

Universitatea Babeş-Bolyai
Facultatea de Ştiinţe Politice, Administrative şi ale Comunicării
Departamentul: Ştiinţe Politice
Cluj-Napoca, 2015

Reforma Guvernanţei Economice a Uniunii Europene în contextul
crizei financiar-economice globale

Rezumatul tezei de doctorat

drd. Adrian Petrice

coordonator ştiinţific prov. univ. dr. Vasile Boari

A. Introducere

A.1. Context

A.2. Scopul tezei

A.3. Rezumatul pe capitole al tezei

B. Consideraţii metodologice

B.1. Designul cercetării

B.2. Analiza de discurs

B.3. Instrumente retorice şi lingvistice relevante în identificarea cadrelor de legitimare a reacţiei la criză în discursurile SOTEU şi SOTU (2010-2014)

C. Limitări şi direcţii viitoare de cercetare

*** cuvinte cheie:**

guvernanţă economică, UEM, criza economică, globalizare, reforma guvernanţei economice UE, retorică economică, criza datoriilor suverane, naraţiuni despre criză, legitimizare

A. Introducere

A.1. Context

Confruntate cu cea mai gravă criză financiară și economică de după Marea Depresiune din anii '30, democrațiile occidentale au reacționat prin politici monetare și fiscale contraciclice la o scară nemaîntâlnită pe timp de pace. Aceste măsuri nefiind suficiente, statele au intervenit pentru salvarea sistemului financiar prin măsuri excepționale: ca urmare a efortului de *bail-out*, deficitul și datoriile publice au explodat. Cu toate că reacția inițială la criză a fost similară în SUA și în Europa, începând cu anul 2010, odată cu escaladarea crizei datoriilor suverane, Uniunea Europeană (UE) și-a schimbat semnificativ răspunsul la criză. În timp ce SUA a continuat cu o politică monetară expansionistă și o politică fiscală orientată pe promovarea creșterii economice, în Europa discursul s-a mutat înspre nevoia de disciplină și responsabilitate, stabilitatea și reducerea datoriilor publice devenind obiectivele majore promovate în cadrul Uniunii Europene. Ne raportăm la actuala criză ca la un moment important de răspântie (*eng. critical juncture*) care a expus încă o dată paradoxurile și tensiunile integrării europene, mai ales în privința Uniunii Economice și Monetare (UEM). Actuala criză a forțat UE să fie realistă în privința posibilităților sale, să își clarifice prioritățile și să își reformeze guvernanta economică.

Adoptând premisa prevalenței deciziilor politice (adoptate la nivel interguvernamental) asupra politicilor macroeconomice promovate la nivelul UE, ne-am raportat la Reforma Guvernantei Economice a Uniunii Europene ca la o schimbare de narațiune, analizând retorica aferentă acestui proces: într-un fel, reforma reasează și respune “povestea” Uniunii Europene ca proiect politic. Criza și reforma, angajamentul politic ferm în favoarea stabilității și reducerii gradului de îndatorare și evitarea deficitelor bugetare poate plasa pe termen lung UE într-o poziție radical diferită prin comparație cu SUA și cu status-quo’ul UE de dinainte de criză. Deși interesul nostru pentru criza financiar-economică și reacțiile la criză ne atrage în mod inevitabil în logica unei comparații SUA vs UE, intenția noastră nu e de a da verdicte sau prescripții privind care reacție e mai potrivită și de ce; ceea ce încercăm în schimb este să înțelegem de ce UE a ales să răspundă în mod specific astfel (angajament pentru stabilitate, reforme în sensul promovării disciplinei fiscale și reducerii gradului de îndatorare) și cum a fost justificat politic acest viraj spre disciplină. O analiză în cheie retorică a reacției europene la criză oferă piste importante în determinarea ideilor și argumentelor influente în modelarea Reformei Guvernantei Economice Europene ca reacție la criză.

A.2. Scopul tezei

Scopul nostru este să explorăm felul în care UE legitimizează, intern și extern, procesul de reformă pe care l-a inițiat ca reacție la criză. Mulți au considerat criza, sau mai bine zis, maniera în care UE gestionează această criză, ca fiind un moment decisiv pentru continuarea UE ca proiect politic. La fel, și noi considerăm că perspectivele diferite asupra crizei și rezolvării acesteia pe care UE și SUA le-au îmbrățișat pot avea consecințe pe termen lung asupra celor două sisteme de guvernare. Întrebarea la care încercăm să răspundem este “cum și de ce s-a schimbat retorica oficială și reacția UE la criză, de la momentul inițial (2008), când abordarea era cvasi-Keynesiană, bazată pe politici macroeconomice anticiclice și stimularea economiei, susținute prin deficite și creșterea nivelului datoriilor publice, până la situația actuală, în care, începând cu anul 2010 accentul se pune pe importanța disciplinei fiscale și reducerea gradului de îndatorare a statelor membre?”

