

# FEDERALIZAREA UNIUNII EUROPENE

***DR. PETRE PRISECARU***

---

---

## ***Abstract***

*The federal debate within EU started during the Convention for the Future of Europe that prepared the draft of Constitutional Treaty but its ratification proved to be a failure. Last year a federal entity was proposed by Barroso and Merkel, supported by Future of Europe Group of 11 EU foreign ministers who met in Poland in September 2012. But one needs a new Treaty and the acceptance of all Member States to create a federal state in Europe. After banking union and fiscal union the federalization of EU is seen as the only solution to solve the complex problems of EU multilevel governance and to overcome the difficulties created by financial crisis, debt crisis and economic stagnation.*

**Key Words:** constitution, treaty, federal, state, governance

**JEL Classification:** F 15, H 12, H 77

## 1. UE ca structură și entitate federală în devenire

---

Numeroși teoreticieni ai federalismului, printre care Friedrich, Courchene, Riker, Pinder, Schmitter au încercat să demonstreze că UE este o entitate politică de tip federal, principalul argument fiind acela că **federalismul înseamnă în primul rând politici și decizii comune**. Multe aspecte de ordin economic și social din UE s-ar regăsi în statele federale, așa-numitul federalism economic cu caracteristicile sale specifice este comun UE și unor federații care nu fac parte din UE. Watts aprecia recent că **UE este o entitate hibridă cu caracteristici predominant confederale, dar și cu unele caracteristici federale**. Complexitatea procesului de integrare europeană este evidențiată de faptul că totuși componentele unor federații din cadrul UE, cum sunt landurile germane, sunt reprezentate nu numai în Comitetul Regiunilor ci și în Consiliile Ministeriale. Există însă și numeroase opinii contrare celor exprimate de adepții federalismului, cum ar fi cea a lui **Tanya Börzel și Madeleine Hosli (2003)** care consideră că există atribuții importante ce lipsesc Uniunii Europene pentru a o putea considera o federație: în primul rând statele membre au o libertate deplină în ce privește adoptarea, revizuirea sau denunțarea tratatelor cu privire chiar la apartenența lor la uniune, iar în al doilea rând din punct de vedere fiscal uniunea nu are un sistem propriu de impozite, în al treilea rând executivul uniunii nu este determinat direct și nici măcar indirect de către cetățenii europeni.

Thomas Courchene consideră că **în UE principiul fundamental care stă la baza integrării economice este cel al pieței unice, în timp ce în cadrul NAFTA acționează principiul tratamentului național**. Abordarea bazată pe principiul pieței unice implicând reglementare la nivel comunitar și politici comune conferă un caracter cvasifederal UE, pe când țările NAFTA care aplică principiul tratamentului național pot avea propriile politici, însă cu caracter nediscriminatoriu. Regiunile transfrontaliere sau euroregiunile sunt caracteristice entităților federale și deși conduc la descentralizare ele accentuează asimetria la nivel subnațional în cadrul federațiilor, ceea ce afectează conceperea și implementarea politicilor federale. **Care ar fi însă liantul care leagă sau apropie cetățenii unei federații și care totuși nu poate acționa în UE?** Este vorba de limba comună care face posibilă libera circulație a forței de muncă și care face din capitalul uman cheia dezvoltării economice și sociale.

Accesul la o educație performantă și deplasarea liberă a forței de muncă sunt elemente esențiale pentru prosperitatea prezentă și viitoare a oricărei federații. De asemenea fără o monedă comună nu se poate concepe integrarea monetară și stabilitatea unei economii atât în cadrul unei federații cât și în cadrul unei comunități (grupări) regionale avansată pe calea integrării economice, or moneda unică-euro nu a fost adoptată de toate statele membre ale UE.

Analiza structurii federative și a procesului de federalizare implică considerente de ordin politic: subsidiaritate, alocarea puterilor, interguvernamentalism și codeterminare, transferuri de resurse, dar și cerințe economice; constrângeri bugetare severe, competitivitate la nivel federal, uniune economică internă, precum și considerente de ordin social/cetățenesc: uniune socială, mobilitatea capitalului uman, participare și legitimitate democratică. Modelul federal este foarte flexibil, dovadă faptul că realizarea competitivității economice și coeziunii sociale este compatibilă cu o gamă largă de valori și norme sociale. Problematika federalismului trebuie regândită prin prisma provocărilor globalizării și cerințelor noii ordini economice mondiale. În acest context procesul de federalizare, caracteristic și UE, trebuie privit nu numai în lumina împărțirii puterilor (cadrul constituțional) ci și în ceea ce privește aspectele sale politice, instituționale, sociale. Înlăturarea deficitului democratic, sporirea participării cetățenilor, creșterea responsabilității instituțiilor sunt teme de actualitate pentru procesul de federalizare și adâncire a integrării. Implicarea sporită a cetățenilor este menită a contribui la creșterea eficienței și performanțelor structurilor federale.

Joseph Weiler a analizat federalismul prin prisma constituționalismului. El îl citează pe Daniel Elazar, care aprecia în 1979 Comunitatea Europeană drept o entitate federală. **Federalismul este văzut ca un proces de natură politică și juridică cu două coordonate principale: a) realizarea unității componentelor statale; b) păstrarea autonomiei și respectul intereselor legitime ale acestora.** Compararea UE cu statele federale americane în privința aranjamentelor instituționale relevă caracterul supranațional al instituțiilor comunitare și rolul decisiv al guvernelor naționale în cadrul guvernantei comunitare. Mulți ani puterea Parlamentului European, instituție de tip federal, a fost estompată de cea a Consiliului, instituție de tip interguvernamental și confederal, iar în ultimii 10 ani de rolul Consiliului European. Comisia Europeană

este un executiv de un tip special, dificil de comparat cu executivul american sau cu cel canadian.

