

PIAȚA E POLITICĂ

Guvernanța europeană și politica muncii
de la criza financiară la pandemie

ROLAND ERNE

University College Dublin

SABINA STAN

Dublin City University

DARRAGH GOLDEN

University College Dublin

IMRE SZABÓ

Corvinus University, Budapest

VINCENZO MACCARRONE

Scuola Normale Superiore, Firenze

Traducere din limba engleză de

VASI MOISA și SABINA STAN

CUPRINS

<i>Figuri și tabele</i>	ix
<i>Mulțumiri</i>	xi
<i>Prefață la ediția în limba română</i>	xv
<i>Abrevieri</i>	xix
1. Introducere	1
PARTEA I: CADRUL ANALITIC	
2. Guvernanța economică europeană și politica muncii	15
3. O schimbare de paradigmă în modul de înțelegere a integrării UE și a politicii muncii	43
4. Cum putem stabili orientarea prescripțiilor NGE ale UE?	61
5. Contextualizarea prescripțiilor NGE ale UE și designul cercetării	85
PARTEA II: GUVERNANȚA ECONOMICĂ A UE ÎN DOUĂ ARII DE POLITICI PUBLICE	
6. Guvernanța UE în relațiile de muncă și oponenții săi	111
7. Guvernanța UE în servicii publice și oponenții săi	155

PARTEA III: GUVERNANȚA ECONOMICĂ A UE ÎN TREI SECTOARE

- | | |
|---|-----|
| 8. Guvernanța UE în serviciile de transport și opoziții săi | 195 |
| 9. Guvernanța UE în servicii de apă și opoziții săi | 239 |
| 10. Guvernanța UE în servicii de sănătate și opoziții săi | 271 |

PARTEA IV: ANALIZĂ COMPARATIVĂ ȘI EVOLUȚII POSTPANDEMICE

- | | |
|--|-----|
| 11. Politica muncii și prescripțiile NGE
ale UE de-a lungul anilor și sectoarelor | 315 |
| 12. Reorientarea regimului NGE al UE după izbucnirea
pandemiei de COVID-19 | 359 |
| 13. Orientarea regimului NGE al UE postpandemic
și opoziții săi | 379 |
| 14. Concluzii | 415 |

<i>Glosar</i>	421
---------------	-----

<i>Referințe</i>	427
------------------	-----

1. INTRODUCERE

Știm că piața nu a funcționat. De aceea suntem aici.¹

1.1 Scopurile și obiectivele cărții

Până la criza din 2008, influența Uniunii Europene (UE) asupra relațiilor de muncă și serviciilor publice a luat mai degrabă forma unei integrări orizontale prin piață decât cea a unei integrări verticale a politicilor publice sub auspiciile autorităților UE (Erne, 2018). Arhitecții pieței unice și ai uniunii monetare europene erau convinși că presiunile orizontale prin piață vor duce la convergența dorită a politicilor naționale de muncă și sociale. Statele membre și sindicatele din UE s-au pus de acord să își coordoneze politicile sociale și de muncă peste granițele naționale (Erne, 2008), însă regimul de guvernanță economică pe mai multe niveluri al UE nu era un sistem integrat pe verticală, în care UE să exercite o dirijare autoritară asupra relațiilor de muncă și asupra statelor bunăstării naționale. Pentru majoritatea guvernelor și a liderilor mediului de afaceri, chiar și simplul interes acordat de autoritățile UE relațiilor de muncă sub egida guvernanței UE însemna o intervenție excesivă în treburile lor (Léonard et al., 2007).

¹ Răspunsul reprezentantului Comisiei Europene (DG ECFIN) la un comentariu privind ideologia neoliberală și de piață liberă „eșuată” a UE și a FMI. Forumul Organizației Internaționale a Muncii/Comisia Europeană: The Governance of Policy Reform in Ireland, Government Buildings, Castelul Dublin, 7 decembrie 2012, Roland Erne, observator participant.

