

Irina Nicoleta Ionescu, *Le rôle du Parlement dans la création des politiques publiques en Roumanie postcomuniste*, Editura Institutul European, Iași, 2011, 323 p.

Irina Nicoleta Ionescu propune o amplă lucrare ce abordează o temă complexă: *Rolul Parlamentului în elaborarea politicilor publice în România postcomunistă* (în original: *Le rôle du Parlement dans la création des politiques publiques en Roumanie postcomuniste*). Aceasta reprezintă publicarea tezei de doctorat cu același nume, coordonată de către Cristian Preda, profesor universitar la Facultatea de Științe Politice a Universității din București. Așa cum însăși autoarea afirmă, lucrarea este rezultatul interesului pentru studiul „atât asupra rolului jucat de această instituție în procesul de elaborare a politicilor publice, cât și asupra impactului exercitat în privința conținutului politicilor” (p. 313). Remarcăm ineditul domeniului abordat în aprecierea rolului, funcției, atribuțiilor exercitate de Parlament, cu atât mai mult cu cât, după spusele autoarei, majoritatea covârșitoare a studiilor dedicate politicilor publice se concentrează aproape exclusiv asupra puterii executive, în mod special asupra Guvernului. Ca notă de obiectivism în abordarea domeniului explorat, apreciem mențiunea că „s-a încercat să se evite orice tendință normativă în evaluarea activității parlamentare, bazată pe o anumită imagine a rolului pe care instituția ar trebui să-l joace” (p. 314).

„*Le rôle du Parlement dans la création des politiques publiques en Roumanie postcomuniste*” este publicată în limba franceză, conținând însă și o scurtă prezentare în limba română (pp. 313-323): *Coordonatele cercetării și Principalele concluzii ale cercetării*.

*Introducerea* cuprinde o prezentare în ansamblu a cărții, lămurind încă de la început că se vizează analiza rolului pe care

Parlamentul României l-a jucat în crearea politicilor publice, între anii 1990 și 2004, atât în ce privește procesul de elaborare a politicilor, cât și în ceea ce privește aprecierea nivelului conținutului politicilor publice, odată elaborate. Irina Nicoleta Ionescu se raportează astfel la *policy-making process*, respectiv la *policy output* ca rezultat final. Astfel, ca primă abordare autoarea descrie maniera în care Parlamentul s-a implicat în crearea politicilor publice, identificând impactul exercitat de la acest nivel. Apoi cercetarea se centrează asupra explicării rolului jucat de Parlament în identificarea principalelor tipuri de factori care au influențat poziția ocupată în crearea politicilor publice.

Prin prisma funcției legislative a Parlamentului României, cercetarea ilustrează tabloul politicilor publice create de-a lungul timpului, după 1990 încoace, de către guvernele care s-au succedat raportat, bineînțeles, la legislația adoptată (prin întregul mecanism legislativ parlamentar).

Deși funcția legislativă este centrală și definitivă pentru activitatea lui, Parlamentul României posedă și alte funcții, precum cea de numire ori cea de control exercitate în raport cu puterea executivă și cu activitatea administrativă. Generic, politicile publice sunt aduse la îndeplinire și executate de către Guvernul României și au ca tehnică de elaborare, aferentă domeniului de competență parlamentar, inclusiv tehnica legislativă. Întrucât funcția legislativă a unui parlament este considerată dominantă și reprezentativă (p. 15), autoarea evaluează și maniera în care funcția legislativă a Parlamentului a transgresat elaborarea politicilor publice,

prin forța politică exercitată de Parlament. Chiar în partea introductivă autoarea atrage atenția asupra uzului, perfect legal și constituțional de altminteri, dar excesiv manifestat de către puterea executivă, al instituției delegării legislative. Prin intermediul ordonanțelor de urgență Guvernul României a avut posibilitatea de a-și elabora, cu acordul Parlamentului României, instrumentul/instrumentele de lucru pentru susținerea propriilor politici publice.