Aranjamentele constituționale au în schimb tangență mai mare cu experiența statelor federale. **Caracteristic federațiilor este concentrarea puterii constituționale și instituționale la nivel federal.** În opinia lui J.Weiler principiile conținute de tratate și cele dezvoltate de Curtea Europeană de Justiție au condus la un set de norme constituționale care reglementează raporturile sau relațiile între UE și statele membre, care-și găsesc similitudini cu normele constituționale din statele federale. Diferența ar consta în aceea că în statele federale instituțiile sunt incluse într-un cadru constituțional ce presupune existența unui demos constituțional, a unei singure puteri constituante, cu o autoritate supremă și în care aranjamentul constituțional specific este ancorat. Deși constituția federală garantează drepturile statelor membre și federația este o creație a acestora și a popoarelor respective, totuși suveranitatea și autoritatea îngemănate într-o putere constituantă sunt deasupra oricăror alte suveranități și de aici autoritatea supremă a constituției și principiilor federale.

În Comunitatea Europeană arhitectura constituțională nu a fost validată de un proces constituțional implicând un demos constituțional european și prin urmare disciplina constituțională europeană nu are aceeași autoritate ca în statele federale. Constituția UE a fost până în 2003 o constituție fără elemente clasice de constituționalism. A existat o ierarhie a normelor, normele comunitare fiind peste cele naționale, dar ea nu a fost ancorată într-o ierarhie a autorității normative sau o ierarhie a puterii reale. Federalismul comunitar este construit pe o ierarhie descendentă a normelor și pe una ascendentă a autorității și puterii reale. Aranjamentul constituțional comunitar a conferit stabilitate politică sistemului de guvernare comunitar și s-a bazat din start pe respingerea modelului politic federal. Pe măsură ce integrarea economică a avansat odată cu Actul Unic European și cu Tratatul de la Maastricht, federalismul a avansat pe plan economic fără corespondent pe plan politic, unde puterea a rămas în mâna statelor membre. Dezbaterile din cadrul Convenției Europene și draftul final al tratatului constituțional au însemnat un progres remarcabil pe linia adoptării unei constituții europene dar nu și pe linia integrării politice sau federalizării. Speranțele pe care cercurile academice și mișcarea federalistă și le-au pus într-o nouă ordine constituțională sau într-o veritabilă constituție clasică de tip federal nu au fost însă confirmate de realitate. Includerea Cartei Europene a Drepturilor

Omului (partea a II-a) a reprezentat fără îndoială un pas înainte, la fel și partea I a constituției, unde erau prezentate divizarea competențelor, principiile fundamentale și cadrul instituțional. Profesorul Gunther Frankenberg de la Universitatea din Frankfurt vedea beneficiile procesului de adoptare a unei constituții europene prin prisma alianțelor și regrupărilor din cadrul UE, a dezbaterilor democratice intense, a etosului civic și a practicii sistemului de guvernare. Alți autori, gen Koen Lenaerts, considerau constituția europeană drept un instrument eficace pentru a limita creșterea puterilor Comunității Europene, care în timp a redus suveranitatea statelor naționale la niveluri inacceptabile.

Constituția europeană urma a legitima constituțional sistemul de guvernare comunitar, a introduce disciplina constituțională necesară funcționării acestuia, a elimina confuziile juridice și constituționale, precum și incertitudinile privind viabilitatea aranjamentului constituțional existent până în 2003, a impune ca autoritate supremă de ordin constituțional textul tratatului ce urma a fi adoptat în 2004. Dacă certitudinile privind adoptarea tratatului constituțional au fost în mare parte risipite, pentru că acesta n-a fost ratificat în final și a fost înlocuit cu Tratatul de la Lisabona, totuși au persistat incertitudinile privind un viitor stat european federal. Putem vorbi oare de un statu-quo în ceea ce privește federalismul constituțional european, clădit pe un set de norme juridice și valori politice, care n-ar face neapărat necesară adoptarea unei constituții europene oficiale (Joseph Weiler) sau putem vorbi de un progres notabil pe plan constituțional realizat de Convenția Europeană, care a deschis poarta federalismului politic? Totuși după o analiză sumară a textului draftului tratatului constituțional se putea concluziona că exista un statu-quo în privința cadrului instituțional și a raporturilor între statele membre și Uniune, de asemenea autoritatea instituțională constituțională la nivel comunitar rămânea divizată între Consiliul European, care ia deciziile, și Curtea Europeană de Justiție, care ar fi interpretat prevederile Constituției Europene. Constituțiile statelor naționale își păstrau rolul și importanța lor, fiind evident că puterea constituțională și instituțională nu era concentrată la nivel comunitar ca în cazul federațiilor clasice.

Chiar în cadrul Convenției Europene dezbaterile pe tema titlului I din partea I au relevat controverse puternice și persistente privind conținutul articolului 1 unde inițial se făcea o mențiune la competențele comune bazate pe modelul federal. Cel mai înverșunat adversar al includerii oricărei mențiuni referitoare la federalism a fost reprezentantul guvernului britanic, Peter Hain,

care a admis că termenul federal pune probleme. El a relevat că există un acord unanim asupra conceptelor de Constituție Europeană și Tratat Constituțional, precum și asupra integrării Cartei Europene a Drepturilor Omului și asupra personalității juridice a Uniunii, dar existau dezacorduri asupra includerii termenului federal. Dar și reprezentanți din partea Portugaliei, Cehiei, Irlandei, Estoniei au respins acest termen, iar reprezentantul parlamentului sloven a declarat că țara sa nu a părăsit o federație pentru a intra în alta și că a votat da pentru Uniune și NATO dar nu pentru o federație.

