

Guvernarea economiei în era globalizării

Ion Bucur

Profesor universitar doctor
Universitatea București

***Abstract.** World and national economic governing is an essential premise of the political stability and democratic evolution. In this study are approached theoretical and practical aspects of the economic governing. Theoretical acquisitions in this field highlight multiple perspectives of approaching and difficulties to characterize this complex and multisized phenomenon. A possible theory of governing the economy needs to use some concepts and mechanisms particular to more scientific fields (political science, economy, cybernetics, the theory of systems and others). The dynamic character and the instability of the present system of governing imposed the analysis of the factors and conditions which have generated the crises of the national and world economic governing. In this context, there are identified the forms of manifesting the instability (lack of legitimacy, transparency and democratic responsibility), and also the direction of necessary action to implement an efficient and responsible economic governing.*

Key words: global governance; economic governance; public governance; private governance; governance without government; multi-level governance.

O privire retrospectivă

Dezbaterile suscitade de fenomenul guvernării ocupă un loc important pe scena mediatică și se concretizează într-o prolifică literatură politică și economică.

Achizițiile teoretice din acest domeniu pun în evidență perspectivele multiple de abordare, precum și dificultatea caracterizării acestui fenomen complex și multidimensional.

Insuficiențele abordărilor tradiționale provin din vastitatea temei, lipsa unei baze teoretice bine conturate și încheiate, precum și din faptul că problematica sa specifică nu aparține unui singur domeniu științific.

Cu toate că există un număr important de lucrări și studii consacrate acestui subiect, uneori discursul este caracterizat prin confuzii și imprecizii terminologice, recursul la mituri și ficțiuni și preferința pentru abordări ideologice în detrimentul celor științifice.

Surse majore de controversă în abordările actuale se datorează și faptului că este analizat un fenomen în evoluție, guvernarea reprezentând încă o realitate

incomplet construită. Deși nu reprezintă un fenomen nou, guvernarea economică trebuie regândită permanent și adaptată la noile exigențe și mutații intervenite pe plan politic și economic.

Un rol important în această direcție revine creșterii capacității de a conceptualiza noile realități, precum și intensificării preocupărilor pentru elaborarea unei posibile teorii a guvernării, care să cuprindă fundamentele sale ideologice și economice, principiile, normele și politicile de promovare, precum și finalitățile urmărite. Totodată, problematica teoretică a guvernării trebuie să clarifice dimensiunea și anvergura guvernării, capacitatea de performanță, contradicțiile și limitele, sistemele, practicile și modelele utilizate.

Importanța pe care o are buna guvernare în dezvoltarea economică trebuie conjugată cu legitimitatea conferită de modificările intervenite în exercitarea rolului economic al statului, de necesitatea asigurării eficienței economice, dezvoltării democratice și libertății umane. Natura economică

a marilor probleme cu care se confruntă societatea evidențiază, odată în plus, contribuția guvernării la asigurarea stabilității politice și evoluției democratice.

Configurarea actuală a guvernării economice se fundamentează pe originile sale, precum și pe modalitățile anterioare de existență, care s-au transformat în decursul timpului. Cercetarea caracteristicilor sale necesită o analiză dinamică, în care accentul să fie pus pe condițiile de viabilitate și de funcționare a sistemelor guvernate.

Multă vreme, cunoașterea asupra politicii a fost sinonimă cu știința guvernării. Problemele sale de bază, premisele și resorturile economice și politice, tipurile și practicile de guvernare fac trimitere permanentă la concepte, instrumente și tehnici de investigare specifice științei politice, economiei, ciberneticii și teoriei sistemelor. Astfel, teoria guvernării utilizează concepte precum autoritate, putere, stat, administrare, control ș.a., dar și elemente specifice teoriei și politicilor micro și macroeconomice.

Guvernarea actuală trebuie tratată în strânsă legătură cu ordinea economică internațională, cu procesele de integrare și regionalizare economică, precum și cu alte tendințe de mare importanță pentru economia politică internațională.

Analiza retrospectivă a evoluției conceptului de guvernare permite nu numai evidențierea principalelor etape caracteristice trecerii de la o interpretare simplistă la accepțiunea sa modernă, dar și a varietății perspectivelor de abordare.

O primă distincție necesară se referă la raportul dintre stat și guvernare, precum și la sensul economic și politic al guvernării. Din punct de vedere istoric, guvernarea a precedat statul și, prin urmare, esențială nu este corelarea prea strânsă a activității de guvernare cu existența unei structuri statale.

În evoluția sa, concepția despre guvernare se remarcă prin opțiunile privind conținutul și finalitatea urmărită.

Dacă la Platon guvernarea însemna exercitarea artei conducerii, Machiavelli respinge ideea de guvernare în sensul de conducere. Astfel, guvernarea își pierde funcția de dirijare pentru a se concentra asupra puterii și, odată cu aceasta, se propune o nouă definiție: arta de a concilia interesele particulare.

Hobbes și Bodin nu depășesc cadrul politic al analizei, arta guvernării constând în întregime în aptitudinea de a obține supunerea.

În aceste condiții, guvernarea are, în esență, funcția de a menține ordinea.

Sensul politic al guvernării apare în evul mediu târziu, iar deosebirea dintre stat și guvernare începe să se accentueze în secolul al XVI-lea.