Cu toate acestea, după 2008 liderii politici și ai mediului de afaceri din Europa și-au pierdut credința în piețe care se autoguvernează, conștientizând faptul că piața unică și uniunea monetară europene de atunci generaseră dezechilibre economice majore, care amenințau să dinamiteze UE. Fără prea multe formalități, Comisia a aprobat mai întâi salvarea financiară a băncilor, în contradicție cu dispozițiile Tratatului UE destinate să prevină atât acordarea ajutoarelor de stat către societățile private, cât și deficitele bugetare excesive. Ulterior, Comisia, Parlamentul și Consiliul au înlăturat blocajele instituționale care împiedicaseră până atunci o integrare verticală a politicilor UE în domeniul social prin adoptarea unui pachet de șase legi ale UE, care a permis Comisiei Europene și Consiliului (organele executive ale UE)² să prevadă modificări ale politicilor în domenii până atunci ferite de intervențiile verticale ale UE. De atunci, toate statele membre ale UE sunt obligate să participe la un ciclu anual de prescripții, supraveghere și executare a politicilor specifice fiecărei țări – procesul Semestrului european. Semestrul integrează, într-un singur document, prescripțiile specifice fiecărei țări³ din memorandumurile de înțelegere ale programelor de asistență financiară, Pactul de stabilitate și creștere (PSC) revizuit, noua Procedură privind dezechilibrele macroeconomice (PDM) și Strategia Europa 2020. Deși statele membre ale UE puteau în continuare să nu țină seama de recomandările cu putere slabă de constrângere legate de Strategia Europa 2020 (mai precis, cele menite să „consolideze incluziunea socială”), țările din programele de asistență financiară riscau retragerea acestora de către UE; țările din zona euro cu deficite excesive sau dezechilibre macroeconomice riscau amenzi financiare substanțiale; și *toate* statele membre ale UE riscau retragerea fondurilor structurale ale UE în cazul nerespectării prescripțiilor din MoU, PSC sau PDM ale noii guvernante economice (NGE).⁴ Întrucât Parlamentul și Consiliul au definit dezechilibrele excesive drept

² În cadrul regimului NGE, puterea executivă a UE are două surse: Comisia supranațională și Consiliul interguvernamental al miniștrilor de finanțe (ECOFIN, Consiliul Afaceri Economice și Financiare (figura 2.1). Deoarece acestea trebuie să acționeze împreună pentru a fi eficiente, ne referim la ele în mod interșanjabil ca organe executive ale UE.

³ Prescripțiile NGE sunt segmente ale memorandumurilor de înțelegere sau ale recomandărilor specifice de țară (RST) care implică o instrucțiune de politici publice specifică. Acest lucru este important, deoarece de obicei guvernele și/sau sindicatele nu acționează pe baza textului unitar al memorandumurilor de înțelegere sau al RST-urilor, ci pe baza prescripțiilor specifice conținute în acestea. Unitățile noastre de analiză nu sunt, prin urmare, memorandumurile de înțelegere sau RST-urile, ci cele mai scurte segmente ale acestora care au sens semantic.

⁴ A se vedea tipologia prescripțiilor NGE, realizată de noi, în funcție de puterea lor coercitivă „foarte semnificativă”, „semnificativă” sau „slabă” (tabelul 5.1).

„dezechilibre grave, inclusiv dezechilibre care pun sau *ar putea pune în pericol buna funcționare* a uniunii economice și monetare” (sublinierea noastră) (art. 2, Regulamentul 1176/2011), niciun aspect al elaborării politicilor sociale nu este exclus a priori din domeniul de intervenție al organelor executive ale UE (Erne, 2015). De la criza financiară din 2008, guvernanta UE a trecut astfel prin ceea ce Barroso, fostul președinte al Comisiei, a numit o revoluție silențioasă (ANSA, 2010).

Cu toate acestea, în ciuda naturii sale verticale, regimul NGE nu ar trebui să fie obiectivizat, deoarece sistemele socioeconomice și politice supranaționale nu predetermină răspunsurile actorilor de pe teren (Burawoy, 2000).