Lucrarea abordează din două mari perspective tema cercetată, realizând:

- o evaluare aferentă perioadei 1990-2004 a raportului stabilit între crearea politicilor publice și configurația politică și instituțională generată de participarea politicului la guvernare în algoritmi bine-cunoscuți stabiliți de Constituția României 2003, forma de guvernământ și legea electorală; din această perspectivă studiul pune accent asupra procesului legislativ românesc și rezultatelor sale, cu sublinierea factorilor care au avut cea mai mare influență în crearea politicilor publice, autoarea afirmând că adesea accentul pus pe rolul legislativului poate genera riscul ignorării rolului și influenței executivului.
- o evaluare efectivă a rolului Parlamentului României în crearea politicilor publice apreciind că percepția publică a slăbiciunii Parlamentului după 1989 nu ar trebui să impiețeze asupra influenței creării politicilor publice; de asemenea, nu putem, raportat la numărul mare de acte normative, fără o judicioasă cercetare, să subestimăm rolul Parlamentului în crearea politicilor publice; aceeași evaluare a rolului Parlamentului se realizează și prin raportare la relațiile cu Guvernul.

Cercetarea inclusă în teza de doctorat a cărei publicare o reprezintă cartea s-a axat asupra a patru obiective majore. Primul este realizarea unui bilanț cantitativ al legilor adoptate de Parlamentul României, în peri-

oada 1990-2004, legi ce au fost folosite la elaborarea politicilor publice din acea perioadă. În al doilea rând, autoarea evaluează rolul Parlamentului în crearea politicilor publice atât ca factor activ, cât și ca factor pasiv, ceea ce presupune cuantificarea inițiativelor legislative, conferind puterii legislative un rol proactiv. În antiteză se discută în carte rolul reactiv al Parlamentului rezultat din intervenția sa în activitatea executivă, respectiv numărul ordonanțelor modificate ori respinse, dar și prin evaluarea critică a proiectelor de lege propuse de Guvern. În al treilea rând, studiul a vizat identificarea factorilor care au exercitat cea mai mare influență asupra rolului Parlamentului în crearea politicilor și a relațiilor reciproce (cu Guvernul). Punctul de plecare în acest demers îl constituie analiza factorilor politici și instituționali implicați în progresul procesului legislativ, ținând cont și de presiunea politică creată de contextul în care se desfășura activitatea parlamentară. Nu în ultimul rând autoarea evaluează rolul deținut de Parlament, prin prisma aportului adus la crearea politicilor publice într-un context mai amplu, respectiv al regimului politic existent în țară, începând cu 1990. Astfel, prin această ultimă abordare se analizează holistic regimul politic și practic, oportunitatea lui în a oferi Parlamentului plajă de acțiune în crearea politicilor chiar prin folosirea de date empirice referitoare la una dintre principalele componente ale procesului guvernamental (crearea politicilor). Dilema supusă tranșării, prin multitudinea de abordări de cercetare, a fost și să se stabilească dacă într-adevăr în România se manifestă un regim semiprezidențial ca formă de guvernământ.

Pe lângă aspectele introductive, lucrarea cuprinde un capitol ce tratează din punct de vedere teoretic aspecte privind mediul politic și instituțional românesc și internațional. Evaluarea se desfășoară pe mai multe dimensiuni, atât temporale, cât și spațiale. S-au luat în considerare ca reper metodologic grilele elaborate de David Olson și Michael

Mezey în evaluarea rolului parlamentelor în crearea politicilor, cât și raportarea la regimurile politice din zona Europei de Est și Centrale în vremurile anilor '60 sau '70, dar și după prăbușirea regimurilor comuniste, luându-se ca reper atât regimuri politice de stânga, cât și de dreapta. Remarcăm pentru acest demers teoretic consultarea unei bibliografii masive elaborate de nume sonore în materie: Olivier Costa, Eric Kerrouche, Paul Magnette, Matti Wiberg, Hans Dieter Klingemann, Ian Budge, Mark Hallerberg, Matthew Soberg Shugart, David Baron, Marvin G. Weinbaum, Philip Norton, George Tsebelis etc. De asemenea, observăm că s-au evaluat diferitele ipostaze, mai mult sau mai puțin relevante pentru politicile publice, rolurile parlamentului ori pozițiilor exercitate în cadrul puterii politice: de la roluri vulnerabile, reactive, minimale ori chiar fără efect politic, până la roluri active, inclusiv prin exercitarea dreptului de veto. Autoarea dedică un spațiu cuprinzător și lămuririi noțiunii de politică publică.

