



Institutul
European
din România

ECONOMIA POLITICĂ A PLANULUI DE REFACERE AL COMISIEI EUROPENE

Andrei MOCEAROV

Iulie 2020

Economia politică a Planului de refacere al Comisiei Europene

Andrei MOCEAROV¹

Planul de refacere cu o valoare estimată de 750 miliarde de euro, propus de Comisia Europeană, și prezentat de Ursula von Leyen în fața Parlamentului European, la 27 mai 2020, intitulat *Repair and Prepare Next Generation EU*, a venit în continuarea propunerii Macron-Merkel, din 18 mai 2020, de 500 miliarde de euro. Amândouă planurile au câteva lucruri majore comune:

1. Finanțarea se face printr-un împrumut făcut de UE care urmează să fie rambursat de statele membre mult mai târziu, după 2028, așadar cu o perioadă mare de grație;
2. Bani sunt distribuiți statelor membre prin granturi, împrumuturi și garanții pentru atragerea de investiții private;
3. Obiectivele investițiilor sunt dezvoltarea verde, dezvoltarea digitală și reziliența economiilor naționale.

De la început, trebuie remarcat că Planul de refacere nu reprezintă o intervenție fiscală clasică ce se administrează, de regulă, rapid în timpul crizei și care are rol de stabilizare macroeconomică imediată, ci o propunere de politica economică după criză. Planul de redresare acoperă termenul mediu și lung, nu cel imediat. În schimb, criza imediată este tratată de Banca Centrală Europeană prin pomparea de lichidități fără precedent - 1 350 mii de miliarde de euro - și de pachetele fiscale naționale, care depind

¹ **Andrei MOCEAROV** este inginer, absolvent al Institutului Politehnic București - Facultatea Energetică și economist, absolvent al Academiei de Studii Economice - Facultatea Relații economice internaționale. Din 2008 este doctor în economie. După 1993, a lucrat la Camera Deputaților în calitate de funcționar public parlamentar, ocupând succesiv mai multe funcții de conducere: Șef al Secretariatului Comisiei pentru afaceri europene, Director al Direcției de drept comunitar și Șef al Departamentului pentru studii parlamentare și politici ale UE. În perioada 2013-2017 a fost corespondentul Camerei Deputaților la Centrul european de documentare și cercetare parlamentară (ECPRD).

După 2000, a predat mai multe cursuri de economie și afaceri europene la ASE, în calitate de cadru didactic asociat și la Universitatea Spiru Haret, în calitate de lector universitar. Are o bogată experiență în domeniul afacerilor europene și a participat la numeroase evenimente internaționale cu caracter parlamentar în calitatea de consilier al delegațiilor parlamentare, precum și la conferințe internaționale la care a avut contribuții proprii. A participat în calitate de consilier al delegației României la Convenția privind viitorul Europei care a redactat o primă variantă a Tratatului constituțional, transformat ulterior în Tratatul de la Lisabona. Este membru al Clubului Europa, de pe lângă Reprezentanța Comisiei Europene din România, format din experți în diverse politici ale UE.

Opiniile exprimate în acest material aparțin autorului și nu reprezintă poziția Institutului European din România.

însă de spațiul fiscal actual al fiecărui stat și de capacitatea acestuia de a se împrumuta de pe piețe.

Modul în care se rezolvă crizele majore oferă un indiciu important asupra opțiunii de politică economică de după criză. Am în vedere în primul rând relația stat-piață, relație care a însoțit permanent istoria economică a capitalismului de la începuturile sale și care influențează decisiv relația muncă-capital, până la urmă relația salarii-profituri. Aceasta din urmă reprezintă unul dintre determinanții majori ai creșterii sustenabile. În special, modul în care este finanțată rezolvarea crizei ne spune mult despre opțiunea privind evoluția viitoare a raportului stat-piață/muncă-capital.

În principiu, finanțarea se poate face în 3 feluri:

1. Reducerea/anularea datoriilor istorice;
2. Impozitare;
3. Împrumuturi.

Soluția impozitării permite ca sarcina finanțării să fie mai echilibrat distribuită, pe când soluția împrumuturilor pune greutatea finanțării pe lucrători, pe cetățenii obișnuiți.

Opțiunea principală a Planului de refacere este pentru împrumuturi, chiar dacă planul Comisiei propune câteva surse de finanțare noi, impozite noi la nivel UE. Aceste impozite nu vizează, pe de o parte, locurile în care s-au strâns mulți bani, prin ingenioase optimizări fiscale, adică corporațiile, iar pe de altă parte, au șanse minime să fie aprobate de Consiliul European.

