

Institutul European din România

Proiect SPOS 2007 – Studii de strategie și politici

Studiul nr. 1

**Scenarii privind evoluțiile comunitare în domeniul
competitivității, politicii de coeziune și politicii de
dezvoltare regională**

Autori: **Ana Bal**^{*} - coordonator
 Mihaela Luțaș^{**}
 Octavian Jora^{***}
 Vladimir Topan^{****}

București

Decembrie 2007

© *Institutul European din România, 2007*

ISBN online 978-973-7736-64-2

* **Ana Bal**, coordonatorul studiului, este profesor la Academia de Studii Economice din București, la catedra de Relații Economice Internaționale, titular al mai multor cursuri, la învățământul de licență, de masterat și la școala doctorală. Domeniile sale curente de cercetare includ: teoriile și fenomenele economiei internaționale, integrarea economică europeană, sistemele economice comparate.

** **Mihaela Luțaș** este profesor al Facultății de Științe Economice și Gestiune a Afacerilor din cadrul Universității Babeș Bolyai Cluj Napoca, titular al Catedrei Jean Monnet de Integrare Economică Europeană sub egida Comisiei Europene și profesor asociat al IUIES din Gorizia, Italia. A publicat mai multe lucrări și a participat la multe proiecte internaționale pe problematica integrării economice europene.

*** **Octavian Jora**, doctorand în economie (cu o teză pe *Relația proprietate-management în compania internațională modernă*), asistent universitar la Catedra de Relații Economice Internaționale, din cadrul Facultății de Relații Economice Internaționale (Academia de Studii Economice – București), specializat în economie și politică internațională. Jurnalist, multiplu premiat pentru publicistică, șef secție “Externe” la revista “Piața Financiară”.

**** **Vladimir Topan**, doctorand în economie (cu o teză pe *Teoria și etica firmei internaționale*), asistent universitar la Catedra de Relații Economice Internaționale, din cadrul Facultății de Relații Economice Internaționale (Academia de Studii Economice – București), specializat în politici economice comparate, economie internațională, tranzacții comerciale internaționale, comerț internațional și politici comerciale.

CUPRINS

Cap. 1. Tendințe în evoluția unor politici comunitare	6
1.1. Competitivitate prin convergență și coeziune. Tendințe generale la nivel comunitar	6
PIAȚA INTERNĂ, BAZĂ A COMPETITIVITĂȚII ȘI CONVERGENȚEI.....	7
NOUA STRATEGIE LISABONA	9
ROLUL POLITICII AGRICOLE COMUNE ÎN CREȘTEREA CONVERGENȚEI ȘI A COMPETITIVITĂȚII PRIN COEZIUNE	12
1.2. Alte orientări recente de politică comunitară cu impact asupra obiectivelor de competitivitate și coeziune	14
PROPUNERI DE FLEXIBILIZARE A PIEȚEI MUNCII	14
POLITICA ÎN DOMENIUL CERCETĂRII- DEZVOLTĂRII (C&D) ȘI A INOVĂRII (I).....	14
POLITICA DE CONCURENȚĂ: COMPLEMENTARITĂȚI CU POLITICA DE COEZIUNE.....	16
POLITICA INDUSTRIALĂ	18
1.3. Scenarii privind evoluția viitoare a politicii de coeziune	20
Cap. 2 Contribuția politicii de coeziune la realizarea convergenței pe ansamblu UE	25
2.1. Delimitări conceptuale	25
CONVERGENȚĂ NOMINALĂ.....	25
CONVERGENȚĂ REALĂ	26
COEZIUNEA ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ (PROBLEMATIZĂRI)	27
2.2. Rezultatele politicii de coeziune la nivelul UE	30
EVOLUȚIA COEZIUNII ECONOMICE, SOCIALE ȘI TERITORIALE – PRIVIRE SINOPTICĂ	31
EVIDENȚIEREA UNOR ELEMENTE DE CONVERGENȚĂ REALĂ – TESTARE STATISTICĂ	35
Cap. 3. Complementaritatea dintre fondurile structurale și politicile naționale în atingerea obiectivelor de dezvoltare și de coeziune economică	39
3. 1. Politicile naționale și obiectivele de competitivitate și de coeziune	39
3.2. Experiența țărilor de coeziune	51

Institutul European din România – Studii de strategie și politici (SPOS 2007)

I. ANALIZA COMPARATĂ A EVOLUȚIILOR DIN ȚĂRILE DE COEZIUNE UE-15.....	51
II. STUDII DE CAZ: IRLANDA, PORTUGALIA, GRECIA.....	55
Concluzii și recomandări.....	63
I. Concluzii	63
II. Recomandări (lecții pentru România)	66
Anexe	71
Anexa nr. 1.: PIB-ul pe locuitor în Statele Membre (calculat în funcție de paritatea puterii de cumpărare - 2004).....	71
Anexa nr. 2: Analiza critică a „lisabonizării” politicii de coeziune.....	72
Anexa nr. 3: Evoluția PIB/loc. pe grupuri de state relevante	74
Anexa nr. 4: Nivelul PIB/loc. și dispersia regională în UE-15 pe diferite perioade de timp.....	76
Anexa nr. 5: Intrările de ISD în țările de coeziune și nou membre, în perioada 2000-2005 (% în PIB).....	78
Bibliografie:	79

LISTA GRAFICELOR ȘI FIGURILOR:

Graficul 1.1.: Investiții în capital de risc, % în PIB	pag. 20
Graficul 1.2.: Evoluția ajutorului de stat în țările membre UE 25 (Euro/loc., în prețurile anului 2005).....	pag. 21
Graficul 1.3.: Intensitatea ajutorului de stat în anul 2005 (Euro/loc.).....	pag. 22
Graficul 2.1.: Diferențele între creșterea PIB/loc. Real în țările de coeziune din UE 15, comparativ cu media UE 15, între 1996 și 2005.....	pag. 40
Graficul 2.2.: Nivelul PIB/loc. Și dispersia regională în țările UE 25 (2005).....	pag. 42
Graficul 2.3.: Nivelul PIB/loc.-dispersia regională pe grupuri de țări (coeficient de variație).....	pag. 46
Graficul 2.4.: Nivelul PIB/loc.-dispersia regională pe țări I (coeficient de variație),	pag.47
Graficul 2.5.: Nivelul PIB/loc.-dispersia regională pe țări II (coeficient de variație)	pag.47
Graficul 3.1.: Cheltuieli de cercetare-dezvoltare, % în PIB.....	pag. 51
Graficul 3.2.: Cheltuieli de cercetare-dezvoltare, în unele state UE 15, % în PIB....	pag. 51
Graficul 3.3.: Evoluția cheltuielilor guvernamentale în țările UE 15, % în PIB	pag. 58
Graficul 3.4.: Structura veniturilor publice în țările membre UE 15 în anul 2001, pe surse de proveniență	pag. 59
Graficul 3.5.: Evoluția cheltuielilor publice pentru investiții în țările de coeziune vechi și noi membri, ca și în celelalte țări membre ale UE, % în PIB.....	pag. 61
Graficul nr. 3.6.: Investițiile publice în noile state membre în anii 200-2005 (pondere în PIB).....	pag. 62
Figura 3.7.: Transferurile europene nete și ratele de creștere economică în Irlanda.	pag.72

LISTA DE ABREVIERI

AELS- Asociația Europeană a Liberului Schimb

CE – Comisia Europeană

CEE- Comunitățile Economice Europene

C&D- cercetare- dezvoltare

EMS- Sistemul Monetar European

EMU - Uniunea Economică și Monetară

ERM – Mecanismul european al ratelor de schimb

ESCB - Sistemul European al Bancilor Centrale

EUROSTAT – Oficiul European de Statistica

FMI – Fondul monetar internațional

IMM – Intreprinderi Mici și Mijlocii

ISD – Investiții străine directe

OCDE- Organizația pentru Cooperare și dezvoltare Economică

ONG- Organizații non-guvernamentale

PAC - Politica Agricolă Comună

PI – Piața Internă

PIB – Produsul Intern Brut

PNB – Produsul Național Brut

POR – Programul Operațional Regional

PPC – paritatea puterii de cumpărare; indică un volum identic de produse și servicii ce pot fi achiziționate oriunde, indiferent de nivelurile de preț (engl. PPP)

SUA – Statele Unite ale Americii

TVA – Taxa pe valoarea adăugată

UE – Uniunea Europeană

UE12 – Statele membre ale zonei EURO

UE15 – Statele membre ale Uniunii Europene înainte de ultima lărgire

UE 10 – Statele intrate în UE în anul 2004

UE25 – Toate cele 25 de state membre ale Uniunii Europene până la 1 ianuarie 2007

UE27 – Toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene

UEM- Uniunea Economică și Monetară

CAP. 1. TENDINȚE ÎN EVOLUȚIA UNOR POLITICI COMUNITARE

1.1. Competitivitate prin convergență și coeziune. Tendințe generale la nivel comunitar

Uniunea Europeană, privită ca unitate în diversitate, reprezintă, în ciuda denumirii de “uniune” o entitate socio-economică și politică în cadrul căreia disparitățile existente între statele fondatoare încă în momentul constituirii acesteia s-au accentuat pe măsura creșterii în intensitate a integrării și a etapelor succesive de extindere (vezi anexa nr.1).

Tratatele constitutive ale spațiului comunitar, dar și noul Tratat Constituțional pun accentul pe “promovarea dezvoltării armonioase, echilibrate și sustenabile a activităților economice, un grad ridicat al ocupării forței de muncă și al protecției sociale, creștere sustenabilă, un grad ridicat de competitivitate și convergență a performanțelor economice, coeziune economică, socială¹ și teritorială² între Statele Membre”.

Dincolo de aspectele de ordin general, procesul integrativ bi-dimensional început în urmă cu o jumătate de secol, așezat în cadrul general al globalizării și prin acesta simbiotic acesteia, a generat în timp o serie de constrângeri și condiționalități care, aplicate statelor membre și-au pus amprenta asupra politicilor comune, pieței interne, regulilor privind concurența, modificând structuri și interdependențe.

Dezvoltarea economică în cadrul unui spațiu integrat se realizează plecând de la cele două componente aparent interdeterminante ale convergenței economice. Primul este dat de creșterea competitivității, cel de-al doilea de coeziunea economică și socială. Competitivitatea presupune, în esență, utilizarea cu maximum de eficiență în limitele raționalității economice a factorilor și repartizarea veniturilor, în timp ce coeziunea are la bază, alături, sau, mai mult chiar decât componenta economică, pe cea socială și este în principal îndreptată spre diminuarea disparităților și spre ajungerea din urmă (catching up) a zonelor dezvoltate.

Plecând de la considerentele de mai sus, atingerea coeziunii economice, sociale și teritoriale ca bază a competitivității se detașează ca importanță, dat fiind faptul că, în esență, întreaga construcție europeană se reduce la formarea unei entități în cadrul căreia, pe baza solidarității, se realizează atingerea unor obiective specifice: siguranță, stabilitate și creștere economică într-un alt cadru decât cel național. Ori, nu se poate vorbi de siguranță, stabilitate și creștere economică în situația unor diferențe semnificative în condițiile de pornire spre construcția unui spațiu comun.

¹ Treaty Establishing the European Community, consolidated text, art. 3 and 4, citat în Kuokkanen, Kanerva and Vihinen, Hilkka, *Contribution of the CAP to the general objectives of the EU*, MTT Economic Research, august 2006, p. 3

² Treaty Establishing a Constitution for Europe, citat în Kuokkanen, Kanerva and Vihinen, Hilkka, *Contribution of the CAP to the general objectives of the EU*, MTT Economic Research, august 2006, p3

În ciuda obiectivelor comune și a rezultatelor obținute până acum pe calea integrării, în lipsa unei unități politice și instituționale reale³ statele continuă să-și promoveze interesele naționale, acționând în mod specific pentru reducerea disparităților.

Pe acest fond au apărut și s-au dezvoltat în timp o serie de instrumente specifice îndreptate spre reducerea disparităților prin creșterea coeziunii. Ele se regăsesc și interrelaționează atât la nivelul politicilor comune, în special în cadrul politicii comerciale și al PAC-ului (pe lângă, bineînțeles, politica de dezvoltare regională) cât și la nivelul politicilor naționale.

PIAȚA INTERNĂ, BAZĂ A COMPETITIVITĂȚII ȘI CONVERGENȚEI

Piața internă reprezintă, în plan economic, unitatea în diversitate caracteristică spațiului comunitar. Unei cereri puternic fragmentate de gusturi, obiceiuri, cutume, patternuri de consum îi corespunde o ofertă, la rândul ei fragmentată, formată dintr-un număr mare de firme mici și mijlocii care pot să se plieze pe nevoile consumatorilor. În această situație, dihotomia competitivitate-coeziune capătă noi valențe, deoarece, pe de-o parte, contextul global obligă la creșterea competitivității prin eficiență, ignorând într-un anumit sens componenta socială, în timp ce contextul regional obligă la creșterea competitivității prin coeziune, care implică, alături de eficiență, solidaritate și responsabilitate socială.

De remarcat faptul că fragmentarea pieței interne se poate identifica nu numai la nivelul pieței bunurilor și al serviciilor ci mai ales în sectorul terțiar, iar în cadrul acestuia în segmentele cu o valoare adăugată mare, cum este cel al serviciilor financiare sau cu un grad ridicat de tehnologizare (comunicații, energie, transporturi, etc). Mai mult, diferențele de capacitate de inovare dintre Uniune și principalii competitori s-au accentuat o dată cu intrarea în spațiul comunitar a noilor state membre⁴. Relevant pentru acest aspect este faptul că spațiul comunitar cuprinde atât Finlanda și Suedia, situate pe primele locuri la nivel mondial la acest indicator, și că un număr relativ redus de regiuni europene cumulează peste jumătate din fondurile destinate activităților de cercetare dezvoltare, dar și că, în același timp, nici una din aceste regiuni nu se află în noile state membre, țări de coeziune.⁵

Studii recente⁶ demonstrează faptul că Piața internă a Uniunii Europene asigură, comparativ cu piețele complet integrate, un suport mai fragil pentru competitivitate. Motivele sunt multe, însă se desprind ca importanță câteva dintre care enumerăm în principal faptul că, în ciuda a peste două decenii de la începuturile construcției Pieței interne, cele patru libertăți se află într-o continuă constrângere dată de acea unitate în diversitate care face ca fluxurile de persoane, bunuri și servicii dar și cele financiare să fie mai scăzute, raportat la fluxurile similare din interiorul statelor membre.

³ Vezi Tratatul Constituțional și faptul că, după 50 de ani de construcție europeană instituțiile europene, a căror fragilitate este recunoscută, au preluat încă puțin din prerogativele instituțiilor naționale.

⁴ European Innovation Scoreboard, 2005

⁵ David White, *Innovation Policy and Europe's Regions*, 4th Innovating Regions in Europe Plenary Conference, Ljubljana, June 2005, pag.18

⁶ vezi Paul Brenton, *What are the limits to economic integration*, CEPS working documents, CEPS website(<http://www.ceps.be>, ISBN 92-9079-359-7), pag.2

Noul context global, în cadrul căruia inovația și dezvoltarea tehnologică devin noii factori determinanți ai creșterii economice obligă la o reconsiderare a structurii pe sectoare a economiei, cu accent pe creșterea în importanță a sectorului serviciilor. Acest aspect este mai accentuat în situația noilor state de coeziune, a căror structură pe ramuri a economiei este încă departe de modelul piețelor integrate dezvoltate.

Remodelarea pieței interne în scopul creșterii competitivității pleacă de la abordarea, în plan instituțional-legislativ a transpunerii directivelor comunitare în legislațiile naționale. O evaluare recentă a Comisiei Europene privind implementarea directivelor Pieței interne arată că până în martie 2007 aproximativ 1,6% din totalul directivelor care trebuiau implementate (pentru 25 de state membre) aveau termenul de implementare depășit⁷.

Un alt aspect important al creșterii competitivității și coeziunii Pieței interne îl constituie reglementarea concurenței cu scopul de a favoriza restructurarea industrială și de a facilita realocarea activităților economice.

În contextul actual, menținerea unor bariere de intrare și ieșire puternice de și pe piețele statelor membre datorate unor regimuri juridice diferite reprezintă unul din factorii care reduc competitivitatea firmelor în spațiul comunitar. Intrarea și ieșirea de pe piață a firmelor determină în mod nemijlocit realocarea resurselor spre firmele competitive, în condițiile în care, în anumite situații, intrarea facilă pe piață poate atrage după sine creșterea inovațiilor, și implicit a productivității muncii. În același timp, așa cum arată unii autori⁸ diferențele de pe piețele financiare comunitare fac ca accesul la finanțări al firmelor europene să fie mult mai dificil și cu costuri mult mai mari decât al firmelor similare de pe principalele piețe competitive.

O altă direcție importantă de consolidare a Pieței Interne o reprezintă cuplarea acesteia cu domeniile prioritare stabilite printr-o serie de strategii elaborate de către Uniunea Europeană în scopul transformării spațiului comunitar în cea mai dinamică și competitivă economie bazată pe cunoaștere, capabilă să asigure dezvoltare economică sustenabilă prin creșterea gradului de ocupare și a respectării condițiilor de mediu.

În această categorie intră:

§ Strategia de la Lisabona în forma modificată, care reprezintă cadrul general al reînnoirii politicii economice a Uniunii (vezi comentariile ulterioare),

§ Cadrul Strategic Comunitar pentru Coeziune 2007-2013, prin care politica de coeziune reprezintă instrumentul cel mai important în realizarea obiectivelor strategiei de la Lisabona, datorită părții consistente pe care o reprezintă în bugetul comunitar și datorită importanței acesteia în promovarea creșterii economice și a creării de noi locuri de muncă,

§ Noua Agendă Socială, elaborată în 2005 în funcție de noile obiective ale strategiei de la Lisabona, care au modificat și modul de abordare al Strategiei Europene de Ocupare, (încorporată ulterior în Strategia de la Lisabona),

⁷ sursa datelor: Internal Market Scoreboard: Member States need to focus on correctly applying Internal Market rules, pe siteul <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do>

⁸ Bartelsman et al, 2003, citat în Juan Delgado, *New Challenges of the EU Single Market*, DG Internal Market Workshop, „The economic policy of the Single Market of the Future”, pag.2

§ Strategia Uniunii Europene pentru Dezvoltare Durabilă lansată în 2001.

Un rol important în dezvoltarea pieței interne din perspectiva atingerii coeziunii economice și sociale și prin aceasta a creșterii competitivității îl au și aspectele de natură fiscal-monetară. Constrângerile generate de aplicarea prevederilor Tratatului de la Maastricht și ale Pactului de Creștere și Stabilitate asupra procesului de convergență (asupra catching-up-ului) țărilor de coeziune reprezintă elemente importante ale remodelării pieței interne.

Statele membre ale UE se află, din punctul de vedere al construcției Uniunii economice și monetare în etape diferite ale evoluției acesteia. Astfel, statele membre care au adoptat deja moneda euro sunt supuse constrângerilor generate de participarea la politica monetară comună și, din punct de vedere fiscal, la cele legate de Pactul de Creștere și Stabilitate, în timp ce statele membre nou intrate se află sub constrângerile generate de condiționalitățile adoptării monedei unice. În această situație, luate individual, cele două componente ale spațiului comunitar, zona euro și respectiv zona non-euro au, prin prisma interesului comun, instrumente și politici diferite de acțiune.

Studii recente ⁹ scot în evidență rolul important al politicii fiscale în cadrul politicilor economice pentru statele care se pregătesc să adopte moneda euro. Apartenența la zona Euro situează statele membre sub prevederile Tratatului de la Maastricht și sub cele ale Pactului de Creștere și Stabilitate conform cărora deficitul bugetar nu trebuie să depășească 3% din PIB iar datoria publică consolidată 60% din același indicator. În plus, Pactul de Creștere și Stabilitate cere statelor membre o poziție bugetară apropiată de echilibru sau chiar în surplus, pe termen mediu și lung, ceea ce presupune consolidare fiscală în condițiile în care noile state membre se află în procesul de încheiere a tranziției și de transpunere în legislația națională a acquis-ului comunitar, ceea ce presupune eforturi bugetare considerabile.

NOUA STRATEGIE LISABONA

Strategia de la Lisabona își propune două tipuri de obiective, în funcție de orizontul de timp luat în calcul. Primul set de obiective, pe termen scurt, propune în esență o serie de măsuri prin care să se atingă o reechilibrare a cererii cu oferta la nivel comunitar, ¹⁰ în timp ce obiectivul al doilea, pe termen lung este orientat către creșterea competitivității și a gradului de ocupare prin prisma armonizării obiectivelor acesteia cu cele ale politicii de coeziune.

Legătura dintre Strategia de la Lisabona și atingerea coeziunii economice și sociale este demonstrată de faptul că 60% din fondurile pentru intervenții sub obiectivul Convergență (Obiectivul 1) și 75 % din cele înregistrate sub obiectivul Competitivitate regională și

⁹ Conform statisticilor Eurostat, deficitul bugetar al UE 15 a reprezentat, în 2003, aproximativ 2,7% din PIB, iar datoria publică consolidată pentru aceleași state a fost de 64,3% din PIB, în timp ce pentru noile state membre ea a reprezentat 42,1%

¹⁰ Iain Begg, Lisbon II, Two Years on: *An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs*, Special CEPS Report, July 2007, pag.2

ocupare (Obiectivul 2) din actualul buget de coeziune (2007-2013) trebuie să corespundă categoriilor care deservește obiectivele agendei Lisabona.

Obiectivele Strategiei de la Lisabona sunt îndreptate spre:

- a) cercetare-dezvoltare, inovare, societate informațională. În scopul atingerii acestui deziderat Statele Membre au stabilit ca până în anul 2010 să aloce 3% din PIB în cercetare, iar în plan instituțional s-a decis crearea Institutului European de Tehnologie și, implicit, a unui Fond European de Ajustare Globală (EGF)
- b) îmbunătățirea și simplificarea cadrului legislativ al mediului de afaceri. În acest sens, Comisia a propus reducerea cu 25% a legislației în acest domeniu până în anul 2012, cu mențiunea că acest lucru nu presupune dereglementare ci simplificare¹¹ și, în mod expres o creștere a responsabilizării comune dintre instituțiile comunitare și statele membre
- c) consolidarea poziției IMM-urilor în cadrul Pieței Interne, în condițiile în care fragmentarea pieței din perspectiva cererii presupune fragmentarea ofertei, ai cărei furnizori sunt cu preponderență IMM-urile, considerate deseori ca fiind motorul dezvoltării Uniunii.
- d) desăvârșirea Pieței Interne pentru servicii, în principal pentru cele financiare, de suport logistic, de informare, consultanță, formare profesională, marketing, management, stimularea spiritului de inovare;
- e) eliminarea obstacolelor privind mobilitatea fizică, academică și ocupațională și dezvoltarea unui punct de vedere comun legat de migrație. Acesta reprezintă unul din aspectele sensibile ale Uniunii Europene, deoarece efectele migrației reprezintă unul din elementele de bază care contribuie la alocarea resurselor și la distribuția veniturilor, conducând la creșterea, sau, după caz, la scăderea convergenței dintre economiile statelor membre.
- f) susținerea eforturilor de a contracara consecințele sociale ale restructurării economice.
- g) dezvoltarea capitalului uman, a antreprenoriatului, flexibilitatea forței de muncă, a politicilor de ocupare a forței de muncă, a pieței muncii;
- h) dezvoltarea infrastructurii de transport, energie și telecomunicații de dimensiune europeană .
- i) utilizarea durabilă a resurselor, eficiență energetică, dezvoltarea surselor regenerabile de energie și a tehnologiilor curate care nu afectează mediul. În acest sens, Comisia a propus dezvoltarea, pe trei direcții, a politicii energetice a Uniunii. Prima dintre acestea este dată de crearea unei piețe complet integrate a energiei, ceea ce presupune renunțarea la controlul național asupra resurselor energetice și transferul acestuia din plan național în plan comunitar, în scopul creșterii eficienței utilizării resurselor și obținerii unor prețuri de livrare mai scăzute. Această măsură este necesară în special datorită faptului că spațiul

¹¹ *A Strategic Review of Better Regulation in the European Union*, COM(2006) 689 final, citat în Iain Begg, Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs, Special CEPS Report, July 2007, pag.19

comunitar este unul puternic dependent de importurile de energie și deci obligat să crească eficiența utilizării resurselor proprii atât în scopul creșterii durabile dar și al creșterii competitivității. Tot în acest plan se înscrie și separarea distribuției de producție și corecta aplicare a regulilor privind concurența în acest domeniu. Cea de-a doua presupune elaborarea unei strategii pentru diminuarea emisiei de carbon în producerea energiei, în timp ce ultima se îndreaptă spre reducerea cu peste 20% a cererii de energie prin utilizarea unor surse energetice mai eficiente.

NOI PRIORITĂȚI ALE BUGETULUI COMUNITAR

Bugetul comunitar se află, în prezent, într-o etapă de restructurare fundamentală, dictată de schimbarea priorităților de politică economică, chemate să răspundă evoluției unor factori endogeni, de tipul extinderii sau al intensificării integrării, sau a unor factori exogeni de tipul creșterii dependenței de energie, migrației internaționale a forței de muncă sau a schimbărilor climatice.

Profilul cheltuielilor bugetare s-a modificat considerabil de-a lungul timpului, în condițiile în care sumele alocate s-au concentrat pe un număr relativ scăzut de obiective. Dacă la începutul procesului integrativ, bugetele specifice celor trei Comunități acopereau în exclusivitate cheltuielile administrative, ultimul buget comunitar (pe 2007) a devenit unul operațional, îndreptat spre susținerea financiară a dezvoltării sustenabile (prin obiectivele coeziune și competitivitate pentru creștere economică și ocupare 44,2%), prezervării și managementului resurselor (prin ajutoare directe și alte cheltuieli de piață 32,9%, respectiv dezvoltare rurală 10%), cetățeniei europene, securității, justiției și acțiunilor externe ale Uniunii.

Politicii de coeziune i-au fost alocate, prin bugetul pe anul 1965, doar 6% din totalul bugetului, iar acest procent s-a menținut în linii mari constant până în momentul semnării Actului Unic European. Începând cu 1988, când acțiunile structurale au acoperit 17,2% din buget, sumele alocate acestui domeniu au înregistrat o creștere constantă, urmând ca în anul 2013 să reprezinte 35,7% din totalul alocațiilor bugetare, din care două treimi sunt destinate competitivității, creșterii economice și a gradului de ocupare.

Finanțarea altor politici, în principal legate de competitivitate, acțiuni externe și dezvoltare rurală, inițial limitată, a căpătat amploare odată cu modificarea priorităților de dezvoltare economică și competitivitate, astfel încât aceste politici vor reprezenta, în 2013, peste 26% din totalul bugetului comunitar.

Prioritățile bugetului comunitar se circumscriu efortului de creștere a competitivității prin convergență și coeziune a Uniunii. În acest sens menționăm provocările legate de creșterea diversității și a schimbărilor într-un context global în permanentă modificare, pe fondul creșterii concurenței pentru resurse și piețe de desfacere.¹² Deschiderea unor piețe de mari dimensiuni crează noi oportunități dar reprezintă și un test al capacității Uniunii de a se ajusta în continuare la schimbările structurale și de a administra consecințele sociale ale acestora.

¹² Communication from the Commission. *Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008-2009 budget review*, Brussels, 12.09.2007, SEC(2007) 1188 final, pag. 7

Globalizarea determină diseminarea progresului științific și tehnologic, determinând Uniunea să devină un actor important în stimularea cunoștințelor, mobilității, competitivității și inovației.

Transformarea economiei în una bazată pe cunoaștere este una profundă, așa cum, cu ani în urmă, s-a întâmplat cu trecerea de la agricultură spre industrie. Tehnologia informației și investiția în om au devenit prioritare pentru ca spațiul comunitar să facă față provocărilor legate de transformarea spațiului Uniunii în cea mai puternică economie bazată pe cunoaștere, iar bugetul comunitar a stabilit, ca prioritate, susținerea financiară a Strategiei de la Lisabona în acest demers.

Componentă importantă a cheltuielilor bugetului comunitar, politica de coeziune se află, în primul rând supusă constrângerilor acestuia. În acest sens menționăm faptul că, pentru prima dată cheltuielile legate de politicile privind creșterea economică și ocuparea forței de muncă vor reprezenta cea mai mare parte a bugetului comunitar, depășind cota destinată agriculturii, astfel încât pentru perspectivele financiare 2007-2013, aproximativ 44,2% din totalul cheltuielilor au ca destinație coeziunea și competitivitatea pentru creștere și ocupare. Modificarea priorităților bugetului comunitar pentru actualele Perspective Financiare este în mod evident dictată de schimbarea mediului economic general. Astfel, bugetul comunitar trebuie să asigure contributorilor obținerea celui mai bun nivel al valorii adăugate a banilor acestora. Dezbateri recente pun în discuție natura acestor cheltuieli: din punct de vedere politic, ele demonstrează solidaritatea, creșterea vizibilității, și, mai presus de acestea, atingerea obiectivelor politice ale Uniunii. În același timp, există domenii în care cheltuielile la nivel european nu se justifică sau unde rezultatele obținute sunt limitate, de aceea bugetul trebuie să acopere cheltuieli care să permită :

- c) dezvoltarea responsabilității sociale a spațiului comunitar în contextul creșterii concurenței pentru resurse și piețe și apariției unor piețe de mari dimensiuni în spațiul extracomunitar, care pot să devină furnizori de produse și forță de muncă competitivă pentru Uniune;
- c) creșterea progresului științific și tehnologic în condițiile încurajării dezvoltării cunoștințelor, mobilității, gradului de competitivitate și inovare;
- c) transformarea spațiului într-o economie bazată pe cunoaștere, prin dezvoltarea tehnologiei informației și a performanțelor profesionale;
- c) modificarea structurii și balanței demografice și în același timp confruntarea cu presiunea legată de migrație.