Din a doua jumătate a secolului al XVII-lea, cele două noțiuni se despart, iar guvernarea devine o funcție a puterii. De acum înainte, are loc redefinirea obiectivelor guvernării în funcție de nevoile statului, și nu de binele comun.

O nouă dimensiune a guvernării este schițată de primii teoreticieni mercantiliști, aceea de a administra economia publică. Astfel, la Hobbes politica practică este îndreptată în direcția „economicului”, în sens larg, de administrare, iar pentru Rousseau guvernarea desemnează economia publică.

Delimitarea după anumite criterii a unor etape în evoluția conceptului de guvernare are menirea de a pune în evidență tranziția de la o viziune morală la una politică, elementele de continuitate între concepția medievală și cea clasică, precum și redefinirea regulilor guvernării. (Senellart, 1998, pp. 32-35).

Civilizația capitalismului modern a fost realizată prin mobilizarea puterii publice, în condițiile guvernării economice naționale. De altfel, pe tot parcursul secolelor al XIX-lea și al XX-lea, statele naționale europene au dezvoltat capacitatea de a guverna economia, utilizând puterea publică pentru a controla activitatea economică și rezultatele pieței în interesul „public”, în scopul prezervării coeziunii sociale.

Tendința de internaționalizare a economiei, condusă inițial prin decizii politice și apoi prin forțele pieței, a condus la mutații semnificative în privința activismului statal și în substanța politicilor naționale.

Promovarea practicilor de guvernare de tip neoliberal a contribuit la transformarea graduală a sistemelor naționale de guvernare economică, în cadrul cărora un rol crescând a revenit pietelor.

Deplasarea permanentă în forma și funcțiile statului, precum și în domeniul practicilor de guvernare se reflectă în gradul de relevanță al guvernării naționale și în capacitatea statului de a se confrunța cu tendințele expansioniste ale unei guvernări mondiale, supranaționale.

Identificarea forțelor care au subminat statul-națiune și tendința de transformare a sa într-un stat semisuveran (Peter Karzenstein) sau postsuveran (Peter Drucker) reclamă un răspuns adecvat la o nouă dilemă: dacă sistemele suveranității naționale sunt mai favorabile pentru activitățile de guvernare comparativ cu sistemele internaționale care nu sunt investite cu puteri suverane.

Regândirea și reconstrucția modului de intervenție a statului și a capacității sale de acțiune trebuie să se bazeze pe o percepție adecvată a realităților actuale, în cadrul cărora devin tot mai manifeste recrudescența practicilor intervenționiste, revenirea în forță a reflexelor protecționiste și tendința de „internalizare” a unor probleme internaționale și de „internaționalizare” a unor probleme interne. În timp ce guvernarea anterioară se fundamentează pe principiul suveranității statelor naționale, instaurarea unei noi ordini internaționale va constitui o nouă formă de guvernare.

Delimitări conceptuale

Deși este considerat un neologism la modă, originea și semnificațiile conceptului de guvernare au suscitat numeroase controverse. Ambiguitatea și caracterul său

polisemic sunt generate și de utilizarea sa extensivă (guvernarea întreprinderii, guvernare locală și regională, guvernare mondială).

Atestat în Franța de mai bine de cinci secole, acest concept este utilizat astăzi cu o semnificație apropiată de sensul inițial al guvernământului, acela de ansamblu de reguli și instituții care contribuie la asigurarea reglării (Piriou, 2002, p. 58). Rădăcinile etimologice ale „guvernării” se regăsesc în cuvintele grecești „kybernetes” și „kybernan”, care înseamnă „a conduce” și „pilot sau cârmaci” (aceeași rădăcină din care derivă și termenul „cibernetică”). Într-o asemenea interpretare, guvernarea reprezintă procesul prin care o organizație sau societate se conduce și în cadrul căreia elementele centrale sunt comunicarea și controlul (Rosenau, 2005, p. 46). Totodată, se consideră necesară extinderea utilizării conceptului de guvernare în afara sistemelor naționale și internaționale, în relație cu alte organizații și sisteme sociale.

Sintetizarea numeroaselor accepțiuni conferite guvernării permite desprinderea a două tendințe. Pe de o parte, conceptul de guvernare desemnează un set complex de structuri și procese deopotrivă publice și private. Pe de altă parte, „guvernarea” este considerată sinonimă cu „guvernul”. Într-o asemenea accepțiune, guvernarea se referă la caracteristicile asociate în general cu sistemul de administrare națională (Weiss, 2005, p. 68). În contrast, analiștii ai relațiilor internaționale utilizează astăzi acest termen aproape exclusiv pentru a descrie fenomenul dincolo de sinonimul pentru „guvern” și autoritatea legală prin care politicile sale sunt investite.

Identificarea bazelor guvernării trebuie să pornească de la evidențierea schimbărilor rapide și radicale petrecute în ultimele decenii, precum și a consecințelor lor asupra puterii și autorității statului.

O asemenea analiză oferă și premisele necesare răspunsului la întrebarea dacă și în ce măsură este posibilă o guvernare efectivă în condițiile absenței autorității centrale (governance without government).