Opțiunea principală pentru împrumuturi, chiar dacă îndulcită *de facto* de o perioadă de grație generoasă pentru rambursarea lor și de dobânzi mici, reprezintă un prim indiciu că asimetria în creștere stat-piață, în sensul creșterii ponderii piețelor și a reducerii ponderii bunurilor publice, se va accentua, cel puțin în deceniul următor.

Există practic un consens între statele membre în favoarea ideii de a permite Comisiei Europene să se împrumute de pe piețele de capital pentru a finanța Fondul de refacere. Consensul se oprește aparent aici. Există o serie de subiecte controversate referitoare la mărimea fondului, echilibrul între granturi și împrumuturi, felul cum trebuie repartizați banii, perioada de funcționare a planului, perioada de grație pentru plata împrumuturilor, monitorizarea felului în care banii vor fi cheltuiți, reformele pe care beneficiarii vor trebuie să le pună în aplicare în schimbul banilor primiți.

„Frugalii”, în frunte cu Olanda, căreia i s-a alăturat Austria, Danemarca și Suedia, doresc ca banii să fie dați doar sub formă de împrumuturi și nu sub formă de granturi, dar mai ales ca împrumuturile să fie însoțite de condiționalități puternice privind reformele structurale. Astfel, Mark Rutte, premierul Olandei, susține că statele care primesc bani trebuie să-și pună „casa în ordine”. Mai mult, Johannes Hahn, comisarul european pentru buget și administrație, cere ca aceste reforme să fie făcute pentru ca statele membre să nu mai ceară în viitor bani de la UE (*interview Financial Times, 31 mai 2020*). Ele trebuie așadar să-și pună casele în ordine pentru a fi în stare să răspundă singure, individual, la viitoarea criză. Nici vorbă așadar de un „moment Hamilton”², cum au încercat unii excesiv de optimiști să-l descrie, ci dimpotrivă, mai degrabă este vorba de abandonarea definitivă a funcției de stabilizare macroeconomică a bugetului UE. Ipoteza conform căreia răspunsul anevoios la crize ar fi cauzat doar de lipsa reformelor în respectivele state membre și nu și de felul în care se transferă beneficiile, pierderile și riscurile pe piața unică, este criticată de mulți economiști.

De exemplu, despre iluzia „casei în ordine” a scris mai demult Tommaso Padoa-Schioppa (*Contre la courte vie. Entretiens sur le Grand Krach avec Beda Romano, Editions Odile Jacob, 2009*), iluzie care constă în a crede că sănătatea monedei euro depinde doar de ceea ce fiecare guvern face în țara lui. Este unul dintre defectele majore ale arhitecturii instituționale a uniunii monetare, care nu a fost remediat nici până astăzi, în ciuda lecțiilor evidente ale crizei financiare din 2007-2009, care a declanșat apoi criza datoriilor suverane în zona euro (*Sylvie Goulard, Mario Monti, De la démocratie en Europe, Flammarion, 2012*).

De asemenea, Daniel Dăianu explică faptul că „ciclurile financiare conduc la fluctuații de activitate economică de mai largă sau mai mică amplitudine, de dinamici de tip «avânt și prăbușire». Nu numai erorile de politică economică internă explică diferențele de competitivitate și dezechilibre de balanță de plăți dintre țările din zona euro.” (*Daniel Dăianu, Controlul dezechilibrelor într-o uniune monetară nu poate fi o problemă strict națională din volumul Băncile centrale, criza și post criza. România și Uniunea europeană încotro?, Editura Polirom, 2018*)

De altminteri, dacă urmărim evoluția construcției bugetului UE din ultimii 20 de ani, putem constata că filozofia economiei politice din spatele lui este apropiată de iluzia

² În 1790, Alexander Hamilton, împreună cu Thomas Jefferson și James Madison, a convins statele americane să fie de acord cu o nouă capitală națională în schimbul asumării de către guvernul federal a datoriilor lor de război.

casei în ordine, de viziunea lui Rutte, a frugalilor. Cum Planul de refacere *Next Generation EU* se așază pe buget, pe Cadrul Financiar Multianual (CFM) 2021-2027, consolidând primii ani 2021-2023, el preia, dacă nu chiar amplifică filozofia de politică economică a bugetului UE. Pentru a înțelege așadar rațiunea Planului de relansare, trebuie mai întâi să înțelegem rațiunea actuală a bugetului UE.

Trei mari evoluții au marcat economia politică integrată cadrelor financiare multianuale în ultimii 20 de ani.