ROLUL POLITICII AGRICOLE COMUNE ÎN CREȘTEREA CONVERGENȚEI ȘI A COMPETITIVITĂȚII PRIN COEZIUNE

Politicile de dezvoltare rurală reprezintă o componentă importantă a eforturilor de atingere a coeziunii economice și sociale. Condițiile diferite și diversitatea structurilor productive din agricultură au determinat includerea elementelor structurale ale PAC-ului în Tratatul de la Roma, iar Actul Unic European, destinat creării unui spațiu unic european, și care a introdus obiectivul coeziunii economice și sociale a jucat un rol important în reducerea disparităților prin intermediul fondurilor structurale.

Etapele succesive de extindere au afectat în mod negativ creșterea coeziunii din perspectiva structurii pe sectoare datorită creșterii disparităților în agricultură. Influența Politicii Agricole Comune asupra coeziunii este importantă în special pentru menținerea nivelului veniturilor din agricultură.

Obiectivele PAC, așa cum au fost formulate prin Tratatul de la Roma se regăsesc și în noul Tratat Constituțional: creșterea productivității agriculturii, asigurarea unui standard de viață ridicat populației agricole, stabilizarea piețelor, și asigurarea unor prețuri de consum rezonabile pentru produsele agricole. Obiectivele stabilite prin Agenda 2000 de reformare a PAC au vizat alte coordonate: creșterea competitivității agriculturii comunitare și renunțarea la subvenții, menținerea nivelului veniturilor fermierilor, etc. iar Planul European de Dezvoltare Spațială¹³ concentrat pe coeziune economică și socială și competitivitate a stabilit dintr-o nouă perspectivă locul agriculturii în dezvoltarea economică a spațiului comunitar, în condițiile sustenabilității mediului.

Politica Agricolă Comună a fost și a rămas politica sectorială a Uniunii Europene care generează cea mai mare redistribuire a veniturilor între cetățenii comunitari deoarece aproximativ jumătate din valoarea producției agricole se datorează transferurilor monetare dinspre plătitorii de impozite și consumatorii de produse agricole spre fermieri.¹⁴ Cu toate acestea, o analiză a impactului teritorial al politicii agricole comune și a politicii de dezvoltare rurală¹⁵ evidențiază faptul că, în ciuda faptului că ele au fost create pentru a diminua disparitățile, rezultatele au fost diferite.

Din perspectiva atingerii coeziunii, primul pilon, care cuprinde în principal susținerea prețului de piață și subvențiile directe, a favorizat zonele de centru mai mult decât a sprijinit zonele periferice, iar la nivel local a favorizat zonele mai accesibile în detrimentul celor mai îndepărtate. Aceasta se explică în principal prin dimensiunile mari ale fermelor, localizarea în centrul Europei și tipul de activități desfășurate. În același timp, studii în domeniu au demonstrat existența unor efecte pozitive în distribuția dintre statele membre, și în interiorul acestora între regiuni.

Politica de prețuri a generat efecte contradictorii atât în termenii echității distribuției veniturilor cât și a eficienței măsurată prin competitivitate și dezvoltare economică. Din perspectiva competitivității, susținerea prețurilor generează distorsiuni ale pieței interne atât la nivel inter cât și intra sectorial, cu costuri sociale și bugetare mari, care conduc la scăderea competitivității. Prin aceasta, efectele negative ale politicii comunitare de prețuri în agricultură asupra alocării resurselor și competitivității au un impact negativ și asupra coeziunii.

Pilonul al doilea, cel al dezvoltării rurale, nu a susținut nici el creșterea coeziunii, cu toate că a favorizat regiunile periferice mai mult decât pe cele de centru¹⁶

¹³ Kuokkanen, Kanerva and Vihinen, Hilikka, *Contribution of the CAP to the general objectives of the EU*, MTT Economic Research, august 2006, p. 9

¹⁴ Kuokkanen, Kanerva and Vihinen, Hilikka, *Contribution of the CAP to the general objectives of the EU*, MTT Economic Research, august 2006, p. 7

¹⁵ University of Aberdeen, *CAP and the regions. The territorial impact of CAP and Rural Development policy*, pag.3

¹⁶ University of Aberdeen, *CAP and the regions. The territorial impact of CAP and Rural Development policy*, pag.9

1.2. Alte orientări recente de politică comunitară cu impact asupra obiectivelor de competitivitate și coeziune

PROPUNERI DE FLEXIBILIZARE A PIETEI MUNCII

Comisia Europeană a propus la finele lunii iunie 2007¹⁷ stabilirea unor principii comune de flexibilitate pt. a promova mai multe și mai bune locuri de muncă, prin combinarea flexibilității și a securității pt. lucrători și firme. Această strategie, în viziunea Comisiei, ar moderniza piața europeană a muncii și ar răspunde mai bine oportunităților și sfidărilor globalizării. Comisia a propus statelor adoptarea a 8 principii pt. elaborarea unor strategii naționale de flexibilitate, principii care sunt în acord cu Noua Strategie Lisabona pt. creștere și locuri de muncă. Ele vizează: sprijinirea egalității de șanse pentru toți lucrătorii, indiferent de gen, locul de muncă ocupat (part-time sau full-time), crearea unui climat de încredere între partenerii sociali, consolidarea modelelor sociale naționale.

Potrivit Comisiei, instrumentele UE de coeziune – în particular Fondul Social European – pot contribui semnificativ la susținerea bugetară a flexibilității, de pildă prin: formarea angajaților la nivel de firmă, programe de pregătire continuă, promovarea antreprenoriatului.

POLITICA ÎN DOMENIUL CERCETĂRII- DEZVOLTĂRII (C&D) ȘI A INOVĂRII (I)

Politica comunitară în domeniul C&D și inovării, crucială pentru îndeplinirea obiectivelor Agendei Lisabona, își propune, prin ultimile sale programe, să sprijine atingerea obiectivelor de competitivitate în plan regional și să crească participarea regiunilor Obiectiv1 la Programele Cadru (în perioada 2002-2006 aceasta a reprezentat doar 18% din totalul proiectelor derulate)¹⁸.

În țările de coeziune, activitățile de C&D și I sunt concentrate în capitale și în regiunile dezvoltate economic. Impactul redus al politicii de coeziune se datorează și faptului că prin fondurile structurale se finanțează doar o parte modestă din cheltuielile publice destinate C&D în UE (cca. 5%)¹⁹.

Politica comunitară în domeniul C&D nu înlocuiește, ci sprijină și completează acțiunile naționale, regionale și locale.

Acțiunile întreprinse la nivel regional și local vizează:

- crearea clusterelor;
- crearea rețelelor informale de distribuție a informației (bazate pe încredere și proximitate);
- sprijinirea IMM-urilor de adaptare a serviciilor publice la nevoile lor.

¹⁷ Flexicurity: getting more people into good jobs, Press Releases, Brussels, 27 June 2007, <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07?919&format=HTML...9/5/2007>.

¹⁸ *Growing Regions, Growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion, The European Commission, Brussels, 2007

¹⁹ idem

De exemplu, în cel de - al VI-lea Program Cadru comunitar referitor la C&D au fost introduse măsuri care vizau creșterea impactului acestuia la nivelul regiunilor cel mai puțin dezvoltate. Astfel, legat de Aria Europeană de Cercetare:

- au fost create 2 noi inițiative, care să susțină crearea de legături între regiuni, cu scopul evitării sau reducerii migrației creierelor din zonele mai defavorizate economic (Network of Excellence și Integrated Projects);
- s-au dublat fondurile pt. dezvoltarea resurselor umane (iar, din acestea, o proporție de 15% era destinată IMM-urilor);
- aplicanții din regiunile Obiectiv 1 puteau cere fonduri suplimentare de la fondurile structurale.

De asemenea, și planul de acțiune în domeniul inovării a fost revizuit în anul 2005 prin prisma Noii Agende Lisabona. Astfel, la recomandarea Consiliului european de primăvară din 2006, Comisia a elaborat o agendă cu 10 acțiuni prioritare pt. promovarea inovării, atrăgând atenția asupra accentuării complementarității dintre politica de coeziune și cea din domeniul inovării.

Ca urmare, al VII-lea Program Cadru pentru cercetare (2007-2013) include diferite instrumente pt. a consolida dimensiunea regională pe 4 nivele: a) cooperare- care finanțează diseminarea cunoștințelor, și transferurile tehnologice; idei; oameni- finanțează formarea continuă, dezvoltarea carierei și mobilitatea cercetătorilor, asigurând inclusiv cofinanțarea unor programe naționale sau regionale în acest domeniu; capacități.

Programul Cadru încorporează o serie de obiective cu impact regional, între care:

- sprijinirea creării de noi infrastructuri de interes pan-european și optimizarea infrastructurii existente necesare comunității științifice pt. a-și păstra performanțele (1,8 mrd.euro);
- asistarea IMM-urilor în finanțarea C&D prin extinderea rețelelor lor, valorificarea mai bună a rezultatelor, dezvoltarea de soluții tehnice pt. IMM-urile cu probleme similare, obținerea de know-how tehnologic (1,3 mrd.euro);
- consolidarea potențialului de C&D a regiunilor prin sprijinirea „research-driven-clustere”, care să asocieze universități, centre de cercetare, firme și autorități regionale și locale (126 milioane euro) ș.a.

Un alt program comunitar important pentru susținerea politicii de dezvoltare regională este Programul Cadru pt. Competitivitate și Inovare (CIP), care orientează 1/3 din fonduri către sprijinirea antreprenoriatului și a inovării. El include 3 subprograme:

- sprijin pt. inițierea de afaceri (start-up);
- sprijin pt. tehnologiile informației și comunicațiilor;
- dezvoltarea surselor alternative de energie (până în 2010 ponderea lor să atingă 12% din total surse) și reducerea consumului de energie.

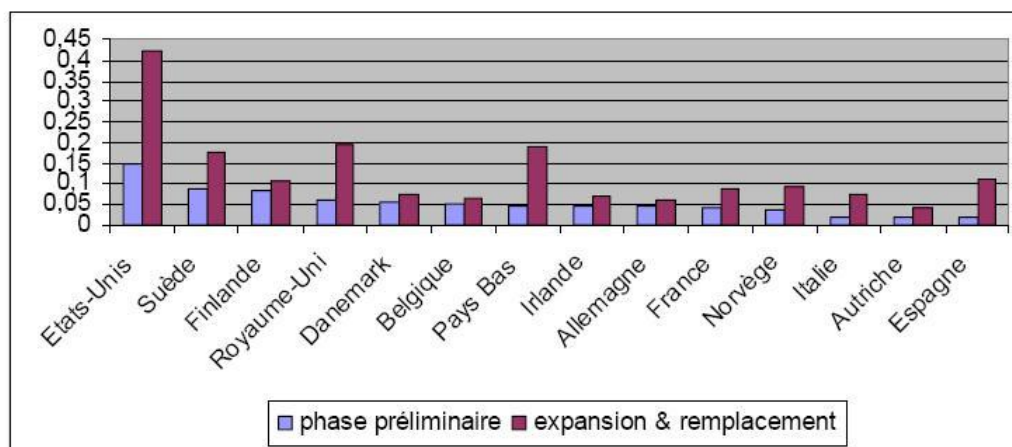
Unele acțiuni prevăzute în acest program sunt complementare cu cele derulate în baza politicii de coeziune și prin Programul Cadru pentru cercetare: sprijin pt. IMM-uri, sprijin pt. rețelele de inovare și a clusterelor, sprijin pt. programele regionale de stimulare a inovării, identificarea exemplilor de excelență.

POLITICA DE CONCURENȚĂ: COMPLEMENTARITĂȚI CU POLITICA DE COEZIUNE

Comisia a propus recent o nouă viziune privitor la utilizarea ajutoarelor de stat²⁰, anume:

- redirecționarea lor în primul rând către susținerea obiectivelor Noii Agende Lisabona;
- modernizarea managementului lor prin creșterea responsabilității statelor;
- revederea directivelor pt. sprijinirea regiunilor;
- susținerea necesității intervenției publice, în domeniul serviciilor de interes general;
- orientarea intervenției publice către susținerea capitalului de risc, a cercetării și a inovării (atât la nivelul marilor firme, cât și a IMM-urilor, având în vedere decalajele dintre țările europene și SUA în aceste domenii (graficul nr. 1.1.).

Graficul nr. 1.1.: Investiții în capital de risc, % în P.I.B.



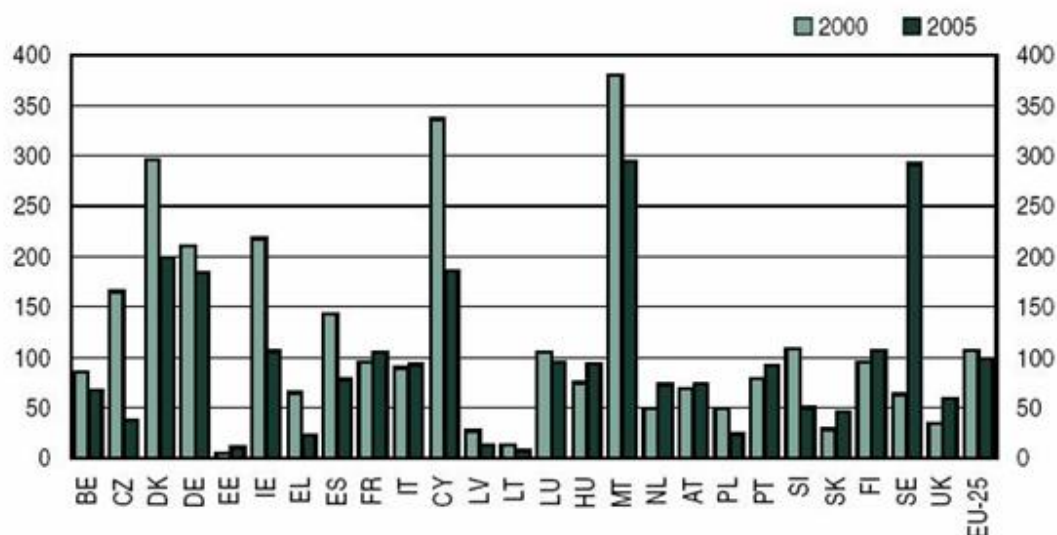
Sursa: Amable (2006)

În acord cu aceste orientări, deja unele țări membre au procedat la direcționarea ajutoarelor de stat cu prioritate conform Noii Agende Lisabona: Portugalia (75% pt. servicii financiare). Altele mențin însă orientarea lor către sectoarele industriale (Ungaria: 48% pt. industria prelucrătoare), chiar și către cele aflate în declin (Spania și Polonia pt. sectorul minier, 34% și respectiv 24%).

În anul 2005 cca. 2/3 din ajutoarele de stat erau concentrate în statele mari ale UE: Franța, Germania, Marea Britanie, Italia. În cazul statelor de coeziune media pe locuitor a ajutoarelor de stat se situa sub nivelul mediei de 150- 300 euro, din celelalte țări membre (graf. nr. 1.2.), ceea ce indică o situație de-a dreptul paradoxală! Este de remarcat majorarea de cca. 6 ori a mediei în cazul Suediei, în 2005 față de 2000! Deci cele mai mari distorsiuni ale concurenței le produc, la nivelul PIU, statele cele mai dezvoltate din UE.

²⁰ Fourth Report on Economic and Social Cohesion

Graficul nr.1.2.: Evoluția ajutorului de stat în țările membre UE 25 (Euro/locuitor, în prețurile anului 2005)



Sursa: Fourth Report on Economic and Social Cohesion (2007)

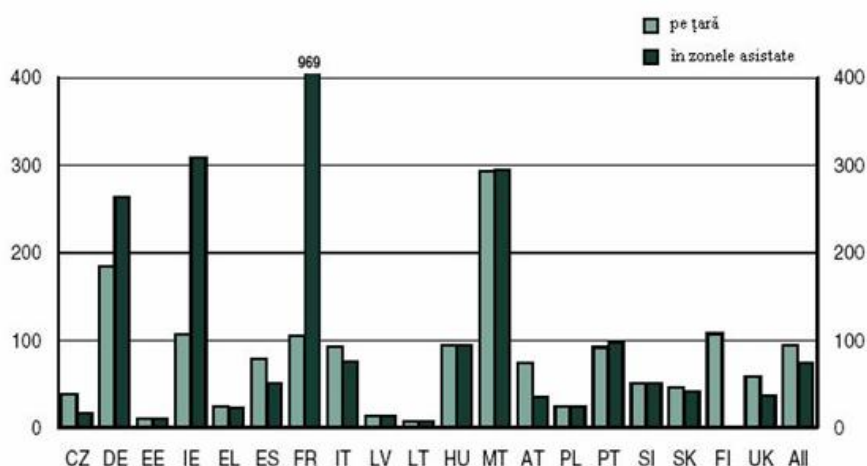
Ajutoarele de stat către regiunile defavorizate sunt eligibile, conform Art. 87.3 (din Tratat), reprezentând una dintre cele 5 excepții generale de notificare²¹.

În ceea ce privește reforma ajutoarelor regionale, potrivit Comisiei, aceasta are 3 obiective majore: continuarea reducerii intensității ajutoarelor; concentrarea în cele mai defavorizate regiuni; asigurarea competitivității în toate regiunile UE.

Din cele 19 state cu regiuni eligibile din 2005, 7 erau eligibile în totalitate (Malta, Polonia, Ungaria, Slovacia și cele 3 state baltice). În celelalte 12 state există diferențe mari între intensitatea ajutoarelor pt. regiunile eligibile și cea pt. întreaga țară. Astfel, ajutoarele din regiunile eligibile înregistrau, în medie, în anul 2005, nivelul de 73 euro pe locuitor, față de 93 euro pe ansamblul țărilor total eligibile și 104 euro pt. țările parțial eligibile (vezi și diferențele dintre țări ilustrate în graficul următor).

²¹ Pe lângă: sprijin pt. IMM-uri; ajutor pt. cercetare-dezvoltare destinate IMM-urilor; sprijin pt. ocupare; ajutor pt. pregătirea profesională.

Graficul nr. 1.3.: Intensitatea ajutorului de stat în anul 2005 (Euro/locuitor)



Sursa: Fourth Report on Economic and Social Cohesion (2007)

Graficul de mai sus ilustrează 2 viziuni diferite existente la nivelul statelor membre privind orientare ajutoarelor: 2 țări mari puteri (Germania și Franța) și o țară de coeziune (Irlanda) tind să concentreze ajutoarele în regiunile defavorizate, în timp ce restul țărilor, în marea lor majoritate, le orientează spre centrele de creștere. Aceste diferențe indică opțiuni diferite de politică regională națională în conexiune cu cele de politică industrială, pentru țările menționate aceasta din urmă având ca scop susținerea activă de către stat a activităților industriale în zonele defavorizate.

POLITICA INDUSTRIALĂ²²

Nici Tratatul Comunităților europene (Tratatul de la Roma) și nici cele încheiate ulterior (Maastricht, Amsterdam) nu folosesc termenul de politică industrială.

Art.130 din titlul XIII al Tratatului de la Maastricht permite înțelegerea viziunii Comunității în acest domeniu. Rolul autorităților publice ar fi doar de a oferi firmelor un mediu economic cu reguli clare și previzibile pentru activitatea lor²³. Deci statul va asigura o infrastructură corespunzătoare, va susține activitățile de cercetare dezvoltare, va sprijini întreprinderile mici și mijlocii (IMM).

Cu alte cuvinte, prevederile din tratat se referă doar la crearea condițiilor pentru creșterea competitivității firmelor comunitare.

Documentele oficiale ale Comunității conduc la concluzia că ajustările structurale industriale trebuie să se producă nu ca urmare a aplicării unei viziuni strategice în acest

²² Bal A.(2003), Strategia de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană; exigențe ale Pieței Unice și răspunsuri posibile la acestea în perioada de preaderare (cap.1), în *Liberalizarea schimburilor economice externe, Avantaje și riscuri pentru România*, Ed. Economică, București, pag.38-39.

²³ Shigéyasuk Osabe, *Le marché européen et la transformation de la politique industrielle*, în *Economies et sociétés*, nr.10/1998

domeniu (deci a unei politici industriale și comerciale strategice) ci ca urmare a influenței politicii de concurență, a politicii comerciale (ce promovează liberul schimb) și a măsurilor de stimulare a competitivității firmelor.

Totuși, documente mai vechi, de la începutul anilor 90, nerepudiate de către Comisie, lasă să se întrevadă posibilitatea de intervenție a autorităților naționale în acest domeniu, la fel ca și în cazul politicii de concurență, și prin conexiune cu unele dintre obiectivele de politică regională, acelea care se referă la regiuni defavorizate, marcate de procese de ajustare sectorială ample. Studiul de caz următor indică posibilitatea realizării unor astfel de conexiuni.

Cu toate aceste restricții impuse la nivel comunitar elaborării unor politici industriale naționale, unele state membre ale UE par a reveni la intervenții active în economie în această direcție. De pildă, în Franța *proiectul de creare a unor "poli de competitivitate", este considerat a fi o "reîntoarcere la o politică industrială"²⁴ activă, sume importante fiind alocate de către statul francez pentru îndeplinirea obiectivelor acestuia (cca. 1,5 miliarde euro pentru perioada 2006-2008, acoperind credite acordate de ministerele de resort, exonerări de la plata impozitelor și a contribuțiilor sociale pentru anumite firme ș.a.).*

Conexiuni posibile între politicile comunitare în Portugalia²⁵

Portugalia, pe lângă aceste reperele oferite de tratatele U.E., menționate anterior, s-a folosit în elaborarea politicii sale industriale de unele recomandări ale Comisiei, existente în rapoartele sale, privind concurența: "Intervenția de stat reprezintă un instrument de politică structurală necesară de fiecare dată când piața nu va permite (sau timpul prea scurt) să se accedă la anumite afinități de dezvoltare legitime din dorința unei mai bune creșteri cantitative și calitative, sau ori de câte ori piața va provoca tensiuni sociale intolerabile"²⁶.

În consecință, autoritățile politice din Portugalia au aplicat în perioada 1994-1999 o serie de măsuri de politică industrială, pentru a sprijini întreprinderile, măsuri finanțate simultan din fonduri naționale și de la fondurile structurale. Deci politica industrială proprie a fost conectată la politica regională a U.E. .

Astfel, au fost folosite instrumente fiscale și financiare nu doar pentru a sprijini investițiile în industrii internaționalizate ci și în întreprinderi din sectoare strategice (ca industria textilă și de confecții, care asigurau o rată înaltă a ocupării forței de muncă), în acestea din urmă, ca ajutoare de stat excepționale.

Un argument de susținere în fața instituțiilor U.E. a instrumentelor financiare a fost și faptul că piața bancară în Portugalia era oligopolistă, și, în consecință, ratele dobânzii se

²⁴ *Le retour de la politique industrielle en France*, în Dossiers de La documentation Française, mars.2006;

²⁵ M.Francisco, Revue du Maché Commun et de l'Union Européenne, nr. 447, aprilie 2001

²⁶ M.Francisco, Revue du Maché Commun et de l'Union Européenne, nr. 447, aprilie 2001

stabileau la niveluri mai înalte decât pe o piață concurențială, ceea ce ducea la scumpirea costului finanțării prin credite pentru firmele aflate în dificultate.

Planul Mateus, de acordare de stimulente fiscale, a respectat condițiile de concurență impuse în Comunitate:

- a) ajutoarele nu au fost acordate direct, ci în aval ;
- b) întreprinderile susținute nu au făcut parte din același sector economic;
- c) condițiile de acordare a ajutoarelor financiare au fost ajustate în fiecare an, în acord cu evoluția ratei dobânzii.

1.3. Scenarii privind evoluția viitoare a politicii de coeziune

Analizând cele mai recente exprimări de poziție ale unor înalți oficiali comunitari și ai unor țări membre²⁷, se conturează mai multe scenarii de evoluție ale reformei politicii de coeziune.

Scenariile conturate încearcă să răspundă întrebărilor majore care se pun în prezent privitor la politica de coeziune:

1. este ea o necesitate în continuare ?
2. ce conținut trebuie să aibă ea după 2013 și ce orientare să fie dată fondurilor structurale și de coeziune, având în vedere sfidările majore cu care se confruntă UE în prezent
3. ce mod de articulare să fie construit între nivelul comunitar, cel național și cel regional
4. locul politicii de coeziune în guvernarea de ansamblu a UE.

Iată răspunsurile care s-au conturat cu ocazia Forumului European de Coeziune, din 27-28 septembrie 2007.

1. Se pare că deocamdată opiniile majorității țărilor membre ale UE 27 converg către susținerea necesității menținerii politicii de coeziune, ca una dintre politicile comunitare importante. Dincolo de rădăcinile tradiției politice europene care explică păstrarea acestei opțiuni²⁸, în prezent argumentația economică în favoarea ei devine tot mai consistentă:
 - a) Este recunoscut faptul că țările de coeziune, respectiv regiunile defavorizate au o lipsă cronică de capital, deci transferurile comunitare se pot constitui în surse complementare surselor locale, regionale sau naționale, determinant pt. eficiența lor fiind însă modul de utilizare a lor (orientare, gestionare, administrare).
 - b) Politica de coeziune susține mai buna funcționare a PIU prin:

²⁷ Vezi comunicările de la European Cohesion Forum , 27-28 septembrie, Bruxelles, accesibile la: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/home_en.cfm?nmenu=0

²⁸ Recunoscută a fi, prin opoziție cu cea americană (anglo-saxonă), ca puternic orientată către solidaritate socială.

§ sprijinirea dezvoltării rețelelor europene de transport și telecomunicații;

§ creșterea cererii solvabile, prin creșterea veniturilor (inclusiv în regiunile defavorizate);

§ creșterea schimburilor comerciale intraeuropene (de pildă, în cazul Portugaliei, se apreciază că cca. 35% din sporul acestora s-a datorat fondurilor structurale).

- c) Regiunile devin entități teritoriale distincte de abordare a competitivității în condițiile globalizării; de pildă, una dintre axele majore ale competitivității, susținerea cercetării-dezvoltării și inovării, nu poate fi abordată doar prin programele comunitare (destinate în principal firmelor mari) ci trebuie abordată și la nivel regional, prin proiecte susținute prin politica de dezvoltare regională și adresate IMM-urilor.
- d) Pentru unele țări de coeziune fondurile comunitare au reprezentat instrumente de difuzare a raționalității economice și de reducere a întârzierilor structurale²⁹.

Controversele de idei privind politica de coeziune

Schematizând, două curente principale de idei se confruntă pe tema coeziunii:

I. Curentul standard, care, în concordanță cu teoria clasică și neoclasică a creșterii, consideră că mecanismele piețelor libere conduc în mod automat la convergență reală între țări și regiuni³⁰ (creșterea economică generată având tendința de a reduce dezechilibrele). Drept consecință, autoritățile comunitare și naționale trebuie să se preocupe doar de consolidarea acestor mecanisme, realizând coeziunea pe seama creșterii competitivității, prioritară fiind, pe de o parte extinderea pieței interne, a proceselor de dereglementare, liberalizare și internaționalizare, și, pe de altă parte, menținerea stabilității macroeconomice, pe seama consolidării fiscale.

Acest curent de opinii ignoră tendințele de divergență ce se creează simultan cu cele de convergență precum și faptul, atestat empiric, că efectele negative ale acestor procese tind să fie de mai mare amploare în regiunile mai puțin dezvoltate.

Trebuie însă să recunoștem corectă critica majoră aduse politicii de coeziune din această perspectivă, anume că majorarea capitalului disponibil în țările și regiunile beneficiare de transferuri nu înseamnă automat și o utilizare eficientă a lui (vezi și argumentele de la subcap.2.1.).

²⁹ *Quinze pays dans un bateau: La cohesion économique et sociale, pierre angulaire de la construction européenne*, Groupement d'études et de recherches "Notre Europe", 1998, la [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx-publications/...](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx-publications/)

³⁰ Potrivit lui Pelkmans (2003, pag.299), aceasta ar fi fost chiar perspectiva „părinților fondatori” ai Comunității

II. Curentele non-standard, care recunosc simultaneitatea producerii de convergență și divergență în condițiile de mai sus și argumentează necesitatea politicii de coeziune, a transferurilor comunitare, considerând acestea un instrument de contracarare a "eșecurilor pieței" (prin furnizarea de bunuri publice și atenuarea inegalităților). În prezent, opiniile de acest tip văd în ele nu doar un mijloc politic de compensare a costurilor adâncirii și extinderii UE (având funcțiile unui „pact de solidaritate”, similar „pactului social”, realizat în anumite economii naționale, europene, care să mențină pacea socială), ci un mijloc de sprijinire a competitivității, prin susținerea țărilor sau regiunilor cu scopul valorificării avantajelor lor comparative sau al creării de noi avantaje comparative în vederea integrării lor în piețele naționale devenite componente ale pieței interne, devenită, la rândul său, componentă a piețelor globale.

2. Reforma politicii de coeziune presupune alinierea logicii acesteia la marile orientări de dezvoltare pe ansamblul UE, orientări care ar trebui să răspundă marilor sfidări cu care se confruntă ea, susținea recent J. Socrates, primul ministru al Portugaliei, la Forumul european de coeziune, în primul rând prin asumarea sinergiilor cu celelalte politici comunitare și nu prin majorarea fondurilor.