Revoluția silențioasă a lui Barroso a deschis într-adevăr posibilități contradictorii pentru sindicatele și mișcările sociale din întreaga Europă. Pe de o parte, dependența NGE de intervenții verticale și supraveghere a făcut ca deciziile luate în numele său să devină mai tangibile, oferind ținte concrete mișcărilor transnaționale contestatoare. Pe de altă parte însă, NGE imită structurile de guvernanta ale corporațiilor transnaționale (CTN) prin utilizarea indicatorilor-cheie de performanță ce pun țările în concurență unele cu altele, constituind astfel un obstacol în calea acțiunilor colective transnaționale (Erne, 2015). De asemenea, prescripțiile verticale și specifice fiecărei țări ale regimului NGE au multiplicat amenințarea contramișcărilor naționaliste, făcând astfel ca acțiunile colective transnaționale ale sindicatelor și mișcărilor sociale să devină cruciale pentru viitorul integrării și democrației europene.

În prezenta monografie, încercăm să înțelegem regimul vertical de guvernanta economică al UE prin intermediul a trei demersuri analitice. În primul rând, dezvoltăm o nouă perspectivă asupra interacțiunii dintre guvernanta economică a UE, politica muncii și democrația UE, propunând o nouă abordare analitică care examinează procesele sociale și economice la nivel nu numai național, ci și transnațional (Stan și Erne, 2021b). În al doilea rând, pornind de la această nouă perspectivă și abordare analitică, considerăm atât integrarea europeană „orizontală” prin piață, cât și cea „verticală” prin politică din perspectiva presiunilor pe care acestea le exercită asupra relațiilor de muncă și serviciilor publice, pentru a descoperi interrelațiile dintre aceste moduri de integrare europeană. După aceea trasăm orientarea de-a lungul axei comodificare – decomodificare a intervențiilor verticale realizate de UE prin legislația europeană și prin prescripțiile NGE în aceste arii. Cu alte cuvinte, clasificăm intervențiile UE în funcție de tentativa acestora de a transforma sau nu munca

și serviciile publice în mărfuri care să fie vândute și cumpărate pe piață (comodificare). Cel mai relevant pentru analiza noastră este prin urmare potențialul prescripțiilor de a promova comodificarea sau decomodificarea relațiilor de muncă și a serviciilor publice. În al treilea rând, analizăm răspunsurile date de sindicate și de noi mișcări sociale la prescripțiile NGE formulate de organele executive ale UE în mai multe arii și sectoare de politici de muncă și sociale. În capitolele finale ale cărții, comparăm patternurile formate de prescripțiile NGE și modalitățile în care protestele sindicatelor și mișcărilor sociale răspund acestora peste granițele naționale. De asemenea, stabilim efectele de feedback ale protestelor asupra procesului de integrare europeană în general și asupra regimului postpandemic NGE al UE în particular. Pe scurt, cartea își propune să ajute cercetătorii, precum și decidenții de politici publice, sindicaliștii și activiștii mișcărilor sociale să înțeleagă mai bine opacul regim NGE, întrucât o astfel de înțelegere este crucială pentru oricine dorește să schimbe structura și orientarea politicilor publice ale acestui regim.

1.2 Designul și metodologia de cercetare

Această monografie analizează structura și orientarea de politici publice ale noului și mult mai verticalului regim de guvernanță al UE în domeniul relațiilor de muncă și al serviciilor publice, de la crearea sa după criza financiară din 2008 și până la suspendarea sa (provizorie) în martie 2020, după izbucnirea pandemiei de COVID-19. În plus, stabilim continuitățile și schimbările din regimul NGE instituționalizate de Parlamentul European și de Consiliu în 2021 prin adoptarea Regulamentului de instituire a mecanismului de redresare și reziliență (MRR).

Concret, stabilim presiunile de integrare orizontală (prin piață) ale UE și intervențiile de guvernanță verticală (prin politică) ce decurg din legislația UE și din prescripțiile NGE în două arii transsectoriale de politici publice (relațiile de muncă și serviciile publice), trei sectoare de servicii publice (transporturi, apă, sănătate) și patru state membre ale UE, și anume Germania (DE), Italia (IT), Irlanda (IE) și România (RO). De asemenea, documentăm și analizăm acțiunile transnaționale contestatare declanșate de sindicate și mișcări sociale ca răspuns la aceste intervenții pornind de la baza noastră de date despre evenimentele transnaționale de protest socioeconomic din întreaga Europă, din 1993 încoace (Erne și Nowak, 2023 , 2025).