După cum se poate remarca, guvernarea nu este sinonimă cu guvernul, deși în ambele cazuri se impune prezența unor sisteme de reguli. Însă, în timp ce guvernul își desfășoară activitatea pe baza autorității formele, prin intermediul puterii politice, pentru a asigura implementarea anumitor politici, guvernarea vizează activități care pot sau nu să decurgă din responsabilități stabilite legal și formal și care nu se bazează în mod necesar pe puteri politice. Cu alte cuvinte, guvernarea reprezintă un fenomen mai cuprinzător decât guvernul și se referă la instituțiile guvernului, dar și la mecanisme informale și nonguvernamentale, care asigură satisfacerea anumitor nevoi sociale. În timp ce în cazul guvernării sistemul de reguli poate funcționa numai dacă este acceptat de majoritate, guvernele pot funcționa chiar în condițiile manifestării unei largi opoziții față de politicile promovate. Așadar, guvernarea în afara guvernământului presupune

mecanisme reglatoare într-o anumită sferă de activitate, care funcționează efectiv chiar dacă nu sunt investite cu autoritate formală (Rosenau, Czempiel, 1992, p. 5).

Profunde transformări privind natura și locul autorității, legitimitatea și structura statului oferă bazele necesare pentru reexaminarea guvernării și a guvernului.

Realitățile caracteristice noului mediu economic au generat procese specifice prin care practicile și politicile naționale au fost ajustate la exigențele economiei mondiale.

În condițiile globalizării producției și ale epuizării modelului actual de reglare, se manifestă tendința de reasezare continuă a autorității, deopotrivă, în exterior, către entități supranaționale și, în interior, către grupuri subnaționale. În condițiile deplasării locului autorității, guvernarea poate avea loc în afara guvernului.

Definițiile actuale ale guvernării variază substanțial datorită sensurilor sale multiple și perspectivelor de abordare, ceea ce le imprimă drept caracteristici esențiale diversitatea, generalitatea și imprecizia.

Prin urmare, orice tentativă de a elucidă conținutul, formele, mecanismele și politicile guvernării trebuie însoțită de precizările de rigoare privind natura sa (guvernare economică, guvernare politică), nivelul de exercitare (guvernare locală, regională, mondială), caracteristicile instituțiilor (guvernare publică și guvernare privată) ș.a.

Contribuții teoretice importante menite să acopere realitatea complexă a guvernării s-au datorat atât unor cercuri academice, cât și unor instituții internaționale cu preocupări în acest domeniu. Un rol deosebit în popularizarea acestui concept l-a avut academicianul american James N. Rosenau, preocupat, deopotrivă, de conceptualizarea noilor realități, precum și de clarificarea sensului exercitării guvernării în afara guvernământului.

Instituirea și promovarea practicilor unei bune guvernări s-au datorat Băncii Mondiale, care a publicat în anul 1992 Raportul „Governance and Development”. Acest nou proiect se referă nu numai la reforme instituționale, ci și la exercitarea puterii. Într-o manieră extinsă, este definită modalitatea exercitării puterii în managementul resurselor economice și sociale necesare dezvoltării unei țări. Esența concepției care a fundamentat acest nou proiect l-a reprezentat asigurarea compatibilității democrației în concepția managerialistă a rolului statului.

Guvernarea economică mondială a făcut obiectul unui raport elaborat de Consiliul de analiză economică din Franța în decembrie 2001. De asemenea, la începutul anilor '90 a fost creată, la inițiativa lui Willy Brandt, Comisia de guvernare globală, pentru a reflecta organizarea lumii după încheierea războiului rece.

Multitudinea de abordări s-a concretizat în existența mai multor definiții ale guvernării care, deși surprind anumite caracteristici comune, accentuează aspecte referitoare la domeniile și nivelurile de exercitare, structuri

și procese definitorii, mecanisme și instrumente de realizare, obiective și finalități urmărite ș. a. Pe lângă aspectele cu caracter general, pot fi remarcate caracteristici tehnice și ideologice în privința practicilor și politicilor de guvernare.

Există, astfel, definiții care se concentrează pe corelarea guvernării cu exercitarea puterii și autorității, precum și pe mecanismele de elaborare și aplicare a unor reguli și decizii. În accepțiunea OECD, guvernarea semnifică utilizarea autorității politice și exercitarea controlului în societate referitor a managementului resurselor în scopul dezvoltării economice și sociale. Pentru PNUD, guvernarea reprezintă exercitarea autorității politice și administrative în scopul gestionării problemelor unei țări la toate nivelurile. În acest proces sunt cuprinse mecanisme, procese și instituții prin care cetățeni și grupuri își armonizează interesele, își exercită drepturi legale, își asumă obligațiile și mediază diferendele (Weiss, 2005, pp. 69-70).

Institutul Internațional de Științe Administrative concepe guvernarea ca procesul prin care membrii societății exercită puterea și autoritatea, influențează și adoptă politicile și deciziile referitoare la viața publică și la dezvoltarea economică și socială.

Există și alte definiții, care se orientează cu precădere către setul de valori, norme, procese și instituții prin care societatea se dezvoltă, precum și tendința de a accentua rolul statului și al societății civile la nivel local, regional și global. Astfel, guvernarea este corelată cu modul de concepere și elaborare a regulilor prin care sunt alocate valorile în societate sau este concepută ca un ansamblu de tranzacții prin care regulile colective sunt elaborate, legitime, puse în aplicare și controlate (Lamy, Laidi, 2002, p. 200).