A.3. Rezumatul pe capitole al lucrării

Pentru a putea avea o înțelegere cât mai corectă asupra guvernării economice europene în context global, considerăm că anumite clarificări conceptuale precum și o analiză a modului în care globalizarea influențează locul și rostul statului în exercitarea suveranității la modul general, cu particularitate în domeniul economic, sunt absolut necesare. Astfel, în **primul capitol** am urmărit evoluția conceptului de putere și autoritate publică în contextul globalizării, integrării și regionalizării, prezentând schimbarea semnificativă a accentului dinspre guvernare spre guvernare. Incidența tot mai crescută a termenului de guvernare, în detrimentul celui de guvernare trece dincolo de o preferință lingvistică, semnificând o mutație relevantă, o schimbare semnificativă a perspectivei asupra modului în care autoritatea, reglementarea și controlul sunt percepute și exercitate în era globalizării. După cum arătăm în primul capitol, relația dintre globalizare și guvernare este interdependentă, întrucât emergența unor noi actori și a unor noi condiții impuse de fenomenul globalizării în peisajul social și politic al secolului XX au determinat redefinirea și reșezarea conceptului clasic de guvernare și înlocuirea din ce în ce mai frecventă a acestuia cu cel de guvernare.

În acest capitol am inventariat și am prezentat pe scurt principalele direcții de dezbateri și școli de gândire din perspectiva impactului globalizării asupra statelor: *globaliștii*, *internaționaliștii* și *transformaționaliștii*. *Globaliștii* pretind că statul a devenit irelevant și învechit odată cu globalizarea, incapabil să facă față noilor provocări. *Internaționaliștii* (sau scepticii) mențin

perspectiva că statele rămân cei mai importanți actori în arena internațională. *Transformaționaliștii* aduc o perspectivă mai echilibrată și mai nuanțată, care deși e mai degrabă centrată pe state, deci mai apropiată de perspectiva internaționaliștilor, admit că datorită provocărilor asociate globalizării statele și-au schimbat rolurile și capacitățile, fiind nevoite să se adapteze noilor condiții. Distincția dintre stat și societate devine mai difuză, iar o urmare a acestei tendințe este că locusul autorității nu mai este atât de important: statele recurg la mecanisme de reglementare indirectă pentru a-și exercita controlul și influența în sfera publică, uneori delegându-și, alteori împărtășindu-și suveranitatea (*pooled sovereignty*). Tocmai datorită acestei flexibilizări ale distincțiilor dintre stat și societate, influența socială a autorității publice poate crește.

Esența tranziției dinspre guvernare spre guvernanță este reglementarea. Odată cu lărgirea conceptului, guvernanta fiind mai largă, mai inclusivă, putem spune că a avut loc o lărgire a bazei de reprezentare, pe de o parte, însă și un nivel crescut de reglementare și control asupra întregii societăți prin adăugarea constantă de reglementări în noi sfere ale vieții și societății. O participare crescută poate atrage, și de cele mai multe ori implică și un nivel extins al controlului statului asupra societății, chiar dacă efectul este ambivalent: și cetățenii au mai mult control și mai multe pârghii pentru a influența regulile jocului într-un sistem politic mai inclusiv. Distincte de școlile de gândire clasice care evaluează rolul statelor în contextul globalizării mai sus amintite (*globaliștii, realiștii(scepticii) și transformaționaliștii*), există perspective care nu opun în mod necesar guvernarea guvernantei, iar accentul nu cade strict pe discuția despre suveranitatea statelor, într-o logică antagonizantă (ca și cum ar fi în mod necesar o tensiune între globalizare și suveranitate, sau guvernare și guvernanță). Mai apropiate de tabara transformaționalistă, aceste perspective semnaleză o tranziție de la “Big government” la “Big governance”, sugerând că transformările aduse de globalizare și mutația spre guvernanță indică spre niște state care, deși aparent au suferit o erodare a suveranității (înțeleasă în sens classic), sunt în alte privințe mai versatile și mai capabile în a-și exercita influența. Într-o era a transformărilor majore, a creșterii complexității și interdependenței datorate globalizării, atât guvernul cât și guvernanta se pot extinde simultan.