Totuși au existat partizani ai federalismului în cadrul Convenției chiar mai numeroși decât oponenții acestuia. Printre ei a fost și comisarul Michel Barnier care s-a declarat în favoarea termenului federal, considerând că Uniunea în care vor intra țările candidate nu este comparabilă cu federațiile din care ele au făcut parte anterior. Reprezentantul parlamentului român Adrian Severin și cel al parlamentului polonez Proinsias de Rossa au susținut că: *"este timpul ca să le spunem clar cetățenilor noștri că Uniunea la care vom adera are o vocație federală"*. În România și după terminarea lucrărilor Convenției, Adrian Severin a declarat că respingând fățiș federalismul unele guverne europene nu țin cont sau nu reprezintă în mod adecvat interesele popoarelor lor. Reprezentantul guvernului olandez Gijs de Vries a spus: *"nu trebuie să ne ghidăm după presa de scandal britanică, termenul federal neînsemnând crearea unui superstat european ci gestionarea anumitor competențe delegate la un nivel supranațional"*, iar reprezentantul parlamentului austriac Caspar Einem a considerat că oponenții termenului federal ar dori suprimarea semnificației sale reale, constând în transferul de competențe la nivelul Uniunii. Vicepreședintele Convenției Jean Luc Dehaene a concluzionat: *"dacă considerăm neutilizarea termenului federal trebuie în același timp să precizăm în mod clar că există un mod special de gestionare a competențelor transferate de statele membre către Uniune"*. Deși majoritatea membrilor Convenției a agreat termenul federal aceasta nu a putut asigura succesul partizanilor federalismului, dovadă că el nu a fost inclus deloc în textul Tratatului Constituțional; rezultatul nu are legătură cu democrația bazată pe votul majoritar ci cu caracterul consensual al procesului de luare a deciziei pe probleme de ordin constituțional la nivelul UE, trăsătură specifică guvernancei multinivel. În confruntarea dintre federaliști și interguvernamentaști, vizibilă și în cadrul Convenției Europene, ultimii au avut câștig de cauză prin pozițiile de forță adoptate de Marea Britanie și Franța, care au pus accent pe rolul de prim

rang al instituțiilor reprezentând statele naționale, Consiliul European și Consiliul de Miniștri.

Reluarea multor prevederi ale Tratatului Constituțional neratificat din cauza Franței și Olandei în cadrul noului Tratat de reformă instituțională a UE de la Lisabona (intrat în vigoare la 1 decembrie 2009), îndeosebi pe linia partajării competențelor între nivelul comunitar și nivelurile naționale, reprezintă fără îndoială un progres notabil către federalizarea constituțională a UE, dar mai rămân mulți pași importanți dificil de realizat către acest obiectiv. Totuși crearea funcțiilor de președinte al Consiliului European și cea de Înalt Reprezentant pentru Politica Externă, care prezidează Consiliul Afacerilor Externe, ar putea fi interpretată ca o consolidare a interguvernamentalismului în detrimentul federalismului în cadrul UE. Primul președinte al Consiliului European, fostul prim ministru belgian Herman Van Rompuy, s-a declarat un federalist convins, fără însă să fie un fundamentalist, ceea ce pare normal pentru o personalitate care a condus un stat federal.

## **2.Uniunea politică în viziunea lui Merkel, Barrroso, Van Rompuy.**

Mai noua idee a Statelor Unite ale Europei, lansată cu peste 150 de ani în urmă, dar reluată recent, este o formă de integrare politică susținută de politicieni germani dar neagreată de politicieni din alte state comunitare și este și greu de realizat în contextul diversității economice, culturale, lingvistice foarte mari din cadrul UE. În opinia lui André Glucksmann „*un stat european federal sau o confederație europeană este un țel foarte îndepărtat, iar urmărirea acestui scop ar reprezenta un obiectiv greșit pentru că Europa nu este o comunitate în termeni de religie, limbă sau morală, fiind o unitate în diviziunea sa și o fracțiune în omogenitatea sa*”.

La 12 septembrie 2012 președintele Comisiei Europene s-a adresat Parlamentului European făcând un apel la constituirea unei federații a statelor națiune, nu a unui superstat ci a unei federații care să se bazeze pe o mutualizare a suveranității prin care fiecare cetățean să fie mai bine echipat și apărat, suveranitatea în comun însemnând mai multă putere, nu mai puțină. În opinia lui José Manuel Barroso, Europa nu mai poate fi doar tehnocratică sau birocratică ci

trebuie să fie democratică, iar alegerile europene din 2014 sunt decisive în acest sens. Barroso a apreciat că într-un moment de turbulență ar fi o greșeală să fie lăsată apărarea națiunilor la mâna populiștilor sau la nivel național. Această federație a statelor națiune ar necesita, în final, un nou tratat, destul de dificil de realizat într-o Europă răvășită de criza economică. Trei întrebări ar trebui puse legate de afirmațiile președintelui Barroso:

- prima: cine ar beneficia de mai multă putere prin adâncirea integrării, dacă votul simplului cetățean nu prea contează?
- a doua: dacă există un deficit relevant de democrație nu cumva vorbim de o Europă mai mult autocrată în care birocrăția și corupția se împletesc în mod armonios?
- a treia: o federație a statelor națiune nu reprezintă oare un experiment politic fără precedent căruia nu-i putem vedea un viitor cert?

Angela Merkel a cerut în luna august constituirea unei convenții constituționale pe modelul celei americane, care a redactat constituția SUA. De altfel, propunerea anunțată de Barroso, surprinzătoare având în vedere scepticismul lui din urmă cu 8 ani, care i-a atras susținerea britanicilor pentru actuala funcție, nu este decât o versiune a viziunii germane asupra Europei unite, care presupune responsabilitate și disciplină fiscală și bugetară, reducerea diferențelor de competitivitate și de productivitate între nord și sud și o integrare politică prudentă care să nu șteargă diferențele dintre națiuni, obiective extrem de generoase dar dificil de realizat pe un orizont rezonabil de timp. Perspectiva germană a obținut un ascendent și legitimitate suplimentare pe 12 septembrie 2012, când cei opt judecători ai Curții Constituționale din Germania au declarat în acord legea fundamentală germană cu tratatul privind înființarea Mecanismului European de Stabilizare (Fondul de Salvare), care va asigura suficiente fonduri pentru a fi injectate pe piețele țărilor aflate în dificultate precum Grecia, Irlanda sau Portugalia. Cu toate acestea, Curtea de la Karlsruhe a limitat la 190 de miliarde de euro suma maximă la care guvernul federal poate recurge fără acceptul Bundestagului și a lăsat în pronunțare caracterul constituțional al punerii Bundesbank sub controlul BCE, semn că Berlinul este precaut să nu transforme federația europeană într-un superstat.