În accepțiunea mai largă a Comisiei de Guvernare Globală, conținutul procesului de guvernare este reflectat de metodele prin care indivizi și instituții publice și private organizează și conduc problemele comune.

De altfel, guvernarea globală (mondială) pune în evidență dimensiuni noi ale acestui proces, conceput ca o filosofie a acțiunii colective prin introducerea obligației de a asigura un anumit echilibru între diferite „forțe” ale societății, stat, piață și societate civilă.

Reflecțiile teoretice în acest domeniu permit identificarea a trei caracteristici care pun în evidență raporturile dintre schimbarea globală și mondializarea economică, regimurile internaționale și organizațiile cu vocație mondială.

Guvernarea mondială este concepută ca un ansamblu de procese prin care sunt adoptate și puse în operă deciziile colective, în domeniile dezvoltării economice și sociale, într-un context de cooperare și compromis actorilor privați susceptibili de a influența abordarea unor probleme internaționale. Reputații specialiști James Rosenau și Ernst – Otto Czempiel definesc guvernarea globală ca un ansamblu de reglementări care nu provin întotdeauna de la o autoritate

oficială și care sunt produse prin proliferarea rețelelor într-o lume tot mai interdependentă.

Pentru a putea surprinde complexitatea noii scene internaționale, este propusă o viziune mai largă a guvernării mondiale în care să fie incluse atât instituțiile și organizațiile formale care stabilesc sau nu reguli și norme de guvernare pentru ordinea mondială, precum instituții statale, organizații interguvernamentale sau cvasi-supranaționale, cât și actori transnaționali, precum organizații sau grupuri de presiune care urmăresc obiective și scopuri în afara cadrului suveranității naționale (Paquin, 2005, p. 84). Din multitudinea nuanțurilor conceptuale rezultă că guvernarea globală se referă la o problematică mai vastă decât cea a organizațiilor și instituțiilor oficiale prin care este susținută sau nu administrarea afacerilor internaționale. Sistemul Națiunilor Unite și guvernele naționale reprezintă, cu siguranță, referențialul guvernării globale, dar constituie numai o componentă a ansamblului. Se consideră chiar necesară depășirea acelei viziuni restrânse, conform căreia numai instituțiile oficiale la nivel național și internațional sunt considerate relevante. Prin urmare, este propusă o abordare mai largă, în care să fie incluse regulile la toate nivelurile activității umane în care urmărirea obiectivelor prin exercitarea controlului are repercusiuni transnaționale. Pe baza acestei rațiuni conceptul de guvernare este utilizat pentru a desemna mecanismul de comandă al unui sistem social și acțiunile sale prin care se asigură securitatea, prosperitatea, coerența, ordinea și continuitatea sistemului.

Guvernarea economică: între criză și reformă

Schimbările rapide și profunde ce caracterizează mediul geopolitic și instituțional reclamă adaptarea permanentă a sistemelor de guvernare la noile exigențe. Calitatea acestor sisteme trebuie apreciată în contextul intensificării mondializării economice și al influențelor ideologice asupra politicilor globale exercitate de liberalizarea politică și economică.

O analiză critică a funcționării guvernării într-o lume cu interdependențe complexe pune în evidență caracterul său nefuncțional.

Gradul de tensiune existent și incapacitatea modului de guvernare de a face față sfidărilor globalizării, precum și eșecurile înregistrate de unele soluții universale sunt dovezi clare ale caracterului inadecvat și al crizei pe care o traversează guvernarea mondială și națională actuală.

Dificultățile manifestate în organizarea economiei mondiale se manifestă pe fondul contestării formelor actuale ale mondializării și al cerințelor promovării unei guvernări renovate.

Devin tot mai evidente conexiunile dintre ordinea economică internațională, capacitatea de a guverna economia mondială și provocările mondializării și regionalizării economice.

Configurația actualii guvernări economice mondiale este consecința aranjamentelor ulterioare celui de-al doilea război mondial și este dominată de o paradigmă centrată pe instituțiile economice internaționale și pe suveranitatea statelor naționale. Acutizarea crizei și necesitatea reformării mecanismelor și formelor prin care se guvernează economia mondială se află în strânsă legătură cu cei doi piloni pe care s-a edificat.

Amploarea și profunzimea consecințelor acestei crize asupra economiei mondiale și entităților naționale au condus la intensificarea dezbaterilor teoretice în scopul de a evidenția insuficiențele guvernării contemporane, factorii și condițiile care au condus la apariția și amplificarea crizei în acest domeniu și, mai ales, de a identifica căile și modalitățile prin care se poate renova și reforma actuala guvernare. În general, studiile consacrate acestei problematici au avut un caracter sectorial, limitându-se la abordarea unor aspecte secvențiale și la depistarea unor surse potențiale de conflict între nevoia și capacitatea de guvernare.

Stabilitatea sistemului economic multilateral edificat în contextul postbelic este ulterior perturbată de o triplă ruptură: politică, odată cu sfârșitul împărțirii lumii; geografică, pe măsura apariției unor noi țări participante la schimbul mondial de bunuri și capitaluri; tehnică, datorită noii revoluții a tehnologiilor informației și comunicării, care a contribuit în special la creșterea considerabilă a mobilității capitalurilor.