În nici un alt domeniu nu a fost testată atât de serios suveranitatea statelor ca în domeniul economic. Într-o economie globală, capitalul transnațional și instituțiile financiare internaționale modelează și influențează spațiul de manevră al statelor în privința politicilor macroeconomice în moduri nemaiîntâlnite înainte de liberalizarea circulației capitalului. Ca reacție la noile provocări, și din dorința statelor de a-și menține relevanța și influența pe scena relațiilor economice internaționale,

au existat tendințe de integrare, de formare a unor blocuri economice. Cel mai pregnant exemplu de integrare, acompaniată de constructivism supranațional, cu un impact semnificativ asupra suveranității statelor membre este Uniunea Europeană.

Pe lângă discuția despre globalizare și suveranitate, din perspectiva rolului statelor, am încercat să aducem clarificări conceptuale într-un domeniu aflat încă în faza de “dezordine creativă” (*creative disorder*), și anume teoriile guvernantei. Literatura despre guvernanta este vastă însă încă lipsesc definiții operaționale larg acceptate care să ducă la consens în jurul unor paradigme consacrate. Diverse abordări ale guvernantei acoperă continuumul dintre două perspective divergente asupra guvernantei: perspectiva cosmopolită, respectiv cea realistă.

Din perspectivă cosmopolită, guvernanta e un concept mai puternic decât cel de guvernământ, fiind mai inclusiv, accentuând importanța proceselor, nu doar a structurilor. Dintr-o perspectivă realistă, puternic ancorată în concepte precum suveranitate și putere, guvernanta, în ciuda faptului că e un concept mai larg, e considerat a fi și un concept mai slab, pentru că nu reușește să clarifice relațiile de responsabilitate. Această lipsă de atribuire clară a responsabilității e percepută ca o piedică în calea eficienței proceselor de luare a deciziilor cu privire la stabilirea normelor și implementarea reglementărilor în sfera publică.

Dintre multitudinea de definiții și teorii ale guvernantei, am selectat ca fiind în mod particular relevant pentru lucrarea de față un model al guvernantei centrat pe legitimitate. Conform acestui model, legitimitatea derivă din stabilitatea și acceptabilitatea regulilor și poate fi evaluată pe două dimensiuni: legitimitate de input (sunt evaluate procesele: respectarea procedurilor democratice, respectul pentru domnia legii), respectiv legitimitate de output (focalizată pe rezultate: capacitate, eficiență și acceptare populară). (Scharpf, 1997)

Având acest model pe două dimensiuni în minte, adoptăm o definiție care are atât o componentă descriptivă, cât și una normativă: *guvernanta este stabilirea, adoptarea și implementarea regulilor jocului pentru a spori legitimitatea în spațiul public* (Kjaer, 2004). Așa cum am arătat deja, legitimitatea derivă atât din democrație, cât și din eficiență. Cele două dimensiuni sunt complementare.

Indiferent de ce perspectiva am adopta, în mod cert, creșterea incidenței termenului de guvernare, deseori preferat celui de guvernare, indică înspre o schimbare substanțială a manierei în care autoritatea este percepută, conceptualizată și manifestată ce depășește o simplă preferință lingvistică.

Al doilea capitol discută starea disciplinei economice, propunând o perspectivă integratoare, care încearcă să recupereze o dimensiune mai holistă a economiei ca știință socială, reconciliind, dintr-o perspectivă eclectică preocuparea pentru rigoare cu aspirația de a înțelege complexitatea dinamicilor economice în contextul lor filosofic, istoric, instituțional și social. Știința economică nu este doar metodă. Are și un suflet, chiar dacă e îngropat adânc.

Recenta criză financiar economică, resimțită la nivel global, a încurajat discuții fundamentale legate de rolul economiei ca știință, redefinind așteptările și încurajând dezbateri filosofice care ridică inclusiv problema fundamentelor științei economice. În încercarea de a găsi explicații privind cauzele și modurile de manifestare ale crizei, cei angajați în dezbateri au fost adesea provocați să evalueze premisele fundamentale pe care e construit edificiul epistemologic al diverselor teorii economice și școli de gândire economică. Prin urmare, tot mai mulți membri ai comunităților epistemice sunt dispuși să își pună acele întrebări fundamentale care duc dezbateri în zona expunerii și discutării asumțiilor fundamentale, care până acum erau implicite.