Tot în luna septembrie 2012 Grupul Viitorului, format din 11 miniștri de externe din statele europene în frunte cu Germania, a propus federalizarea printr-



o armată comună, o poliție comună și un minister european de externe, existând două soluții pentru viitorul UE: o federație sau o confederație. În domeniul politicii externe și de apărare al UE ar urma să se renunțe la deciziile luate în unanimitate, în favoarea unui vot al majorității. Intreaga arhitectură instituțională a UE ar urma să fie revizuită, iar președintele Comisiei Europene ar urma să fie ales direct de cetățeni și să conducă un adevărat guvern european, iar Consiliul European și Consiliul de Miniștri al UE ar urma să fie înlocuite cu o a doua cameră parlamentară a statelor (un fel de Senat dacă considerăm Parlamentul European un echivalent al Camerei Reprezentanților din SUA), iar această cameră ar avea o subcameră pentru cele 17 țări ale eurozonei. Există opinia (Protesilaos Stavrou, 2012) că federalismul înseamnă un stat unic descentralizat, compus din state suverane sau regiuni semi-autonome, dar nu independente, în schimb confederalismul este un sistem în care un grup de state suverane stabilește un extra-nivel de autoritate la nivel supranațional care are puteri în domenii de interes general larg. Într-o federație se aplică principiul subsidiarității, potrivit căruia puterea se exercită și deciziile se iau la cel mai de jos nivel local posibil, cât mai aproape de cetățeni, în timp ce în cazul confederației, statele suverane cooperează doar în domenii unde au interese comune. În opinia lui Stavrou, curentul confederalist-interguvernamental primează încă în UE pentru că cetățenii din statele membre, societatea civilă, nu au o influență notabilă asupra deciziilor luate mai ales de șefii de state sau de miniștri și tehnocrați nealeși, iar singura soluție viabilă ar fi o federație descentralizată, democrată și pluralistă, care să fie dotată cu mecanisme de control la fiecare nivel de autoritate.

### **3.Situația statului național în contextul integrării. Rolul guvernancei europene.**

---

Teoreticienii de marcă consideră că dezvoltarea guvernancei multinivel în cadrul UE din ultimele două decenii, mai precis după Maastricht, ar reprezenta un efect temporar al tranziției către glisarea suveranității, ar reflecta relații între un superstat (sau stat supranațional) emergent, incomplet realizat și statele naționale existente. Dacă acest superstat ar îmbrăca o formă federală, așa cum doresc în prezent Angela Merkel și José Manuel Barroso, atunci raporturile între nivelurile guvernancei ar putea fi analizate prin prisma teoriilor federaliste, deși în cazul UE se vehiculează tot mai mult conceptul de neofederalism care implică

unele nuanțări față de federalismul clasic dezvoltat începând cu secolul XIX. Emergența unui superstat european ar însemna o armată europeană, o poliție europeană, o politică europeană externă și de securitate axată pe interesele de ansamblu ale Europei, o constituție europeană explicită, un sistem monetar european, un sistem fiscal și financiar european, un mare buget centralizat. Federaliștii susțin că UE are toate aceste trăsături, unele în mod sigur, iar interguvernamentalii (liberali) că ele lipsesc în mare măsură. Adevărul este că UE are o politică externă și de securitate comună pe baze interguvernamentale, un tratat semiconstituțional(TFUE), un sistem monetar bazat pe o monedă unică, dar îi lipsesc celelalte trăsături menționate pentru a putea spune cu temei că avem de a face cu un stat supranațional sau un nou tip de stat federal.

Este greu de găsit un model statal adecvat pentru a analiza construcția statală a UE, în nici un caz nu poate fi vorba de statul liberal idealizat din secolul XIX ci mai curând ar putea fi statul de la sfârșitul secolului XX bazat pe concurență, reglementare, bunăstare, coeziune socială. Din punct de vedere al democrației politice sistemul de guvernare al UE nu poate fi comparat nici cu statul liberal, nici cu cel intervenționist, nici măcar cu statul postbelic al bunăstării inspirat de ideile lui Keynes. Statul de la sfârșitul secolului XX este unul autoritar, cu executiv puternic, democrație bazată pe parlament și pe referendumuri, partide politice de masă cu autoritate și influență pe scena politică..

În contrast cu caracterul ierarhic al statului, cu activitățile sale clar definite și delimitate teritorial, cu autoritatea sa indiscutabilă, guvernanta se bazează pe autoorganizare (rețele, negocieri, coordonare) și pe managementul interdependențelor funcționale. Prin prisma acestei abordări UE este o entitate specifică cu o guvernanta implicând o pluralitate de state și de actori nestatali la diferite niveluri care încearcă să-și coordoneze activitățile în jurul unei game largi de probleme funcționale. Actorii statali și nestatali reușesc să-și organizeze interesele lor comune și să coopereze pe câteva niveluri teritoriale sau pe o gamă de domenii funcționale, în acest fel cele 2 dimensiuni – verticală și orizontală - ale guvernantei multinivel devenind evidente, la fel și specificul de rețea complexă bazată pe negocieri și pe atingerea unor obiective comune.