Opiniile și propunerile avansate la acest forum de dezbateri conturează următoarele scenarii de evoluție posibile pt. conținutul politicii de coeziune și orientarea fondurilor structurale:

A. menținerea caracteristicilor politicii de coeziune, de până în anul 2006, politică preponderent orientată către recuperarea decalajelor de dezvoltare, pe seama transferurilor comunitare, asociate ca surse suplimentare la transferurile publice din țările de coeziune și regiunile defavorizate.

B. „lisabonizarea” politicii de coeziune³¹, deci orientarea sa exclusivă către competitivitate, orientare care ar presupune fie „înghețarea” volumului transferurilor, fie menținerea lor la un nivel scăzut .

C. orientarea simultană a politicii de coeziune către 2 obiective majore, anume creșterea competitivității și reducerea decalajelor de dezvoltare la nivel regional, deci păstrarea ideii repartizării unor sume consistente de la bugetul comunitar către acest scop, dar simultan, modificarea substanțială a orientării folosirii lor.

Ultimile două curente de opinie conturează tendința de modificare a concepției privind rolul politicii de coeziune, asemănător cu modificarea de concepție privind rolul statului în economie din anii 80, de la acela de sursă de transferuri sociale masive la acela de contracarare a eșecurilor pieței și nu de înlocuitor al acesteia. „Noua paradigmă”, formulată de însuși comisarul european pt. dezvoltare regională, D. Hubner, ar fi „crearea de oportunități pt. viitor și nu compensarea problemelor trecutului”³², deoarece, în această nouă perspectivă, „catching-up”-ul regiunilor rămase în urmă este dependent sau legat de o economie tot mai globalizată. Sau, într-o exprimare mai directă, trecerea de la livrarea de ajutoare directe la furnizarea de „bunuri publice” pt. regiunile rămase în urmă. În

³¹ Vezi în anexa nr.2 o analiză critică a acesteia.

³² Idem 27

această nouă viziune, rolul politicii de coeziune ar fi acela de „a ajuta economiile regiunilor să-și găsească un loc pe piețele mondiale și a încuraja internaționalizarea lor”.

Această nouă paradigmă reflectă în fapt poziția majorității țărilor membre ale UE-27, anume că binomul „competitivitate-coeziune” nu mai reprezintă o antinomie (competitivitate versus coeziune)³³ ci un tandem de obiective indisociabile și interdependente.

Totuși, trebuie subliniat faptul că noile țări de coeziune (în general, țările foste comuniste care au aderat după 2004) au o poziție mai nuanțată, care reflectă situația lor specifică în raport cu țările din UE -15, anume, existența unor mai mari decalaje de dezvoltare, atât între țări cât și între regiuni. Astfel, reprezentanta Poloniei la dezbaterile europene pe acesta temă (dar și reprezentantul Germaniei) opina că „lisabonizarea” politicii de coeziune nu trebuie să excludă solidaritatea cu cele mai puțin avansate regiuni, desigur prin aceea că politica de coeziune trebuie să creeze condiții pt. ca aceste regiuni să-și exploateze avantajele competitive specifice date și chiar să-și creeze noi avantaje, specializate și complexe. Adică, sublinia aceasta, trebuie găsit un echilibru optim între convergență (recuperarea decalajelor) și competitivitate.

În plus, comisarul D. Hubner, sublinia caracterul primordial economic al politicii de coeziune și indica drept obiective viitoare ale politicii de coeziune aspectele calitative ale creșterii și ale sustenabilității ei:

- § sprijinirea creșterii economice pe termen lung;
 - § crearea și exploatarea factorilor structurali ai competitivității³⁴;
 - § facilitarea anticipării schimbărilor generate de forțele pieței și adaptarea economiilor regionale la acestea.
3. Opiniile privind guvernanta politicii de coeziune înclină către păstrarea actualului sistem, de multiguvernanta stratificată la nivel comunitar, național și regional. Sistemul actual nu este considerat suficient de eficace, ca urmare a mai multor racile atribuite nivelului comunitar, și, parțial, național: birocratizare excesivă, rețetar standardizat de obiective și instrumente. În plus, este recunoscută incapacitatea obiectivă a identificării corecte a modalităților celor mai eficiente de programare a fondurilor la nivel comunitar sau național, datorită asimetriei informaționale care funcționează între nivelurile de luare a deciziei, față de cele de utilizare.

Desigur că găsirea raportului optim de centralizare-descentralizare între UE-state, state-regiuni este o problemă delicată care este influențată de mai mulți factori:

- a) configurarea competențelor comunitare într-o UE cu un grad mai ridicat de unificare politică și viziunea asupra dimensiunii bugetului comunitar, a „contribuțiilor” țărilor la acesta și a destinației pe cheltuieli a acestuia;

³³ În exprimarea lui A. Rousset, președintele Asociației regiunilor din Franța, „dezbateră care opune competitivitatea coeziunii este depășită și sterilă” (European Cohesion Forum).

³⁴ Raportul Competitivității globale pe anul 2007 (elaborat de Forumul Economic Mondial) enumeră 9 categorii de factorii decisivi: instituțiile, infrastructura fizică, stabilitatea macroeconomică, educația primară și sănătatea, educația secundară și formarea continuă a forței de muncă, eficiența piețelor, pregătirea tehnologică, sofisticarea afacerilor și inovarea.

b) specificitatea guvernărilor naționale (unitare, confederale ș.a.) și credibilitatea autorităților naționale ca unități de management eficient al fondurilor comunitare (administrație performantă și necoruptă);

c) competențele și credibilitatea administrațiilor regionale și locale din perspectiva elaborării politicii regionale, a administrării și gestionării fondurilor comunitare.

Detaliem în continuare aspectele de mai sus.

a) Teoria economică a federalismului (parțial aplicabilă UE³⁵) recunoaște existența a cel puțin 2 motivații ale gestiunii comunitare, în forma în care este ea aplicată în prezent pt. politica de coeziune: asigurarea unui standard minim de echitate (pe orizontală, vezi distincția ulterioară), care ar asigura simultan o mai mare stabilitate politică și socială și garantarea eficienței redistribuirii între state.

b) Creșterea importanței nivelului național ar putea presupune aplicarea unei concepții de gestionare a bugetului comunitar întemeiată pe principiul “echității pe verticală”³⁶, care ar presupune o contribuție mai redusă la bugetul comunitar pt. țările de coeziune, dar probabil, un control al autorităților comunitare (menținerea unui tip de condiționalitate, dar modificată ca și conținut, în comparație cu cea practică acum) asupra utilizării diferențelor de fonduri rămase la nivel național, situație care ar fi favorabilă doar în măsura responsabilizării autorităților naționale în acest sens.

Comisarul D. Hubner recunoștea necesitatea găsirii unor structuri de guvernare mai bune, care să asigure simultan flexibilitate în luarea deciziilor, integrarea obiectivelor la nivel național și comunitar, printr-un sistem complex care să îmbine coordonarea eficientă cu cooperarea largă a tuturor partenerilor economici, sociali și politici implicați (parteneriat public-privat, asociații naționale sau regionale patronale sau sindicale, ONG-uri).

4. Privitor la rolul politicii de coeziune în guvernarea UE, participanții la Forum au avansat 2 idei mai importante:

a) pt. crearea efectelor de sinergie cu celelalte politici comunitare, se evidențiază posibilitatea unei mai bune coordonări între politici, pe anumite domenii; de pildă:

§ coridoarele de transport europene ar putea include și regiuni defavorizate;

§ măsurile asociate Ob.3 al politicii de coeziune, privind cooperarea teritorială, ar putea fi conexe la cele ale Instrumentului European de parteneriat și vecinătate;

§ conexiuni mai bune cu PAC, pe domeniul dezvoltării rurale.

b) politica de coeziune ar trebui să se adreseze în mai mare măsură sfidărilor actuale cu care se confruntă UE, cum ar fi migrația: urmărirea obiectivului de ocupare ar reduce presiunile acesteia.

³⁵ Vezi Pelkmans (2003)

³⁶ idem

CAP. 2 CONTRIBUȚIA POLITICII DE COEZIUNE LA REALIZAREA CONVERGENȚEI PE ANSAMBLU UE

2.1. Delimitări conceptuale

CONVERGENȚĂ NOMINALĂ

Convergența nominală are în vedere îndeplinirea anumitor criterii referitoare la *variabilele nominale* care reflectă stabilitatea macroeconomică. De pildă, Uniunea Europeană reține un set precis de criterii de convergență nominală – menite a evidenția gradul de pregătire a diferitelor state candidate la integrarea în UEM – așa-numitele criterii de la Maastricht:

- § Stabilitatea prețurilor: rata medie a inflației din ultimele 12 luni (calculată prin indicele prețurilor de consum) nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5 puncte procentuale rata inflației din primele trei state cu cele mai reduse nivele ale ratei inflației; în plus, ratele inflației din țara candidată trebuie să se dovedească a fi sustenabile.
- § Finanțele publice: poziția bugetară a unei țări trebuie să fie sustenabilă, respectiv să nu existe un deficit bugetar excesiv. În particular: (i) deficitul bugetar consolidat al statului nu trebuie să depășească nivelul stabilit în Tratat de 3 la sută din PIB; dacă această valoare este depășită, deficitul bugetar trebuie să fie redus substanțial și continuu, către o valoare apropiată de cea de referință, sau depășirea valorii de referință să fie temporară și excepțională, și (ii) datoria publică brută nu trebuie să depășească 60% din PIB, sau dacă are valori mai mari trebuie să se diminueze semnificativ și să se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător;
- § Ratele dobânzii: Randamentul mediu al titlurilor de stat pe termen lung calculat pe ultimele 12 luni nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 puncte procentuale randamentul aferent titlurilor de stat din primele trei state cu cele mai reduse niveluri ale inflației;
- § Cursurile de schimb: trebuie să se mențină în marjele de fluctuație convenite prin mecanismul ratelor de schimb din cadrul ERM al EMS, pentru cel puțin 2 ani, fără a se proceda din propria inițiativă la deprecierea monedei față de celelalte monede ale statelor membre.³⁷

³⁷ Esența criteriilor. În primul rând, *inflația scăzută*. Obsesia pentru temperarea inflației a venit din partea Germaniei, țară cu o cultură și un istoric al acestui indicator diferite (în bine) de al majorității partenerilor din UEM. Fără garanția unui mecanism de menținere a unei inflații scăzute, Germania s-ar fi ținut departe de o monedă pentru care ar fi urmat să fie obligată, date fiind preferințele inflaționiste probabil mai ridicate ale partenerilor din conclavele europene, să accepte valori medii ale inflației mai mari decât cele dorite. În al doilea rând, sustenabilitatea poziției bugetare. Fobia (germană) de inflație se regăsește și aici, dacă privim la criteriul datoriei: o valoare mare a acesteia crește riscul apelului la inflație din partea statului cu probleme, pentru a scădea sarcina reală a acesteia. Dincolo de arbitraritatea valorii datoriei maxime stabilită la 60% din PIB, deficitul bugetar limitat la 3 procente din PIB este derivat dintr-o previziune convențională de creștere de 5%, la care datoria s-ar stabiliza ca procentaj din PIB ($3\% = 5\% \times 60\%$).

CONVERGENȚĂ REALĂ

Preocupările pentru convergența (reală) au fost implicate în primele teorii cu privire la creșterea economică (la Solow, de pildă; Solow 1956) și ulterior mai explicit în resuscitarea problematicii din deceniile opt și nouă ale secolului trecut (Ambramovitz, 1986; Baumol, 1986; Barro și Sala-i-Martin, 1991 și 1992) și ele au avut în vedere posibilitatea ca zone, țări sau regiuni cu un nivel mai redus de dezvoltare economică să „recupereze” (*catch-up*) decalajul față de cele mai avansate. Astfel, într-un sens larg, convergența reală presupune apropierea între nivelele de bunăstare (*welfare*) și dezvoltare (*development*) ale unui grup de țări, regiuni, zone etc. Sau, altfel spus, tendința arealelor studiate comparativ înspre o mai mare similaritate sau egalitate a *variabilelor reale* (PIB/locuitor, șomaj și ocupare, productivitate etc.) ce descriu performanțele economiilor naționale.

Tratatele ce stau în spatele construcției europene nu stipulează clar și explicit criteriile de convergență reală. Totuși, unele dintre cele mai importante aspecte care se consideră că pot evidenția acest tip de convergență sunt: gradul de deschidere a economiei (ponderea totalului exporturi plus importuri în PIB); ponderea comerțului bilateral cu țări membre UE în totalul comerțului exterior; structura economiei (evidențiată prin structura marilor sectoare – agricultură, industrie, servicii – în PIB); și – cea mai sintetică expresie a convergenței reale – nivelul PIB/locuitor (la cursul nominal sau paritatea puterii de cumpărare standard)³⁸.

În literatura de specialitate sunt reținute două mari tipuri de convergență reală: convergența *sigma* și convergența *beta*.

Convergența de tip *sigma* într-un grup de economii apare atunci când, într-o anumită perioadă, se reduce dispersia veniturilor pe locuitor aferente economiilor respective față de media acestora. Testarea empirică a acestui tip de convergență se încearcă a fi realizată, de cele mai multe ori, prin intermediul indicatorilor gen varianță, deviație standard, sau coeficient de variație. În măsura în care venitul pe locuitor poate converge și către nivele (medii) mai scăzute (decât standardele considerate dezirabile, sau chiar decât nivele anterior înregistrate – și asta datorită faptului că economiile cele mai dinamice își reduc ritmul de creștere sau, eventual, trec prin crize economice majore), se consideră că acest tip de convergență reală nu este numaidecât cel mai relevant.

În al treilea rând, interdicția devalorizării monedei naționale timp de doi ani urmărea, în fapt, eliminarea posibilității unei «deprecieri competitive» a monedei în ajunul conversiei sale în euro, care ar fi făcut artificial performante exporturile unei țări membre cu un comportament de acest tip.

În ultimul rând, convergența pe termen lung a dobânzilor. Exista temerea că disparitățile dintre ratele dobânzilor la obligațiuni emise în diferite monede naționale ar fi antrenat un arbitraj intens pe piața secundară de capital, care ar fi avut, o vreme, efecte perturbatoare. Totuși, dată fiind durată tranziției către etapa finală a integrării monetare, respectivele profituri și pierderi s-ar fi consumat demult, iar perspectiva intrării în zona euro, semnalată de celelalte criterii, ar fi apropiat natural ratele dobânzilor. Pe de altă parte, diminuarea presiunii statului asupra pieței creditului prin limitarea îndatorării acestuia (urmărită de criteriul II – datoria publică) și reducerea presiunii inflaționiste din dobânzi (realizată o dată cu criteriul I) făceau ca, în fond, acest ultim criteriu să fie oarecum redundant.

³⁸ Mugur Isărescu, *România: Drumul către Euro*, Prezentare la Conferința organizată de Colegiul Academic al Universității „Babeș Bolyai”, 2004 (versiune actualizată martie 2007), p. 6.

Convergența de tip *beta* operează cu o altă logică, și anume aceea a funcțiilor de regresie: venitul pe locuitor într-o perioadă anume este estimat ca funcție de nivelul inițial al acestuia. Ea îmbracă două forme: convergența tip *beta absolută* și *beta condițională*. Prima se definește ca „tendința de creștere a tuturor valorilor veniturilor pe locuitor către același punct de echilibru, ceea ce este posibil datorită faptului că regiunile mai puțin dezvoltate cresc cu o rată mai mare decât cele mai dezvoltate și cresc până când ating cel mai înalt punct de echilibru, comun tuturor”³⁹. Cu alte cuvinte atunci când, într-o perioadă dată, toți se dezvoltă, dar cei mai săraci o fac mai repede decât cei bogați, îndreptându-se spre un nivel de dezvoltare similar și accesibil tuturor, există convergență *beta absolută*. Se poate vorbi, în același timp, de realizarea procesului de „ajungere din urmă” (*catching up*). Mai mult, acest tip de convergență satisface și exigențele egalitariste (în final toți vor ajunge la același nivel de dezvoltare).

A doua variantă a convergenței reale de tip *beta* este cea condițională. Dacă anumiți parametri inițiali (tehnologia, economisirea, rata de creștere a populației, deprecierea capitalului ș.a.m.d) nu sunt identici în grupul de țări/regiuni a cărui convergență este studiată, atunci fiecare dintre acestea va „converge” spre propriile limite (propria situație de echilibru pe termen lung sau stare staționară)⁴⁰. Și cum aceste limite/echilibre pot fi diferite, apare fenomenul așa-numitei „convergențe de club” (cum se pare că stau lucrurile în zona euro). În situația acestui tip de convergență rămâne deschisă problema convergenței absolute: în ce măsură nivele de dezvoltare de echilibru aferente diferitelor „cluburi” de state converg la rândul lor (eventual cât de repede și sub influența căror factori).

COEZIUNEA ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ (PROBLEMATIZĂRI)

CONVERGENȚA REALĂ VS NOMINALĂ

Cele două mari tipuri de convergență – nominală și reală – sunt îndeobște considerate a fi cel puțin principial distincte, dacă nu chiar într-o oarecare opoziție. Distincția însăși între cele două se pliază pe o separare oarecum clasică – aceea între economia „reală” (aspectele legate de producție, comerț, servicii) și economia „simbolică” (aspectele legate de partea financiar monetară a unei economii). Totuși, această distincție este într-o oarecare măsură artificială – chiar dacă are o utilitate euristic-operatională – amintind mai degrabă de viziunea conform căreia banii sunt în economie un simplu „văl”, fluxurile monetare și financiare nefiind decât consecința necesară a mișcării fluxurilor reale. Dintr-o altă perspectivă, a unei paradigme care consideră că banii sunt ei înșiși o forță motrice a pieței, separarea real-simbolic (sau real-nominal, pentru a păstra terminologia) pierde în mod decisiv din relevanță. De ce ar fi rata șomajului, să spunem, un aspect mai „real” al situației economice a unei anumite zone decât rata inflației? Cu alte cuvinte, de ce ar fi numaidecât mai „reală”, mai palpabilă, posibilitatea obținerii unei slujbe decât erodarea puterii de cumpărare?

³⁹ Pompilia Idu, *Instrumentele structurale și convergența statelor în Uniunea Europeană*, Oeconomica, Anul XV, nr. 3, 2006, p. 44.

⁴⁰ José Villaverde Castro, *Indicators of Real Economic Convergence. A Primer*, UNU-CRIS e-Working Papers, w-2004/2, p. 9.

În prelungirea acestei celor de mai sus, putem evidenția că nu este o diferență de natură între problemele convergenței nominale și a celei reale, ba chiar cele două se pot potența reciproc. În măsura în care, pe de o parte, exigențele nominale pun „ordine mai mare în comportamentul guvernului”, iar, pe de altă parte, „creșterea economică are [ca] ingrediente principale: proprietatea privată; libera întreprindere; și...acumularea de capital” (care presupune o monedă sănătoasă ce permite efectuarea în bune condiții a calculelor antreprenoriale), convergența zisă nominală ar fi o premiză importantă a convergenței reale. În viziunea unei părți a mainstreamului economic european, criteriile de convergență nominală ar fi incompatibile cu creșterea economică. Cheia înțelegerii acestor lucruri este abandonarea viziunii simpliste, „cifrice”⁴¹, agregative, și adoptarea, în loc, a unei abordări antreprenoriale a performanței economice în care convergența nominală și moneda unică devin mărci ale căii europene de reformă. Criteriile nu sunt doar manifestări ale unei obsesii anti-inflație, „ci un adevărat cadru de performanță economică, de descătușare a activității antreprenoriale private și de încătușare a discreționarismului fiscal-monetar guvernamental. Criteriile de convergență nominală reprezintă un ingredient esențial al convergenței reale!” (Spiridon 2004, pp. 22-23).

CONVERGENȚA NATURALĂ ȘI DISPARITĂȚILE ASUMATE

Întrebarea simplă, dar fundamentală, la care tratamentul obișnuit al problematicii convergenței și coeziunii nu răspunde, este: de ce sunt coeziunea sau convergența (oricum ar fi ele exprimate) numai de cât benefice pentru toată lumea. Și avem în vedere aici posibilitatea ca anumite comunități să nu recunoască standardele general acceptate (PIB/locuitor; productivitate; ocupare; infrastructură etc) ca elemente de prosperitate. Dacă ne gândim – din perspectiva faptului că România este o țară ortodoxă – la zonele de tradiție ortodoxă și populate cu mănăstiri (Athosul; anumite părți ale Moldovei) s-ar putea ca similaritatea cu zonele bogate din nucleul dur al UE nu doar să nu fie o prioritate, ci chiar un inconvenient. În plus, pentru o anumită consistență internă, modelul european – care ține la mare stimă idealul nediscriminării – ar trebui să-și pună problema comunităților particulare (am putea adăuga aici o parte a comunității țigănești) și a modului în care acestea văd dezideratul de a „converge” cu restul comunităților din spațiul european.

Prin urmare, în discuția cu privire la convergență, ar trebui acceptată mai întâi ideea de disparități asumate. Abia apoi, pentru rest să se pună problema convergenței. Și la acest punct însă, se ridică o întrebare fundamentală: cât de necesară este intervenția guvernamentală sau interguvernamentală (în particular instrumentele politicii de

⁴¹ Logica instrumentelor de evidențiere a convergenței reale (variantele sigma, beta – absolută sau condițională), nu este una ce pornește de la elemente intuitive realiste, ci este un produs al constrângerilor utilizării aparatului matematico-statistic: dispersia și regresia. Cu alte cuvinte nu sunt ridicate probleme fundamentale privind convergența (ce este, și mai ales de ce este benefică), ci se încearcă un răspuns la o întrebare implicită de genul „ce putem spune, utilizând aparatul statistico-matematic, despre convergență”. Metodologia oficială privilegiază corelația statistică în detrimentul explicațiilor economice cauzale fundamentale. Impactul unei măsuri sau politici (ex: a politicii de coeziune), nu se poate observa însă empiric și nici introducând măsurătorile empirice într-un model, în ciuda impresiei de precizie cantitativă a observațiilor sau rezultatelor modelului. A se vedea, de pildă, asumțiile (cât și rezultatele) neomogene între cele trei modele utilizate în raportul Comisiei Europene (HERMIN, EcoMod și QUEST), parțial de inspirație neo-keynesiană, care pot demonstra cât de imperfect rămâne acest mod de a descrie economia.

coeziune) pentru realizarea convergenței. Până și modelul neoclasic care a stat la baza ideii de convergență beta absolută recunoaște ideea de convergență firească, naturală, a unui spațiu în care capitalul și forța de muncă (ca să nu mai vorbim bunuri și servicii) pot circula liber. Și poate că demersurile de politică economică în direcția coeziunii s-ar putea concentra pe realizarea acestei premise necesare: libertățile de circulație. Căci există riscul ca încercările de a trece dincolo de convergența naturală s-o submineze.

Politica de coeziune și vulnerabilitățile sale

Politica de coeziune economico-socială a Uniunii Europene se reduce, în esență, la două mari tipuri de instrumente: transferuri interguvernamentale de fonduri și reglementări.

I. Teoria economică ne indică 2 dificultăți majore care ar sta în calea succesului acesteia: problema *haosului calculațional* și cea a *hazardului moral*.

§ Hazard moral: funcționarul public (național sau european) nu e motivat de profit & pierdere să se comporte în interesul consumatorului-contribuabil. Dacă există posibilitatea de a stabili o “prioritate” sau de a deturna rezultatul unei licitații publice în favoarea clientelei politice, a circumscripției lui electorale sau pur și simplu a familiei, nimic nu poate garanta că nu o va face.

§ Calcul economic: instrumentul fundamental care face cu puțință menținerea, prin alocarea eficientă a resurselor, a unei structuri a producției cum este cea a economiilor moderne contemporane, este *calculul în termeni monetari*. Dacă încasările anticipate dintr-un proiect de investiții nu depășesc cheltuielile (atât cele prezente cât și cele anticipate), proiectul respectiv *nu* se va realiza la piață (în condiții de schimb voluntar). În general, așa-numitele zone defavorizate acordă, din diverse motive (izolare fizică, forță de muncă necalificată și relativ scumpă, cerere redusă, reglementări defectuoase etc.), puține șanse de realizare proiectelor rentabile. Ideea de politică regională bazată pe transferuri interguvernamentale de fonduri tocmai de la acest tip de verdict al pieței face rabat. Piața, prin elita antreprenorială transmite următorul mesaj: în regiunea cutare, momentan proiectele cutare nu sunt fezabile (rentabile); birocrația contestă tocmai acest verdict al pieței, fără a avea însă uneltele intelectuale de a o face (tocmai acel calcul în termeni monetari la care au renunțat).

II. Pe de altă parte, analizele realizate atât la centru (Bruxelles), cât și la destinație (statele membre) (ab)uzează de principiul potrivit căruia în sfera cheltuielilor publice „bani cheltuiți înseamnă bani bine cheltuiți” și pun semnul egal între *capacitatea de absorbție* și *performanța economică* (echivalată, destul de problematic, cu reducerea disparităților). Argumentul principal adus, în favoarea acestei interpretări, este furnizat de economia agregată keynesistă: fondurile UE conduc la *creșterea PIB* (creștere economică). Concentrarea pe agregate ridică însă o problemă: nu orice sumă pompată în economie duce la creșterea economică sănătoasă. Ea poate duce și la inflație, dacă ne-am afla la punctul de „ocupare deplină”. Această viziune pierde din vedere importanța crucială a procesele micro de alocare a resurselor, a proprietății private și a activității antreprenoriale.

Totodată, gradul de fructificare al fondurilor europene depinde de măsura în care mediul

de absorbție este reformat structural. Numai prin reforma multidimensională poate fi spart „paradoxul coeziunii”, care poate fi formulat astfel: regiunile *mai puțin slab dezvoltate* au șanse relativ mai mari să atragă fonduri europene, iar disparitățile față de regiunile *mai slab dezvoltate* s-ar putea chiar accentua. Interpretată responsabil, această problemă poate fi soluționată virtuos prin aceea că sugerează că reforma rămâne factorul decisiv al reducerii disparităților, și nu fondurile *per se*.

III. De asemenea, persistența disparităților chiar în pofida asistenței pentru coeziune, ar trebui interpretată nuanțat. Ea poate înseamna fie că stimulentele instituționale sunt încă slabe, fie că datele naturale potrivnice nu pot fi surmontate, oricât de mari ar fi transferurile comunitare, fie că pot exista disparități asumate (vezi comentariile anterioare).

2.2. Rezultatele politicii de coeziune la nivelul UE

Având în vedere discuțiile și problematizările teoretice anterioare privind problema *convergenței*, și a evaluării impactului instrumentelor de *coeziune* la realizarea acestui obiectiv, vom încerca, în continuare, să prezentăm o perspectivă pozitivă (empirică) a rezultatelor în materie obținute, la momentul actual, în Uniunea Europeană.

Aprecierile noastre vor avea ca punct de pornire ultimul raport despre coeziune publicat în acest an de Comisia Europeană⁴². Considerațiile din amintitul raport al CE vor fi adnotate cu repere analitice alternative din literatura academică de specialitate.

Raportul CE oferă o vedere de ansamblu comprehensivă asupra „valorii adăugate” a politicii de coeziune, asupra situației și evoluției disparităților economice, sociale și teritoriale, asupra direcțiilor reformei coeziunii în perioada 2007-2013, precum și asupra noilor provocări în domeniu identificate de instituțiile comunitare.

Concluziile raportului CE

- *Situația și tendințele economice, sociale și teritoriale în statele membre și în regiunile UE-27*: Analiza reflectă diminuarea, în cursul ultimului deceniu, a disparităților privind veniturile și ocuparea forței de muncă pe teritoriul Uniunii Europene. Totuși, se consideră că mai e necesară depunerea unui efort pe termen lung, în vederea reducerii diferențelor existente între zonele cele mai defavorizate și restul regiunilor.
- *Impactul politicii de coeziune*: Programele europene de coeziune au sprijinit în mod direct promovarea convergenței regionale, precum și a ocupării forței de muncă. Bunăoară, în perioada 2000-2006, politica de convergență a contribuit la o creștere a PIB cu 2,8% în Grecia și respectiv 2,0% în Portugalia; estimările preliminare prevăd că în perioada 2007-2013, politica de coeziune va contribui la creșterea cu aproape 8,5% a PIB în Lituania, Letonia și în Republica Cehă, cu aproximativ 5,5% în Polonia și cu în jur de 3,5% în Grecia. Politica de coeziune a adus contribuții și la reducerea fenomenului

⁴² *Growing Regions, Growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion*, European Commission, 2007.

excluziunii sociale și sărăciei: este asigurată cofinanțarea cursurilor de formare profesională a 9 milioane de persoane anual, din care mai mult de jumătate sunt femei, cursuri ce contribuie la obținerea unor condiții mai bune de muncă, precum și a unor venituri mai mari; în perioada 2000-2005 au fost create peste 450.000 locuri de muncă în șase țări, utilizându-se în acest scop 2/3 din fondurile asigurate prin Obiectivul 2.