Multe s-au scris despre criză, iar una din impresiile pregnante este că acum este epoca de aur a filosofilor economici. În acest capitol, la rândul nostru, indicăm spre nevoia de a regândi rolul expertizei economice în modelarea politicilor economice. Deoarece criza din 2008 a luat prin surprindere comunitatea economiștilor, s-a spus că asistăm nu doar la o criză financiară și economică, ci și la o criză a profesiei economice. Un efect al crizei a fost creșterea vizibilității abordărilor heterodoxe, unele indicând spre nevoia de a readuce considerații de ordin moral în centrul gândirii economice, puternic afectate de pozitivism. Criticile din zona heterodoxă, în general pretind că e nevoie de o reînțoarcere la originile științei economice (în speță la economia politică) și de o recuperare a ontologiei originare, care pune în centrul analizei economice ființa umană și bunăstarea umană. Pare uitat astăzi faptul că arhetipul clasic în jurul căruia e alcătuit tot edificiul epistemologic al economiei, respectiv *homo economicus* era construit cu premise Iudeo-Creștine și era situat într-un context moral: *“Through most of its long history, the liberal tradition was imbued with classical and Christian ideals of dignity, civility and tolerance. It is a superficial conception of*

liberalism that sees it as implying neutrality between different visions of the good. In any case, neutrality is a fiction.” (Skidelsky and Skidelsky, 2012)

Pentru a deveni un domeniu riguros, sofisticat din punct de vedere matematic, economia a trebuit să asume din start o remarcabilă simplificare a ideii de om și a premiselor fundamentale, ceea ce a dus la ideea că economia e studiul alegerilor raționale, un domeniu alocativ, centrat pe ideea că oamenii (agenții economici) au preferințe stabile și acționează întotdeauna rațional, pentru a-și urmări propriul interes, adesea definit din perspectivă utilitaristă. În timp ce aceste evoluții au permis rafinarea teoriilor și metodelor științifice ale economiei, propulsând știința economică spre poziția de “regină a științelor sociale”, cu aspirații similare științelor naturale, ceva s-a pierdut: calculăm mai exact, însă cu prețul ignorării complexității realității studiate. Keynes a exprimat magistral această tensiune când a spus că e mai bine să ai în linii mari dreptate, decât să greșești cu precizie. (“*it is better to be roughly right than precisely wrong*”, Keynes). Limitările științei economice par a fi ignorate, iar așteptările societății ca economiștii să livreze soluții clare la problemele economice confirmă ideea că, cel puțin în accepțiunea populară, economia e privită ca o știință mai apropiată de științele exacte, ignorând faptul că economia, fiind despre om, este o știință eminentemente socială. Poate că așteptarea socială ca economiștii să livreze previziuni macroeconomice, în ciuda unui record nezdruncinat de previziuni greșite, e cel mai clar indicator că așteptările legate de știința economică sunt nejustificat de mari. Isistența pentru menținerea unor premise nerealiste a fost percepută ca fiind singura modalitate de a transforma economia într-o știință pozitivă.

Una din cele mai importante premise, care stă la baza gândirii deterministe în economie este ipoteza ergodică. În esență aceasta presupune că viitorul e doar o umbră statistică a trecutului, că lucrurile —la nivel macro—se întâmplă deterministic. Întrebările legate de sens și semnificație sunt ignorate sau marginalizate, tocmai fiindcă nu pot fi operaționalizate într-o manieră tehnică. Întrebări sensibile, cum ar fi “de ce?” sau “ce anume?” sunt considerate azi mult mai puțin importante în economie decât întrebarea “Cum?”. Tot accentul se mută spre chestiuni legate de metodă. Prin abandonarea oricăror referințe explicite la considerații de ordin moral și a altor considerații, aflate în afara modelului agentului economic rațional, motivat doar de propriul interes și înzestrat cu o rațiune instrumentală care îi permite să estimeze utilitatea, economia politică s-a transformat în economie. Economia politică, odată diversă și bogată din punct de vedere filosofic, s-a transformat, printr-un efort de desocializare și deistorizare într-un domeniu alocativ, preocupat de alocarea unor resurse limitate la nevoi și dorințe în continuă expansiune. Astfel economia s-a izolat de alte

domenii, cum ar fi filosofia, istoria economică sau sociologia, aspirând la statutul de știință naturală, devenind în mod excesiv preocupată cu eficiența, scăpând din vedere importanța examinării obiectivelor și ignorând pe cât posibil discuțiile despre aspecte care, doar pentru că nu se pretează investigării prin metode cantitative, sunt asumate *qua* (i.e. “as if”) irelevante.