Corelată cu chestiunea sistemului politic este însă problema eșecurilor guvernantei multinivel și răspunsul unor actori la acestea prin angajarea în diferite forme de metaguvernanta (Bob Jessop, 1990), context în care se ridică

chestiunea compatibilității sau incompatibilității relative a regimurilor diferite de guvernare, dar și a dificultății coordonării acestora, regimuri cu implicații deosebite pentru unitatea proiectului european și pentru statalitatea europeană. Procesul de coordonare generală a interdependențelor complexe a suferit unele schimbări importante, ceea ce s-a reflectat în disputele privind dinamica procesului integrării europene și a formării noii entități statale europene; problematica aceasta a fost chiar pe agenda principalelor instituții ale UE îndeosebi legată de etapele integrării și s-a reflectat prin recurgerea crescândă la parteneriate, comitologie, dialog social, mobilizarea ONG-urilor și mișcărilor sociale. Strategia de la Lisabona care a consacrat extinderea Metodei Deschise de Coordonare și Cartea Albă a Guvernării Europene sunt etape importante în căutarea unor mecanisme adecvate ale metaguvernării, dar răspunsurile la crizele din ultimii 5 ani au însemnat noi pași decisivi către o coordonare mai puternică și o integrare mai profundă pe plan economic și politic, traducându-se în perfecționarea guvernării economice pe calea unor pacte și măsuri legislative.

Concluzia pe care o trage Bob Jessop este că studiul guvernării multinivel nu trebuie să ignore problema organizării statale teritoriale și că chestiunile metaguvernării multinivel au dobândit o importanță deosebită atât din punct de vedere practic cât și teoretic. Bob Jessop își pune întrebarea dacă actorii politici din UE pot fi limitați teritorial la statele membre și funcțional la interese și mișcări organizate din spațiul politic controlat de UE și statele membre. Este evident pentru oricine că evoluția guvernării comunitare este strâns conexată cu evoluția statului capitalist contemporan și a guvernării sale, fiind vorba de procese care se împletesc și se influențează reciproc. Totuși complexitatea celor două procese ridică gradul de dificultate a analizei lor indiferent de metodologia adoptată. În opinia lui Weiler și Wessels (1988), e drept exprimată cu mulți ani în urmă, investigarea guvernării multinivel reflecta prea multe studii de caz, prea multe lecții ad-hoc și prea puțină abordare teoretică. Totuși în anii '90 asistăm la o adevărată explozie a conceptelor și analizelor teoretice privind guvernarea comunitară, care au încercat să surprindă tocmai complexitatea dezvoltării sistemului european de guvernare, care reflectă și complexitatea guvernării la nivel național, unde aceasta are structuri eterogene în funcție de intervenția statului, natura domeniilor de politică, schimbarea echilibrului de forțe în cadrul și în afara statului.

Pe fondul acestei interdependențe Jessop a identificat 3 tendințe sau fenomene caracteristice evoluției statelor naționale comunitare care sunt strâns legate de dezvoltarea economiei capitaliste europene. Prima ar fi **deznaționalizarea statalității teritoriale** prin transferarea puterilor de decizie și reglementare către nivelul supranațional și descentralizarea autorității în favoarea nivelurilor teritoriale subordonate, cu efectul unei proliferări instituționale în luarea deciziei, creșterii complexității legăturilor între actori și al unei mari varietăți de relații transnaționale. A doua ar fi **destatalizarea sistemului politic**, care implică translația de la guvern la guvernanță la diverse paliere teritoriale și pentru variatele domenii funcționale, rolul central al aparatului de stat se atenuază în favoarea parteneriatului între organizațiile guvernamentale, alte organizații publice și organizații neguvernamentale. Guvernarea implică arta complexă de a dirija agenții, instituții și sisteme autonome operațional dar și cuplate structural prin diverse forme de interdependență reciprocă. Se remarcă deci un rol sporit al guvernelor în **metaguvernare**, care înseamnă proliferarea formelor de coordonare și a diferitelor forme de autoorganizare. A treia tendință ar fi **internaționalizarea regimurilor politice**, factori și procese extrateritoriale și transnaționale au impact asupra acțiunii statelor în sensul că politicile interne sunt influențate destul de vizibil de regimurile internaționale consolidate, iar actorii străini importanți, de genul instituțiilor internaționale și firmelor transnaționale, influențează proiectarea politicilor și implementarea lor. Politicile economice și sociale pun accentul tot mai mult pe competitivitatea la nivel internațional, dat fiind constrângerile și consecințele transnaționalismului condițiile de acțiune ale statului suferă modificări substanțiale. S-au dezvoltat rețele globale de politică publică și s-au armonizat regimurile politicilor în multe domenii. Statul național este tot mai implicat în modelarea regimurilor internaționale și în modul în care acestea sunt implementate.

Bob Jessop (1990) consideră că în perioada postbelică statul capitalist european a evoluat pe baza a două modele, unul inspirat de Keynes, altul de Schumpeter. În anii '50 și '60, ani de reconstrucție economică și de progres economic, statul a avut un rol important în politica macroeconomică, în promovarea inițiativei private și crearea de locuri de muncă, în asigurarea reproducerii forței de muncă și în politica socială, în combaterea eșecurilor pieței. Acest tip de stat s-a apropiat de statul național keynesian al bunăstării sociale,

care a avut ca obiective combaterea șomajului și angajarea forței de muncă prin politici axate pe latura cererii (demand side policies) și prin dezvoltarea puternică a infrastructurilor, asigurarea prosperității tuturor cetățenilor, promovarea consumului colectiv ca motor al creșterii economice bazată pe producția de masă. Statul keynesian s-a caracterizat prin faptul că politicile economice și sociale au fost aplicate în matricea istorică specifică a economiei naționale, a statului național și a societății respective, de aici și un anumit grad de protecționism economic. Statul național teritorial a fost responsabil cu dezvoltarea și ghidarea politicilor keynesiene de bunăstare socială, actorii regionali și locali acționând ca ștafete pentru aceste politici iar regimurile internaționale de după cel de-al doilea război mondial au urmărit restaurarea stabilității economice și relansarea creșterii economice a statelor naționale. În statul keynesian instituțiile statului la diferite niveluri suplimentau și corectau forțele pieței într-o economie mixtă în care creșterea economică era asociată integrării sociale.