Prin selecția a două state mari (DE, IT) și două mici (IE, RO), evităm eroarea comună de a studia NGE a UE fără a lua în considerare pozițiile pe care statele care primesc prescripții NGE *specifice țărilor lor* le ocupă în economia politică a UE. Pentru a facilita o analiză mai aprofundată a cazurilor de studiu, stabilim prescripțiile NGE pentru un grup de patru state, și nu pentru toate cele 27 de state membre. Înțelegerea dinamicii la lucru în NGE necesită o cunoaștere temeinică a procesului de elaborare a politicilor la nivelul UE, a statelor în cauză, a ariilor și sectoarelor afectate, dar și competențe lingvistice corespunzătoare. Dacă clasificăm prescripțiile NGE numai după înțelesul lor nominal, acestea pot adesea să pară ambigue; însă dacă luăm în considerare contextele semantice, comunicative și de politici publice naționale și europene în care aceste prescripții sunt situate, orientarea lor devine mult mai clară.

Comparând diferite arii și sectoare de politici publice, mergem mai departe decât comparațiile tradiționale țară cu țară care domină încă cercetarea comparativă a relațiilor de muncă, a politicilor sociale și a economiei politice. Deși prescripțiile NGE specifice fiecărei țări pot într-adevăr imprima un caracter național conflictului social, NGE rămâne în continuare un regim tot atât de supranațional ca și regimurile de guvernanță corporativă ale CTN pe care NGE le imită.

Cercetarea noastră în mai multe locuri se bazează pe observații realizate la nivelul UE și în Germania, Irlanda, Italia și România. Aceasta ne permite nu numai să facem comparații *țară cu țară*, ci și să comparăm diferite *seturi transnaționale* de prescripții NGE, *arie cu arie* și *sector cu sector de politici publice* putând face inferențe cu privire la factorii structurali care favorizează mai degrabă mișcările sindicale și sociale *transnaționale* decât pe cele care contestă noul regim economic la nivel național. Întrebându-ne dacă prescripțiile NGE privind relațiile de muncă și serviciile publice formează patternuri de promovare a comodificării care sunt similare de la o țară la alta, ne punem problema dacă sindicatele din sectorul public nu le pot politiza mai ușor decât cele din sectorul privat de producție. Într-adevăr, în ciuda faptului că acestea din urmă au fost expuse mult mai mult timp presiunilor orizontale prin piață ale integrării europene, expunerea sindicatelor din sectorul public la prescripțiile verticale ale NGE oferă ținte mai concrete pentru acțiunile lor colective (Szabó et al., 2022).

În cele din urmă, studiul nostru multidisciplinar și multisituat se bazează pe o mare varietate de surse primare colectate între 2008 și 2023, cuprinzând

aproximativ 230 de legi, documente guvernamentale și cauze judiciare din UE, Germania, Italia, Irlanda și România; peste 160 de interviuri cu decidenți de politici publice la nivel național și european, sindicalști și activiști ai mișcărilor sociale; și aproximativ 60 de observații participative la evenimente organizate de instituții ale UE și sindicale (Anexa online; tabelele A1.1-A1.3). Dată fiind această implicare temeinică în terenurile noastre de cercetare pe parcursul mai multor ani, cartea poate fi descrisă ca rezultatul unui proces de „cercetare comparativă lentă” (Almond și Connolly, 2020).