Concluzionăm al doilea capitol arătând că, în ciuda încercărilor economiștilor de a face abstracție de considerații normative și în ciuda așteptărilor dinspre sfera politică ca economiștii să furnizeze soluții tehnice la problemele economice ale societății, valorile au o importanță capitală în orice demers științific, inclusiv în știința economică. Prezența valorilor nu este însă un motiv de îngrijorare privind obiectivitatea științei economice. Dat fiind faptul că valorile și judecățile de valoare sunt oricum inevitabile, o recunoaștere deschisă, explicită a acestora, precum și distincția clară între rolul direct și rolul indirect al valorilor în știință asigură integritatea demersului științific și a expertizei în influențarea politicilor publice, totodată punând bazele asumării democratice a responsabilității pentru deciziile de politică macroeconomică. Poate fi astfel evitat pericolul politizării științei, care de multe ori are loc tocmai datorită pretenției nerealiste că știința poate fi neutră din punct de vedere valoric. În loc să pretindem neutralitate, acolo unde neutralitatea nu este doar imposibilă, ci și indezirabilă, e mai bine să ne îmbrățișăm valorile și să le lăsăm să ne conducă în mod explicit. Așa cum spunea economistul ceh Thomas Sedlacek, avem nevoie de mai multă meta-economie, de mai multă investigație filosofică și morală în gândirea economică. Asta nu înseamnă că străduința pentru rigoare și formalizare matematică a economiei nu este atât justificată cât și binevenită. Credem însă că ambele abordări, atât cea pozitivistă cât și cea interpretativă sunt valide, reprezentând două culturi legitime ale gândirii economice (resp. *Mainstream and Mainline*), ambele justificate, nefiind în mod necesar antagoniste, ci complementare. Credem că această tensiune este sănătoasă și poate contribui semnificativ la progresul economiei ca știință.

Al treilea capitol este un studiu al cauzelor crizelor financiare și economice și o încercare de sistematizare și înțelegere a diverselor genuri explicative și narațiuni despre criza recentă. Acest capitol valorifică analizele din primul și al doilea capitol, punând în relație globalizarea și știința economică, cu scopul de a îmbunătăți înțelegerea relației dintre globalizare și felul în care se manifestă crizele financiare și economice într-o lume din ce în ce mai complexă și interdependentă, în care problema unora poate deveni peste noapte problema tuturor, iar crizele regionale se pot metamorfoza rapid în crize globale.

Globalizarea este extrem de evidentă în domeniul financiar; mai ales în acest domeniu, cu cât interdependența crește, cu atât riscul de a experimenta crize globale crește. În ciuda faptului că cercetările despre originea crizelor, precum și studiul empiric al bulelor speculative, al instabilității și al schimărilor bruște în dinamica economiei nu au fost centrale în macroeconomie, dacă ne uităm în istorie, observăm că maniele și panicile economice, deseori generatoare de crize, nu sunt ceva neobișnuit. Atenția disproporționat de redusă față de cercetarea crizelor se explică în principal prin preferința teoriilor economice mainstream pentru echilibru și dinamici incrementale, bazate pe ajustări marginale. Teoriile axate pe echilibru explică satisfăcător perioadele de calm economic, însă nu oferă explicații pentru dinamici disruptive.

Compensând faptul că teoriile economice mainstream acordă puțină importanță crizelor, literatura despre criza economică a explodat ca urmare crahului financiar din 2007-2008, devenind o temă majoră de interes academic și jurnalistic. Deși ex-post au fost oferite multiple explicații, cele mai multe sunt fie incomplete, fie explicații unidimensionale, concentrate pe studii de caz. Există explicații variate, adesea contradictorii, însă nici una din aceste interpretări nu poate în mod individual oferi o explicație satisfăcătoare asupra originilor și mecanismelor de propagare ale crizei financiare și economice, de aceea o analiză comprehensivă trebuie să valorifice toate aceste categorii de explicații. În acest capitol prezentăm principalele categorii de genuri explicative și narațiuni despre criză, majoritatea focalizate pe oferirea de explicații legate de resorturile crizei, precum și cele mai dezbătute chestiuni privind reacția la criză și ieșirea din criză, cu precădere problema datoriilor suverane, a deficitelor și a austerității în Europa. Există tensiuni între viziuni concurente privind ceea ce ar reprezenta reacții adecvate la criză: într-o extremă sunt cei care se focalizează în principal pe critica austerității ca fiind o abordare prea dură și nenesară, o măsură care doar împiedică ieșirea din criză.

De celaltă parte sunt cei argumentează că evitarea efectelor adverse ale crizei prin recurgerea la împrumuturi nu reprezintă o opțiune viabilă, deoarece are potențialul de a pune economiile într-o poziție nesustenabilă, limitând drastic spațiul de manevră și opțiunile de politici macroeconomice ale statelor. Soluțiile indicate sunt reformele structurale și un angajament ferm față de disciplină și responsabilitate fiscală. Acestea reprezintă în viziunea celor care susțin o abordare prudentă, probabilitate premisele unei creșteri sănătoase.