Insuficiențele guvernării economiei contemporane sunt generate de numeroși factori și cauze multiple, care se manifestă în contextul apariției de noi forme de organizare economică și socială, care transcend frontierele naționale sau care acționează independent, al expansiunii capitalismului mondializat și al crizei actualii ordini economice internaționale.

Criza guvernării economiei mondiale are un caracter multidimensional și a fost amplificată de multiplicarea crizelor economice și financiare înregistrate la jumătatea anilor '90. Formele sale de instabilitate se referă cu precădere la crizele financiare, volatilitatea excesivă a burselor și piețelor valutare, fragilitatea unor instituții financiare ș.a.

De asemenea, un rol semnificativ în extinderea și adâncirea crizei îl au mișcările antimondialiste, consecințele nedorite ale liberalizării financiare, precum și faptul că sistemele economice sunt mult mai integrate decât politicile care urmăresc reglarea acestora.

Adeptii necesității reformării actualului sistem de guvernare economică invocă și considerente de legitimitate, transparență și responsabilitate democratică în activitatea principalelor instituții economice și financiare internaționale.

În acest context, se remarcă profunda criză de legitimitate a acțiunii colective internaționale atât pe planul conceperii și explicării obiectivelor, cât și din punct de vedere al modalităților de adoptare și aplicare a deciziilor.

Apariția instituțiilor multilaterale cu vocație mondială a avut un impact semnificativ asupra procesului de decizie pe scena internațională. Bazate pe principiul specializării, aceste instituții asigură reglarea externalităților între țări, au vocația de a pune în aplicare acțiunea colectivă și oferă anumite servicii entităților naționale.

Autoritățile de reglementare multilaterală (FMI, OMC, BCE) reprezintă chintesența protoguvernământului mondial, iar împreună cu statele naționale și ceilalți actori asigură o veritabilă reglare internațională (Cohen, 2001, p. 21).

Studiul guvernantei instituțiilor internaționale pune în evidență absența unei structuri instituționale adecvate, care să preia funcțiile cedate de statele naționale, precum și inadaptația instituțională la evoluțiile economiei. Față de o economie aflată în plin proces de mondializare, instanțele internaționale se află, într-o bună măsură, sub controlul statelor.

Totodată, panorama instituțiilor de guvernare globală evidențiază existența unei arhitecturi internaționale incomplete și dezechilibrate, influența exercitată de țările dominante și de ideologia neoliberală asupra autorităților de reglare multilaterală, precum și existența unui sistem de guvernare eterogen ale cărui caracteristici sunt vechimea și marile dezechilibre dintre instituții.

Slăbirea sistemului de reglare a economiei mondiale, bazat pe statele naționale, se înregistrează pe măsura modificării raportului de forță pe plan mondial, a creșterii numărului de țări care joacă un rol semnificativ pe scena mondială, a accelerării liberalizării economiei mondiale, precum și a sporirii influenței corporațiilor transnaționale și a reducerii puterii statelor naționale.

Criticele la adresa instituțiilor de gestiune a acțiunii comune internaționale vizează două categorii de aspecte: absența unei misiuni clar definite și care să facă obiectul unui larg consens și lipsa responsabilității și a controlului politic (Tirole, 2002, p. 291). Cerința pentru o responsabilitate politică sporită se manifestă în contextul în care unele organizații internaționale sunt deja eminentamente politice, iar altele înregistrează o tendință generală de dezangajare politică (independența băncilor centrale, crearea de agenții de reglare independente, nesubordonate puterilor politice).

Obiectivul privind democratizarea instituțiilor economice globale trebuie realizat în condițiile în care asupra lor se exercită un control redus din partea statelor naționale, pe măsura transferării unor competențe naționale de reglare. În condițiile globalizării, instituțiile majore de guvernare economică și-au sporit puterea și influența, ceea ce diminuează semnificativ controlul direct exercitat din partea statelor. Lipsa de responsabilitate se datorează caracterului nedemocratic al structurilor de elaborare a deciziilor. În concluzie, structurile de guvernare globală nu pot fi reprezentative, responsabile și transparente în afara scrutinului efectiv al alegerilor naționale (Ravenhill, 2005, p. 365).

În condițiile transferării de competențe către autorități internaționale, statul național pierzând rolul de depozitar al legitimității democratice, se manifestă tot mai pregnant cererea pentru reprezentativitate democratică directă.

Constatarea multiplelor lacune ale sistemului actual de guvernare și incapacitatea lui de a face față sfidărilor globalizării necesită măsuri urgente de întărire a comunității internaționale de guvernare.

Perspectivile de reformare a instituțiilor internaționale, cu rol central în guvernarea economiei mondiale, constituie un subiect major de controversă.

Numeroase voci reclamă un control politic sporit asupra FMI, solicitare surprinzătoare întrucât politizarea reprezintă problema fundamentală a acestei organizații.

FMI face obiectul unor critici legate de modul de adoptare a deciziilor, de marja de transparență și de punere în aplicare a deciziilor.