După perioada de criză 1973-1983 statul keynesian ar fi fost înlocuit de regimul post-național schumpeterian al ocupării sociale, care promovează inovația și flexibilitatea permanentă în tipul de economie deschisă, liberală, cu intervenții pe latura ofertei (supply-side policies) și cu obiectivul competitivității globale, subordonând politica socială cerințelor privind flexibilitatea forței de muncă, angajării acesteia și concurenței internaționale (cu accent pe reducerea continuă a costului forței de muncă și creșterea productivității). Statul a încercat să găsească parteneri pentru activitățile inovative, potențarea cunoștințelor antreprenoriale, dezvoltarea economiei flexibile, iar teritoriul național nu mai este așa de important din punct de vedere economic, politic, social, cultural și acest stat post-național este asociat globalizării și integrării regionale, precum și trecerii de la guvernare la guvernanță și apoi la metaguvernare. Totuși aserțiunea că ideile lui Schumpeter ar fi predominat începând cu anii 80 este una discutabilă pentru că economiști de talia lui Stiglitz (2010) consideră că influența ideilor școlii monetariste de la Chicago, în frunte cu Milton Friedman, și-a pus puternic amprenta pe politicile din SUA și alte state dezvoltate, dar și pe rețetele prescrise de FMI statelor în curs de dezvoltare. Nici de predominanța politicilor axate pe ofertă (supply-side policies) nu se poate vorbi în ultimele decenii, în pofida unui puternice școli de gândire, în frunte cu Robert Mundell, pentru că politicile de sorginte monetaristă sunt axate pe latura cererii. Un supply-sider de

talia lui Raghuram Rajan, de la Universitatea din Chicago, susține că aplicarea de politici axate pe latura cererii prin expansiunea accelerată a creditului este responsabilă de izbucnirea crizei financiare și că guvernele nu trebuie să se opună ajustării structurale sprijinind industrii și companii neviabile economic. Rețeta stimulării ofertei a lui Mundell prin reducerea impozitelor corporațiilor a fost pe larg îmbrățișată de dreapta conservatoare(republicană) americană, iar liderul incontestabil al monetariștilor de la Chicago, după Milton Friedman, Robert Lucas jr.s-a declarat un adept al școlii supply-side, adică în favoarea reducerii taxării profiturilor și veniturilor mari.

Încă de la demararea procesului de integrare disputele principale au fost între supranaționaliști și interguvernamentaliști, iar proiectul pieței unice ar fi o încercare eșuată de restaurare a modelului keynesian bazat pe supranaționalism. Trecerea la modelul schumpeterian este asociată cu schimbări importante de ordin teoretic pe linia dominantă de dispute în jurul formelor adecvate de guvernare multinivel și de sistem de guvernare de tip rețea. Rolul statului nu s-a diminuat sensibil ci s-a nuanțat prin aceea că guvernele naționale joacă un rol major în toate aspectele metaguvernanței, implicându-se în reproiectarea piețelor, în schimbarea constituțională și reformarea juridică a formelor și obiectivelor organizaționale, în asigurarea condițiilor pentru autoorganizare. Statul a devenit doar unul din participanți, e drept cu un rol extrem de important, într-un sistem pluralistic, unde există o gamă de rețele, parteneriate, de modele de guvernare economică și politică. Continuitățile și discontinuitățile în progresul integrării europene sunt legate de transformarea structurală și reorientarea strategică a statalității într-o lume unde există o guvernare globală. Pentru UE metaguvernanța multinivel poate fi văzută ca o instanță supranațională majoră în raport cu o gamă largă de probleme complexe și înrudite. Întrucât amploarea problemelor depășește spațiul UE, care trebuie să joace un rol important în sistemul emergent, complex și extrem de dificil al guvernării sau metaguvernanței globale, s-au căutat soluții adecvate și de aceea UE a dezvoltat Strategia de la Lisabona ca un instrument de racordare la cerințele acesteia, care a fost urmată de Europa 2020. Cartea Albă a Guvernării Europene publicată de Comisia Europeană în iulie 2001 precum și dezbaterile pe tema tratatului constituțional și ulterior pe tema tratatului de reformă instituțională au pus în discuție viitorul guvernării europene și ajungerea la o formă de compromis a metaguvernanței multinivel pe fondul trecerii la forma post-

națională a statalității. Dezvoltarea metaguvernanței multinivel este un proces de reflecție, implicând conferințe interguvernamentale și dezbateri de ordin constituțional, dar și numeroase alte inițiative și măsuri de perfecționare a coordonării politicilor naționale la nivel european.

Există o divizare sinergică a metaguvernanței între Consiliul European, Consiliile de Miniștri specializate și Comisia Europeană. Consiliul European este rețeaua politică de metaguvernanță a primilor miniștri și președinților, care decide asupra direcțiilor strategice de adâncire a integrării pe plan politic, economic și social, de asemenea jucând un rol cheie ca organ decizional interguvernamental și de monitorizare și care și-a extins considerabil rolul său în coordonarea politicilor statelor membre. Comisia Europeană deține un rol esențial în metaguvernanță prin organizarea rețelelor paralele de putere, asigurarea de expertiză și recomandări privind dezvoltarea de etaloane, schimbul celor mai bune practici, promovarea învățării reciproce, monitorizarea transpunerii și implementării legislației comunitare, asigurarea continuității și coerenței activității președințiilor Consiliului UE, sprijinirea summiturilor Consiliului European și Eurogrupului. Aceasta este asociată cu proliferarea rețelelor în domeniul vechilor și noilor politici la nivel european cât și extinderea gamei de forțe politice, economice, sociale angrenate în consultarea multinivel, formularea politicilor și implementarea lor. Consiliile de Miniștri specializate asigură coordonarea unor politici specifice și utilizarea eficientă a rețelelor respective implicate, iar Consiliul Afacerilor Generale este actorul principal în metaguvernanță care coordonează celelalte consilii și activitatea lor împreună cu președinția Consiliului. Se poate menționa și rolul crescând și foarte important al ECOFIN în domeniul guvernanței economice, mai ales pe fondul crizei financiare și al crizei datoriilor suverane din zona euro.