În acest capitol discutăm rolul comunităților epistemice, al consultanței și expertizei în context politic, precum și rolul acestora în influențarea politicilor macroeconomice. Încadrăm această discuție raportând-o la două abordări posibile privind relația dintre expertiza economică și sfera politică, respectiv raționalismul utopic și raționalismul pragmatic. Progresul în științele naturale a determinat apariția unui entuziasm crescut vis a vis de știință și rolul ei în societate, creând iluzia posibilității de a depolitiza societatea, prin apelul la știință și consultarea experților. Această afinitate tehnocratică, consecventă cu raționalismul utopic, nu s-a materializat însă: raționaliștii utopici atribuie lipsa de claritate a obiectivelor politice unei deficiențe intelectuale sau corupției. Există speranța implicită, că—odată depășite aceste impedimente—politica ar putea deveni mai depersonalizată, urmând reguli stabilite “științific”. Pentru raționaliștii pragmatici, ambiguitățile, contradicțiile și paradoxurile sunt ceva de așteptat, atâta timp cât politica reprezintă încercarea de administrare pașnică a unor interese divergente, iar de cele mai multe ori soluțiile agreeate politic reprezintă un compromis, nefiind consistente cu nici un model pur științific sau teoretic.

Amintim că prin natura sa, democrația liberală este suboptimă, dacă o judecăm strict din perspectiva legitimității de output, tocmai deoarece implică negocierea unui compromis în încercarea de a acomoda viziuni divergente, inconsistente și adesea incommensurabile despre “binele comun”. Dacă totuși prețuim libertatea mai mult decât eficiența, s-ar prea putea să fim de acord cu Churchill în a afirma că “democrația este cea mai rea formă de guvernământ, cu excepția tuturor celorlalte care au mai fost încercate din când în când”.

Am argumentat că a critica reacția UE la criză doar din perspectiva lipsei creșterii economice poate fi un demers irelevant, în condițiile în care, în urma creșterii alarmante a datoriilor publice ca urmare a unor intervenții guvernamentale masive în economie (incluzând aici salvarea sistemului financiar), importanța prioritizării creșterii economice a scăzut în relație cu nevoia de stabilitate și de reducere a datoriilor publice. Ceea ce e în general înțeles ca o critică a inabilității UE în a-și urmări propriile obiective, e mai degrabă o critică a direcției pe care Europa a asumat-o (spre deosebire de SUA) începând cu anul 2010 și escaladarea crizei datoriei suverane. Este deci criticată nu capacitatea UE de a-și atinge obiectivele, ci obiectivele ca atare. Această distincție în general lipsește din dezbateră cu privire la austeritate.

După ce am recenzat și analizat cu atenție cantități vaste de literatură pe tema crizei, am ajuns la o concluzie, cu care și încheiem capitolul al treilea, și anume că problemele macroeconomice nu sunt probleme strict tehnice, iar orice încercări de a îmbunătăți situația actuală care nu trec dincolo de abordări tehnice și fundamentalisme teoretice vor eșua în a oferi soluții reale. Pentru a putea înțelege mai bine ceea ce s-a întâmplat și care e calea de urmat în continuare, s-ar putea să fie nevoie să renunțăm la rigoare în schimbul unei doze crescute de realism.

Capitolul patru analizează dintr-o perspectivă rationalist pragmatică criza în Uniunea Europeană și retorica aferentă reformei guvernantei economice a UE; abordarea noastră nu doar tolerează, ci și explică, cel puțin parțial, ambiguitățile și contradicțiile din evoluția instituțională a Uniunii Economice și Monetare (UEM), percependu-le ca pe niște reflecții normale ale unor compromisuri negociate într-un sistem politic supranațional atât de complex cum este UE. În vreme ce ambiguitățile și lipsa de consistență sunt de așteptat chiar și la nivel național, cu mult mai mult aceste provocări devin mai complexe într-un context supranațional în care trebuie negociat un compromis pentru 28 state membre.

Willy Brandt, fostul cancelar german spunea că “istoria Comunității Europene este istoria crizelor sale”. Ultima criză e cea mai recentă și cea mai serioasă de la introducerea monedei unice, Euro. Pentru a oferi un context adecvat ultimelor evoluții, am prezentat pe scurt istoria integrării europene, apoi am făcut o trecere succintă în revistă a principalelor teorii ale integrării.

Cea mai consistentă parte a acestui ultim capitol o reprezintă o analiza critică a arhitecturii instituționale a guvernantei economice. Această analiză e făcută într-o manieră comparativă, atât cross-secțional (comparând reacția UE la criză și reforma cu reacția SUA) cât și longitudinal (comparând schimbările introduse cu ocazia reformei raportându-le la evoluția istorică a UEM).

Am adoptat un model de evaluare pe cinci dimensiuni, luând în considerare *paradigma dominantă, mixul instituțional, natura procesului de luare a deciziilor, răspundere și legitimitate și cadrul legislativ*. Astfel, am evaluat guvernanta economică a UE înainte și după criză/reformă în funcție de aceste cinci dimensiuni.