Evaluarea situației românești s-a efectuat atât prin prezentarea configurației și ponderii partidelor politice în mandatele parlamentare, începând chiar cu 1990 când practic s-a reconfigurat toată societatea românească, apariția partidelor politice FSN, PRM, PDSR, PSM, PDAR, PUNR, USR, CDR, UDMR și exercitarea puterii prin reprezentativitate și exercițiu democratic.

Tot în acest capitol, Irina Nicoleta Ionescu a expus organizarea și funcționarea parlamentelor din diferite regimuri parlamentare din Europa Centrală și de Est, cu prezentarea activității și rolurilor comisiilor parlamentare, a grupurilor parlamentare, în mod separat și distinct și pentru Parlamentul României. În cursul unei ample analize a identificat și analizat numeroase aspecte instituționale, inclusiv prin prisma dezvoltării economice, a economiei de piață ori a protecției sociale, fără însă a neglija și prezentarea aspectului de-a dreptul inflaționist

al numărului de acte normative emise de Parlamentul României în virtutea promovării statutului de drept.

Capitolul intitulat *Analyse des données* include o minuțioasă prezentare a activității parlamentare românești, manifestate prin prisma contextului politic, socioeconomic și instituțional aferente fiecărei legislaturi, a raporturilor derulate cu puterea executivă, frecvent concretizată prin poziții de superioritate. Un exemplu elocvent pentru acest ultim raport îl constituie celebrele ordonanțe de urgență, prin intermediul cărora, practic se realiza atât guvernarea, cât și legiferarea, puterea executivă uzând în exces de acest artificiu juridic. Se ajungea așadar ca treburile în stat să fie masiv expresia puterii executive, creându-se astfel un precedent negativ asupra acurateții procesului de legiferare ori asupra puterii legislative. Sub imperiul presiunii urgenței, puterea executivă își elabora propriile acte normative – instrumente de care avea nevoie în procesul de guvernare, cu girul legal și constituțional al puterii legislative.

Datele cuprinse în lucrare sunt aferente perioadelor 1990-1992, 1992-1996, 1996-2000 și 2000-2004. Extragem un exemplu comparativ privind dinamica legislativă. Legile nou-elaborate pentru anii 1990-1992 au fost în proporție de 60,7%, *modificările legislative* au reprezentat 38,9%, restul de 11,4% constituindu-l legile care au modificat efectiv cadrul legal preexistent (Tableau 1 *Dynamique législative*, 1990-1992, p. 125). Comparativ, aceiași indicatori pentru perioada 1990-2004 au relevat 72,4% *legi în vigoare* (legi noi), 14,4% fiind modificările legislative la actele normative deja existente: se remarcă o scădere de peste 5 ori raportată la perioada de referință 1994-2004, iar în cazul legilor care modifică acte normative existente, dar în fință după 1989, pentru perioada 1990-2004 se evidențiază o scădere de 14 ori a modificărilor legislative. Din primul eșalon de legi, nou-intrate în vigoare, menționăm:

reglementarea domeniilor ce vizează apărarea, lupta împotriva corupției, industria, educația, transporturile, mediul înconjurător, comunicațiile. Cea de-a doua categorie a modificărilor legislative a vizat justiția, drepturile omului, dreptul de proprietate, comerțul și relațiile consulare și diplomatice, iar în categoria privind legile create imediat după 1989, modificările s-au materializat în abrogări și/sau edictări de noi norme în domenii ca privatizările, legislația electorală sau mass-media. Autoarea analizează amănunțit aspecte legislative, precum durata de timp în care o lege este în vigoare, conținutul legii, modul în care a luat ființă, amendamentele, raportul cu Guvernul și observă categorii de legi care se pretează ori sunt supuse modificării într-o măsură mai mare decât altele, de exemplu cele din domeniul financiar-fiscal, al dreptului muncii ori protecției sociale, justiției, comerțului sau administrației publice.