1.3 Planul cărții

În partea I, descriem NGE și prezentăm contribuția noastră teoretică și designul cercetării noastre. Capitolul 2 descrie regimul vertical al NGE adoptat de liderii UE după 2008, acordând o atenție deosebită detaliilor complicate ale regimului pentru a dezvălui mecanismele sale de guvernare. Aceasta duce la trei inovații conceptuale, pe care le aplicăm în studiul nostru și pe care le detaliem în capitolul 3. În primul rând, trecem de la distincția clasică între integrare negativă și integrare pozitivă (Scharpf, 1999) la una care distinge între modurile de integrare orizontală și de integrare verticală (Erne, 2018). În al doilea rând, ne propunem să depășim clasicele paradigme (interguvernamentale sau supranaționale) centrate pe stat din studiul dreptului UE și din științele politice, deoarece am constatat că regimul NGE al UE imită regimul de guvernare corporativă utilizat de CTN pentru a dirija activitățile filialelor lor și ale forței lor de muncă (Erne, 2015). În cele din urmă, urmărim o abordare analitică ce completează studiile existente ale politizării UE, centrate pe stabilirea semnificației opiniilor eurosceptice în dezbateri din mass-media, sondaje de opinie, alegeri și referendumuri, prin studiul politizării UE și la nivelul mezo al politicii intereselor de clasă (Zürn, 2016; Erne, 2023a). La urma urmei, nici în cazul politicii naționale clivajele politice care o structurează nu au fost create în mintea indivizilor la nivel micro și nici nu au fost doar rezultatul schimbărilor sistemice la nivel macro (Bartolini, 2000).

Capitolele 4 și 5 prezintă designul studiului nostru. În capitolul 4, trecem în revistă literatura existentă în domeniu și subliniem limitările sale metodologice: (a) aplatizarea legăturilor semantice dintre termenii de politici publice utilizați în prescripțiile NGE formulate de organelor executive ale UE și (b) neglijarea relațiilor de putere dintre diferiți actori implicați în producerea acestor prescripții. Studiile privind regimul NGE trebuie, într-adevăr, să acorde

mai multă atenție legăturilor dintre orientările prescripțiilor NGE și modurile în care aceste orientări se aliniază sau nu intereselor materiale concrete ale grupurilor sociale. Acesta este un alt motiv întemeiat pentru a studia NGE în legătură cu politica muncii.

Dat fiind rolul intervențiilor comodificatoare în declanșarea protestelor sociale (Polanyi, 2001 [1944]; Szabó et al., 2022; Erne și Nowak, 2023, 2025), vom explica apoi de ce axa comodificare – decomodificare este cea mai relevantă punte de legătură dintre guvernanta economică a UE și politica muncii. Mai apoi, operaționalizăm aceste concepte în ariile specifice ale relațiilor de muncă și ale serviciilor publice, operaționalizare care va ghida ulterior analiza prescripțiilor NGE ale organelor executive ale UE în aceste arii de politici publice.

Dat fiind că prescripțiile NGE sunt emise de organele executive ale UE inegal de la o țară, perioadă și arie de politici publice la altele, designul cercetării noastre trebuie să țină seama și de ordonarea lor ierarhică în scenarii mai largi de politici publice. Capitolul 5 arată cum facem aceasta, mai precis prin stabilirea prescripțiilor NGE în contextul lor semantic, comunicativ și de politici publice. O astfel de analiză necesită însă nu numai o cunoaștere aprofundată a terenurilor și ariilor noastre de cercetare, ci și o abordare comparativă care depășește designul tradițional de cercetare țară cu țară, curent în studiul politicilor sociale și al relațiilor de muncă.

În părțile II și III ale cărții, punem în aplicare designul de cercetare de mai sus. În capitolele empirice 6-10, stabilim mai întâi presiunile orizontale și verticale pe care integrarea europeană le-a exercitat asupra relațiilor de muncă și serviciilor publice înainte de 2008, iar apoi analizăm prescripțiile NGE în cele două arii și trei sectoare pentru cele patru țări selectate, pe o perioadă de unsprezece ani (2009-2019). În partea a II-a, începem cu ariile relațiilor de muncă (capitolul 6) și ale serviciilor publice (capitolul 7).

Capitolul 6 arată că, până la criza din 2008, salariile lucrătorilor și relațiile de muncă au fost modelate mai degrabă de presiuni orizontale prin piață decât de intervențiile politice verticale directe ale UE în aria politicilor de muncă. Această situație a cunoscut o schimbare radicală după trecerea UE la NGE. Am constatat că prescripțiile NGE ale UE privind nivelurile de salarizare, negocierea colectivă și mecanismele de angajare și concediere au urmat o traiectorie consecventă care a favorizat comodificarea muncii în Italia, Irlanda și România, dar mai puțin în Germania. În schimb, Germania a primit prescripții NGE decomodificatoare privind politica salarială, care urmăreau o rațiune