Dacă evaluăm Reforma Guvernantei Economice Europene în raport cu cele cinci dimensiuni propuse, ținând cont și de contextul global și istoric, reies câteva observații interesante. UE oferă un context politic unic, un cadru instituțional supranațional încadrând state suverane diverse, integrate

economic și politic într-un grad nemaîntâlnit în istorie. S-a spus că UE reprezintă trimuful speranței asupra experienței. În ciuda criticilor virulente și a profețiilor alarmiste care vesteau dizolvarea inevitabilă a UEM, “faptul că Europa a făcut suficient pentru a-și păstra Uniunea Economică și Monetară, și faptul că Euro nu a avut soarta standardului aur (*gold standard*) a fost pentru mulți una dintre cele mai mari surprize ale crizei” (Einchengreen, 2015, pp. 12)

Paradigma economică dominantă în UE este rezultatul unei sinteze, reflectând diversitatea statelor membre, cu toate că orientarea pe stabilitate este o mărturie a influenței disproporționate a Germaniei în guvernarea economică supranațională a UE. (ex: mandatul BCE este să mențină stabilitatea monedei, iar regulile privind coordonarea politicilor fiscale insistă pe nevoia ca statele membre să adopte politici fiscale relativ restrictive și prudente—ambele caracteristici fiind consecvente cu ordoliberalismul german)

Mixul instituțional este asimetric, cu o politică monetară unică, aflată în responsabilitatea unei agenții supranaționale independente (Banca Central Europeană, BCE), care nu are corespondent în vreo formă de guvern economic european. Având în vedere această asimetrie, în centrul pilonului economic se află coordonarea între statele membre. Politicile structurale și cele fiscale sunt reglementate de un amestec inconfortabil de “hard-law” și “soft-law”, iar competențele sunt partajate între nivelul supranațional (UE: Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European) și statele membre (s.m.). S-a spus despre UEM că ar fi un proiect neterminat, sau “înghețat”, cu un design instituțional defectuos. Dacă ne uităm însă cu atenție la istoria și politica din spatele UEM, putem vedea că natura “nedefinită”, asimetria și aspectul de “neterminat” s-ar putea să fie intenționate.

În privința *naturii procesului decizional*, înainte de criză, UEM a avut metodologii diverse în varii domenii de politică. Ca urmare a procesului de negociere dinainte de înființare, UEM s-a constituit ca o formă de guvernare hibridă în care metoda comunitară (“*méthode communautaire*”) a funcționat în paralel cu metoda coordonării deschise (open method of co-ordination—OMC). În centrul ambelor metode, regulile jucau un rol decisiv, deși experiența Pactului de Stabilitate și Creștere (SGP) a arătat o disjunctie între principii și implementare, iar uneori chiar și politicile BCE au sugerat faptul că există mai multă discreție în exercitarea mandatului decât se presupune în general. În 2008 Iain Begg observa că “guvernarea economică a UE scapă în general proceselor politice”.

Dat fiind faptul că centralizarea la nivel supranațional a politicilor fiscal a fost inacceptabilă din punct de vedere politic, armonizarea mixului de politici macroeconomice a statelor membre s-a făcut fie prin modele de coordonare “hard” sau “soft”, fie printr-o combinație a celor două.

Această abordare hibridă avea potențialul de a crea o problemă de legitimitate, uneori procesul de coordonare fiind lăsat indefinit (*“caught in a political no-man’s land between the Member States and the supranational level.”*—Begg, Hodson and Maher, 2003, pp. 74)

Printre urmările reformei adoptate ca răspuns la criză la nivelul UE, pe lângă întărirea componentei de supraveghere a SGP—la nivel supranațional (“six-pack”/“governance package”—EU secondary law), un răspuns ferm la nivel interguvernamental a dus la adoptarea “Compactului Fiscal” (denumirea oficială fiind Treaty on Stability Coordination and Governance—TSCG). “Compactul Fiscal” este un tratat interguvernamental care reafirmă angajamentul politic a statelor membre în a respecta reguli comune privind politicile bugetare. Noua retorică la nivel european insistă pe importanța responsabilității individuale a statelor membre de a-și urmări programele de stabilitate (respectiv programe de convergență pt s.m. din afara zonei Euro). Această abordare interguvernamentală, reglementând paralel și dublând oarecum legislația europeană deja existentă a fost convergentă cu reglementările supranaționale, determinând un pas spre “aproprierea națională” a regulilor deja prezente la nivel supranațional. Prin aderarea la TSCG, statele semnatare se obligă să introducă în constituție sau într-un text de importanță similară reguli care să reprezinte o frână automată împotriva creșterii datoriilor publice (“automatic debt-break”). Introducerea “Semestrului European” reprezintă prima încercare de coordonare ex-ante a politicilor macroeconomice a statelor UE.