EVOLUȚIA COEZIUNII ECONOMICE, SOCIALE ȘI TERITORIALE – PRIVIRE SINOPTICĂ

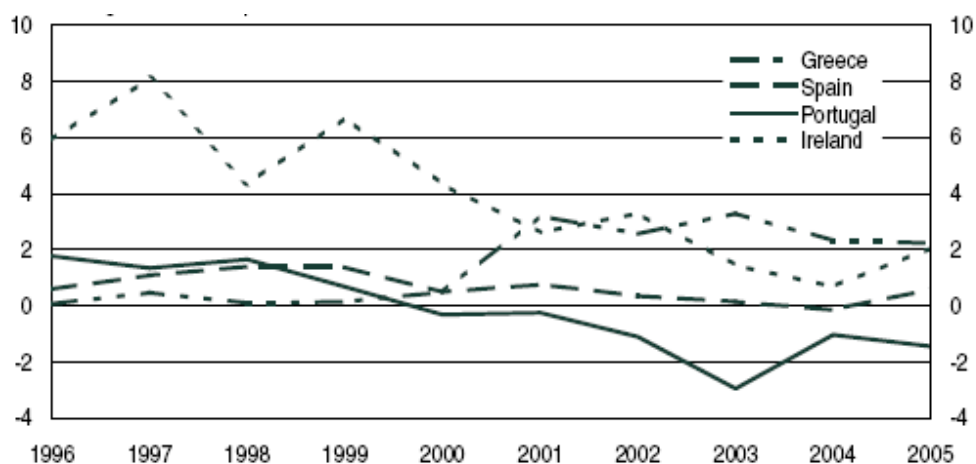
COEZIUNEA ECONOMICĂ

- Convergența între *statele membre* ale Uniunii

Marii beneficiari ai politicii de coeziune în perioada 1994-2006 – Grecia, Spania, Irlanda și Portugalia – au înregistrat, ca grup, o creștere economică impresionantă, însă una inegal distribuită între ele, decalajul față de restul UE-27 cunoscând, cu excepția Portugaliei, o scădere sensibilă. Mai exact, între 1995 și 2005, PIB/capita față de media comunitară (UE-27) au evoluat după cum urmează⁴³: în Grecia (de la 74% la 88%), în Spania (de la 91% la 102%), în Irlanda (de la 102% la 145%), în timp ce, pe de altă parte, Portugalia a reușit să facă notă discordantă față de restul grupului, înregistrând o scădere a PIB/loc. de la 80% în 1999 din media viitoare UE-25, la 70%, în 2006 (sau 74% din media UE-27, în 2005).

Graficul nr. 2.1.: Diferențele între creșterea PIB/loc. real în țările de coeziune din UE-15, comparativ cu media UE-15, între 1996 și 2005

(Diferența în unități procentuale a modificărilor anuale în PIB/loc.)



Sursa: Fourth Report on Economic and Social Cohesion

Noile state membre ale Uniunii, în special cele cu un PIB/loc. foarte scăzut, sunt cele care înregistrează vizibil o creștere mai accentuată și o diminuare mai rapidă a decalajelor.

⁴³ *Growing Regions*, pp. 3-7.

PIB-ul celor trei state baltice aproape că s-a dublat între 1995 și 2005. Ratele de creștere din Polonia, Ungaria și Slovacia sunt mai mult decât duble față de media UE. Totuși, un prognostic realist asumat de Comisia Europeană este acela potrivit căruia deoarece s-a pornit de la PIB/loc. foarte scăzute și ținându-se cont de ratele de creștere curente, este probabil să treacă peste 15 ani până când Polonia și, în special, Bulgaria și România, vor ajunge la un PIB pe cap de locuitor de 75% din media UE-27.

Un studiu care consună cu raportul CE, dar care mai introduce un rafinament analitic al problemei *convergenței pe țări* în termeni de *PIB/locuitor*, este cel al lui Marelli (2007). Studiul grupează statele membre UE în cinci grupuri distincte (vezi anexa nr.3), ale căror evoluții sunt raportate la media UE-15 (perioada 1980-2005) și UE-25 (1990-2005), după caz. Studiul relevă aceeași tendință către convergență, dar pe grupe de țări. Urmărind graficele din anexă, se poate însă observa că țările au înregistrat evoluții diferențiate ale PIB/loc. în raport cu media UE -15: unele au progresat (Irlanda, Luxemburg), altele au regresat (Germania, Italia, Suedia, Austria) în timp ce unele au stagnat (Franța, Grecia, Portugalia).

- Convergență (și) între *regiunile* Uniunii

Pe fondul unei creșteri economice susținute, remarcate la nivelul regiunilor problematice (cu un PIB/loc. scăzut) și care au reprezentat și beneficiarele majore ale politicii de coeziune în perioada 2000-2006, între regiunile UE pare să se fi instalat o vizibilă tendință de convergență. Astfel, între 1995 și 2004, numărul regiunilor cu un PIB pe cap de locuitor sub 75% din media UE a scăzut de la 78 la 70, iar numărul celor aflate la o cotă de sub 50% din media UE a scăzut de la 39 la 32⁴⁴.

- Limitele convergenței (persistența disparităților)

Persistența disparităților absolute – chiar și în condițiile observării unei întăriri pronunțate a tendinței generale spre convergență – este pusă parțial în sarcina extinderii recente și parțial în cea a faptului că procesul de creștere tinde să se concentreze – în fazele inițiale ale dezvoltării – în zonele cele mai dinamice din interiorul țărilor. Chiar și unele dintre regiunile cele mai dezvoltate (cele cu un nivel al PIB-ului de peste 75% din media UE-27) încep să înregistreze rate de creștere economică foarte scăzute sau chiar negative. În intervalul 2000-2004, PIB-ul real pe cap de locuitor a scăzut în 27 de regiuni, iar în altele 24 a crescut cu mai puțin de 0,5% pe an. În cinci dintre aceste regiuni, PIB-ul pe cap de locuitor a căzut sub 75% din media UE.

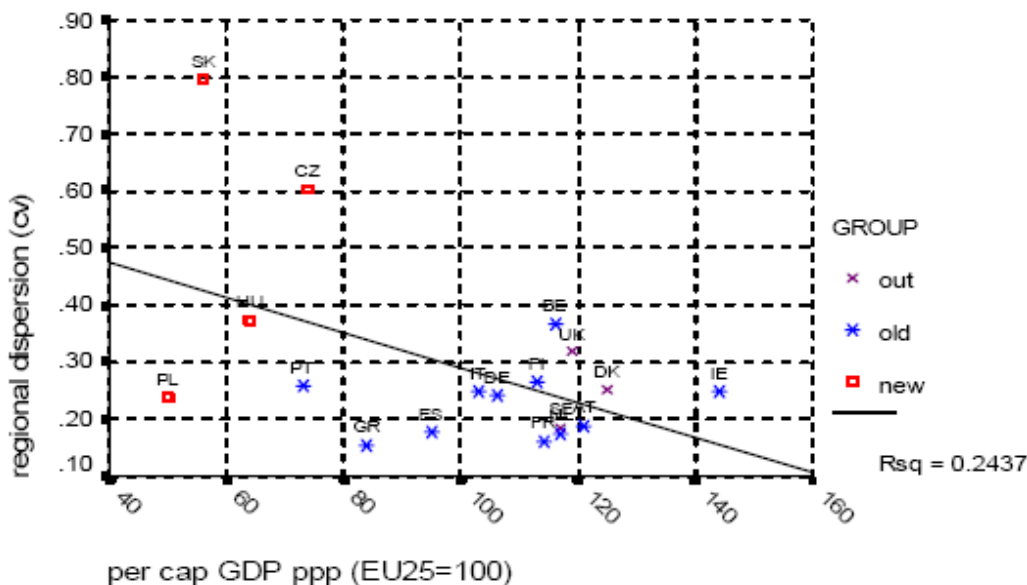
- Corelații între diferiți indicatori de convergență

a) Un exercițiu interesant îl poate reprezenta investigarea relației de ansamblu dintre nivelele agregate de venituri din statele membre UE, pe de o parte, și distribuția internă, regională a acestor venituri, pe de alta. Dispersia regională este măsurată prin coeficientul de variație al veniturilor regionale pe locuitor. Această măsură a dispersiei pare să se coreleze negativ în 2005 cu nivelul venitului național (ca indice PIB/loc. unde UE-25=100). Cu alte cuvinte, cele mai sărace state probează o dispersie ridicată între nivelele

⁴⁴ În 1995, 50 de regiuni cu un număr total de 71 de milioane locuitori au înregistrat un PIB pe cap de locuitor situat sub 75% din media UE-15. În 2004, aproape una din patru astfel de regiuni cuprinzând aproape 10 milioane de locuitori a înregistrat o creștere a PIB-ului pe cap de locuitor peste pragul de 75%. (*Growing Regions*, pp. 3-7).

regionale ale veniturilor. Observația este valabilă pentru toți noii membri, dar de asemenea pentru Portugalia și într-o oarecare măsură pentru Italia.

Graficul nr. 2.2.: Nivelul PIB/loc. și dispersia regională în țările UE-25 (2005)



Sursa: Marelli (2007)

b) La fel de interesantă poate fi și analiza a două variabile privite sub aspectul modificării lor în timp: este o creștere semnificativă în PIB/loc. (relativ la media europeană, modificările fiind în continuare considerate sub formă de indici unde UE-25=100) asociată cu o creștere sau o descreștere a dispersiei regionale a veniturilor? Legat de această întrebare, Marelli (2007) desprinde trei observații (vezi anexa nr.4):

- 1) Cu referire la situația anilor '80, unde sunt luate în calcul numai "vechile" state membre din UE-15, relația pare pozitivă. Cu alte cuvinte, țările care și-au îmbunătățit poziția sub aspectul nivelului PIB/loc. la nivel național (ex.: Irlanda, Finlanda), și-au diminuat dispersia inter-regiuni, în timp ce, la polul opus, avem Olanda.
- 2) În ceea ce privește situația din anii '90, nu a fost identificată niciun fel de corelație semnificativă între expansiunea PIB/loc. și modificare a disparităților inter-regionale.
- 3) Perioada 1999-2005 înregistrează o corelație pozitivă între cele două variabile, cu precădere în noile state membre, dar neconfirmată în vechile state membre cu creștere economică rapidă (Irlanda, Grecia sau Spania), ale căror disparități regionale au rămas relativ stabile.

c) Datorită faptului că *productivitatea* (valoare adăugată per persoană ocupată în prețuri constante) este variabila-cheie în multe dintre teoriile neoclasice ale creșterii considerăm util să prezentăm, evoluția acestui indicator în țările membre ale UE în decursul a trei perioade de timp: 1989 vs. 1980, 1999 vs. 1990, respectiv, 2005 vs. 1999. Analizând diagramele din studiul lui Marelli(2007) s-a observat că:

- 1) Poziția statelor din UE-15 a rămas relativ consecventă între 1980 și 1989.
- 2) Persistența a continuat de-a lungul anilor '90, după cum se poate observa din a doua diagramă care urmărește statele din UE-25. În ultimul an de referință (1999), productivitatea sub medie poate fi găsită la toate statele (viitoare) nou membre, precum și la trei dintre statele de coeziune (Spania, Grecia, Portugalia).
- 3) Cele mai multe dintre statele nou membre au cunoscut în 2005 un nivel mai redus de productivitate decât o treime din media europeană, singurele excepții fiind Cipru, Malta și Slovenia.

Un alt demers analitic interesant privitor la productivitate poate rezulta din compararea creșterii ocupării cu creșterea valorii adăugate. Ideea este că dacă creșterea valorii adăugate este mai mare decât cea a ocupării, productivitatea crește (și invers). Trei modele de creștere se pot observa (Marelli 2007) în UE:

- 1) un model intensiv, cu câștiguri mari de productivitate, chiar pe seama ocupării, ca în cazul Irlandei și Franței în anii '80; sau al multora dintre noii membri în anii '90 (Estonia, Slovenia, Cipru, Slovacia); sau mai recent (1999-2005), din nou în cazul multor membri noi (în special Polonia);
- 2) un model extensiv, cu îmbunătățiri semnificative la nivelul ocupării, în ciuda înregistrării unor rate de creștere moderate (sau chiar negative) și, deci, în detrimentul productivității (Grecia în anii '80, Italia în anii '90 și recent, Italia);
- 3) un model virtuos, caracterizat de o creștere semnificativă a ocupării, dar cu sporuri chiar mai mari pe linia valorii adăugate (și a productivității): în anii '80 Luxemburg, Spania și Finlanda; în anii '90 în Irlanda și Olanda și, recent, în Irlanda, Spania, Grecia precum și multe dintre noile state membre (Cipru, Letonia, Slovacia ș.a.)

COEZIUNEA SOCIALĂ

- Ratele de ocupare convergente la nivel comunitar și la nivel național

Deși între 2000 și 2005, ratele regionale de ocupare a forței de muncă au fost convergente în cadrul UE, în 2005, ratele de ocupare în regiunile aflate în urmă ca dezvoltare erau încă cu 11 puncte ai mici decât cele din restul Uniunii. Pe parcursul perioadei, anumite țări au cunoscut o creștere consistentă și amplă a ocupării forței de muncă, în timp ce altele, precum România și Polonia, au înregistrat un declin în majoritatea regiunilor, în unele cazuri cu peste 2 pp.⁴⁵

⁴⁵ Pentru a atinge obiectivele Lisabona privind ocuparea forței de muncă (atingerea unei rate de 70% la general și de 60% pentru femei, până în 2010), UE trebuie să genereze cca. 23,5 mil. de locuri de muncă suplimentare, dintre care 7 mil. ar trebui să fie destinate femeilor, iar 7 mil. persoanelor cu vârsta între 55 și 64 de ani.

Tot la capitolul coeziune socială, raportul consemnează că sărăcia – definită pe în UE prin venituri situate sub 60% din media națională – a atins în 2004 aproape 20% din populație în Lituania, Polonia, Irlanda, Grecia, Spania, Portugalia și 10% în Olanda, Cehia și Suedia. 16% din populația UE (75 de mil.) erau amenințate de sărăcie în 2004.

În același sens, nivelele de educație cresc în general deși rămân reduse în regiunile cele mai înapoiate economic. La studii superioare, numărul licențiaților la sută de locuitori variază de la 35 în Finlanda la 10

- Disparitățile privind ratele șomajului în scădere

Între 2000 și 2005, șomajul a scăzut de la 13,4% la 12,4% în regiunile aflate în urmă ca dezvoltare, deși în 17 dintre acestea rata șomajului a crescut cu peste 2 puncte procentuale. În regiunile mai dezvoltate, șomajul a rămas stabil între 2000 și 2005, cu o rată puțin sub 8%, asta deși regiunile din Spania, Italia, Franța și Marea Britanie au înregistrat în general o scădere a ratei șomajului, iar regiunile din Germania, Austria, Olanda și Belgia, o ușoară creștere.

COEZIUNEA TERITORIALĂ

- PIB UE-27 concentrat teritorial într-o măsură mai mică în nucleul tradițional al Europei, dar concentrările rămân evidente la nivel național

Zona ‘greilor’, cuprinsă între Londra, Paris, Milano, München și Hamburg a avut în 2004 o cotă substanțial mai redusă din PIB-ul UE-27 decât în 1995, deși proporția populației a rămas stabilă. Această tendință se datorează apariției unor noi centre de dezvoltare precum Dublin, Madrid, Helsinki și Stockholm, dar și Varșovia, Praga, Bratislava și Budapesta. În interiorul statelor membre, însă, activitatea economică a ajuns să fie mai concentrată în regiunile capitalelor pe întreg teritoriul UE, excepție făcând Berlin și Dublin.⁴⁶

- Instalarea unei tendințe de suburbanizare, combinată cu depopularea spațiilor rurale și cu o tendință de creștere a posibilităților de schimburi transfrontaliere

Tendința dominantă în orașele europene este cea de suburbanizare. Între 1996 și 2001, în 90% dintre aglomerările urbane, rata de creștere a populației din suburbii a fost mai mare decât cea a populației din centrul orașului. O treime din aceste aglomerări urbane a pierdut din locuitori în perioada amintită; totuși, în majoritatea acestor orașe suburbiile s-au dezvoltat concomitent cu declinul zonei urbane centrale.

Migrația semnificativă în afara zonelor rurale reprezintă încă tendința dominantă în numeroase regiuni din UE, mai ales în sudul Italiei, nordul Finlandei, Suedia și Scoția, partea de est a Germaniei și Poloniei. Numeroși ani de programe transfrontaliere au îmbunătățit cooperarea între regiunile frontaliere din interiorul UE-15, mai ales între țările Benelux, Germania și Franța. Noile frontiere interne nu sunt încă suficient de permeabile și fluxurile de trafic sunt mult inferioare.

EVIDENȚIEREA UNOR ELEMENTE DE CONVERGENȚĂ REALĂ – TESTARE STATISTICĂ

A). CONVERGENȚA SIGMA

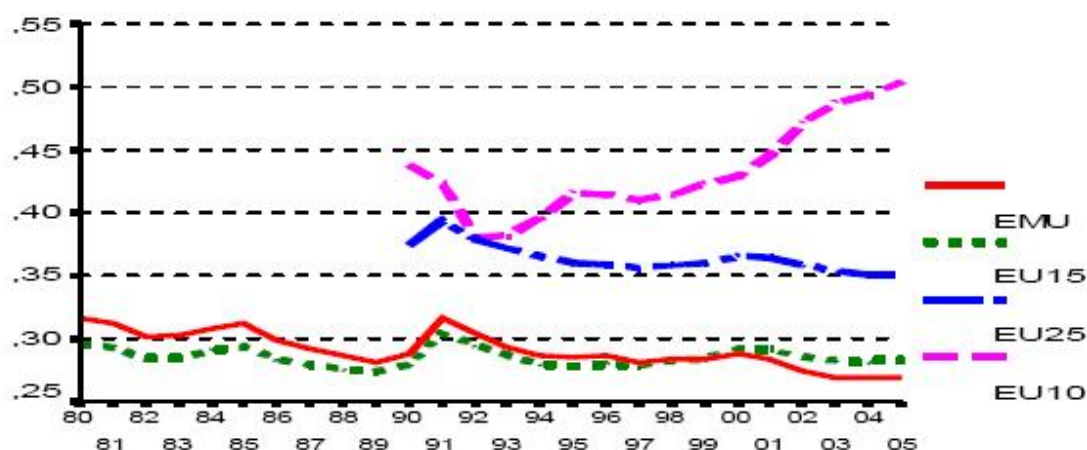
Enrico Marelli (2007), utilizând ca indice al dispersiei un coeficient de variație al venitului regional pentru patru agregate teritoriale (EMU, EU15, EU25 și EU10), a ajuns

în România. Cu toate acestea, nivelurile de educație ale tinerilor sunt în urmă, mai ales în România, Republica Cehă, Italia și Slovacia.

⁴⁶ Între 1995 și 2004, în medie, cota regiunii capitalelor din PIB-ul național a crescut cu 9%, în timp ce populația a crescut cu 2%. Această tendință a fost deosebit de puternică între 1995 și 2000, în special în Varșovia și București.

la următoarele concluzii: disparitățile par să se fi redus din 1980 înapoi (cu o mică sincopă la începutul anilor '90) atât în EU15 cât și în zona euro, unde evoluția aferentă ultimilor 15 ani permite concluzia conform căreia „euro nu pare să fi accentuat disparitățile regionale”. De asemenea, pentru întregul spectru al EU25, disparitățile calculate au scăzut, chiar dacă, totuși, în interiorul grupului noilor state membre (EU10), ele mai degrabă s-au accentuat.

Graficul nr. 2.3.: Nivelul PIB/loc. – dispersia regională pe grupuri de țări (coeficient de variație)

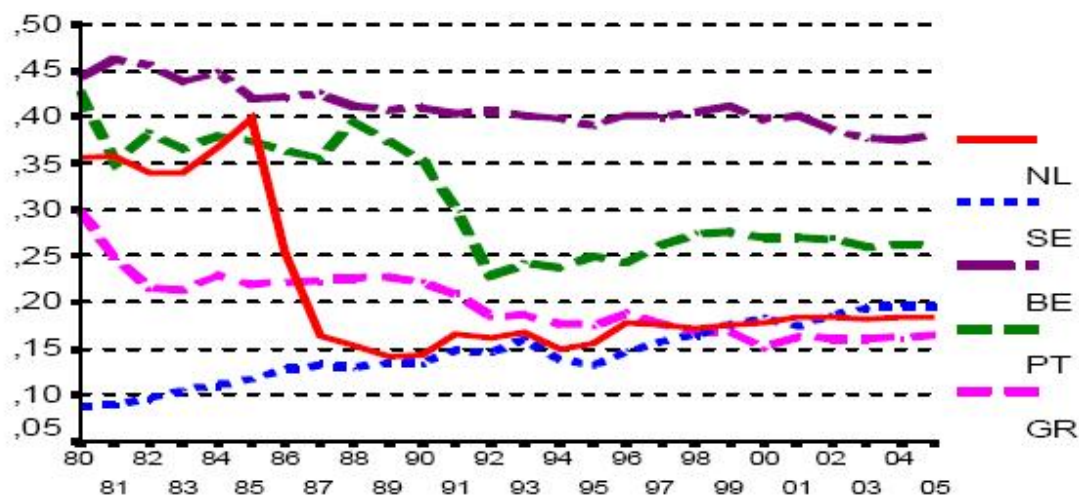


Sursa: Marelli (2007)

La nivelul regiunilor ce compun statele europene (convergența regională în interiorul statelor membre) lucrurile par să nu se fi schimbat semnificativ. În Germania, de pildă, disparitățile s-au accentuat ca urmare a procesului de reunificare. Evoluții similare au înregistrat și Marea Britanie (mai puțin, și doar în anii '80) sau Franța. Spania este singurul caz în care reducerea în disparitățile regionale pare să aibă legătură (dar nu e totuși decât o corelație; cauzalitatea rămâne în continuare de demonstrat) cu aderarea la construcția europeană. Alte câteva concluzii interesante ale studiului aceluiași autor menționat mai sus, sunt: între țările membre de mărime medie (altele decât statele nou intrate EU10) doar Suedia n-a înregistrat o reducere pe scară largă a disparităților interne.⁴⁷ În ceea ce privește țările nou intrate, disparitățile regionale interne s-au accentuat în toate aceste state.

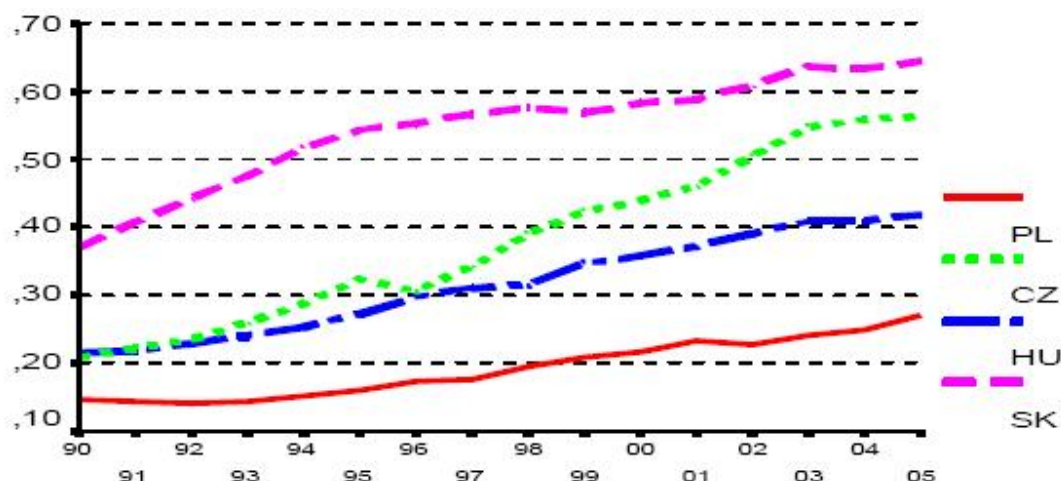
⁴⁷ Cumulat cu informația de mai sus privind Marea Britanie, ar rezulta că disparitățile au creat probleme mai degrabă în statele din afara euro (Suedia, Marea Britanie).

Graficul nr. 2.4.: Nivelul PIB/loc. – dispersia regională pe țări I (coeficient de variație)



Sursa: Marelli (2007)

Graficul nr. 2.5.: Nivelul PIB/loc. – dispersia regională țări II (coeficient de variație)



Sursa: Marelli (2007)

B). CONVERGENȚA BETA

În cele ce urmează vom evidenția câteva concluzii ce se pot desprinde cu privire la convergența de tip beta a țărilor din spațiul european. Vom urma același studiu al lui Enrico Marelli menționat mai sus.

Autorul menționat a realizat un studiu al convergenței tip beta pe trei direcții: PIB/locuitor, ocupare și productivitate.

În ce privește convergența beta a PIB per capita, au fost considerate aceleași patru agregate teritoriale ca mai sus – EMU, EU15, EU 25 și EU10 – și patru perioade principale – 1980-2005, 1990-2005, 1990-1999 și 1999-2005. În aproape toate cazurile s-a înregistrat un nivel semnificativ de convergență în regiunile UE, singura excepție

majoră fiind statele nou intrate în perioada 1999-2005. Concluzia sprijină ideea că recenta convergență destul de rapidă a acestor state către nivelul mediu european s-a realizat în dauna redistribuției regionale. De asemenea, convergența a fost mai intensă în zona euro decât în UE15, și cu atât mai mult decât în UE10.

În privința ocupării, mergând pe același calapod metodologic ca mai sus, s-a înregistrat beta convergență în toate cele patru perioade și în trei din cele patru agregate teritoriale (excepție făcând din nou UE10, în perioada 1999-2005).

În final, dacă luăm în considerare productivitatea, calculată ca valoare adăugată per angajat, s-a înregistrat un nivel semnificativ de convergență, chiar superior celor în termeni de venit pe cap de locuitor sau ocupare. De asemenea, în mod oarecum surprinzător, în perioada recentă (1999-2005), excepția pare să nu mai fie grupul statelor nou intrate (UE10) ci chiar zona euro.

CAP. 3. COMPLEMENTARITATEA DINTRE FONDURILE STRUCTURALE ȘI POLITICILE NAȚIONALE ÎN ATINGEREA OBIECTIVELOR DE DEZVOLTARE ȘI DE COEZIUNE ECONOMICĂ

În acest capitol analizele s-au concentrat pe două niveluri: prezentarea unor tendințe principale de politică economică în țările membre ale UE, și analiza, la nivelul țărilor de coeziune din UE-15, a măsurilor de politică economică celor mai reprezentative pentru performanțele acestora din perioada post-aderare.

3. 1. Politicile naționale și obiectivele de competitivitate și de coeziune

Analiza referitoare la relația dintre politicile naționale și politica comunitară de coeziune, a pornit de la premisele următoare:

a) Politicile economice naționale joacă un rol diferit în atingerea diferitelor obiective de coeziune economică și socială. Astfel, dacă în ceea ce privește antrenarea creșterii economice (growth boost) și înlăptuirea convergenței reale este limpede că ele potentează și completează acțiunea instrumentelor structurale, în ceea ce privește reducerea disparităților regionale, ele nu țintesc întotdeauna un astfel de obiectiv (doar în măsura în care există politici naționale de dezvoltare regională).

b) Politicile economice naționale ale țărilor membre ale UE par a fi din ce în ce mai mult influențate de orientările de politică existente la nivelul UE și concretizate în documente programatice⁴⁸ elaborate de către Comisie, prin care se încearcă coordonarea reformelor structurale. Deși Comisia consideră legitimă o astfel de abordare, (argumentând prin interdependențele existente și efectul de învățare), unii specialiști apreciază că în fapt țările membre s-au pliat la aceste orientări mai mult formal, „reambalând” (V. Cojanu, coord., 2007) măsurile naționale specifice, deja existente.

c) Având în vedere că în studiul de față analizele privesc conexiunea obiectivelor de competitivitate și a celor de coeziune, în acest capitol ne propunem analiza acelor instrumente de politică economică prin care în statele membre ale UE se urmărește atingerea conexată a acestor obiective. Drept urmare, în acest subcapitol sunt reliefate tendințele din țările comunitare sub următoarele aspecte:

§ reformele structurale și instituționale având drept obiective prioritare creșterea și ocuparea, în fapt acestea reprezentând simultan obiective ale politicii de coeziune (convergență și coeziune socială), cât și ale Noii Strategii Lisabona, vizând competitivitatea.;

§ politicile de cheltuieli publice;

§ politicile naționale de dezvoltare regională.

⁴⁸ Astfel, preocupările tot mai accentuate pt. creșterea competitivității la nivel comunitar, devenite program prin Agenda Lisabona (2000), apoi cele pt. susținerea creșterii economice și a ocupării, prin Noua Agendă Lisabona (2005) se regăsesc în prezent în Programele Naționale de Reformă, elaborate de toate statele membre. În țările de coeziune, politicile economice naționale au fost corelate și cu orientările de politică de coeziune.

I. REFORMELE STRUCTURALE ȘI INSTITUȚIONALE

Toate țările europene au elaborat Programe de *Reformă Națională*⁴⁹, prin care se urmărește înfăptuirea unor reforme structurale, având drept scop realizarea obiectivelor Noii Agende Lisabona⁵⁰, fiind centrate pe stimularea creșterii economice și a ocupării.