#### **4. Subsidiaritatea și reglementarea în UE ca fundamente ale federalismului.**

---

În cazul UE nu putem vorbi de federalism fiscal, ci de predominanța federalismului de reglementare (Majone, Kelemen, Pollack). În cele mai multe sisteme federale există transferuri fiscale importante între statele componente de la nivelul federal, dar aceasta funcție de redistribuire nu este pregnantă pentru UE unde bugetul comunității este în jur de 1% din PIB-ul UE, redistribuirea fiind realizată mai mult la nivel național. Bugetul UE este direcționat mai mult spre

PAC și Politica de Coeziune, statele mai puțin dezvoltate, inclusiv noii membri, fiind beneficiari neți. Neputându-se angaja într-o redistribuire substanțială sau în stabilizarea macroeconomică prin politica fiscală, UE este profilată mai mult pe activități de reglementare. Totuși aplicarea principiului subsidiarității a frânat centralizarea excesivă și a menținut puterile nivelurilor naționale și subnaționale în domeniul reglementării, mai ales prin utilizarea Metodei Deschide de Coordonare. De fapt viziunea federalistă asupra UE a fost întotdeauna legată de existența unei autorități centrale relativ reduse controlând un număr limitat de domenii, celelalte revenind statelor membre pe baza principiului subsidiarității.

Jacques Pelkmans și alți autori leagă problematica subsidiarității de teoria economică a federalismului, implicit de guvernanta multinivel sau multistratificată. Procesul de integrare nu trebuie automat să impună o centralizare excesivă la nivel comunitar, care este suboptimală și complet irealizabilă. Principiul subsidiarității înseamnă că raportul strâns între politica publică și preferințele alegătorilor presupune alocarea unor funcții sau competențe publice guvernării locale. Funcțiile economice publice trebuie atribuite nivelurilor superioare doar în măsura în care sunt îndeplinite anumite criterii relevante pentru asigurarea eficienței și operativității politicii din domeniul respectiv. Criza datoriilor suverane din zona euro a demonstrat că din cauza deficiențelor majore ale guvernantei la nivel național din unele state membre anumite atribuții/competențe ale nivelului național pe palierul fiscal și pe cel financiar vor trebui strict coordonate și supravegheate la nivel comunitar.

Abordarea economică a subsidiarității pleacă de la premisa beneficiilor centralizării, pe baza criteriilor relevante, politicilor sau reglementărilor necesare, eficienței și operativității dorite. Un argument puternic în favoarea centralizării este cel al realizării pieței interne, bazată atât pe integrarea pozitivă cât și pe cea negativă. Centralizarea nu înseamnă neapărat transferul complet al anumitor competențe la nivelul comunitar, care ar reprezenta o abordare politizată, ci și modalități sau variante intermediare cu proporții cost/beneficiu diferite.

O atenție specială ar trebui acordată puterii de negociere comune pe palierul competențelor exclusiv comunitare, unde poate să apară o combinație de externalități negative și de scară, cu consecința ca sporirea bunăstării unora să se facă pe seama altora. În ce privește obiectivul sau principiul solidarității de care s-a făcut atâta caz insuficiența omogenitate politică duce la un decalaj evident între



solidaritatea declarată și cea efectivă. Transferurile de competențe fiscale, de reglementare și de politică economică/socială de la nivel regional sau național la nivel comunitar trebuie să aibă în vedere costurile centralizării, minimizarea acestora și maximizarea beneficiilor. În locul transferului sau centralizării excesive se poate accepta soluția cooperării sau coordonării voluntare cu grad suficient de obligativitate și suficiente câștiguri suplimentare pentru toți participanții. Nivelul centralizării poate depăși nivelul comunitar, cum este cazul cu protecția mediului, care implică mai mult palierul guvernantei globale, dar poate necesita și o sferă mai redusă, de genul unor grupe de țări sau regiuni.

Aplicarea subsidiarității în cadrul federațiilor politice implică analiza alocării funcțiilor economice publice, cum sunt cele alocative legate de funcționarea piețelor sau alocarea factorilor pentru anumite obiective, a celor redistributive prin impozitare și transferuri sociale, a celor de stabilizare macroeconomică prin inflație scăzută și șomaj redus dar cu creștere economică. Funcțiile alocative revin ambelor niveluri, federal și statal, în ipoteza liberei circulații a mărfurilor și factorilor. Reglementarea sau alte intervenții alocative sunt justificate de eșecurile pieței sau de obiective politice, trebuind să fie găsit gradul optim de reglementare sau de intervenție comună (Pelkmans, 2003, pp. 10-28). Prin Actul Unic European s-a consolidat pe plan legislativ și am putea spune constituțional fundamentarea pieței interne, la care au contribuit și deciziile CEJ (cum este cazul Dassonville din 1974). Instituirea pieței unice limitează drastic redistribuirea la nivel subfederal care ar putea distorsiona grav mobilitatea factorilor de producție. Asigurarea stabilizării macroeconomice presupune stabilitatea cursurilor de schimb prin coordonare, dar și o monedă și o politică monetară unică. În opinia lui Pelkmans deprecierea competitivă ar reprezenta o politică de sărăcire a vecinilor, dar ea poate pune probleme cu nivelul ratei inflației, criteriu de intrare în uniunea monetară.