Evoluțiile precipitate începând cu 2010, odată cu escaladarea crizei datoriilor suverane în Europa au determinat schimbări în filosofia UEM: de la principiul minimei solidarități (“no bail out clause” – Maastricht) la crearea unui mecanism permanent de asistență pentru statele aflate în dificultăți financiare (EFSF și apoi ESM, European Stability Mechanism). Odată cu crearea noii facilități (ESM), accesul la acesta se face condiționat, în schimbul unui angajament ferm pentru reducerea datoriilor publice și politici fiscale prudente, însoțite de reforme structurale. Crearea ESM a indus și teama că ar fi nevoie să fie folosit, ceea ce a ridicat o problemă de hazard moral (în privința guvernelor s.m.), așa că o preocupare de căpătâi a fost minimizarea probabilității ca ESM să fie folosit. (Au existat discuții pe tema capacității limitate a ESM, în cazul în care, pe lângă Grecia, ar fi apărut probleme similare în state cu o economie mult mai mare decât a Greciei, în principiu Italia

și Spania, și deci, mult mai greu de salvat—exista temerea că resursele ESM ar fi categoric insuficiente în cazul unor nevoi extinse: “not enough fire-power”)

Dat fiind faptul că “valoarea adăugată” a TSCG în termeni de noutate a reglementărilor este aproape insesizabilă, adoptarea unui astfel de tratat internațional are conotații politice și retorice semnificative, marcând o schimbare clară a retoricii la nivel European dinspre bail-outs spre nevoia de responsabilitate a statelor membre, reafirmând încă o odată angajamentul politic pentru moneda unică și semnalând ireversibilitatea Euro.

Criza datoriilor suverane a expus defectele și slăbiciunile structurale ale UEM, reafirmând contradicțiile și dilemele asociate construcției instituționale și politice ale Zonei Euro; cu toate acestea statele din UEM au exprimat un angajament politic ferm pentru menținerea Euro. Mult criticata asimetrie a fost doar parțial adresată, situația fiind influențată spre mai multă integrare fiscală prin reformarea SGP și semnarea TSCG. Reforma a adus reguli mai stricte, iar propensitatea spre stipularea cât mai clară a acestor reguli și introducerea lor în constituții poate fi indicatorul unei lipse de încredere la nivel politic. “Constituționalismul” e adesea perceput ca un mod de a așeza lucrurile dincolo de politică. E notabil totuși faptul că asimetria nu a fost corectată în spiritul metodei comunitare, prin crearea unor instituții supranaționale, ci pe calea apropierei naționale, în urma unor negocieri interguvernamentale a regulilor deja prezente în legislația europeană. Gernamia și Fanța au fost principalii protagoniști ai negocierilor la nivel interguvernamental și promotorii unei adoptării Compactului Fiscal. Încă o dată s-a dovedit faptul că rașinui mai degrabă politice decât economice sunt decisive în modelarea evoluției Uniunii Economice și Monetare.

Felul în care UE a reacționat la criza recentă indică spre o întoarcere la reglementare, o mutare a accentului de pe “soft-law” pe “hard-law” și o creștere a tendinței ca în momente critice deciziile să se ia într-o manieră informală, denotând un proces de securitizare a discursului politic, prin recurgerea la o retorică focalizată pe iminența pericolului și necesitatea de a acționa urgent, chiar în afara regulilor care se aplică în mod ordinar, sau forțând aceste reguli. (Analizele discursurilor politice despre criză identifică o așa zisă retorică *TINA*—“*there is no alternative*”) Tot din perspectiva luării deciziilor, reacția la criza a însemnat o deplasare spre interguvernamentalism în detrimentul metodei comunitare.

Reforma a însemnat un viraj dinspre o abordarea cvasi-Keynesiană, orientată pe creștere și bazată pe stimulare fiscală spre insistența de a duce politici fiscal prudente, orientate pe stabilitate. Tot odată s-a produs și o mutare accentului dinspre importanța criteriului datoriei spre reducerea ratei de îndatorare.

Având în vedere natura reflexivă și performativă a discursului politic în influențarea reacțiilor la criză, în ultima parte a tezei am făcut o analiză comparativă a discursurilor *State of the Union* din SUA și EU între anii 2010-2014, cu scopul de a identifica ideile care au fost cele mai influente în modelarea reacțiilor la criza financiară și economică. Printr-o analiză cantitativă, dublată de considerații calitative am identificat similarități, diferențe și paternuri ilustrative pentru înțelegerea felului în care reacțiile diferite ale UE și SUA la criza financiară și economică au fost legitimate la nivel de discurs politic.