Există însă și opinii în viziunea cărora nu s-ar impune reformarea profundă a modului de funcționare a instituțiilor internaționale, preferând menținerea regimului de subordonare față de autoritățile naționale, care reprezintă cel mai bine propriile interese naționale și internaționale. Astfel, SUA promovează o organizare liberală a relațiilor internaționale și se arată favorabile recentrării activității FMI și Băncii Mondiale asupra misiunilor lor de bază. Dacă pentru FMI esențiale sunt condițiile în materie de politică economică, pentru Banca Mondială este vorba de condiții politice, regăsite în sintagma de „good-governance”, care are simultan un conținut tehnic, concretizat într-o gestiune publică mai eficientă, dar și un conținut eminent politic, care vizează legătura strânsă între dezvoltarea economică și instituirea unui stat de drept calchiat pe modelele democrațiilor occidentale. Banca Mondială face distincție între trei aspecte esențiale ale guvernării: forma regimului politic, procesele prin care autoritatea este exercitată în gestiunea resurselor economice și sociale și capacitatea guvernelor de a concepe, formula și implementa politici.

Actorii specifici globalizării exercită o influență considerabilă asupra guvernării economiei împreună cu noile instanțe de reglare la nivel mondial. În condițiile despațializării și deterritorializării activității economice, pe măsura slăbirii structurilor statale și naționale, se înregistrează tendința de multiplicare și proliferare a actorilor implicați în dezbaterile de coordonare internațională. Forțe noi și importante precum organizații nonguvernamentale sau instanțe internaționale se manifestă progresiv. Alături de autoritățile publice de guvernare apar autorități și asociații „private”, la nivel global.

Diversitatea și eterogenitatea acestor actori, consecință a amplificării angajării politice și activismului, relevă faptul că guvernarea nu este reductibilă la stat, iar ideea de governmentalitate este simultan interioară, dar și exterioară statului. Statul național intră în concurență cu un spectru larg de actori, precum multinaționalele, organizațiile

internaționale interguvernamentale sau organizații nonguvernamentale.

Pe măsura multiplicării actorilor, societatea mondială înregistrează o compoziție dualistă: pe de o parte, lumea statelor, formată din actori recunoscuți, cu o activitate reglementată; pe de altă parte, o lume „multicentrică”, alcătuită din numeroși actori, care au o autonomie internațională față de state (asociații, actori subetatici ș.a.). Numeroși alți actori „etatici” sunt activi în relațiile internaționale (Paquin, 2005, p. 122).

Odată cu creșterea numărului și influenței noilor actori și parteneri de guvernare, centrul de greutate al politicii mondiale a trecut de la agenții publici ai statului la entități private. Această deplasare de putere are repercusiuni semnificative asupra stabilității relațiilor economice și politice internaționale. Transferul unor decizii importante din sfera publică în sfera privată a contribuit la sporirea influenței actorilor nepublici, o parte din reglarea piețelor fiind asigurată de entități nestatale. Instituții financiare private precum fonduri de pensii, fonduri de investiții, companii de asigurare au devenit actori principali în antrenarea și mobilizarea unor resurse financiare internaționale considerabile. De asemenea, actori privați dețin o parte importantă a lichidităților internaționale, provocând o pierdere semnificativă a competențelor autorităților monetare publice. În aceste condiții, autoritățile publice participă la gestiunea monedei alături de marile bănci internaționale.

Apariția de noi autorități la scară mondială contribuie atât la sporirea numărului și complexității instanțelor de guvernare economică, cât și la impunerea unor noi caracteristici procesului de reglare a pieței. Alături de actori globali, se manifestă forțe noi și importante reprezentate de actori nestatali și parastatali, publici, privați și asociațivi, precum și de noi categorii de actori de legiferare, execuție și de evaluare. Noutatea din domeniul guvernării economiei mondiale o reprezintă creșterea influenței și puterii exercitate de autorități „private”, precum și apariția unei noi generații de actori colectivi.

Extinderea rolului autorităților nestatale și a actorilor nepublici se manifestă în contextul modificării interacțiunii lor cu actorii etatici și al realizării unui nou parteneriat public-privat.

Organizațiile publice reprezintă simultan operatori pe piață și reglatori ai acesteia, ceea ce pune în discuție problema autorităților de reglare independente. În ultimele decenii, contribuții semnificative la activitate de reglementare revin unor instanțe nestatale și a unor actori care ocupă un loc intermediar între stat și piață.

În sens larg, actorii privați contribuie la elaborarea, legitimarea, punerea în aplicare și controlul normelor internaționale care pot să influențeze valorile promovate prin mondializarea economică. Au fost identificate trei mari categorii de putere: autoritățile pieței, reprezentate de actori economici privați; autorități morale, sub forma ONG și

mișcări sociale transnaționale; autorități ilicite (una dintre caracteristicile mondializării economiei contemporane o reprezintă influența sporită a activităților ilicite).

Evidențierea principalelor tendințe care privesc conținutul și sfera actorilor guvernării economice necesită și alte precizări. Astfel, utilizarea nediferențiată a noțiunilor de putere și autoritate poate fi generatoare de confuzii. Pentru specialiștii din domeniul științei politice, autoritatea se referă la capacitatea, implicită sau explicită, de a exercita puterea recunoscută ca legitimă. Cum această distincție nu este întotdeauna regăsită, există și tendința de a considera că puterea exercitată de actorii nonetatici nu este legitimă.