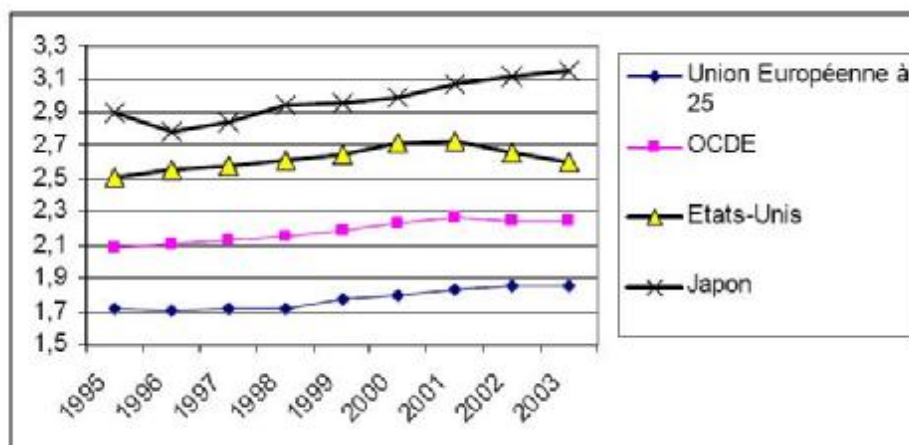
Politicile subsumate Programelor de Reformă se aplică în 3 planuri: macroeconomic, microeconomic și ocuparea forței de muncă.

a) Politicile macroeconomice și-au propus ca obiectiv principal consolidarea bugetară și anunță o reformă a regimurilor de pensii și de sănătate (ambele, potențial venind mai curând în conflict cu unele dintre orientările menționate anterior, ca de pildă garantarea unei protecții sociale „ridicate”, ceea ce indică coexistența, în Liniile generale, a unor obiective parțial contradictorii). Totuși, 9 dintre statele membre, statele de coeziune, declară o prioritate și investițiile în infrastructură.

b) Referitor la politicile la nivel microeconomic, majoritatea statelor membre fac din cercetare și inovare și din crearea de firme și a mediului propice dezvoltării acestora principalele lor sfidări, altele concentrându-se asupra consolidării bazei lor industriale prin sprijinirea creării de „clustere”.

UE are de recuperat un decalaj sensibil față de ceilalți poli de putere în ceea ce privește cheltuielile de cercetare-dezvoltare (graficul nr.3.1), ceea ce ar justifica alegerea acestei priorități. În fapt, statele membre, și mai cu seamă cele de coeziune, se situează încă departe de obiectivul propus la nivel comunitar, de 3% din PIB (graficul nr.3.2).

Graficul nr. 3.1.: Cheltuieli de cercetare-dezvoltare, % în P.I.B.

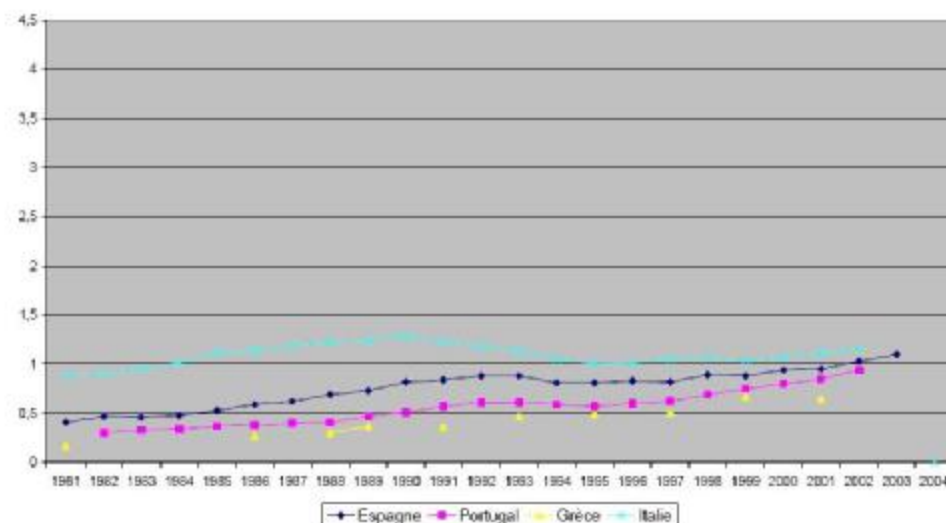


Sursa: Amable (2006).

⁴⁹ Ele au ca reper Liniile orientative integrate pt. creștere și locuri de muncă, pt. perioada 2005-2008, elaborate de Comisie, cu direcții principale de acțiune precum: cercetare și inovare; utilizarea eficientă a resurselor și eficiența energetică; eliberarea potențialului IMM; antreprenoriatul și educația; investiția în capital uman și modernizarea pieței muncii asociată cu garantarea unei protecții sociale ridicate.

⁵⁰ Vezi abordările din capitolul 1.

Graficul nr. 3.2.: Cheltuieli de cercetare-dezvoltare, în unele state UE 15, % în P.I.B.



Sursa: Amable (2006)

c) Privitor la preocupările în domeniul ocupării, la nivelul statelor membre cea mai frecventă opțiune este aceea de sprijinire, prin diferite mijloace, a îmbunătățirii capacității de adaptare a lucrătorilor și a firmelor la schimbări și nu a intervenției statale în favoarea sprijinirii creării de noi locuri de muncă. Obiectivul central al acestor măsuri este de a atrage și a reține tot mai multe persoane pe piața muncii.

Primele evaluări ale Comisiei Europene, de la finele anului 2006⁵¹, privitor la calitatea acestor programe naționale și la rezultatele obținute, pornesc de la constatarea existenței unei firești diferențieri în conținutul programelor la nivelul statelor membre, dar și a faptului că programele suferă în ceea ce privește crearea de conexiuni între cele 3 planuri ale reformei: macroeconomie, microeconomie și ocupare. O altă observație generală a Comisiei ar fi aceea că până în prezent transferurile de la fondurile structurale contribuie într-o prea mică măsură la realizarea obiectivelor Noii Agende Lisabona. Deci, conectarea obiectivelor politicii de coeziune la cele de competitivitate este încă relativ redusă.

Raportul Comisiei privind creșterea și ocuparea subliniază și perpetuarea anumitor deficiențe de politică națională la nivelul statelor membre, în anii 2005-2006, precum: finanțe publice neconsolidate; o reformă a pieței muncii lentă; concurență redusă în sfera serviciilor, mai ales a celor de rețea.

Alți specialiști acuză în special faptul că măsurile de reformă în plan microeconomic sunt prea puțin conexe la funcționarea Pieței interne și nu susțin într-o măsură suficientă antreprenoriatul. De asemenea, în privința ocupării, măsuri aplicate nu sunt suficient de integrate, neavându-se în vedere o perspectivă asupra întregului ciclu de viață al lucrătorilor.

⁵¹ "A Year of Delivery", The European Commission's 2006 Annual Report on Growth and Jobs, COM (2006) 816 final, part I, 12.12.2006, Mise en oeuvre de la Strategie de Lisbonne renouvellee pour la croissance et l'emploi, "Une annee de resultats", COM (2006) 816 final, partie II/2, 23.02.2007

Dintre politicile și măsurile aplicate de statele membre prin care se urmăresc obiectivele de creștere și ocupare am ales să prezentăm câteva din 3 domenii prioritare la nivel european: cercetare – dezvoltare (C&D) și inovare, îmbunătățirea mediului de afaceri și a funcționării piețelor și ocuparea forței de muncă. Primele două domenii joacă un rol important în susținerea competitivității și a creșterii, ultimul, în realizarea coeziunii sociale.

C&D ȘI INOVARE

Jumătate dintre țările membre au recurs la stimulente fiscale pt. C&D din firmele private. Spania își propune reducerea impozitului pt. profitul reinvestit pt. firmele care investesc în C&D, după exemplul Olandei, iar Ungaria va simplifica regimul de deduceri fiscale. Spania, Danemarca și Estonia au deja programe specifice vizând creșterea numărului de cercetători în cadrul firmelor. Spania și Portugalia au creat un institut comun de cercetare. Germania a lansat un program de excelență, având drept scop promovarea excelenței în centrele univesitare, acțiuni asemănătoare regăsindu-se și în Italia.

În Slovenia o inițiativă relativ recentă de creare a „clusterelor” (ca și în Franța, unde există programe vizând crearea de „poli de competitivitate”) are deja rezultate promițătoare: în 2004 deja erau operaționale 18 grupuri de gestiune a acestor „clustere”, care facilitau cooperarea dintre 450 de firme și 40 de instituții de învățământ sau de cercetare (vezi comentariile suplimentare ulterioare). În Lituania guvernul a creat un Institut al tehnologiei care are misiunea de a asista firmele în domeniul cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării.

ÎMBUNĂTĂȚIREA MEDIULUI DE AFACERI ȘI A FUNCȚIONĂRII PIEȚELOR

Mai multe țări au luat măsuri de supraveghere mai atentă și mai fermă a transpunerii și aplicării legislației comunitare în materie de Piață Internă (PI) în acord cu viziunea dominantă acum, potrivit căreia PI joacă un rol cheie în atingerea obiectivelor UE privind creșterea și ocuparea (crearea unui număr tot mai mare de locuri de muncă). În contrast cu cercurile oficiale, ale căror opinii sunt consonante cu privire la efectele net pozitive ale PI, cercurile academice au însă opinii mai nuanțate.

Curentul standard de opinii, asumat în fapt în practica integrării europene, subliniază faptul că participarea la PI se asociază, pentru firme, cu realizarea de economii de scară, care conduc la creșterea competitivității, cu o alocare mai eficientă a resurselor, cu o specializarea națională și regională în acord cu avantajele comparative reale. În plus, ca urmare a tendinței de egalizare a remunerării factorilor de producție, se produce o convergență reală a venitului pe locuitor în țările participante⁵².

Curentele nonstandard subliniază interacțiunea dintre dinamica specializării și efectele de aglomerare. Astfel, într-un studiu de analiză a efectelor participării la PI ale economiei spaniole, Barbara Dluhosch⁵³ afirmă că potențialele beneficii ale acestei participări au

⁵² Vezi și Pelkmans, *Integrare europeană*, ed. aII-a, IER, 2003.

⁵³ *On the fate of newcomers in the European Union: Lessons from the Spanish Experience*, Banco de Espana, Documento de Trabajo, 1996

fost practic eliminate în Spania de tendința de aglomerare a activităților economice în PI în jurul centrelor de putere economică. Astfel, atât fluxurile comerciale cât și investițiile de capital tind să se concentreze în aceste regiuni, în dauna țărilor și regiunilor mai puțin dezvoltate. În plus, producătorii din țările nou integrate în PI sunt confrunțați cu o reducere a propriei piețe interne, ca urmare a concurenței firmelor mai competitive din țările mai dezvoltate. În consecință, pentru unii dintre aceștia, costurile unitare cresc (și nu scad, ca urmare a economiilor de scară), și, drept urmare și competitivitatea produselor lor, pe piața internă și cea externă. Din recunoașterea acestor efecte posibile, de tip „eșecuri ale pieței” ar deriva și necesitatea politicii de coeziune⁵⁴.

a) Dar PI poate atinge deplina sa potențialitate a efectelor benefice doar dacă legislația sa este introdusă și aplicată efectiv de către toate statele membre. Una dintre ultimele evaluări ale Comisiei Europene privind introducerea în legislațiile naționale ale directivelor referitoare la Piața Internă⁵⁵ permite sublinierea existenței unei corelații între funcționarea PI și performanțele economice generale ale țărilor. Potrivit acesteia, cu cât gradul de transpoziție în legislația națională a directivelor este mai mare, funcționarea Pieței Interne este mai deplină și efectele pozitive ale acesteia sunt mai vizibile.

Față de media europeană a deficitului de transpunere, de 1,6% (iunie 2007), cele mai multe dintre țările de coeziune se situau aproape de medie, dar unele aveau deficite mai mari (Polonia - 1,8%; Spania – 1,9%; Cehia – 2,3%; Grecia- 2,4%; Portugalia – 4,4%, Bulgaria 2,9%, România 7,4%).

b) O a II-a problemă legată de transpunerea legislației PI o reprezintă încălcările ei, Comisia semnalând la începutul acestui an tendința îngrijorătoare de creștere a numărului de astfel de situații înregistrate în țările membre⁵⁶.

Domeniile în care apar mai frecvent astfel de probleme sunt mediul, uniune vamală și taxare, energie și transport (cumulând jumătate dintre cazuri). Dintre țările în care s-a înregistrat o creștere importantă a numărului acestor situații, Comisia a numit Malta, Polonia și Irlanda., dar țările cu cele mai numeroase cazuri de acest fel sunt Spania, Germania, Grecia, Franța și Italia.

c) În plus, pt. a evita complicarea legislației, unele state membre descurajează adăugarea de noi dispoziții la cele comunitare, și, în corelație cu această orientare, se tinde totodată către simplificarea procedurilor administrative care se aplică firmelor sau cetățeanului⁵⁷. Dacă unele state deja au elaborat adevărate programe de simplificare a legislației (Danemarca, Irlanda, Suedia și Luxemburg), altele au în proiect lansarea acestora în cel mai scurt timp (Estonia, Polonia, Slovenia, Spania). Simplificările vizează în primul rând legislațiile în materie de fiscalitate, de gestiune și control al firmei, de creare de firme, a procedurii de insolvență, a protecției consumatorilor și angajaților. Astfel, a devenit

⁵⁴ Chiar și Pelkmans recunoaște necesitatea contracarării tendințelor de aglomerare prin fondurile structurale, op. cit. ,pag. 306

⁵⁵ Internal Market Scoreboard: Member States need to focus on correctly applying Internal Market rules, Press Releases, Brussels, 2 July 2007, <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/991&format=HTML&aged...9/5/200>

⁵⁶ idem

⁵⁷ “A Year of Delivery”, The European Commission’s 2006 Annual Report on Growth and Jobs, COM (2006) 816 final, part I, 12.12.2006, Mise en oeuvre de la Strategie de Lisabonne renouvellee pour la croissance et l’emploi, “Une annee de resultats”, COM (2006) 816 final, partie II/2, 23.02.2007

posibil să lansezi o firmă în mai puțin de 2 săptămâni în Danemarca, Franța, Olanda, Italia și Finlanda. Antreprenorul lituanian își poate recruta acum primul său salariat printr-o procedură simplă.

d) Multe state membre întreprind în prezent analize privind costurile administrative impuse de legislație (Austria, Belgia, Cipru, Rep. Cehă, Danemarca, Estonia, Franța, Germania, Lituania, Portugalia, Slovenia, Marea Britanie), luând în considerare și propunerile Comisiei din octombrie 2005, adresate Consiliului și statelor membre⁵⁸, referitoare la acest obiectiv. Drept urmare, deja 5 state și-au propus obiective cantitative vizând reducerea costurilor administrative până în anul 2010, cu până la 20-25% (Rep. Cehă, Danemarca, Olanda, Suedia și Regatul Unit).

e) Privitor la funcționarea piețelor, statele membre ale UE au în vedere în prezent cu prioritate înlăturarea obstacolelor și liberalizarea cât mai deplină a piețelor de energie și a diferitelor servicii (Slovacia, Irlanda).

f) Sunt de semnalat și alte direcții interesante având drept scop creșterea gradului de liberalizare și internaționalizare a economiilor statelor membre ale UE. De pildă, Portugalia își propune elaborarea unui program prin care să fie sprijinită internaționalizarea firmelor naționale.

OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ

Una dintre politicile publice instrumentate pt. a influența evoluția ocupării este politica cheltuielilor publice. Sub presiunea tendințelor comunitare, se produce o schimbare a priorităților în acest domeniu, de la transferurile sociale destinate a contracara adâncirea decalajelor de venituri între diferite categorii de populație (șomeri, pensionari) către susținerea factorilor de competitivitate (educație, sănătate, pentru marea majoritate a țărilor membre, infrastructură, pentru unele țări de coeziune). De pildă, pt. a spori creșterea productivității muncii și capacitatea forței de muncă de a răspunde cerințelor de pe piața muncii, unele state au majorat cheltuielilor pt. educație: Marea Britanie, Irlanda, Finlanda. O nouă lege în Grecia reformează sistemul național de educație și formarea forței de muncă de-a lungul întregii vieți. Proiectele de infrastructură, de regulă, de mari dimensiuni, sunt, la rândul lor, creatoare de noi locuri de muncă, chiar dacă temporare.

În majoritatea statelor se fac demersuri de reformare a sistemelor de pensii, astfel încât să fie consolidată viabilitatea lor pe termen lung. De pildă, Belgia, Spania, Franța, Austria, Portugalia și Finlanda au strâns legătura dintre cotizații și plăți, de exemplu prin acordarea unei ponderi mai mari în calcul anilor de cotizare față de vârsta de pensionare. Mai multe dintre noile state membre (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Ungaria, Slovenia) au diversificat riscul sistemelor de pensionare, transferând o parte a fondurilor din sistemele de pensii obligatorii către sisteme private. Reformele sistemelor de pensii explică creșterea ratei de ocupare a persoanelor în vârstă, începând cu anul 2000, ca urmare a amânării pensionării.

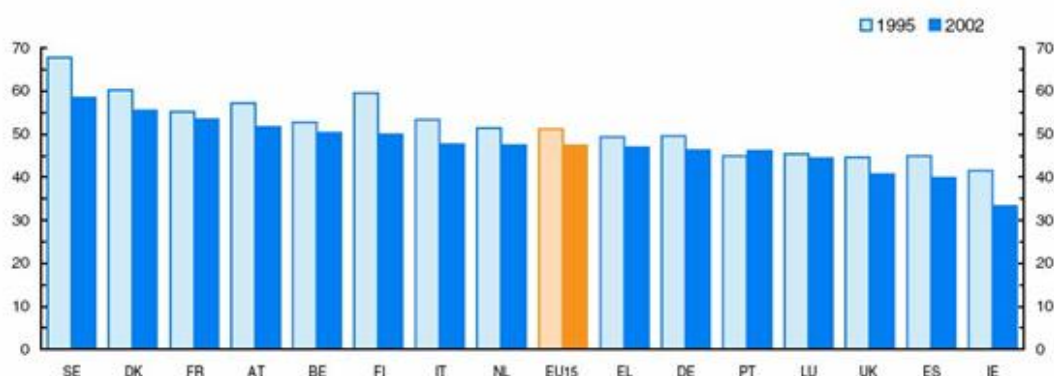
⁵⁸ Comisia a recomandat reducerea cheltuielilor administrative pt. firme cu cca. 25% până în anul 2012.

II. TENDINȚE PRIVIND CHELTUIELILE GUVERNAMENTALE

Politicile naționale privind cheltuielile publice influențează atingerea obiectivelor de competitivitate și de coeziune economică și socială în mod direct și indirect. Vom urmări în continuare evoluția acestora sub mai multe aspecte: al volumului valoric, al destinației, pt. a ne concentra analiza apoi asupra evoluției investițiilor publice, care reprezintă capitolul de cheltuieli considerat, din perspectiva teoriei neoclasice, a avea un impact decisiv asupra evoluției convergenței reale.

a) Valoarea totală a cheltuielilor publice este, în majoritatea țărilor membre ale UE, evident, mai mare decât volumul transferurilor de la Fondurile comunitare (structurale și de coeziune), drept urmare și impactul acestora asupra obiectivelor de coeziune (îndeosebi convergența reală, creșterea economică) este mai mare, doar că acțiunea lor nu țintește, neapărat, regiunile cele mai defavorizate, ci ansamblul teritoriului național. În prezent, în majoritatea statelor membre ale UE se manifestă tendința către consolidare fiscală (reducerea deficitelor bugetare, ca pondere în PIB), manifestată prioritar ca o presiune de reducere a nivelului general al cheltuielilor publice, ca pondere în PIB. Astfel, pe ansamblul țărilor UE 15, în perioada 1995- 2002⁵⁹, ponderea s-a redus de la 51% la 47% (vezi și graficul nr.3.3). Se consideră că ajustările fiscale nu afectează creșterea economică dacă sunt asociate cu reforme structurale, menite să crească competitivitatea de ansamblu a economiei. Totuși, la nivelul Comisiei se recunoaște⁶⁰ că această ajustare a nivelului total al cheltuielilor publice a afectat, de regulă, mai puternic, regiunile mai înapoiate economic. Una dintre explicații o oferă specialiștii (B. Amable, 2006), care comentează faptul că reformele structurale ar trebui să stimuleze investițiile private, dar acest fenomen se produce într-o mică măsură și mai lent în regiunile defavorizate sau în unele țări de coeziune, care suferă de o lipsa cronică a capitalului autohton și nici nu au atras ISD-uri ample.

Graficul nr. 3.3.: Evoluția cheltuielilor guvernamentale în țările membre UE15, % în PIB



Sursa: Third cohesion report (2004)

⁵⁹ European Commission, *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, European Communities, Brussels, 2004

⁶⁰ Idem

b) Destinația cheltuielilor publice diferă de la țară la țară, în acord cu aranjamentele și angajamentele politice și sociale specifice fiecărei țări. Între destinații, sumele alocate regiunilor sunt stabilite în raport cu mai multe criterii, printre care: numărul populației, structura pe vârste a acesteia, nevoia de sprijin social.

Iată câteva dintre modificările de structură ale cheltuielilor publice, din perspectiva destinației, produse în perioada 1995-2002 :

1) cheltuielile pt. protecție socială s-au redus (reprezentând în media cca. 16% din PIB), deși evoluțiile au fost complexe: numărul de pensionari a crescut (sumele destinate protecției acestora au reprezentat în medie, cca. 46% din totalul beneficiilor sociale) dar cel al șomerilor s-a micșorat, ca urmare a reformelor structurale inițiate pe baza Agendei Lisabona; țările cu tendințe diferite față de trendul general au fost Grecia, Portugalia, Irlanda, Germania;

2) reduceri au înregistrat, de regulă în majoritatea țărilor, și cheltuielile destinate sprijinirii afacerilor (minus Portugalia) și cele pentru infrastructură (mai puțin în Grecia și Irlanda) și cele pt. plata salariilor lucrătorilor din sectorul public;

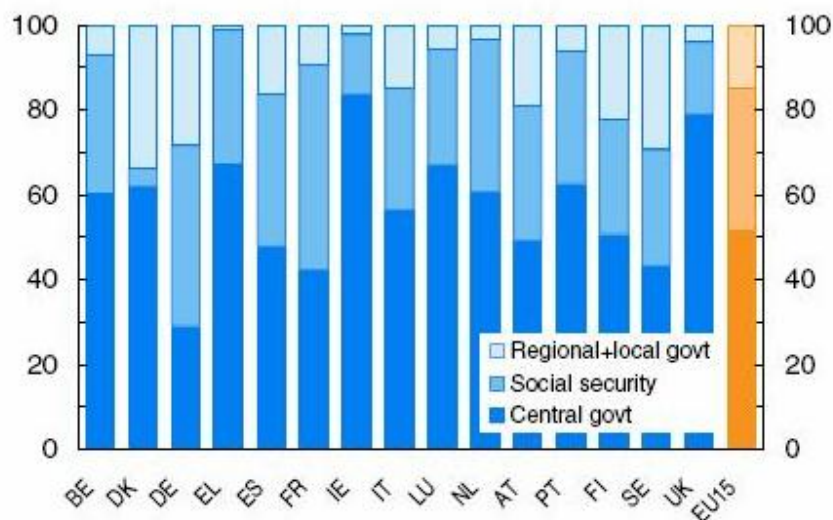
3) cheltuielile publice din domeniul educației și sănătății au tins să rămână constante.

În țările de coeziune, alocarea cheltuielilor publice pe anumite destinații este mai strâns legată de alocarea fondurilor comunitare; desigur că această tendință este determinată și de principiul aditivității (în Grecia, regiunile care primesc transferuri comunitare mari, primesc fonduri importante și de la bugetul național, în Spania, fondurile de compensare interteritorială, alocate de la bugetul național, sunt direcționate către regiunile Obiectiv1).

c) Sistemul de guvernare propriu fiecărei țări a UE determină gradul de descentralizare a colectării veniturilor publice (vezi graficul nr. 3.4) și a alocării cheltuielilor publice, caracteristică ce influențează și impactul acestora asupra obiectivelor de coeziune economică și socială. Această tendință se manifestă în grade diferite la nivelul diferitelor tipuri de cheltuieli publice.

De asemenea, trebuie precizat faptul că, odată cu tendința de descentralizare a responsabilităților către autoritățile regionale și locale, se produce o consolidare a măsurilor care să asigure ca regiunile mai puțin prospere să nu fie dezavantajate, neavând suficiente fonduri proprii, în cazul în care se produce și o descentralizare a colectării anumitor tipuri de venituri publice (veniturile din taxe locale fiind completate de scheme naționale având ca scop fie asigurarea de fonduri suplimentare, fie egalizarea capacității fiscale). Totodată, nevoia de cheltuieli publice la nivel local sau regional este estimată la nivel central pt. anumite obiective, astfel încât să se asigure un nivel standard al serviciilor publice pe locuitor.

Graficul nr. 3.4.: Structura veniturilor publice în țările membre UE-15 în anul 2001, pe surse de proveniență



Sursa: Third Cohesion Report (2004)

Detaliem analiza noastră privind cheltuielile publice la nivelul uneia dintre destinațiile acestora, anume investițiile publice.

INVESTIȚIILE PUBLICE ȘI POLITICA DE COEZIUNE

Dacă incidența pozitivă a investițiilor publice asupra creșterii nu a fost totdeauna vizibil susținută de evidențele empirice, recunoașterea sa fiind obiect al controverselor teoretice, mai recent studiile pe acest subiect tind să conducă la un consens privind existența unor efecte pozitive. Investițiile publice, înțelese în sens larg, se referă atât la investițiile în capital fizic, cât și la cele în capital uman. Ca urmare a dificultăților de acces la date comparative (recunoscute și de către Comisie⁶¹), în analiza noastră noi ne-am concentrat asupra investițiilor publice vizând formarea brută a capitalului⁶². Deci, orice comentariu ulterior privind investițiile publice se referă, în fapt, la acest tip de investiții.

Efectele investițiilor în infrastructura asupra creșterii sunt greu de evaluat, datorită orizontului temporal lung implicat –peste 25 ani.

Factorii care optimizează impactul investițiilor publice asupra performanțelor economice sunt:

- structura cheltuielilor de infrastructură: cele care par a avea efectele economice directe sunt: construcția de rețele rutiere și feroviare, de aeroporturi, de sisteme de transport urbane și de rețele de distribuție a energiei;

⁶¹ Vezi rapoartele de coeziune.

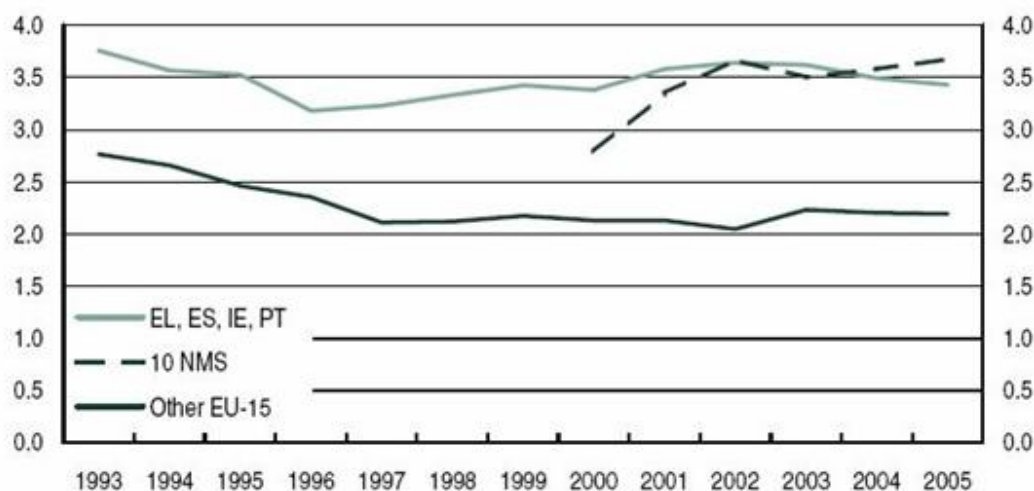
⁶² Deoarece ele apar individualizate în raportările naționale.

- b) modul de finanțare a investițiilor, care poate fi alternativ sau o combinație de mai multe tipuri: prin creșterea impozitelor, prin împrumuturi, prin reducerea altor cheltuieli guvernamentale și realocarea fondurilor;
- c) calitatea instituțională, capacitatea administrativă și de gestiune a autorităților;
- d) anvergura echipamentelor deja existente;
- e) gradul lor de complementaritate cu investițiile private.

TENDINȚE PRIVIND INVESTIȚIILE PUBLICE ÎN PERIOADA 1993-2005

a) Tendința generală în țările UE 15 a fost de diminuare a ponderii investițiilor publice în PIB (de la 2,9% la 2,4% pe ansamblul UE 15) și în totalul cheltuielilor bugetare, între anii 1993-2005, mai puțin în unele țări de coeziune (Grecia, Irlanda). Totuși, pe ansamblul țărilor de coeziune, ponderea investițiilor publice în PIB este cu cca. 50% mai mare comparativ cu celelalte țări UE15⁶³. Este evident că această evoluție se explică în aceste țări, în primul rând prin susținerea acestei tendințe de către politica de coeziune (graficul nr.3.5). De pildă, în perioada 2000-2006, transferurile de la Fondurile comunitare au reprezentat în medie 60% din totalul cheltuielilor publice pentru investiții în Portugalia, 48% în Grecia și 24% în Spania.