1. **Strategia Lisabona.** Lansarea, în anul 2000, a Strategiei Lisabona (continuată cu Strategia EU 2020), a adus pe scenă obiectivul competitivității și al reformele structurale atașate acestui obiectiv. Acest lucru a influențat din ce în ce mai mult alocarea banilor europeni pentru coeziune. Astfel, logica redistributivă a fost gradual și parțial înlocuită cu logica de competitivitate, având loc o „lisabonizare” a fondurilor structurale sau „sapidizare” (după Raportul Sapir din 2004 care a atacat Politica de Coeziune și Politica Agricolă Comună ca fiind ineficiente, costisitoare și prea birocratice). În contextul schimbării acestei filozofii de economie politică a bugetului european, *conceptul de competitivitate acceptat*, de altminteri ambiguu, *este cel definit de lumea business-ului, adică în termeni de competitivitate a firmelor* (dacă firmele prosperă, toată lumea prosperă „trickle-down economics”), *în opoziție cu definiția academică pentru care prosperitatea firmelor este doar o condiție necesară, nu și suficientă, pentru realizarea unor societăți prospere în ansamblul lor.* Obiectivul competitivității a câștigat teren din ce în ce mai mult în cadre financiare multianuale succesive, începând de la CFM 2007-2013, continuând cu CFM 2014-2020 și mai ales în CFM 2021-2027, înlocuind substanțial logica coeziunii.

În plus, competitivitatea, bazată în primul rând pe inovare, a primit și o legitimare teoretică prin noile teorii ale creșterii endogene. Nu mai este vorba de redistribuire, ci de mobilizarea endogenă a potențialului local de dezvoltare. Așadar, în noua logică, Politica de Coeziune este mai degrabă o politică de alocare decât o politică de redistribuire. Alocarea se face prin granturi condiționate care țintesc resursele de creștere locale (*Danuta Hübner, European Regional Policy: History, Achievements, Perspectives, Brussels, 17 septembrie 2007*). În acest model, stimularea inovării produce efecte pozitive asupra ratei inovării într-o regiune, deci asupra ratei de creștere în ansamblu. Altfel spus, susținerea regiunilor mai bogate și mai avansate, cu resurse mai mari și care oferă creșterii endogene șanse mai mari, mai degrabă decât a celor mai sărace, ar fi rețeta pentru creșterea economică sustenabilă în ansamblu.

2. **Semestrul european.** După marea criză financiară din 2007-2009, care a însemnat un eșec monumental al piețelor, în special al celor financiare, răspunsul UE s-a conturat paradoxal pe două axe majore: consolidare fiscală/austeritate și reforme structurale. Aceste axe au fost integrate Semestrului european, o invenție post-criză care înseamnă o coordonare *ex ante* a politicilor economice ale statelor membre. Consolidarea fiscală s-a bazat pe o bizarerie intelectuală care promova relansarea creșterii economice în recesiune prin austeritate, invocându-se canalul încrederii piețelor față de statele disciplinate fiscal. Lucrurile stau de fapt pe dos, atunci când piețele cad, adică cheltuielile private se prăbușesc, singurul care poate interveni pentru a compensa este statul. *Nu strângerea curelei este soluția, ci deficitul bugetar. Recesiunea este momentul cel mai prost pentru a încerca austeritatea* spunea Keynes, în 1937 („The boom, not the slump, is the right time for austerity at the Treasury.” - *John Maynard Keynes (1937) Collected Writings*). Acest adevăr a fost înmormântat de credința ideologică că piețele rezolvă totul. *Obiectivul austerității nu a fost rezolvarea crizei, ci reducerea statului* (*Paul Krugman, The Austerity Agenda, New York Times, May 31, 2012*).

În același timp, prin reforme structurale se înțelege mărirea piețelor, prin liberalizarea în continuare a piețelor de produse și servicii și flexibilizarea piețelor muncii, un eufemism pentru reducerea drepturilor angajaților. Dacă în primii ani s-a pus accentul pe austeritate, ulterior reformele structurale au căpătat întâietate. Construcția bugetului european a fost legată din ce în ce mai mult de Semestrul european și de recomandările specifice de țară pentru promovarea reformelor structurale în vederea realizării convergenței structurale care să asigure reziliența. Acest lucru se vede în construcția CFM 2013-2020, dar în special în CFM 2021-2027.

Next Generation EU întărește și mai tare legătura dintre bugetul UE și Semestrul european. Apar două concepte - convergență structurală și reziliență - a căror semnificație în UE trebuie deslușită. Ne ajută în acest sens *Raportul celor 5 președinți pentru reforma UEM*, din iunie 2015: „în cazul unor șocuri economice, care sunt de altfel inevitabile, fiecare țară trebuie să fie în măsură să reacționeze în mod eficace. Acestea trebuie să aibă capacitatea de a absorbi la nivel național șocurile datorită unei elasticități adecvate a economiilor lor și a unor zone-tampon din punct de vedere fiscal suficiente de-a lungul ciclului economic.”