De asemenea, trebuie precizat că acțiunea publică nu este strict identificată cu cea a autorităților publice. La nivel internațional, acțiunea publică este rezultatul interacțiunii între state, firme și organizații internaționale și are drept corolar multiplicarea autorităților nevote, nealese (Cohen, 2001, p. 117).

Pentru guvernarea economiei mondiale, trebuie remarcat și rolul important exercitat de actorii societății civile. Asociațiile civice asigură funcția de legitimare a guvernării.

Statul și guvernarea economică națională

Procesele definerii pentru actuala globalizare economică determină ample și profunde mutații asupra guvernării economiilor naționale.

Practicile și politicile tradiționale de guvernare nu mai corespund complexității crescânde a sistemelor guvernate și noilor condiții impuse de transformările pe plan politic și economic.

Punerea în discuție a calității sistemelor naționale de guvernare economică se datorează faptului că autoritatea, legitimitatea și capacitatea statului de a produce și de a implementa eficient politici sunt erodate și subminate atât din interior, cât și din exterior.

Rolul statului, al autorității politice și al politicilor economice sunt definerii pentru transformarea graduală a sistemelor naționale de guvernare economică. În consecință, devine necesară studierea implicațiilor globalizării economice asupra eficacității acțiunii colective a statelor, modelelor de administrare a economiei și politicilor guvernamentale.

Opiniile privind starea guvernării economice naționale sunt variate și dominate, pe de o parte, de predicții apocaliptice despre abdicarea și decesul statului național, iar, pe de altă parte, de viziuni optimiste care susțin menținerea statului ca referință de identificare politică și gestiune economică.

Studiile și analizele întreprinse nu sunt ferite de pledoarii ideologice și se bazează într-o mai mică măsură pe analiza științifică riguroasă a factorilor și condițiilor care imprimă anumite caracteristici actualei guvernării economice exercitate la nivel național.

Ambiguități și confuzii provin nu numai din neînțelegerea adecvată a naturii și complexității relațiilor

dintre economie și politică, piață și stat, public și privat, dar și din tendința de a transfera „tarele” statului asupra guvernării economiei. Se remarcă, de asemenea, imprecizia termenilor utilizați pentru desemnarea tendințelor în evoluția puterii și autorității statului (ex. resurgență, reșezare, eclipsă ș.a.). Reprezentarea configurației actuale a guvernării naționale este și consecința numeroaselor confuzii între criza formei statului și criza statului național, între practicile și politicile de guvernare, puterea economică și capacitatea statului de a guverna economia, puterea și autoritatea statului, guvernare și intervenției ș.a.

Diversitatea și caracterul contradictoriu al unor opinii exprimate de reprezentanți marcantă ai științelor politice și economice pot fi justificate, parțial, din constatarea paradoxurilor ce caracterizează guvernarea contemporană: mondializarea, care provoacă o diminuare marcantă a puterii sau capacității de intervenție a statului, este, în parte, rezultatul politicii statului, nivelul de internaționalizare pe care l-a atins economia mondială reinstituie nevoia de stat-națiune, nu în sens tradițional, ci ca principal mecanism de legătură între nivelul internațional de guvernare și comunitățile organizate ale lumii avansate (Hirst, Thompson, 2002, p. 383) ș.a.

Analiza tendințelor guvernării naționale și raporturile sale cu guvernarea regională și mondială necesită cercetări interdisciplinare bazate pe respectarea unui minimum de cerințe metodologice.

Puterea de persuasiune a autorității statale este reflectată de evoluția funcțiilor guvernului și a obiectivelor de politică economică. Atitudinea față de problemele economice derivă atât din ideologia dominantă, cât și din logica și eficiența intervenției statului în viața economică.

Creșterea contribuției guvernului la activitatea economică a constituit una dintre temele centrale ale istoriei secolului al XX-lea. Ulterior, imperativele de austeritate care au caracterizat gestiunea economică au determinat o tendință de dezangajare a statului.

Teza care proclamă criza legitimității statului și creșterea vulnerabilității sale în fața forțelor globalizării este purtătoare de numeroase ambiguități.

Nu este clar pe deplin dacă pretinsul declin al statului reprezintă o tendință seculară, ireversibilă sau dacă această teză servește mai degrabă ca instrument ideologic în vederea susținerii unor interese.

În paralel cu ideea care susține diminuarea rolului economic al statului (rolling back the state), au fost avansate și opinii care susțin necesitatea refacerii capacității statului de a promova dezvoltarea economică (bringing the state back in). Mai mult, se consideră că numai un stat puternic poate interveni și exercita un rol activ într-o economie de piață (free economy-strong state).

Experiența ultimelor decenii a demonstrat că aranjamentele statului-bunăstării (wellfare-state) nu sunt compatibile cu liberalizarea internațională, iar schimbările necesare au impus prezența puternică și reglatoare a statului (workfare-state).

Se poate constata, așadar, existența unor reacții diverse la adresa virusului statal. Unele atitudini sunt marcate de o evidentă ambivalență (în același timp a se proteja de stat și a fi protejat de stat, privatizarea câștigurilor și socializarea pierderilor ș.a.) și manifestări paradoxale (opoziția față de „big government”, dar ferventa susținere a executivului). Mijloacele de acțiune ale statului constituie obiect al dezbaterilor politice, adesea marcate la accente polemice: dimensiunea optimă a guvernului, repartizarea sarcinilor între sectorul public și sectorul privat, rolul bugetului public în realizarea echilibrului macroeconomic, limitele datoriei publice ș.a.