Graficul nr. 3.5.: Evoluția cheltuielilor publice pentru investiții, în țările de coeziune vechi și noi membri, ca și în celelalte țări membre ale UE, % în PIB



Sursa: Fourth report on economic and social cohesion (2007)

Reducerea investițiilor publice în statele membre ale UE se explică prin factorii următori:

⁶³ European Commission, *Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion*, European Communities, may 2007, accesibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/decoffice/official/reports/cohesion4/index_en.htm

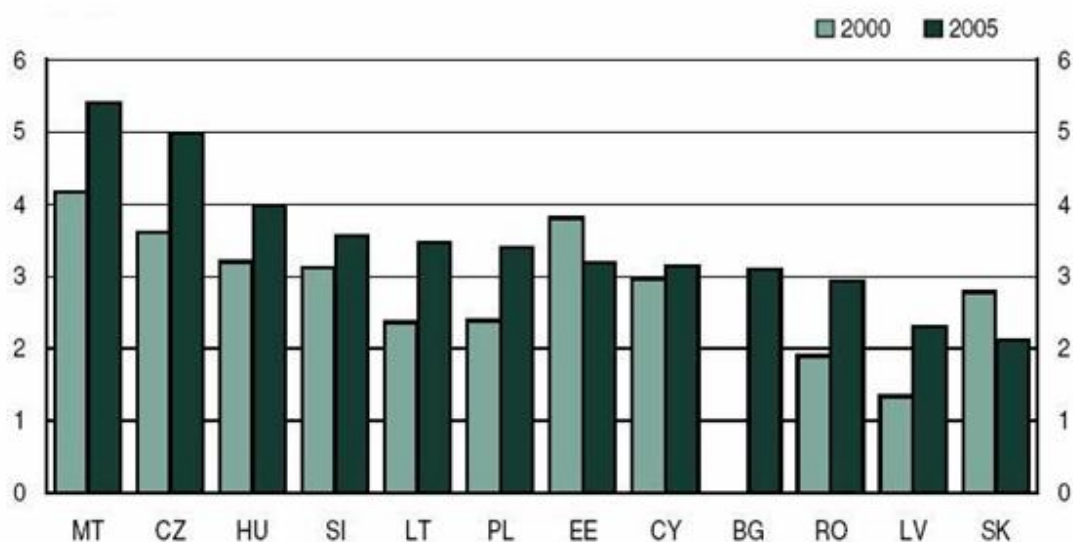
- a) tendința generală de reducere a sectorului public;
- b) participarea crescută a sectorului privat la proiectele de investiții publice;
- c) presiunea exercitată de cerințele Pactului de stabilitate și creștere pt. reducerea deficitelor bugetare.

Statele care au majorat investițiile, de regulă au făcut-o pe seama majorării impozitelor, fiind și ele constrânse la reducerea deficitului bugetar (Spania).

În noile state membre, ponderea în PIB a investițiilor publice de bază a tins să se situeze la un nivel apropiat țărilor de coeziune, cca. 3,7 față de 3,5% (graficele nr.3.5 și 3.6).

Comisia s-a pronunțat în favoarea menținerii acestui nivel în aceste țări, având în vedere necesitatea recuperării decalajelor față de celelalte țări membre, dar cu condiția menținerii stabilității bugetare.

Graficul nr. 3.6.: Investițiile publice în noile state membre în anii 2000-2005 (pondere în PIB)



Sursa: Fourth report on economic and social cohesion (2007)

Corelația dintre consolidarea bugetară și reducerea investițiilor publice pare ambiguă în noile state membre, deoarece în majoritatea acestora, deși prima tendință a existat, ea nu s-a corelat cu cea de-a doua. Astfel, în aceste state tendință de consolidare bugetară, coexistă cu cea de creștere a investițiilor publice în infrastructură. Fondurile transferate de la UE pot susține această tendință, necesar a fi menținută, date fiind decalajele ample la acest capitol între noile state și vechile state membre, inclusiv cele 4 de coeziune.

b) Dar, există un posibil conflict între convergența reală (creșterea PIB-ului pe loc) și convergența nominală (exprimată în primul rând prin consolidare bugetară, deci o pondere a deficitului bugetar de sub 3% din PIB), aceasta din urmă fiind necesară nu doar

pentru aderarea la zona euro, ci și pentru consolidarea creșterii pe termen lung. Politica de coeziune poate exacerba această tensiune potențială, în măsura în care obligația de cofinanțare a fondurilor comunitare poate să conducă la creșterea deficitului bugetar și chiar a presiunilor inflaționiste.

c) Infrastructura de bază (transport și telecomunicații, energie, cercetare dezvoltare legate de afacerile economice) reprezintă cel mai important tip de investiții publice (în sensul comentat inițial), fiindu-i alocat cca. 0,8% din PIB în medie pt. țările UE15 și cca.1,5% din PIB pt. țările de coeziune (pt. acestea, cca. 45% din totalul investițiilor publice). O situație similară se întâlnește în noile state de coeziune, cu variații importante între țări. Economisți precum Pelkmans (2003) susțin însă că, în aceste țări, mai importante decât infrastructura de transport ar fi infrastructura de telecomunicații și de informare!

d) Sistemul de administrare și amploarea competențelor regionale și locale în efectuarea investițiilor publice⁶⁴ variază de la un stat membru la altul. De pildă, în cazul țărilor de coeziune din UE 15, ca Spania și Irlanda, descentralizarea este de amploare (70%, mai ales pt. drumuri și educație, și respectiv 80%), în timp ce în Grecia este destul de redusă (20%). În noile state membre, tendința este de menținere a centralizării, (datorită nivelului mai redus al fondurilor), cu excepția Poloniei, Rep. Cehe și a Letoniei.

Tendința generală de descentralizare se explică prin percepția că autoritățile locale și regionale au o mai bună cunoaștere a nevoilor zonelor respective. Dar, totodată se subliniază faptul că descentralizarea este eficientă doar dacă ea se asociază cu: existența unei administrații locale și regionale eficiente și a unor sisteme centrale performante de control a gestiunii exercitate la nivel local și regional.

Potrivit evaluărilor Comisiei⁶⁵, delegarea responsabilităților în materie de investiții publice la nivel regional pare să faciliteze absorbția fondurilor structurale.

III.POLITICILE NAȚIONALE DE DEZVOLTARE TERITORIALĂ⁶⁶ (REGIONALĂ)

Abordările privind dezvoltarea teritorială diferă de la o țară la alta, reflectând:

- a) caracteristicile instituționale ale acelei țări (care determină gradul de centralizare sau de descentralizare a administrării teritoriului) și
- b) schimbările de opinie privind factorii determinanți ai dezvoltării.

În plus, trebuie menționat că există o tendință de modificare a viziunii privind politica de dezvoltare regională. În trecut aceasta se sprijinea pe o redistribuire masivă a fondurilor bugetare, orientate îndeosebi către proiecte de infrastructură, și, în paralel, pe atragerea de investiții străine directe în regiunile defavorizate. În prezent, se tinde către o concentrare pe valorificarea activelor regionale și locale (și mai puțin pe transferurile interne sau externe) și totodată, pe creșterea competitivității la nivel regional. Accentul se deplasează deci către sprijinirea firmelor locale pt. a deveni mai competitive, nu doar prin

⁶⁴ Nu se referă neapărat la finanțarea lor din resurse locale.

⁶⁵ *Growing Regions, Growing Europe...*

⁶⁶ Nu există totdeauna o corespondență deplină între folosirea termenului de „teritoriu” la nivelul UE și al țărilor membre. De pildă, în țările de coeziune și Germania există, în Franța, nu.

crearea infrastructurii fizice în regiune, ci și prin valorificarea altor factori, mai puțin tangibili.

Politicile naționale de dezvoltare regională⁶⁷ ale țărilor membre ale UE au o varietate de obiective și de mijloace. Referitor la *obiective*, unele se concentrează pe atragerea de proiecte mari de infrastructură în zonele defavorizate (Irlanda), sau pe crearea de locuri de muncă (Irlanda), altele pe crearea de *clustere*, *această ultimă tendință fiind cea mai recentă și totodată, în acord cu noua viziune despre dezvoltarea regională, menționată anterior*⁶⁸. În ceea ce privește *mijloacele*, ele sunt de felurite tipuri: sprijin pt. IMM-uri, ajutoare pt. restructurarea industrială (în cazul reducerii producției și a locurilor de muncă), asistență pt. cercetare-dezvoltare și inovare. Deoarece unele dintre aceste mijloace sunt clasificate ca ajutoare de stat, ele fac obiectul restricțiilor derivate din reglementările privind politica de concurență și pot fi deci folosite doar dacă nu contravin acestor reguli. Dar, unele dintre aceste instrumente de politică de dezvoltare regională, care nu se adresează unor firme anume, pot să nu fie astfel clasificate și deci pot fi folosite: subvențiile acordate firmelor private care furnizează servicii de interes general, asistența acordată de o firmă privată altei firme private ș.a.

Una dintre orientările de politică națională regională este aceea de atragere a ISD-urilor, atât la nivel general, cât și în regiunile rămase în urmă din punct de vedere economic (vezi și anexa 5).

Dilema particulară a țărilor de coeziune sub acest aspect este aceea că ISD-urile tind să se concentreze în regiunile cele mai dezvoltate (de regulă în jurul capitalelor), în timp ce guvernele țărilor ar dori să le orienteze într-o măsură importantă către regiunile mai puțin dezvoltate. De pildă, în cazul Spaniei, 70% dintre intrări s-au concentrat în jurul Madridului și doar 1,5 % au mers în zonele Obiectiv 1, iar în Grecia, de asemenea, către zonele Obiectiv 1 s-au orientat doar 1% dintre intrările de ISD-uri.

3.2. Experiența țărilor de coeziune

I. ANALIZA COMPARATĂ A EVOLUȚIILOR DIN ȚĂRILE DE COEZIUNE UE-15

Țările de coeziune⁶⁹, numite așa datorită nivelului scăzut al venitului pe locuitor, comparativ cu celelate State Membre, reprezintă un grup distinct de țări membre ale Uniunii Europene. În trecut, în această categorie intrau doar Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda, state membre care, fără a fi legate prin proximitate geografică sau similarități culturale puternice, au fost incluse într-o categorie sistemică separată, antitetică nucleului țărilor bogate. Ultimele două momente ale procesului de extindere (2004 și 2007) au adus

⁶⁷ Politica națională având drept scop reducerea disparităților prin sprijinirea activităților economice din regiunile rămase în urmă

⁶⁸ *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, OECD, may 2007, <http://www.oecd.org/document/2...>

⁶⁹ De remarcat faptul că țările de coeziune se mai numesc în literatura de specialitate și țări periferice, cu referire atât la poziția lor geografică (de altfel nerelevantă în situația dată, vezi țările nordice sau Marea Britanie) cât mai ales la situația lor economică.

în spațiul comunitar economii care, prin performanțele economice scăzute, comparativ cu media comunitară se încadrează tot în categoria țărilor de coeziune.⁷⁰

La fel ca toate celelalte State Membre și ca Uniunea Europeană ca entitate de sine statatoare în ansamblul ei, aceste țări au parcurs de-a lungul celor cinci decenii de apartenență la spațiul comunitar etape diferite de creștere și descreștere. Între 1960 și 1973, în perioada de consolidare a structurilor integrative, se observa o creștere a convergenței, în cadrul procesului general de consolidare a stabilității politice și de creștere și dezvoltare economică, pentru ca între 1974 și 1986, adică exact în perioada în care statele de coeziune au devenit membre ale spațiului comunitar (cu excepția Irlandei care a aderat în 1973), pe fondul descreșterii economice generată în plan mondial de cele două șocuri petroliere să se identifice o tendință generală de divergență. Perioada actuală reprezintă o relansare a convergenței, pe fondul adâncirii integrării și a extinderii.

În analiza acestor etape s-au identificat o serie de factori de influență ai convergenței. Conform studiului asupra procesului de convergență în țările de coeziune elaborat de către Frank Barry⁷¹, pot fi identificate similitudini între factorii determinanți ai comportamentului economic înainte de aderare, atât pentru vechile cât și pentru noile țări de coeziune, dintre care amintim:

a) Scăderea graduală a protecționismului comercial concomitent cu întărirea controlului statului în anumite sectoare, care s-au manifestat diferențiat în cazul fiecăreia dintre țările de coeziune. Într-o primă etapă, numită și „epoca de aur a construcției europene”, între 1960 și 1973, trei din cele patru țări de coeziune au înregistrat un ritm crescător al convergenței reale pe fondul diminuării gradului de protecție comercială. În Spania, după ieșirea dintr-o perioadă de relativă autarhie, eliminarea barierelor asupra importurilor de materii prime și bunuri de capital a permis modernizarea sectorului de bunuri destinate consumului, sector a cărui pondere în totalul exportului s-a dublat în intervalul analizat. În același timp, s-a menținut o implicare ridicată a statului în sectoarele producătoare de bunuri de producție, chimie sau al producției de energie.⁷² De pe poziția de membru fondator al AELS, Portugalia și-a liberalizat parțial schimburile comerciale, în special cu Marea Britanie, pe a cărei piață au pătruns textilele, încălțăminte și lemn, pe fondul menținerii controlului statului asupra sectoarelor industriale de bază, cum ar fi metalurgia, cimentul și petrochimia. În situația Greciei, reducerea barierelor tarifare s-a realizat lent, iar intervenția statului a ocolit sectoarele importante ale economiei cum ar fi cel bancar, al producerii de electricitate și telecomunicații. Irlanda și-a redus, la rândul ei, începând cu 1950 nivelul taxelor vamale, (în relația cu Marea Britanie a încheiat un acord

⁷⁰ În prezent, în categoria țărilor de coeziune (definite așa prin faptul că Venitul Național Brut per capita al acestora se situează sub 90% din media comunitară) fac parte un număr de 14 state membre: Bulgaria, Cehia, Estonia, Grecia, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia, și Ungaria. Există și o a doua categorie, de state membre care intră sub incidența Obiectivului de Convergență (nivelul NUTS II), care cuprind: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, România, Slovenia (toate în întregime) precum și regiuni din Cehia, Germania, Grecia, Spania, Franța, Ungaria, Italia, Portugalia, Slovacia și Marea Britanie (vezi anexa 3). Pentru regiuni din statele membre care au beneficiat până în prezent de fonduri structurale, calculate în funcție de PIB/capita pentru UE 15 (până în 2004) există încă o finanțare în lichidare în cadrul exercițiului financiar 2007-2013 (vezi anexa 3)

⁷¹ Frank Barry, *Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries*, JCMS 2003, volume 41, number 5, Blackwell Publishing LTD 2003, pag 900,

⁷² Frank Barry, op.cit, pag. 900

de liber schimb în 1966), iar după 1973 a adoptat tariful vamal comun. În cazul Irlandei, decșhiderea comercială s-a suprapus cu eliminarea impozitării profiturilor provenind de la produsele manufacturate exportabile, de la textile, încălțăminte și băuturi și tutun până la produse de înaltă tehnologie, pe fondul diminuării severe a exporturilor cu produse alimentare. Proprietatea publică s-a limitat la transport și telecomunicații, sectoare care au rămas sub control public în majoritatea statelor membre în perioada respectivă.

Acest lucru s-a identificat și în noile state de coeziune, care au aplicat politici comerciale restrictive până în momentul semnării acordurilor de asociere, după care și-au deschis gradual piața spre importuri

b) Managementul pieței muncii din perspectiva ocupării, nivelului salariilor și a migrației. În anii '60 fiecare din cele patru țări de coeziune s-au confruntat cu rate înalte ale emigrației. În același timp, în Spania, Portugalia și Grecia, creșterile salariale au fost moderate, ceea ce a atras investițiile străine într-un ritm mai ridicat decât în Irlanda unde salariile au crescut între 1960 și 1973 cu peste 90%. Între 1973 și sfârșitul anilor 80, pe fondul descreșterii economice generale datorată șocurilor petroliere s-au înregistrat scăderi ale productivităților în toate satele vest europene, însă în Spania, Portugalia și Irlanda (singurul dintre statele de coeziune care era membru al Comunității Europene în acea perioadă) productivitatea medie a muncii s-a situat peste media comunitară. Din perspectivă politică, trecerea spre democrație a Greciei, Spaniei și Portugaliei după primul șoc petrolier a determinat o creștere a salariilor și o reconsiderare a limitelor și domeniilor de intervenție a statului în mecanismul economic. În acest sens amintim situația Spaniei, în care alături de cererile de creșteri salariale s-a înregistrat o presiune puternică asupra subvențiilor și protecției sociale, care a condus la creșterea presiunii fiscale și la încetinirea ritmului de creștere economică. Această situație s-a înregistrat și în statele membre ale Comunității, în aceeași perioadă de timp. În Portugalia, după revoluția din 1974, creșterea cheltuielilor bugetare mult peste venituri a determinat nevoia de intervenție în forță a FMI-ului prin programe de stabilizare macroeconomică⁷³

În Grecia trecerea spre democrație a fost acompaniată la începutul anilor '80 de creșterea impozitelor asupra profiturilor firmelor, pe fondul unui masiv proces de naționalizare. În acest context, o rată de creștere a salariilor cu peste 30% neînsoțită de creșterea productivității muncii și asumarea rolului guvernului de "angajator de ultimă instanță", coroborate cu acoperirea creșterilor salariale prin creșterea masei monetare au condus la menținerea unei rate a șomajului în limite relativ reduse, însă la o rată ridicată a inflației.

În Irlanda șocurile petroliere au determinat o modificare substanțială în abordarea deficitului bugetar, în sensul că s-a renunțat la principiul conform căruia nu era admisă existența unui deficit bugetar, ceea ce a permis creșterea salariilor. În același timp, recesiunea din perioada respectivă din Marea Britanie a descurajat imigrația, ceea ce a condus la creșterea ratei șomajului și implicit la creșterea cheltuielilor sociale, ceea ce a determinat o creștere a impozitelor și prin aceasta noi creșteri salariale pe fondul menținerii unei rate înalte a șomajului.

Intrarea Greciei, Spaniei și a Portugaliei în spațiul comunitar a modificat substanțial abordarea politicilor macroeconomice

⁷³ Frank Barry, op.cit, pag.905

Consolidarea democrației în aceste țări a permis guvernelor să se concentreze pe problemele macroeconomice, atâta timp cât structurile politice erau relativ stabile⁷⁴, pe fondul accentuării privatizărilor.

Grecia după 1981, Spania și Portugalia după 1986 au continuat deschiderea pieței bunurilor și a serviciilor și au început să își deschidă și modernizeze piața de capital. În același timp, intrarea în mecanismul ratei de schimb la sfârșitul acestei perioade, a obligat la o reconsiderare a politicilor monetare și fiscale, iar ulterior adoptarea monedei euro a însemnat transferul prerogativelor de politică monetară din plan național în plan comunitar..

Reformele de pe piața muncii din Spania și Portugalia din perioada 1994-1997 au determinat o scădere a șomajului pe fondul diminuării rigidităților privind angajarea, a reducerii costului concedierilor și al modificării practicilor de muncă. În Grecia, rigiditățile de pe piața muncii și a bunurilor, distorsiunile generate de sistemul de impozitare, insuficienta dezvoltare a serviciilor de angajare reprezintă doar câțiva dintre factorii care au încetinit procesul de catching-up⁷⁵.

Irlanda reprezintă, începând cu 1987, povestea de succes a statelor de coeziune, prin modificările substanțiale înregistrate în rata șomajului (de la 17% în 1987 la 4% la începutul anilor 2000), creșterea spectaculoasă a investițiilor, creșterea venitului real pe cap de locuitor și a standardului de viață.

Totodată, se pot identifica influențele pe care Uniunea Economică și Monetară le generează asupra coeziunii fie prin politici macroeconomice, fie prin transformarea pieței muncii și se pot analiza efectele induse de acestea asupra structurilor economice. De remarcat faptul că intrarea în UEM determină o creștere a specializării industriale dar și o creștere a interdependențelor între economiile și structurile componente. În același timp, creșterea specializării determină și o augumentare a vulnerabilității la șocurile asimetrice, accentuată de lipsa de flexibilitate a pieței muncii, care se manifestă mai puternic în țările de coeziune decât în restul statelor membre.

Lipsa de flexibilitate a pieței muncii este deseori incriminată atunci când se explică încetinirea convergenței, în special pentru Irlanda și Spania.

Șocurile asimetrice au acționat diferit în cazul Irlandei, care, datorită legăturilor comerciale puternice cu Marea Britanie și a dependenței de investiții străine directe provenind dinspre Statele Unite a avut de câștigat prin faptul că lipsa de flexibilitate a pieței muncii a fost suplinită de creșterea cererii de forță de muncă generată de investiții și creșterea exporturilor.

Din perspective bugetare, sindicatele au acceptat menținerea la un nivel relativ constant al salariilor cu condiția reducerii nivelului de impozitare, însă, la rîndul ei, aceasta a generat o deteriorare a serviciilor publice ca urmare a scăderii surselor de finanțare.

Analiza comparativă a performanțelor economice ale țărilor de coeziune din perioada luată în studiu scoate în evidență faptul că principalii factori determinanți ai coeziunii și convergenței au fost, în sens negativ, condițiile nefavorabile de pe piața muncii, politicile

⁷⁴ Frank Barry, op.cit, pag.907

⁷⁵ Frank Barry, op.cit, pag. 908

macroeconomice neperformante și sistemul de administrație publică neperformant, iar principalii factori favorizanți ai coeziunii au fost fondurile structurale și politicile de atragere a investițiilor străine directe îndreptate spre inovare.⁷⁶

II. STUDII DE CAZ: IRLANDA, PORTUGALIA, GRECIA⁷⁷

IRLANDA: REDUCEREA CHELTUIELILOR PUBLICE, SUPERIOARĂ INTRĂRILOR DE FONDURI EUROPENE

Între cauzele decisive ale apariției fenomenului „Tigrului Celtic” sunt vehiculate, adesea explicații multiple, precum *transferurile europene* (subsidii agricole, plus fonduri structurale și de coeziune), „*economia cunoașterii*”, respectiv, *dereglementarea și despovărară fiscal-bugetară*. Totuși, care este povestea adevărată a succesului irlandez?

În ultimele două sute de ani, Irlanda a fost cea mai săracă regiune a arhipelagului britanic. După intrarea Irlandei în CEE, în 1973, „ajungerea din urmă” a devenit obiectivul zero, însă instrumentele inițiale au fost tipice activismului guvernamental de tip keynesian: cheltuieli publice mari pentru a absorbi șomajul, impozite mari, credite pentru sectorul public mari. Datoria publică explodase, iar impozitele, spoliatoare, nu mai puteau crește.

Apartenența la CEE a privat Irlanda de „artificii” monetare: expansiunea monetară inflaționistă pentru a finanța datoria publică era incompatibilă cu statutul de membru al Sistemului Monetar European (SME). Guvernul irlandez a fost nevoit să descopere alte principii de acțiune, care pe alte meridiane ar fi privite ca atentate la democrația economică: în 1988, executivul de la Dublin a aplicat cea mai drastică reducere a cheltuielilor publice din ultimele trei decenii⁷⁸, rezolvând criza fiscală. Libertatea economică avea să se extindă viguros, iar rolul guvernelor în economie să se diminueze corespunzător.

Rețeta irlandeză a dezvoltării avea să fie cea clasică (ante- și anti- keynesiană): diminuarea ponderii sectorului public în economie, bugete mici și echilibrate, stabilitate monetară, comerț exterior liber. Un alt „secret” irlandez al începuturilor reformei: *absența populismului și compromisul trans-partinic*. Puterea și opoziția își dădeau mâna în 1987, anul ,0’ al reformelor, cu partenerii sociali, angajându-se într-un „contract social” și responsabil, și responsabilizator: guvernul se angaja la impozite și inflație mici contra moderație salarială din partea sindicatelor.

Efectele virtuozității și disciplinării ale apartenenței la UE s-au materializat între 1990-95 printr-o conduită monetar-fiscală foarte responsabilă – criteriile de la Maastricht au

⁷⁶ Frank Barry, op.cit. pag.910

⁷⁷ Am optat pentru Irlanda, ca « model » de succes, pentru Portugalia, ca exemplu de ratare a convergenței și pentru Grecia, ca un exemplu de recuperare după o perioadă de eșec.

⁷⁸ Bunăoară: cheltuielile cu sănătatea au fost reduse cu 6%, cele cu educația cu 7%, agricultura a beneficiat de buget mai mic cu 18%, cheltuielile militare s-au redus cu 7%, iar drumurile și locuințele au primit cu 11% mai puțin!

disciplinat finanțele publice (deficitul bugetar și datoria publică), iar perspectiva adoptării euro a disciplinat managementul monetar. Totodată, fiscalitatea avea să fie relaxată atât la nivelul impunerilor asupra veniturilor, cât și asupra profiturilor companiilor. Ulterior, guvernul de la Dublin a mai șocat o dată. Acuzată de „distorsionarea concurenței” pentru existența unor zone „speciale”⁷⁹, unde impozitele aplicate companiilor erau de 10% (în condițiile în care nivelul general era de 24%) – de către statele din aceeași „Europă socială”, ale căror capitaluri migrau spre insulă –, Irlanda s-a conformat și a nivelat fiscalitatea. La doar 12,5%.

După un *forcing* susținut cu rate de creștere de peste 5% între 1990-1995 și de peste 9% între 1996-2000 – și ceva mai mici după (vom vedea de ce) –, cu influxuri importante de capital (preponderent american), cu exporturi înfloritoare, cu un spor demografic bun (comparativ cu „nucleul dur” al continentului), și cu acceptarea ideii de imigrație inserată productiv în societate, iar nu pe ștatul de plată al protecției sociale, ca în alte părți, Irlanda⁸⁰ a reușit „mai mult decât catching-up”, având în prezent, după Luxemburg, cel mai mare decalaj „pozitiv” față de media UE: 145% din media PIB/locuitor comunitar.⁸¹

În ceea ce privește fondurile europene și posibilitatea ca ele să constituie explicația majoră a succesului economic irlandez, nu vom face decât să observăm că: i). reducerile de cheltuieli publice au fost mai mari decât intrările de fonduri europene, ii). există o corelație negativă între ratele de creștere economică și dimensiunea asistenței⁸² și iii). nici o altă țară receptoare masivă de asemenea transferuri din Uniunea Europeană (și nici din altă parte) nu a avut performanțe satisfăcătoare.

Deci, mai probabil, exemplul irlandez este o dovadă vie a forței liberei întreprinderi private.

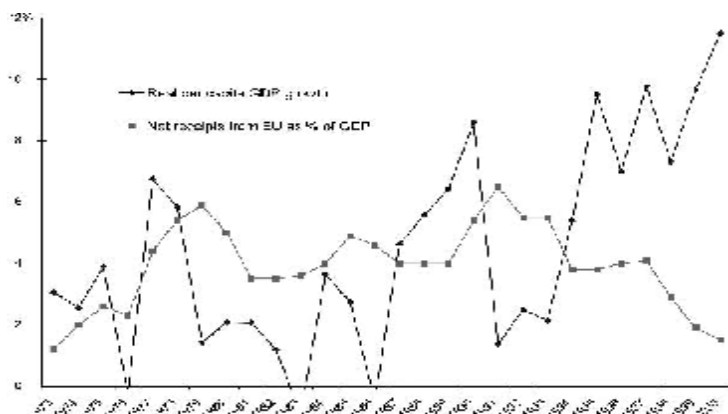
⁷⁹ Zona Shannon și Centrul de Servicii Financiare din Aeroportul Internațional Dublin.

⁸⁰ Și Estonia pre-comunitară are o poveste a reformei economice, similară în spirit: „dezarmare” unilaterală tarifară și netarifară, privatizare timpurie, liberalizare a conturilor curente și de capital, cotă unică de impozitare, subvenții eliminate, echilibru bugetar obligatoriu prin lege. (Magnus Feldman și Razeen Sally, *From the Soviet Union to the European Union: the political economy of Estonian trade policy reforms, 1991-2000*)

⁸¹ Și a doua cea mai redusă povară fiscală din UE – 31%, față de nivelul mediu de 46%. A se vedea și Dorgan (2006).

⁸² empiric, dacă fondurile europene ar fi reprezentat o cauză majoră a creșterii economice, atunci ar fi fost de așteptat ca respectiva creștere să fi fost cea mai ridicată în perioada în care transferurile de fonduri ar fi fost cele mai mari.

Fig. 3.7. Transferurile europene nete și ratele de creștere economică în Irlanda



Sursa: Department of Finance, Ireland (2002).

Încetinirea creșterii economice irlandeze, după începutul anilor 2000, trebuie interpretată nuanțat: fie prin modificările conjuncturale din economia mondială – după 2001, SUA, partenerul comercial și investițional principal al Irlandei, au intrat într-o perioadă de recesiune din cauza volatilității creșterii anterioare care a determinat căderea titlurilor listate la bursă, provenind din sectoarele intensiv tehnologice („tech bubble burst”), fie din cauza apariției în peisaj a unor contagiuni cu opțiuni politice de tip „Welfare State”⁸³.

Nimic din toate acestea nu invalidează și nu epuizează rețeta și semnificațiile creșterii prin libertate economică.

PORTUGALIA: FONDURILE UE NU AU COMPENSAT DEFICITUL STRUCTURAL DE REFORME

Sunt peste două decenii de când Portugalia a intrat în Europa unită și continuă să rămână una dintre poveștile ambigue ale “dezvoltării (asistate financiar) prin integrare europeană”. Providențială după dictatura de dreapta (una, de altfel, deschisă economic spre exterior), a lui Salazar, și după democrația de stânga ce i-a succedat (odată cu “Revoluția Garoafelor” din 1974), intrarea în Comunitatea Europeană a marcat destinul probabil celei mai “balcanice” economii a vestului european.

Aderarea în 1986 a Portugaliei nu a produs, până la începutul anilor ’90, decât mișcarea cu un punct procentual, față de momentul revoluției din ’74, a convergenței reale cu, la vremea respectivă, UE-12. Disciplina de tip structural – și mai puțin “catching-up-ul” irigat cu fonduri –, impusă de intrarea în UEM, a început să fie tratată responsabil abia recent, guvernele portugheze din ultimii ani alegând “să sacrifice” convergența nominală, sanitară, pentru o prost înțeleasă convergență reală.