Într-adevăr, legislația din domeniul public al dreptului este mult mai mobilă și dinamică, schimbările succedându-se cu rapiditate, cu atât mai mult cu cât societatea românească ieșea din dezmoarteala regimului politic unic și trecuse la pluripartidism și economie de piață.

Autoarea apreciază întregul proces legislativ, analizând și etapele prin care legile sunt promulgate prin intermediul Președintelui României și chiar urmărindu-le eventualele disfuncționalități, sesizate inclusiv la Curtea Constituțională.

Același demers științific este realizat și pentru perioada 1992-1996, când s-a exercitat un alt mandat parlamentar, cu alte configurații politice și o altă stare a eșafodajului politic. Astfel, opoziția politică se coaliza în jurul Convenției Democrate Române (CDR), orientarea politică majoritară fiind a Partidului Social Democrat din România (PDSR). Atât în Camera Deputaților, cât și în Senat erau prezente numeroase partide și formațiuni politice precum FDSN, PUNR, PSM, PRM, UDMR, PDAR.

Folosind același model de analiză Irina Nicoleta Ionescu evaluează și prezintă, alături de contextul politic, și contextul socio-economic și pe cel instituțional, bineînțeles fără a pierde din vedere, în tot acest ansamblu de conjuncturi, activitatea parlamentară și rolul Parlamentului în crearea politicilor publice. Sunt prezentate din nou atât acțiunile proprii Parlamentului, ca și creație legislativă, cât și cele născute prin intermediul delegării legislative. Astfel, potrivit Tabelului 2 (Tableau 2 *Dynamique législative*, 1992-1996, p. 155) sunt prezentate ca procent legile în vigoare/adoptate în legislatura 1992-1996, respectiv 70,6% față de 72,4% în perioada 1990-2004; procentul de modificare a legilor pentru legislatura 1992-1996 a fost de 27,3% față de 14,4% în perioada 1990-2004, iar pentru anii 1989, 1990, 1991 și până la începerea legislaturii din 1992 s-a modificat un procent de 12,3% față de 11,8% aferent perioadei 1990-2004.

Autoarea critică numărul mare de legi abrogate ceea ce a condus spre vid legislativ și, implicit, la o instabilitate în numeroase domenii. În această perioadă, se argumentează că, în ciuda manifestării pregnante a puterii executive în crearea politicilor publice, rolul Parlamentului României a crescut, inclusiv prin importanța chestiunilor reglementate, ceea ce a condus la o maturizare a Parlamentului României, favorizată însă și de fragilitatea Executivului.

A treia legislatură luată în studiu a fost perioada 1996-2000, destul de variată colorată politic și cu orientare externă vădită spre Uniunea Europeană și spre Statele Unite ale Americii. Nu trebuie să fie omis faptul că se putea vorbi despre crearea de politici publice ce vizau preaderarea și aderarea României la UE. Sunt analizați aceiași parametri: contextul socio-economic, contextul instituțional, analiza activității legislative a Parlamentului României și a rolului jucat în elaborarea politicilor publice. Apreciem că autoarea a considerat etapa politică mult mai complexă

din multe puncte de vedere, cu tensiuni ce au dus la căderea/existența mai multor Cabinete ministeriale și prim-miniștri: Victor Ciorbea, Radu Vasile, Mugur Isărescu.

Ca fenomene sunt remarcate falimentele Băncii Agricole și a Băncii Bancorex, privatizările Petrotel, Romtelecom, Banca Română de Dezvoltare, pentru restructurări fiind vizate RENEL, SNCFR. Prezența FMI se face simțită prin condițiile unui nou Acord *Stand by*, iar în domeniul politicilor de combatere a corupției se înființează Consiliul Național de Acțiune contra Corupției și Crimei Organizate fiind destructurate și anihilate grupări infracționale ce au stat la baza Țigaretă II ori au acționat în cazul Bancorex, SAFI etc. În plan internațional, politica de stat a vizat relațiile cu NATO și UE.