Cheia deslușirii mutațiilor survenite în guvernarea economiei naționale rezidă în analiza consecințelor globalizării asupra puterii și autonomiei statului, precum și asupra capacității sale reglatoare.

În concepția unor autori, mondializarea contemporană este responsabilă de criza statului-națiune. Scepticii, dimpotrivă, consideră mondializarea un mit care nu afectează în mod real politica și capacitatea statelor, care își conservă aptitudinile și capacitatea reglatoare a raporturilor interne și externe. Se contestă, astfel, unele consecințe ale mondializării, care este de esență exclusiv economică. De fapt, impactul globalizării asupra capacității autorității și suveranității statelor este complex. Este evidentă o anumită retragere a statului, dar nu este tot atât de evidentă implicarea globalizării în acest proces. Ceea ce nu înseamnă că globalizarea nu are implicații asupra statului național (Ravenhill, 2005, p. 237). Relația complexă și uneori paradoxală dintre globalizare, democrație și statul național presupune atât analiza impactului globalizării asupra statelor, cât și a impactului statelor asupra globalizării.

Majoritatea opiniilor clamează criza statului, imposibilitatea de a se mai opune forțelor pieței, precum și diminuarea funcțiilor sale reglatoare.

Concomitent cu marginalizarea guvernării economiei naționale, o parte a prerogativelor sale sunt difuzate la nivel regional și mondial, dar și în sens descendent, la nivel subnațional. Ca urmare a subminării capacității statului de a guverna economia, se extind guvernarea regională și mondială în detrimentul guvernării naționale. Practicile

globalizării au transferat puterea dinspre națiuni spre spațiul global și au afectat considerabil capacitatea statelor de a crea și de a implementa politici macroeconomice. Procesele de denaționalizare, privatizare și alte reforme au condus la pierderea puterii economice a statelor și la transformări profunde în natura și locația autorității.

În condițiile declinului și pierderii progresive a autorității reale a statului, o parte a funcțiilor guvernării este acum îndeplinită prin activități care nu mai sunt inițiate de guvern.

Pierderea de influență a entităților naționale în raporturile lor cu piața și cu societățile multinaționale a condus la apariția statului virtual, caracterizat printr-o slabă capacitate de producție pe propriul teritoriu, în favoarea unei puternice capacități de concepție (Paquin, 2005, p. 60).

Guvernarea actuală, exercitată în condițiile preponderenței factorilor economici, trebuie să țină cont de realitățile începutului de mileniu.

Direcțiile de realizare a reformei guvernării se întrepătrund cu cerințele restructurării economiei mondiale și exigențele regândirii procesului de globalizare. Viitorul incert al economiei globale reclamă instituirea unui nivel minim de guvernare economică internațională, care să cuprindă obiective și standarde comune. A promova o guvernare efectivă a economiei globale necesită eliminarea cât mai rapidă a disjunctiei dintre distribuția internațională a puterii economice și distribuția autorității de elaborare a regulilor, în cadrul instituțiilor internaționale (Gilpin, 2004, p. 262).

Reformarea guvernării economice vizează cu precădere instituțiile, actorii și formele prin care este realizată și trebuie concepută pe baze politice solide și stabile, care să garanteze prosperitatea economică mondială. S-au prefigurat două mari orientări posibile, complementare între ele, pentru edificarea unei guvernări mondiale mai eficiente: realizarea unei organizări mondiale similare cu cea a statelor, a unei forme de consiliu mondial supranațional cu rol de coordonare a diferitelor instituții internaționale. Aceasta presupune o construcție instituțională complexă, pe baza unei viziuni normative și acceptate, întărirea puterii instituțiilor specializate și organizarea relațiilor lor cu societatea civilă (Prager, 2002, p. 351).

Bibliografie

- Cohen, E. (2001). *L'ordre économique mondial*, Fayard
- Gilpin, R. (2004). *Economia mondială în secolul XXI*, Editura Polirom
- Hirst, P., Thompson, G. (2002). *Globalizarea sub semnul întrebării*, Editura Trei
- Lăidi, Z., Lamy, P., „La gouvernance, ou comment donner sens à la mondialisation”, in *Gouvernance mondiale*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2002
- Paquin, S. (2005), *Economie politique internationale*, Montdiestien
- Piriou, J. P. (2002). *Lexique de sciences économiques et sociales*, Editions La Découverte
- Prager, J.C. (2002). *La politique économique aujourd'hui*, Ellipses
- Ravenhill, J. (2005). *Global Political Economy*, Oxford University Press
- Rosenau, J., Czempiel, E.O. (1992). *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rosenau, J., „Governance in the twenty-first century”, in Wilkinson R., *The Global Governance Reader*, Rontledge, 1995
- Senellart, M. (1998). *Artele guvernării*, Editura Meridiane
- Tirole, J., „La gouvernance des institutions internationales”, in *Gouvernance mondiale*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2002
- Weiss, T. (2000). „Governance, Good Governance and Global Governance”, in Wilkinson R., *The Global Governance Reader*, Rontledge