⁸³ “Over the last 5 years, the country has been sliding into the abyss of rising government spending, indirect taxation increases and more regulation and state involvement in the economy.” De Vlieghe, M. et al. (2006)

Creșterea economică înregistrată în Portugalia a evoluat sub media UE începând cu 1999. Convergența a crescut cu 21pp din 1974 până în 2002, ajungând la cca 74% din media UE-12. Însă dintr-o altă perspectivă, PIB/loc. a scăzut de la 80% în 1999 din media viitoarei UE-25, la 70%, anul trecut, (sau 74% din media viitoarei UE-2715), în condițiile în care intrările de fonduri au fost mai mari din postura de țară de coeziune, decât la alți performeri în catching-up! După 2000, Republica Cehă, Malta și Slovenia (din grupul noilor state membre ale UE), precum și Grecia (dintre vechile țări de coeziune din UE-15) au depășit Portugalia la PIB/capita. Astăzi, economia Portugaliei se distinge prin poziții cronic codășe în clasamentele mai tuturor indicatorilor de performanță economică europeni. (Creșterea PIB-ului în 2006 a fost cea mai mică nu doar din Uniunea Europeană, ci chiar cea mai redusă de pe întregul continent european.) Istoricul derapajelor economice din ultimii ani conține informația că Portugalia a fost prima țară membră a Uniunii amenințată cu sancțiuni pentru încălcarea Pactului de Stabilitate și Creștere – cheltuielile guvernamentale scăpate de sub control împinseseră deficitul bugetar în 2005 la 6,9%, cel mai mare nivel din Euroland la acel moment.

În prezent, guvernul portughez condus de José Sócrates propune continuarea „lisabonizării” reformei economice pan-europene, însă viziunea portugheză pare să pornească astăzi mai clar de la conturarea unei discipline a mijloacelor.

Acasă, Sócrates a început deja curățenia finanțelor publice. În ultimii doi ani, de când este premier, deficitul bugetar a scăzut de la 6,9% la 3,8% “and lowering”⁸⁴, iar prin creșterea vârstei minime legale de pensionare de la 60 la 65 de ani, Sócrates vrea să continue depresurizarea structurală a deficitului bugetar al țării pentru a-l duce în 2008 sub limita de 3% cerută în UE.

Dacă portughezii vorbesc despre Irlanda ca despre o economie “mică și atipică”, cu care compararea nu ar fi relevantă, comparația cu Spania nu mai lasă loc scuze. Portugalia împarte pensinsula cu Spania, țară percepută drept locomotiva Iberiei, și în care ritmul anual de creștere economică a fost în jur de 3% în ultimul deceniu (cu excepția unui singur an). Explicația performanțelor inegale dintre cele două state variază între analiști, dar esențialul nu poate fi ocolit: Spania și-a reformat sectorul public și și-a disciplinat finanțele publice înainte de a trece la euro și nu după aceea, cum s-a întâmplat în Portugalia.

În momentele în care ratele dobânzii au convers în jos către finele deceniului nouă, odată cu trecerea la euro, Portugalia nu a capitalizat premisele creșterii economice făcând “provizioane” bugetare pentru a acoperi deficitele viitoare, ci a forțat o amplificare a creșterii printr-o politica bugetar-fiscală expansionistă. Ratarea acestei oportunități indică de ce fondurile europene, oricât de generoase sau de bine orientate, nu puteau găsi decât un teren labil de fructificare în economia sa.

Fondurile au reprezentat în medie 2,3% din PIB spaniol între 1990 și 2000 și, respectiv, 3,8% din PIB portughez, în vreme ce creșterea economică nominală a fost de 2,5% în Spania și de 2,6% în Portugalia. Mai mult, contribuția fondurilor de coeziune în investițiile publice a fost între 2000 și 2006 de 60%⁸⁵, cea mai mare pondere din UE-15.

⁸⁴ The Economist, 2007.

⁸⁵ *Growing Regions, Growing Europe*, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, The European Commission, 2007

Însă rezultatul a fost cel menționat: rate de creștere care s-au încâpățânat să rămână sub media UE.

GRECIA : DOUĂ DECENII PIERDUTE ȘI ÎN FINE, ULTIMUL, PE CALE DE A FI CÂȘTIGAT

În prima perioadă de după aderare (1981), în pofida unor importante transferuri financiare de la fondurile structurale (echivalentul a 45% din PIB) Grecia a fost singura țară membră a U.E., care a cunoscut un recul al P.I.B./locuitor, ca nivel relativ, în perioada 1981-1997 (vezi și graficele de la capitolul 2).

Explicațiile acestei evoluții sunt complexe, ele pornind de la două mari categorii de cauze care le-au influențat: cauze externe și cauze interne.

Cauzele externe privesc în primul rând ajustările economice produse ca urmare a aderării la UE, atât din anii 80 cât și din anii 90. În acest ultim interval ele au fost determinate de intrarea în funcțiune a Pieței Interne și de pregătirea economiei de aderare la zona euro. În ceea ce privește impactul PI, una dintre explicații este dată de așa numitul “efect de aglomerare, de concentrare” care s-a concretizat în concentrarea efectelor benefice în regiunile cu avantaje deja câștigate (economii mult mai dezvoltate din UE, membre vechi ale sale).

Referitor la adoptarea euro, acest proces a obligat Grecia la aplicarea unor politici monetare și fiscale restrictive, pentru atingerea criteriilor de convergență. Ori, majoritatea economiștilor⁸⁶ au recunoscut că aceste politici se asociază cu costuri sociale mari, ca: reducerea veniturilor reale, creșterea șomajului etc.

Cauzele interne majore au fost considerate:

A) O strategie de dezvoltare incoerentă, fără obiective strategice clar definite.

§ incapacitatea de a stimula investițiile private interne, ceea ce a condus la o încetinire a formării brute a capitalului fix; specialiștii subliniază ideea că rezultatele pozitive în economie se observă doar de la un anumit nivel “critic” al investițiilor, în primul rând private;

§ producerea unui accentuat fenomen de dezindustrializare, neînsoțit de crearea de activități de servicii care să producă valoare adăugată mare;

§ menținerea ocupării forței de muncă cu două costuri semnificative: nivel relativ înalt al inflației (comparativ cu alte țări comunitare) și al deficitului bugetar;

§ efectuarea unor cheltuieli mai reduse pentru formarea capitalului uman; cheltuielile pentru educație s-au menținut la cca. 4% din PIB, în comparație cu o medie comunitară de cca. 5%.

B) Puteri publice defetiste

⁸⁶ între care se număra, în anii 90, laureatul Premiului Nobel, Maurice Allais (*Combats pour l' Europe*, Ed. Clement Juglar, 1994).

Specialiștii străini vorbeau, la finele anilor 90, despre statul grec, ca despre un “stat de privilegii, corporatist și clientelar”⁸⁷.

Relațiile strânse existente între politicienii greci, administrația sectorului public, managerii de bănci și mari întreprinderi au frânat ajustarea economiei la exigențele pieței.

Statul a fost incapabil să diminueze fraudă fiscală, astfel încât sectorul subteran reprezenta cca. 20-30% din PIB, ceea ce, în viziunea specialiștilor, echivala cu instituționalizarea corupției.

La finele anilor 90, aceștia considerau că remediul principal pentru aceste probleme îl reprezenta susținerea unei creșteri economice cu un puternic accent endogen, deoarece, ca urmare a distanței mari geografice față de nucleele de creștere din U.E., efectele de propagare dinspre acestea către Grecia erau mai slabe.

C. Strategii de folosire a transferurilor structurale neinspirate

În perioada 1984 -1993 strategia privind folosirea fondurilor structurale s-a caracterizat prin orientarea acestora către proiecte mici, această particularitate fiind văzută cu ochi critici în prezent, de către autoritățile guvernamentale ale Greciei. Astfel, potrivit evaluărilor recente ale acestora⁸⁸, acestei strategii i-a lipsit, pentru a fi cu adevărat eficientă, focalizarea pe proiecte mari de infrastructură (condiție esențială pentru atragerea de ISD) și concentrarea pe susținerea creșterii și a productivității (deci, a competitivității).

Fondurile obținute de Grecia de la fondurile structurale în perioada 1984 – 1993 au fost orientate către următoarele 6 priorități:

- § consolidarea infrastructurii de bază (transporturi, telecomunicații, energie);
- § dezvoltarea sectorului primar și a activităților economice rurale;
- § ameliorarea competitivității industriale;
- § dezvoltarea economică echilibrată a turismului;
- § dezvoltarea resurselor umane și a ocupării (ameliorarea formării, flexibilizarea mecanismelor pieței muncii);
- § reducerea inegalităților dintre regiuni (o mai bună exploatare a potențialului lor de dezvoltare).

În perioada 1994- 1999, pentru a accelera înlăptuirea convergenței mai sunt adăugate alte noi axe la cele anterioare, dintre care cea mai importantă era cea privind ameliorarea competitivității tuturor sectoarelor economice (19% din finanțarea totală).

⁸⁷ Revue du Marche Commun et de l'Union Europeenne nr.424, ianuarie 1999

⁸⁸ *Structural Interventions in Greece:policies, results, perspectives*, Information Report 2005, prepared by Greek Ministry of Economy and Finance, General Secretariat of Investement and Development, Managing Authority of the Community Support Framework, oct.2005, la adresa:
http://www.hellaskps.gr/documents/INFO_REPORT_OCT05.pdf

Evoluțiile de după anul 2000 au indicat voința politică de a schimba performanțele economice ale țării. Astfel, potrivit evaluărilor OCDE⁸⁹, între 2000-2006 PIB-ul real al Greciei a crescut cu cca. 25%, comparativ cu perioada anterioară, iar creșterea PIB/locuitor a fost una dintre cele mai înalte între țările membre ale OCDE, deci, spre deosebire de anii 80 și 90, s-a produs un progres în convergența reală, față de celelalte țări din UE.

Specialiștii apreciază că această evoluție favorabilă din anii 2000 se datorează acțiunii conjugate a mai multor factori:

§ politici publice mai eficiente, mai cu seama ca urmare a aderării la zona euro: însănătoșirea substanțială a finanțelor publice, creșterea gradului de flexibilitate a pieței muncii, reforma sistemului de educație;

§ orientarea adecvată a fondurilor structurale;

§ consolidarea efectelor de antrenare din zona euro (în primul rând sub două aspecte, creșterea investițiilor și a exporturilor, acestea constituindu-se în principalii vectori de susținere a creșterii economice de ansamblu în această perioadă).

În perioada 2000-2006, prioritățile în orientarea fondurilor structurale au fost: resurse umane, transporturi, competitivitate, dezvoltare rurală, calitatea vieții, societate informatică, dezvoltarea regională.

Potrivit autorităților elene⁹⁰, impactul și eficiența strategiei de utilizare a fondurilor comunitare sunt puternic influențate de progresul în domeniile următoare:

§ reformele structurale pe piețele muncii și a serviciilor;

§ dezvoltarea durabilă a mediului rural și a agriculturii;

§ mobilizarea sectorului privat în toate regiunile;

§ îmbunătățirea semnificativă a capacității de management la toate nivelurile: național, regional și local.

Pentru perioada următoare, 2007-2013, se consideră că este nevoie de acțiuni ferme ale autorităților publice în câteva arii de politică economică deficitare, din perspectiva potențării efectelor transferurilor structurale, cum ar fi:

§ extinderea dereglementării⁹¹ (primordial pe piața energiei);

§ continuarea proceselor de privatizare a firmelor autohtone și încurajarea internaționalizării acestora, cu orientarea către formarea de firme puternice⁹²;

⁸⁹ *Economic survey of Greece 2007*, OECD, may 2007, la adresa:

http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_33873108_33873421_38489288_1_1_1_1,00.html

⁹⁰ *Idem 88*

⁹¹ Grecia rămâne, potrivit recentelor evaluări ale OCDE, restanțieră la introducerea multor directive privind PIU și se confruntă cu numeroase acuzații din partea Comisiei Europene de incorectă transpunere și aplicare a legislației comunitare.

⁹² denumite în literatura de specialitate „campionii naționali“.

§ intervenții publice țintite către: asigurarea suportului financiar pt. IMM-uri (având drept obiectiv principal recâștigarea pieței interne), crearea de poli de competitivitate la nivel regional, încurajarea unor arii de excelență în domeniul industriei și al turismului.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

I. Concluzii

1. Orientările actuale ale diferitelor politici comunitare ținesc primordial către creșterea competitivității și implicit, pe această bază, a coeziunii economice și sociale. Orientările la nivel comunitar influențează, la rândul lor, performanțele țărilor membre, în aceste două domenii prioritare.

Una dintre cele mai importante tendințe este aceea de consolidare a funcționării Pieței interne unice, văzută ca suportul creșterii competitivității firmelor europene. Totodată, Noua Agendă Lisabona, orientează prin obiectivele sale țările membre către reforme structurale, centrate pe creștere și ocupare.

Criteriile de convergență nominală și prevederile Pactului de Stabilitate și Creștere reprezintă constrângeri severe pentru țările nou intrate, mai cu seamă din perspectiva îndeplinirii obiectivelor de coeziune, având în vedere consolidarea bugetară pe care o cer. Constrângeri aduce și politica de concurență. Rezultă deci că pot apărea situații conflictuale între diferitele obiective conturate de politicile comunitare, între ele, sau între politicile comunitare și politicile naționale. Simultan însă, apar și sinergii între aceste politici, care sprijină îndeplinirea obiectivelor de coeziune și de competitivitate.

2. Extinderea Pieței Interne, introducerea euro și lărgirea UE de la UE 15 la UE 27 au condus în prezent, la o resuscitare a dezbaterilor privind tandemul competitivitate-coeziune, ținând către argumentarea nevoii reformei politicii de coeziune.

Opiniile și propunerile avansate în cadrul dezbaterilor europene⁹³ conturează, drept **cea mai probabilă, orientarea simultană a politicii de coeziune în viitor către 2 obiective majore, anume creșterea competitivității și reducerea decalajelor de dezvoltare la nivel regional, deci păstrarea ideii repartizării unor sume consistente de la bugetul comunitar către acest scop, dar simultan, modificarea substanțială a orientării folosirii lor.** În această nouă viziune, rolul politicii de coeziune ar fi acela de „a ajuta economiile regiunilor să-și găsească un loc pe piețele mondiale și a încuraja internaționalizarea lor”⁹⁴.

Această nouă paradigmă reflectă în fapt poziția majorității țărilor membre ale UE 27, anume că binomul „competitivitate-coeziune” nu mai reprezintă o antinomie (competitivitate versus coeziune)⁹⁵ ci un tandem de obiective indisociabile și interdependente. Această abordare este susținută de analizele empirice, care indică drept principale surse ale disparităților regionale: deficiențele structurale la nivelul factorilor care determină competitivitatea (primordial, dotarea insuficientă cu capital fizic și uman) și lipsa capacității de inovare și a sprijinului pt. afaceri.

⁹³ European Cohesion Forum, 27-28 september 2007, Brussels.

⁹⁴ idem

⁹⁵ În exprimarea lui A. Rousset, președintele Asociației regiunilor din Franța, „dezbaterile care opune competitivitatea coeziunii este depășită și sterilă” (European Cohesion Forum).

3. În strânsă legătură cu dezbaterile privind viitorul politicii de coeziune se află și dezbaterile privind bugetul comunitar. Acesta se află, în prezent, într-o etapă de restructurare fundamentală, dictată de schimbarea priorităților de politică economică la nivelul UE, chemate să răspundă evoluției unor factori endogeni, de tipul extinderii sau al intensificării integrării, sau a unor factori exogeni de tipul creșterii dependenței de energie, migrației internaționale a forței de muncă sau al schimbărilor climatice.

Sumele alocate politicii de coeziune au înregistrat o creștere constantă, urmând ca în anul 2013 să reprezinte 35,7% din totalul alocațiilor bugetare, din care două treimi sunt destinate competitivității, creșterii economice și a gradului de ocupare. Finanțarea altor politici, în principal legate de competitivitate, acțiuni externe și dezvoltare rurală, inițial limitată, a căpătat amploare odată cu modificarea priorităților de dezvoltare economică și competitivitate, astfel încât aceste politici vor reprezenta, în 2013, peste 26% din totalul bugetului comunitar.

4. Referitor la rezultatele politicii de coeziune, analiza Comisiei europene⁹⁶ reflectă diminuarea, în cursul ultimului deceniu, a disparităților privind veniturile și ocuparea forței de muncă pe teritoriul Uniunii Europene.

Marii beneficiari ai politicii de coeziune în perioada 1994-2006 – Grecia, Spania, Irlanda și Portugalia – au înregistrat, ca grup, o creștere economică impresionantă, însă una inegal distribuită între ele, decalajul față de restul UE-27 cunoscând, cu excepția Portugaliei, o scădere sensibilă. Mai exact, între 1995 și 2005, PIB/locuitor față de media comunitară (UE-27) au evoluat după cum urmează⁹⁷: în Grecia (de la 74% la 88%), în Spania (de la 91% la 102%), în Irlanda (de la 102% la 145%), în timp ce, pe de altă parte, Portugalia a reușit să facă notă discordantă față de restul grupului, înregistrând o scădere a PIB/loc. de la 80% în 1999 din media viitoarei UE-25, la 70%, în 2006 (sau 74% din media UE-27, în 2005).

Programele europene de coeziune au sprijinit în mod direct promovarea convergenței regionale, precum și a ocupării forței de muncă. Bunăoară, în perioada 2000-2006, politica de coeziune a contribuit la o creștere a PIB cu 2,8% în Grecia și respectiv 2,0% în Portugalia; estimările preliminare ale Comisiei prevăd că în perioada 2007-2013, politica de coeziune va contribui la creșterea cu aproape 8,5% a PIB în Lituania, Letonia și în Republica Cehă, cu aproximativ 5,5% în Polonia și cu în jur de 3,5% în Grecia. Politica de coeziune a adus contribuții și la reducerea fenomenului excluziunii sociale și a sărăciei.

Totuși, se consideră că **mai e necesară depunerea unui efort pe termen lung, în vederea reducerii diferențelor existente între zonele cele mai defavorizate și restul regiunilor. Cu alte cuvinte, cele mai sărace state încă probează o dispersie ridicată între nivelele regionale ale veniturilor.** Observația este valabilă pentru toți noii membri, dar de asemenea pentru Portugalia și, într-o oarecare măsură, pentru Italia. Dar, pe de altă parte, persistența disparităților chiar în pofida asistenței pentru coeziune, ar trebui interpretată nuanțat. Ea poate însemna fie că stimulentele instituționale sunt încă slabe, fie că datele naturale potrivnice nu pot fi surmontate, oricât de mari ar fi transferurile comunitare, fie că pot exista disparități asumate.

⁹⁶ *Growing Regions*, pp. 3-7

⁹⁷ *Growing Regions*, pp. 3-7

5. Există o serie de similitudini între experiența vechilor state de coeziune și situațiile cărora trebuie să le facă față noile state membre ale Uniunii, dar și unele diferențe. Deosebirea de substanță dintre cele două situații e dată de contextul geo-politic actual în care provocările globalizării cer un ritm de reacție rapid, iar Uniunea Europeană se află simultan și sub presiunea unor modificări structurale interne ample. S-a dovedit, din experiența vechilor state de coeziune, că situațiile diferite de pornire din punctul de vedere al dezvoltării socio-economice, al tradițiilor, obiceiurilor, structurilor și împărțirii pe sectoare de activitate diferite au determinat, chiar în condițiile aplicării aceluiași tip de politici, instrumente și strategii, obținerea unor efecte diferite din perspectiva convergenței și a coeziunii economice.

Experiențele de până acum ale țărilor de coeziune, fie ele țări vechi membre, fie noi, arată că politicile naționale rămân decisive sub aspectul performanțelor acelor țări, atât din perspectiva competitivității, cât și a convergenței și a reducerii disparităților. În prezent, impactul cel mai mare asupra performanțelor de acest tip îl au reformele structurale, menite să extindă dereglementarea și funcționarea flexibilă a piețelor, să susțină dezvoltarea spiritului antreprenorial, activitățile de cercetare-dezvoltare și formarea și pregătirea continuă a resurselor umane. Dar, rămân deosebit de importante și politicile fiscale, atât sub aspectul taxării veniturilor și a profiturilor, cât și al nivelului, structurii și modului de administrare ale cheltuielilor bugetare. Tendința actuală de reducere a cheltuielilor publice nu afectează creșterea economică dacă sunt efectuate deodată reforme structurale care conduc la creșterea investițiilor private în economie.

Modelele europene de succes, deci cu performanțe economice ridicate, au drept caracteristici principale următoarele: calitate înaltă a sistemului de educație, mediu de afaceri prietenos, mecanisme de redistribuire a veniturilor care mențin pacea socială⁹⁸. Analiza evoluțiilor din țările de coeziune arată că acestea au apelat la combinații diferite de astfel de politici cu acest scop. Combinațiile particulare sunt determinate de **specificul instituțional** al economiilor diferitelor țări de coeziune. Ele ilustrează, în fapt, două tipuri de modele europene (B.Amable, 2005), cel anglo-saxon (Irlanda) și cel mediteranean (Spania, Portugalia, Grecia).

Astfel, **modelul irlandez** se caracterizează prin favorizarea mecanismelor pieței, ca instrumente principale de reglementare în economie și printr-o mai mare flexibilitate a pieței muncii (suportabilă social și ca urmare a nivelului redus de taxare a veniturilor). **„Formula” irlandeză de succes**, cum a fost ea numită chiar de către un ministru irlandez⁹⁹, include: finanțe publice echilibrate, mediu economic pro-afaceri (flexibilitate, reglementare redusă a piețelor, deschidere externă, taxare redusă), politici sociale coerente (existența unui pact social) și „educație, educație, educație”!

Modelul **mediteranean** se caracteriza prin mai multă reglementare, atât pe piețele de mărfuri și servicii, dar și pe piața muncii. În prezent și țările reprezentând acest model sunt obligate la transformări structurale majore, vizând dereglementarea tuturor piețelor

⁹⁸ Conference on European Models, Athens, 25-26 april, 2007.

⁹⁹ Donal McNally, *Ireland's Formula*, Athens, 2007, comunicare la Conference on European Models, Athens, 25-26 april 2007.

și flexibilizarea pieței muncii. Unii autori (B. Amable, 2005) atrag atenția însă că **aceste modificări au afectat anumite complementarități instituționale**, deoarece dispariția unor mecanisme de funcționare și reglementare nu s-a asociat cu crearea altora noi, care să înlocuiască funcțiile celor dispărute. De pildă, reducerea cheltuielilor publice nu s-a asociat cu creșterea corespunzătoare a cheltuielilor firmelor private, sau, abandonul politicilor industriale active cu crearea unui mediu de afaceri extrem de stimulat.

Dincolo însă de judecăți sintetizatoare, ca cele de mai sus, trebuie precizat că **există, în interiorul acestor „modele” instituționale, anumite specificități** care ne obligă la nuanțări mai atente. Astfel, de pildă, în cazul Irlandei, lăudată pentru contracția puternică a cheltuielilor bugetare, ar trebui precizat ca această evoluție s-a asociat cu menținerea unei ponderi ridicate în totalul cheltuielilor publice a investițiilor publice (3,3 % din PIB în 2005) și cu unul dintre cele mai ridicate niveluri ale ajutorului public pe locuitor destinat regiunilor defavorizate la nivel de UE, cifrat la 300 euro în anul 2005, comparativ cu o medie de circa 100 euro, potrivit evaluărilor Comisiei¹⁰⁰.

II. Recomandări (lecții pentru România)

A. Poziția României, ca țară de coeziune, față de reforma politicii de coeziune trebuie să țină seama de pozițiile exprimate recent de reprezentanții instituțiilor comunitare și ai altor țări membre ale UE¹⁰¹, ca răspuns la mai multe întrebări. Răspunsurile conturate au fost următoarele:

1. Majoritatea țărilor membre ale UE 27 susțin **necesitatea menținerii politicii de coeziune**, ca una dintre politicile comunitare importante. Păstrarea acestei opțiuni este în prezent **argumentată nu doar ca tradiție de solidaritate socială specific europeană („modelul social”) ci tot mai mult ca o necesitate economică**. Unul dintre argumente economice ar fi faptul că există tendința ca **fondurile private să poată fi mai greu mobilizate în regiunile Ob.1**, comparativ cu cele Ob.2 (18% din total, comparativ cu 40%, până în 2003, potrivit estimărilor Comisiei¹⁰²), fapt care întărește ideea necesității intervențiilor structurale și a investițiilor publice în aceste regiuni. Această caracteristică este legată și de faptul că obiectivele prioritare sunt diferite în cele două tipuri de regiuni: în cele Ob.1 ele sunt infrastructură și resurse umane (obiective care desemnează furnizarea de „bunuri publice”, asociată cu problema „pasagerului clandestin” pentru firmele private) și dezvoltarea afacerilor, pt cele Ob.2.

2. Opiniile și propunerile avansate la acest forum de dezbateri conturează ca mai probabile **două scenarii de evoluție privind conținutul politicii de coeziune și orientarea fondurilor comunitare:**

a. **„lisabonizarea” politicii de coeziune, deci orientarea sa exclusivă către competitivitate**, orientare care ar presupune fie „înghețarea” volumului transferurilor, fie menținerea lor la un nivel scăzut .

¹⁰⁰ *Growing regions...*, pag. 140 și 163

¹⁰¹ European Cohesion Forum, 27-28 september 2007, Brussels.

¹⁰² *Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, 2004.*

b. **orientarea simultană a politicii de coeziune către 2 obiective majore, anume creșterea competitivității și reducerea decalajelor de dezvoltare la nivel regional**, cu păstrarea repartizării unor sume consistente de la bugetul comunitar către acest scop, dar simultan, modificarea substanțială a orientării folosirii lor.

Aceste două curente de opinie conturează tendința de **modificare a concepției privind rolul politicii de coeziune**, asemănător cu modificarea de concepție privind rolul statului în economie din anii 80, **de la acela de sursă de transferuri sociale masive la acela de contracarare a eșecurilor pieței și nu de înlocuitor al acesteia**. „Noua paradigmă”, formulată de însuși comisarul european pt. dezvoltare regională, D. Hubner, ar fi **trecerea de la livrarea de ajutoare directe la furnizarea de „bunuri publice” pt. regiunile rămase în urmă**. În această nouă viziune, rolul politicii de coeziune ar fi acela de „a ajuta economiile regiunilor să-și găsească un loc pe piețele mondiale și a încuraja internaționalizarea lor”¹⁰³.

Această nouă paradigmă reflectă în fapt poziția majorității țărilor membre ale UE 27, anume că binomul „competitivitate-coeziune” nu mai reprezintă o antinomie (competitivitate versus coeziune) ci un tandem de obiective indisociabile și interdependente.

Totuși, trebuie subliniat faptul că **noile țări de coeziune** (în general, țările foste comuniste care au aderat după 2004) **au o poziție mai nuanțată, care reflectă situația lor specifică în raport cu țările din UE 15, anume, existența unor mai mari decalaje de dezvoltare, atât la nivel de țară, cât și în interiorul acestora**. Astfel, reprezentanta Poloniei la dezbaterile europene pe acesta temă (dar și reprezentantul Germaniei) opina că „lisabonizarea” politicii de coeziune nu trebuie să excludă solidaritatea cu cele mai puțin avansate regiuni, desigur prin aceea că politica de coeziune trebuie să creeze condiții pt. ca aceste regiuni să-și exploateze avantajele competitive specifice date și chiar să-și creeze noi avantaje, specializate și complexe. Adică, sublinia aceasta, **trebuie găsit un echilibru optim între convergență (recuperarea decalajelor) și competitivitate**.

3. Opiniile privind **gubernanța politicii de coeziune înclină către păstrarea actualului sistem, de multigubernanță stratificată la nivel comunitar, național și regional**. Sistemul actual nu este considerat suficient de eficace, ca urmare a mai multor racile atribuite nivelului comunitar, și, parțial, național: birocratizare excesivă, rețetar standardizat de obiective și instrumente. În plus, este recunoscută incapacitatea obiectivă a identificării corecte a modalităților celor mai eficiente de programare a fondurilor la nivel comunitar sau național, datorită asimetriei informaționale care funcționează între nivelurile de luare a deciziei, față de cele de utilizare.

Desigur că **găsirea raportului optim de centralizare-descentralizare între UE-state, state-regiuni** este o problemă delicată care este influențată de mai mulți factori:

d) configurarea competențelor comunitare într-o UE cu un grad mai ridicat de unificare politică și viziunea asupra dimensiunii bugetului comunitar, a „contribuțiilor” țărilor la acesta și a destinației veniturilor acestuia;

¹⁰³ D. Hubner (European Cohesion Forum, 27-28 september, 2007, Brussels).

e) specificitatea guvernărilor naționale (unitare, confederale ș.a.) și credibilitatea autorităților naționale ca unități de management eficient al fondurilor comunitare (administrație performantă și necoruptă);

f) competențele și credibilitatea administrațiilor regionale și locale din perspectiva elaborării politicii regionale, a administrării și gestionării fondurilor comunitare.

4. Privitor la **rolul politicii de coeziune în guvernarea UE**, au fost avansate 2 idei mai importante:

a) pentru crearea efectelor de sinergie cu celelalte politici comunitare, se evidențiază **posibilitatea unei mai bune coordonări între politici**, pe anumite domenii, ca de pildă:

§ coridoarele de transport europene ar putea include și regiuni defavorizate;

§ măsurile asociate Ob.3 al politicii de coeziune, privind cooperarea teritorială, ar putea fi conexe la cele ale Instrumentului European de Parteneriat și Vecinătate;

§ conexiuni mai bune cu PAC, pe domeniul dezvoltării rurale.

b) politica de coeziune ar trebui să se adreseze în mai mare măsură sfidărilor actuale cu care se confruntă UE, cum ar fi și migrația: urmărirea obiectivului de ocupare în țările de origine ar reduce presiunile acestora asupra țărilor de destinație.

B. Câteva lecții pentru România, rezultate din evaluarea experienței vechilor țări de coeziune:

1. Orientări de politică economică:

a) **reforme structurale** trebuie continuate și adâncite.