Abordarea cercetării este mult mai minuțioasă, determinată de complexitatea problemelor politice; de exemplu, analiza activității legislative s-a făcut în privința fiecărei Camere a Parlamentului, s-a evaluat măsura/rata cooperării dintre putere și opoziție, s-a prezentat dinamica actelor normative pentru fiecare Cabinet care s-a succedat la putere și s-au cuantificat ordonanțele de urgență emise. De asemenea, a fost analizată și intervenția altor instituții în elaborarea politicilor publice: deși s-a perpetuat maniera Guvernului de a uza de ordonanțele de urgență, Parlamentul și-a asumat și el un rol activ. Totuși, autoarea constată superioritatea acțiunilor puterii executive față de cea legislativă.

Legislatura 2000-2004 este apreciată ca fiind mult mai stabilă, mai puțin conflictuală, actorii politici și sociali ajungând la o *pace socială*, așa cum autoarea sublinia (p. 204), mare parte din activitatea politică focusându-se asupra activităților ce implicau aderarea la NATO și la UE. Consemnăm existența pluripartitismului, fiind reprezentate în Parlament PSD, PUR, PNL, PRM, PD, UDMR. Contextul socioeconomic este într-adevăr mai sofisticat, iar procesul de

creare a politicilor publice implică și alți actori, dar se observă acțiunea parlamentară de a modifica sau respinge ordonanțele de urgență-instrumentele Guvernului. Analiza efectuată este incitantă, cu elemente inedite, de mare finețe și constată un impact diminuat al Parlamentului asupra creării politicilor publice. Autoarea motivează și argumentează starea de fapt, indicând cauze atât la nivelul parlamentarilor, cât și ale Parlamentului, în general.

În ansamblu, lucrarea supusă recenziei combină metodele de cercetare cantitative și calitative, pentru realizarea obiectivelor fiind necesare cunoașterea atât sub aspect cantitativ a actelor normative ale Parlamentului și Guvernului, cât și cunoașterea aspectelor calitative privind regimurile politice, actorii sociali ori politicile publice. Alături de amploarea analizei documentare, caracterul original al temei și demersului de cercetare, remarcăm foarte solida trecere în revistă a literaturii de specialitate, fie ea internă sau internațională, clasică sau recentă.

Încheiem această scurtă prezentare a lucrării *Le rôle du Parlement dans la création des politiques publiques en Roumanie postcomunisme* elaborate de Irina Nicoleta Ionescu cu un aspect ce ne-a atras atenția, o afirmație curajoasă și inedită, dar în același timp surprinzător de binevenită, care, deși provine dintr-un alt registru științific, se pliază excelent personalității intrinseci a unei entități politice precum Parlamentul. Este vorba despre un adjectiv pe care autoarea l-a folosit pentru a caracteriza activitatea Parlamentului, într-o manieră excentrică, dar expresivă. Astfel, comportamentul Parlamentului, în ansamblu, ca organism și exponent politic, a fost considerat de natură schizofrenică. Înclinăm spre aceeași apreciere, fiindcă într-adevăr, comportamentul și manifestările Parlamentului au fost în multe rânduri dezorganizate, bizare, inconsecvente sau dimpotrivă exacerbate, imprevizibile și chiar incompreensibile. Pare, într-adevăr,

că întreg tabloul comportamental al organismului Parlament poate fi considerat, așa cum autoarea l-a apreciat metaforic, de această natură.

În final, apreciem că lucrarea *Le rôle du Parlement dans la création des politiquespu-*

*bliques en Roumanie postcomuniste* este de o înaltă calitate științifică și cu un grad foarte ridicat de complexitate. Nu în ultimul rând, autoarea reușește să creeze o veritabilă oglindă a legislaturilor analizate, fără îndoială un demers de mare valoare și utilitate.

**Aurora Elena Gavriș**