Jacques Pelkmans consideră că este preferabilă de utilizat teoria economică a guvernării multinivel sau multistratificate decât termenul de federalism economic în privința UE. Pentru a putea aplica cu succes teoria economică a subsidiarității ar trebui să fie explicitat în mod clar mediul constituțional și economic existent. Spre deosebire de federații politice consacrate unde acționează logica descentralizării economice, în UE există o logică a integrării care presupune un proces de centralizare, cum este uniunea monetară, uniunea bancară, uniunea fiscală și uniunea economică și cum ar putea fi palierul

funcțiilor redistributive. În UE mobilitatea transfrontalieră a forței de muncă sau libera circulație a acestora a fost împiedicată de existența funcției redistributive la nivel național, dar și de alți factori (limba și dimensiunea culturală). Spre deosebire de federațiile consacrate uniunea monetară nu este deplină în UE, nivelul comunitar nu are dreptul de a percepe impozite, UE are o politică externă și una de apărare slab dezvoltată. Teoria economică a federalismului invocă unele justificări economice legate de economiile de scară, externalități, solidaritate pentru atribuirea competențelor respective nivelului federal. În acest context Jacques Pelkmans apreciază UE ca o entitate pre-federală, mai ales că Uniunea nu are un guvern federal. Diferența între guvernarea comunitară și un guvern federal s-ar traduce prin așa-numitul deficit democratic, pe care ultimele patru tratate nu l-au putut depăși sau compensa. Mai pot fi aduse în discuție aspecte cum ar fi legitimitatea politică a autorității federale, cu excepția Parlamentului European nici o altă instituție nu este aleasă, programul politic al mandatului Comisiei destul de limitat, precum și aplicarea efectivă a dreptului federal, dreptul comunitar fiind limitat la dispute sau conflicte privind piața internă și politicile comune.

Neputându-se angaja într-o redistribuire substanțială sau în stabilizarea macroeconomică prin politica fiscală, UE este profilată mai mult pe activități de reglementare. Pentru crearea unei piețe interne unice, pe latura cererii, s-au adoptat (de către Consiliul UE și Parlamentul European) reglementări comune sau armonizate pentru a potența cele patru libertăți fundamentale, iar pe latura ofertei s-a manifestat rolul antreprenorial al Comisiei în domeniul politicilor comune și cadrului strategic de dezvoltare economică și socială. Jacques Pelmans (2003) consideră că subsidiaritatea se aplică unei game vaste de domenii reglementate din economia europeană, prezentând importanța scopul reglementării, nivelul de guvernare la care ea se realizează, modul de reglementare. Există o teorie economică normativă a reglementării care vede guvernul ca promotor al interesului public și teoria pozitivă a reglementării care separă guvernul în legiuitori, birocrați și autorități de reglementare. Există grupuri de interese care pot influența activitatea de reglementare și pot chiar captura autoritățile de reglementare în favoarea lor.

## 5. Concluzii

---

Criza din zona euro a pus din nou în discuție chestiunea federalizării UE, ca o soluție de a îmbunătăți substanțial guvernanta atât la nivel comunitar cât mai ales la nivel național. Paul Krugman consideră că eșecul monedei unice, pe care îl tot prevede Nouriel Roubini, ar produce nu numai un colaps economic ci ar constitui și un eșec fatal al proiectului european. Totuși realizarea Statelor Unite ale Europei, după modelul american sau după alt model, nu este aproape. Federaliștii europeni insistă asupra unei puteri federale explicite, care să conducă economia europeană și să sporească competențele BCE, fără ea euro nu ar avea șanse de supraviețuire. Totuși în afara unor declarații ale unor oficiali europeni nu s-au făcut pași concreți către uniunea politică, fiind nevoie de un nou tratat, de un angajament politic precis al statelor membre, începând cu cele din zona euro și apoi cu celelalte, care să stabilească și un calendar al federalizării.

Antonio Padoa-Schioppa, profesor la Universitatea din Milano, consideră că tocmai absența unei puteri federale în Europa conduce la o limitare excesivă a suveranității statelor membre, contrară aplicării corecte a principiilor federaliste, iar integrarea europeană devine tot mai mult un șir de confruntări și dispute, unele extrem de dure și acerbe, pe tema cedării de suveranitate și pe tema alocării fondurilor europene. Piața unică, Uniunea Economică și Monetară, Politica Externă și de Securitate Comună, sunt realizări de excepție dar care au implicat voință politică și gruparea suveranităților, fără a anula națiunile participante la proiectul european. Franța s-a opus uniunii politice în repetate rânduri, iar în prezent sunt instituții germane cum ar fi Bundesbank și Curtea Constituțională din Karlsruhe dar și populismul antieuropean al unei părți din mass-media și al politicianilor naționaliști care se opun împreună federalizării. Viitorul UE și al realizărilor majore ale proiectului european sunt în pericol dacă Germania, promotorul ideilor federaliste, și alte state importante cad sub influența naționalismului, care poate însemna nu doar patriotism ci și izolaționism, șovinism, conflicte potențiale. Antonio Padoa-Schioppa crede că Europa este la o răscruce, declarațiile lui Angela Merkel și Wolfgang Schäube în favoarea unei evoluții viitoare către o structură federală a UE ar trebui urmate de acțiuni concrete și ele trebuie împărtășite de Franța și alte state cât mai repede posibil, pentru că întârzierea federalizării va crea mari dificultăți progresului integrării europene pe termen mediu și lung.

## Bibliografie

1. Prisecaru P. (2010). *Teorii și doctrine ale integrării europene, Federalismul european și evoluția sa*. Editura UPG Ploiești, pp. 37-45.
2. Pelkmans J. (ed. a 2-a). (2003). *Integrare Europeană. Metode și Analiză Economică*. IER, pp. 10-28.
3. Jessop B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge, Polity Press, pp. 250-275.
4. Padoa-Schioppa A. (2012, November). Political Union to Avert a Collapse. *The Federalist Debate*. CESI, Year XXV, No.3, pp.1-2.
5. Weiler, J., Wessels A. (1988). EPC and the Challenge of Theory. In A. Pijpers, E. Regelsberger and W. Wessels, *European Political Cooperation in the 1980s a CFP for Western Europe?*, Dordrecht Martinus Nijhoff.
6. Stiglitz, Joseph. (2010) *În cădere liberă. America, piața liberă și prăbușirea economiei mondiale*”, Editura Publica, București.