Așadar, reziliență înseamnă capacitatea economiilor naționale de a produce asigurare privată prin piețe și austeritate fiscală contra șocurilor. Conceptul de convergență este drept urmare redefinit, nu neapărat ca o reducere a disparităților

economice și sociale, ci ca o convergență structurală a economiilor naționale, capabile să răspundă singure la șocuri, adică să fie reziliente. În felul acesta, Politica de Coeziune devine de fapt instrumentul financiar prin care se realizează reziliența și convergența structurală.

3. **Planul Juncker, planul european de investiții strategice.** Planul Juncker a propus o schimbare majoră a paradigmei utilizării banilor publici. Bani publici nu se mai duc spre investiții reale, fizice, ci sunt puși ca garanție pentru mobilizarea investițiilor private, cu ajutorul unor instrumente financiare structurate de genul celor care au fost în spatele declanșării crizei financiare din 2007-2008. Acest lucru schimbă profilul de risc al acestor investiții pentru că eventualele pierderi se socializează prin garanții publice. Astfel, de exemplu, pentru perioada 2021-2027, suma prevăzută în bugetul UE pentru coeziune este de formată din două părți: una clasică pentru granturi de 273 miliarde de euro pentru Fondul de dezvoltare regională și coeziune plus 101 miliarde de euro pentru Fondul social și alta nouă pentru garanții de 15,2 miliarde de euro care trebuie să mobilizeze 650 miliarde euro privați.

Așadar, investițiile private atrase sunt aproape duble față de investițiile publice preconizate. *Next Generation EU* propune un supliment de 55 miliarde de euro pentru coeziune, pe când garanțiile publice țintesc mobilizarea a încă 700 miliarde de euro. Un calcul aproximativ arată că cca 425 miliarde de euro vor fi investiții publice și 1 350 miliarde de euro investiții private garantate cu bani publici. Raportul devine 3 la 1 în favoarea investițiilor private. De altminteri, în Fișa de informare (*The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe*), pusă la dispoziție de Comisia Europeană, se scrie clar că este vorba de o „relansare a economiei prin crearea condițiilor pentru o refacere condusă de investiții private în sectoare cheie și tehnologii”.

Aceste trei mari inovații - Agenda Lisabona, Semestrul european, Planul Juncker - reprezintă coloana vertebrală a economiei politice integrate în bugetul UE în general și în Planul de refacere, în particular.

Analiza Planului de refacere *Next Generation EU*, a Cadrului financiar multianual 2021-2027 și a soluțiilor de finanțare a planului de refacere ne conduce spre concluzia că modelul economic dezvoltat după anii 1980 nu numai că nu s-a schimbat, dar pare a se consolida, crescând riscul unei dezvoltări asimetrice în UE și a accentuării liniilor de fractură nord-sud și vest-est. Primele semne se văd chiar acum când relaxarea regulilor privind rigorile bugetare și ajutoarele de stat au creat deja diferențe semnificative între cei care au putut să valorifice mai mult aceste oportunități și cei care au fost limitați să

o facă de spațiile fiscale mai reduse. Conștientizând aceste lucruri și nu căzând în capcana euforiei față de o solidaritate europeană livrată cu „frugalitate”, am putea încă să îmbunătățim substanțial răspunsul național în privința valorificării fondurilor europene relativ substanțiale pe care le vom avea la dispoziție în perioada următoare. Condiția necesară este să înțelegem mai întâi ce semnifică Planul de refacere și spre ce direcții ne sugerează că trebuie să ne concentrăm atenția în viitor.

Dincolo de aspectele teoretice ce permit identificarea economiei politice care stă la baza Planului de refacere economică propus de Comisia Europeană, există aspecte practice majore. Condiționalitățile tematice - investițiile trebuie să meargă în primul rând spre economia verde și spre digitalizare - și componenta cea mai semnificativă a planului care constă în mobilizarea investițiilor private **ridică considerabil ștacheta exigenței față de capacitatea administrativă a statelor membre de a absorbi fondurile europene și de a le utiliza eficient.** Prin natura lor tematică, noile proiecte au un grad de sofisticare mai mare, ceea ce presupune o **îmbunătățire substanțială a capacității tehnice de scriere a proiectelor atât de către guvern sau autorități locale, cât și de firme private,** iar mobilizarea investițiilor private prin garanții publice necesită o **diplomație economică inteligentă și subtilă menită a atrage aceste investiții private într-un mod care să optimizeze câștigurile naționale.**