Potrivit diferitelor evaluări internaționale¹⁰⁴ și naționale¹⁰⁵ România are o economie moderat liberă, cele mai grave distorsiuni semnalate fiind: înregistrarea drepturilor de proprietate, distorsiuni pe anumite piețe, ariile de corupție numeroase (sistemul juridic și administrativ, economie subterană de proporții), contribuții fiscale înalte pe salariat, numărul taxelor ș.a

Totodată, gradul de fructificare a fondurilor europene depinde de măsura în care mediul de absorbție este reformat structural. Numai prin reforma multidimensională poate fi spart „paradoxul coeziunii”, care poate fi formulat astfel: regiunile *mai puțin slab dezvoltate* au șanse relativ mai mari să atragă fonduri europene, iar disparitățile față de regiunile *mai slab dezvoltate* s-ar putea chiar accentua.

b) **creșterea constantă a stocului de capital** este o premisă necesară creșterii competitivității și convergenței; ea se poate face fie pe seama sectorului public (în România investițiile publice, ca pondere în PIB, sunt mai mici(3%) decât în alte țări nou

¹⁰⁴ Fie World Bank (2007 Doing Business project), fie The Heritage Foundation and The Wall Street Journal (2007 Index of Economic Freedom)

¹⁰⁵ De pildă cele ale CEROPe, cuprinse în *Agenda unei Românie europene*, pe seama evaluării Strategiei post-aderare a României, <http://www.cerope.ro>

membre) fie a celui privat. Cea din urmă cale ar presupune, în primul rând, atragerea de ISD-uri de amploare¹⁰⁶, cale care a reprezentat explicația principală a succesului Irlandei!

c) investiții mari în resursele umane.

În Planul Național de Dezvoltare, resursele umane apar pe poziția a 4-a printre cei mai importanți factori de dezvoltare¹⁰⁷. Ori, orientarea către creșterea competitivității (deci, primordial, a productivității) presupune, crearea de active și servicii care înglobează muncă înalt calificată¹⁰⁸. Spre comparație, pe primul loc, între factorii determinanți ai creșterii economice în Strategia națională de dezvoltare a Marii Britanii pe anul 2003 erau situate: competențele (skills)-create prin educație și formarea forței de muncă, urmând apoi ceilalți factori. De asemenea, în formula de succes a Irlandei a intrat, înainte de orice, potrivit oficialilor săi, „educația, educația, educația”!

2. Orientări privind folosirea și gestionarea fondurilor comunitare

Țările de coeziune au diferite tipuri de strategii privind fondurile structurale și de coeziune, în raport cu nivelul lor de dezvoltare și cu opțiunile politice ale respectivelor guverne. Pentru statele nou membre ale UE, inclusiv România, la rândul lor țări de coeziune, care au „strategii de dezvoltare de bază”¹⁰⁹ (în termenii strategiilor de competitivitate aceste țări au strategii bazate pe factori de producție sau pe investiții) se profilează câteva alegeri strategice dificile, de tipul:

- a) convergența la nivel național vs. reducerea disparităților dintre regiuni;
- b) investițiile pe termen lung vs. cele pe termen scurt;
- c) concentrarea teritorială a fondurilor (de pildă orientarea lor către centrele urbane considerate poli de creștere națională) vs. o repartizare relativ echilibrată pe ansamblul teritoriului național;
- d) centralizare vs. descentralizare.

Vom detalia câteva dintre acestea.

a) Țările de coeziune au avut opțiuni diferite privind cele 2 obiective de coeziune: unele au optat pentru o creștere națională mai accelerată (deci realizarea convergenței reale prin creșterea PIB/loc., ca în cazul Irlandei), altele au acționat simultan și pentru reducerea disparităților regionale, ca în cazul Spaniei. Cele 2 exemple sugerează și faptul că alegerile sunt puternic influențate atât de opțiunile de politică economică generală (în primul caz, cu o orientare puternic neoliberală), cât și de cele politice (evitarea escaladării tensiunilor regionale -în cazul Spaniei-, confruntată cu tendințe separatiste regionale).

¹⁰⁶ Dacă rolul acestora în creșterea convergenței la nivel de țară este de netăgăduit, cel de reducere a disparităților între regiuni este discutabil, având în vedere tendința lor de a se concentra în zonele de creștere (“efectul de aglomerare”).

¹⁰⁷ La http://www.inforegio.ro/user/File/PND-2007_2013.pdf

¹⁰⁸ În exprimarea recentă a reprezentantului Germaniei la Forumul european de coeziune (27-28 sept. 2007)

¹⁰⁹ J. Bachtler, *A strategic Approach to Cohesion: The Development Planning of UE Member States*, Second National Development Conference, Athens, 9 dec. 2005, la adresa <http://www.hellaskps.gr/programper4/files...>

c) Obiectivul general al Programului Operațional Regional (POR) al României¹¹⁰ este acela de sprijinire a regiunilor defavorizate prin valorificarea resurselor specifice, insuficient exploatate, în vederea accelerării creșterii economice. Considerăm că **principiul potrivit căruia fondurile se alocă diferențiat, în mod invers proporțional cu nivelul de dezvoltare al regiunilor nu este cel mai potrivit**, având în vedere obiectivul pus prin POR, deoarece potențialul economic al regiunilor defavorizate este diferențiat și **fondurile ar trebui alocate având în vedere capacitatea reală de creștere a acestor regiuni.**

d) Experiențele țărilor de coeziune arată că **administrarea eficientă a fondurilor comunitare cere o largă colaborare între instituții și organizații, publice, private sau civice, de la toate nivelele implicate: central, regional și local**, sau, cum se exprima comisarul european D.Hubner, o „coordonare a cooperării”¹¹¹ și largi parteneriate.

În strategia **Finlandei** de utilizare a fondurilor structurale în actuala perioadă de programare¹¹² este prevăzută **organizarea în mod sistematic de „mese rotunde”** între principalii actori ai politicii de dezvoltare regională la nivel național, pentru a crea un cadru organizat de comunicare permanentă și deschisă între aceștia, cu scopul optimizării folosirii fondurilor comunitare.

Deși se accentuează ideea că autoritățile locale au o percepție mai bună privind modul de folosire eficientă a fondurilor, subliniem faptul că **descentralizarea este eficientă** doar dacă ea se asociază cu: **existența unei administrații locale și regionale eficiente** și a unor **sisteme centrale performante de control a gestiunii** de la nivel local și regional, ceea ce nu este încă, din păcate, cazul României.

¹¹⁰ La <http://www.mie.ro/index.php?p=205>

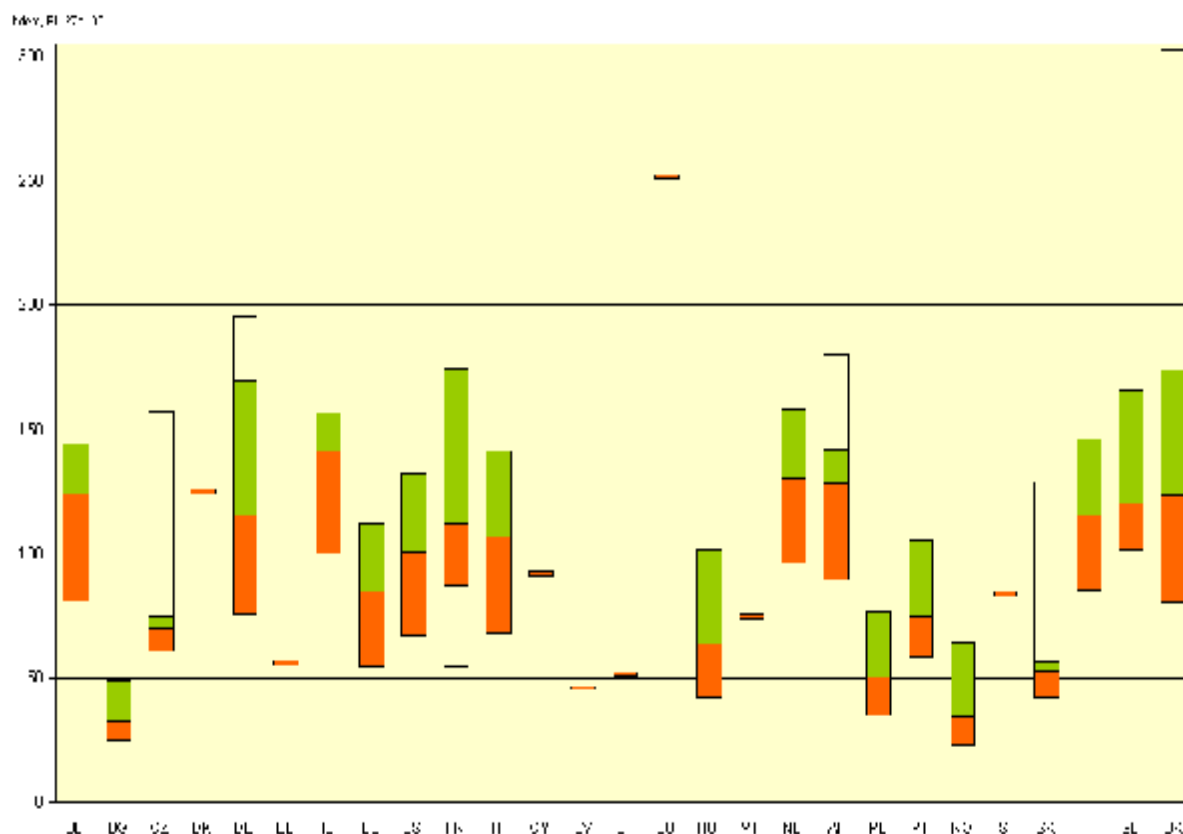
¹¹¹ European Cohesion Forum, 27-28 september, 2007, Brussels.

¹¹² *Finland's Structural Funds Strategy 2007-2013*

ANEXE

Anexa nr. 1.: PIB-ul pe locuitor în Statele Membre (calculat în funcție de paritatea puterii de cumpărare - 2004)

GDP/head (PPS) by Member State and regional extremes, 2004



Sursa: European Communities

Anexa nr. 2: Analiza critică a „lisabonizării” politicii de coeziune

„Lisabonizarea” politicii de coeziune, propusă în 2004 cu prilejul celui de-al treilea raport al Comisiei asupra coeziunii și legiferată de Consiliul UE și de Parlamentul European în 2006, rămâne o tentativă de a da rațiune și sens unei politici ale cărei obiective erau relativ ambigue, congestionate și, uneori, reciproc contradictorii. Însă chiar și o concentrare a fondurilor structurale și de coeziune pe obiectivele de tip Lisabona ‚revizuită’ (din 2005, acestea sunt *creștere și ocupare*) și de tip Göteborg (*dezvoltare durabilă*) – peste 60% din bugetul total de 308 mld. euro al politicii de coeziune pentru 2007-2013 – conservă caracteristicile anterioare:

- obiectivul *competitivitate și creștere* are sens deplin într-un sistem referențial de tip piață liberă, în care testul profitabilității¹¹³ **este cât mai puțin viciat prin fiscalitate, asistență sau reglementări (politica de coeziune, chiar și în varianta „lisabonizată”, din nefericire, le cam presupune).**

- *dimensiunea tehnologică* concentrează obiectivul creștere spre zona motor a industriilor high-tech, catapultând UE în zona „economiei cunoașterii”, care gravitează în jurul cercetării și dezvoltării și al designului educațional. Criteriul tehnologic poate da însă rezultate diferite de cel economic atunci când prin prisma ambelor este analizat un anumit proiect de investire. Proiectele optime din punct de vedere economic (deci cele profitabile) pot fi tocmai acelea care nu utilizează cele mai sofisticate și mai noi tehnologii disponibile. În măsura în care cercetarea tehnologică sau chiar simpla utilizare a unei tehnologii mai avansate deja cunoscute presupune niște costuri, este relevantă imediat întrebarea: sunt noile tehnologii mai profitabile? Cu alte cuvinte, dacă sunt mai costisitoare, este acest plus de costuri compensat de un plus de venit mai mare? Credem că răspunsul nu e sigur „da”. Depinde de la caz la caz, iar această problemă nu e strict determinată teoretic. **Așadar opțiunea pentru tehnologii noi a Agendei Lisabona/politicii de coeziune reformată poate intra ușor în conflict cu opțiunea implicită pentru eficiență economică făcută odată cu discuțiile despre creștere și competitivitate.**

- *dezideratul social* intră implicit în ecuația coeziunii, chiar și în varianta „lisabonizată”. La nivel teoretic există două mari răspunsuri la problema existenței unor categorii defavorizate: caritatea privată și statul asistențial (*welfare state*). Dacă soluția carității private este perfect compatibilă, sub aspectul stimulentei și al „rentabilității calculabile”, cu creșterea și eficiența economică, cea a statului asistențial poate intra în contradicție cu acestea. În măsura în care un stat asistențial extins presupune impozite ridicate și/sau reglementări numeroase, activitatea antreprenorială este demotivată. **Prin urmare există un *trade-off* între soluția statului asistențial la problema socială și dezideratul competitivității. În plus, în măsura în care tehnologiile noi, de vârf, care încorporează multă cunoaștere și cercetare-dezvoltare, sunt și mai scumpe (cel puțin într-o primă fază), obiectivul social poate intra în conflict cu cel tehnologic propus de agendă.**

¹¹³ Răspunsul la o întrebare de strategie economică generală de tipul „în ce să se investească” devine astfel următorul: în activitățile profitabile (în termeni monetari). Precondițiile acestora ar fi trei: proprietatea privată – atât asupra bunurilor de consum cât și asupra factorilor de producție – plus libertatea schimbului (acestea două fiind expresia sintetică a pieței libere), și moneda sănătoasă (care să permită efectuarea în bune condiții a calculelor profitabilității – anticipative sau istoric-evaluative)

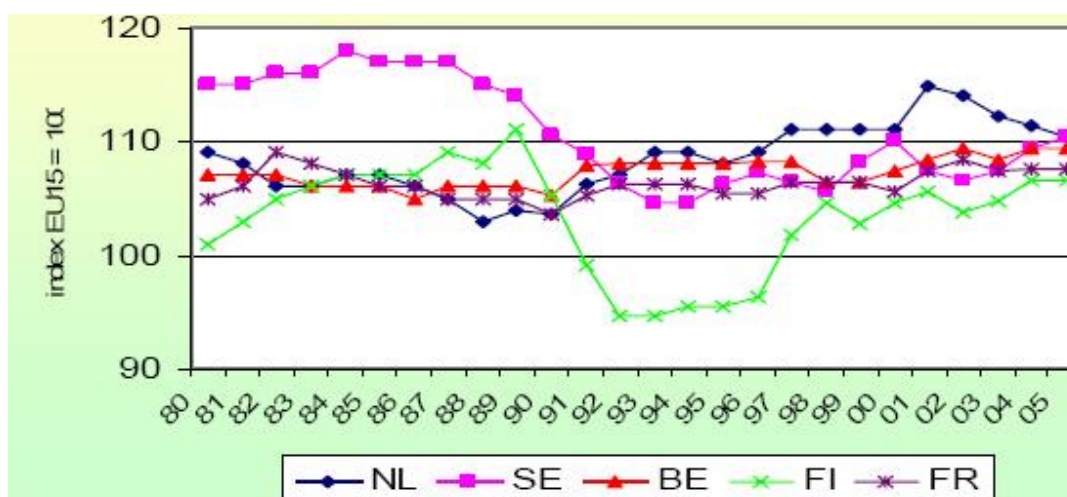
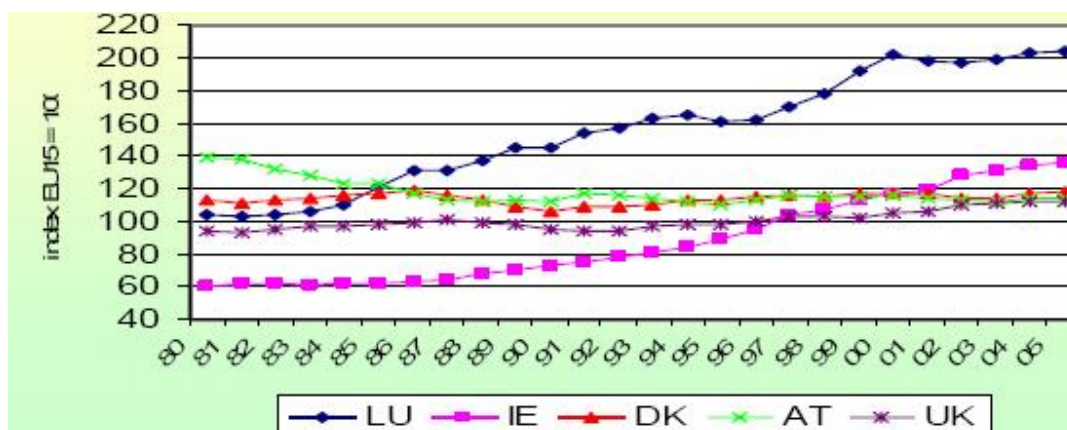
- *obiectivele ecologice* complică și mai mult ecuația coeziunii „reformate”. Analog discuțiilor de mai sus, și în cazul acesta, cursul optim din punct de vedere ecologic de acțiune poate fi (și este în nenumărate cazuri) **diferit de cursul de acțiune optim din punctul de vedere al eficienței economice**. De asemenea, în măsura în care avansul tehnologic presupune și elemente precum acumularea de deșeuri ce nu sunt biodegradabile (ca masele plastice, de pildă), **obiectivele ecologice pot intra în conflict și cu cele tehnologice**¹¹⁴. Și, finalmente, **dacă tehnologia nouă este totuși nepoluantă dar scumpă, ea e accesibilă pe scară mai restrânsă, apărând astfel un conflict cu dezideratele sociale**. Iată cum, potențialul model european al viitorului suferă de ceea ce Daniel Tarschys numește „aglomerare de obiective” (*goal congestion*). Și problema nu este atât mulțimea de obiective, cât mai ales caracterul lor contradictoriu.

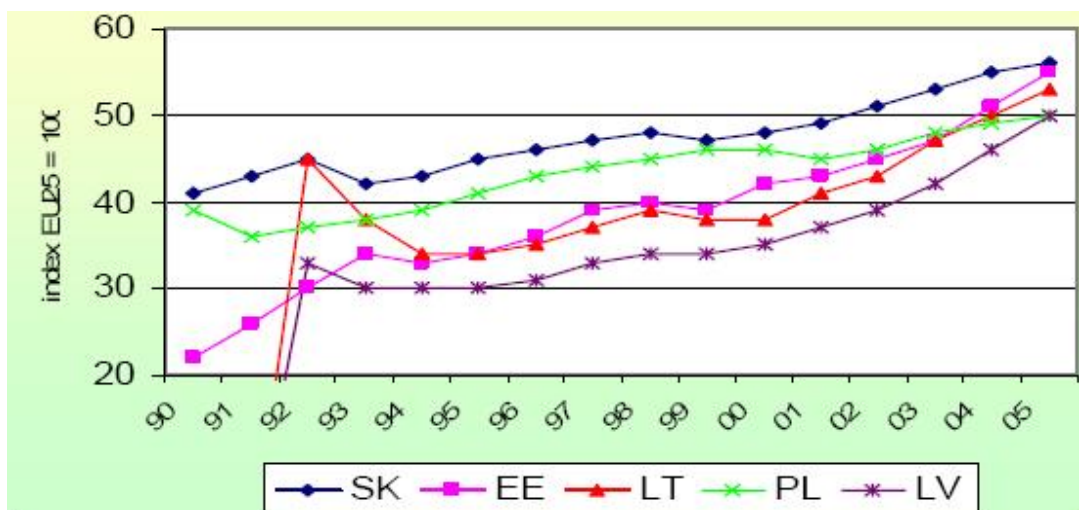
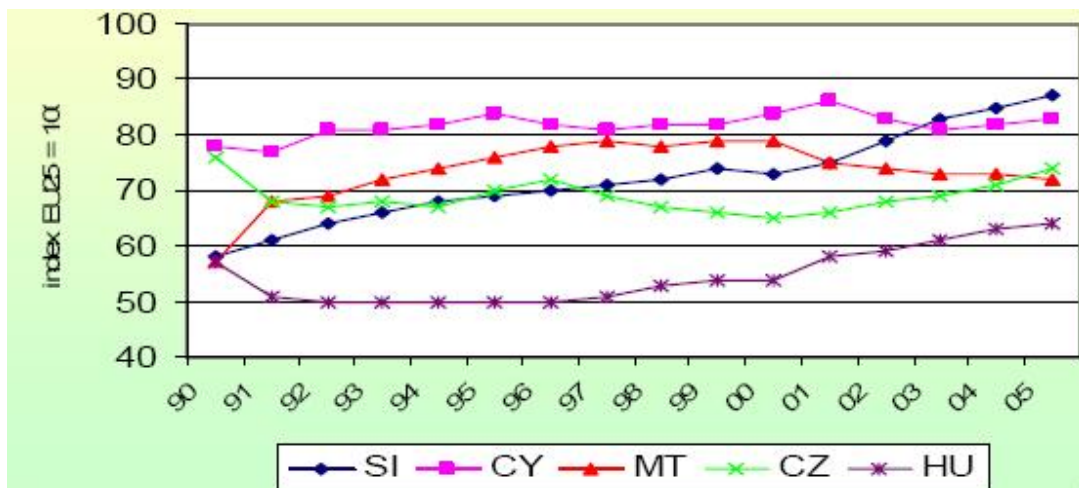
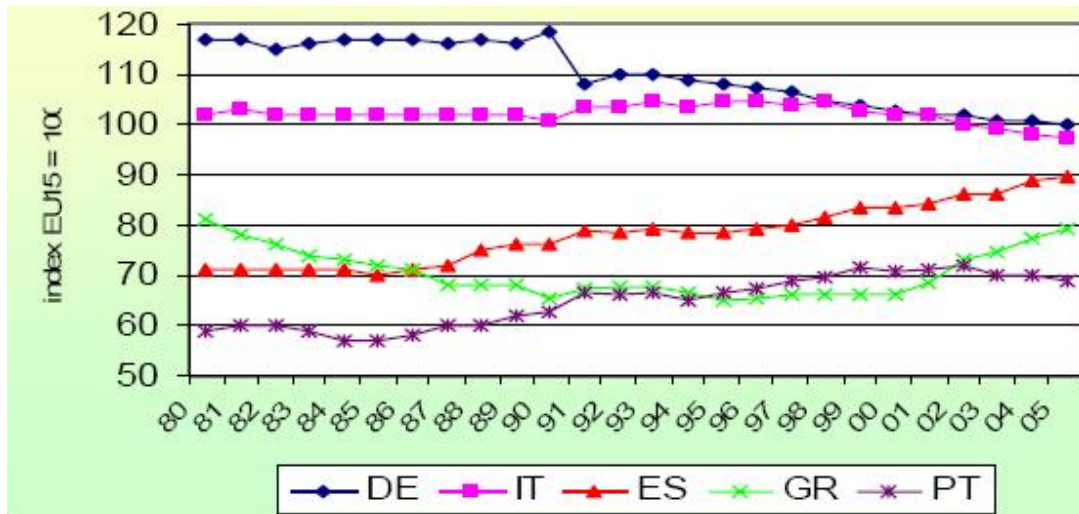
¹¹⁴ O posibilitate în general ignorată ca dezideratele ecologice să intre în conflict cu cele tehnologice este cea ca obținerea tehnologiilor viitoare mai puțin poluante să fie *dependentă* de utilizarea cât mai eficientă (care poate să însemne pe scară largă) a tehnologiilor actuale mai poluante. Astfel, preîntâmpinând utilizarea la maximum a tehnologiilor de care dispunem pe considerentul că sunt poluante, ne-am putea refuza posibilitatea de a obține tehnologii noi mai nepoluante, deci chiar soluția pe termen lung a problemei ecologice. Vezi Reisman, 1990.

Anexa nr. 3: Evoluția PIB/loc. pe grupuri de state relevante

Cele cinci grupuri de state UE avute în vedere de Marelli (2007) sunt rezultatul împărțirii în conformitate cu situația veniturilor pe locuitor în ultimul an din perioadele de analizat:

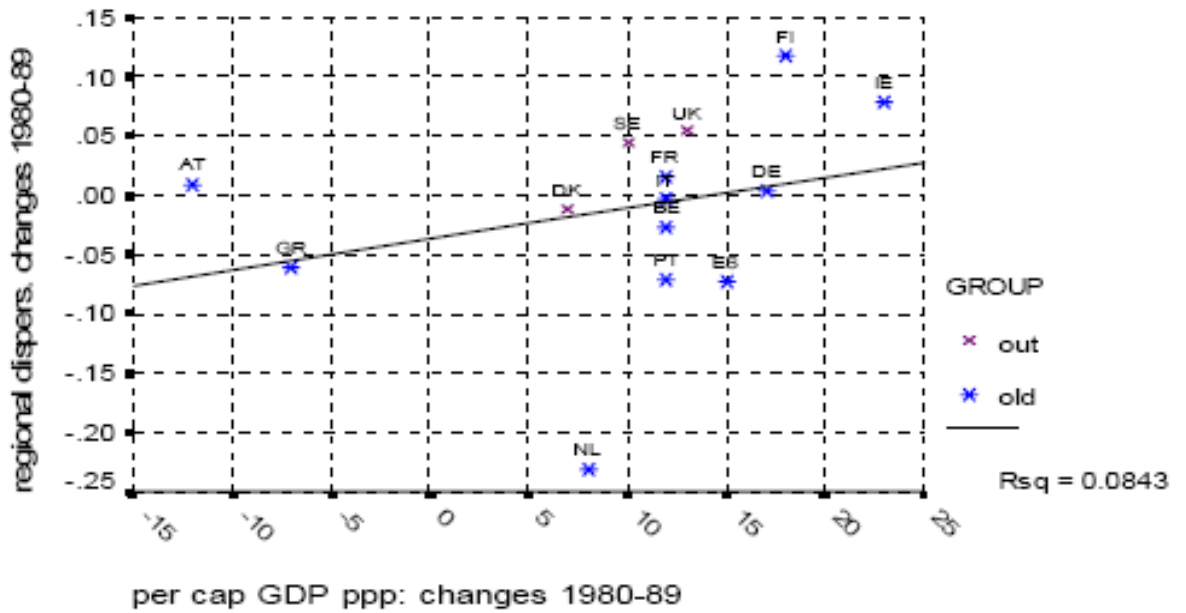
- (1) Grupul celor mai ‘bogate’ state din UE-15: Luxemburg, Irlanda, Danemarca, Austria, Regatul Unit;
- (2) Grupul statelor cu venituri medii din UE-15: Olanda, Suedia, Belgia, Finlanda, Franța;
- (3) Grupul celor mai ‘sărace’ state din UE-15: Germania, Italia, Spania, Grecia, Portugalia;
- (4) Grupul celor mai avute state nou membre din UE-10: Slovenia, Cipru, Malta, Republica Cehă, Ungaria;
- (5) Grupul celor mai sărace state nou membre din UE-10: Republica Slovacă, Estonia, Lituania, Polonia, Letonia.



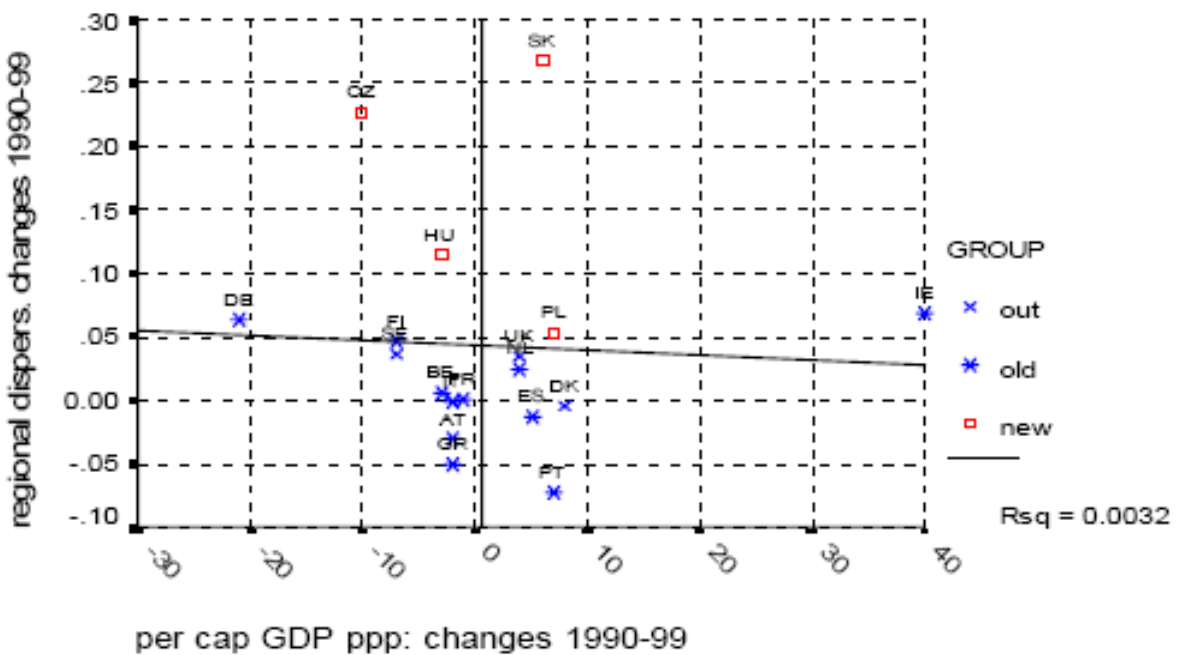


Anexa nr. 4: Nivelul PIB/loc. și dispersia regională în UE-15 pe diferite perioade de timp

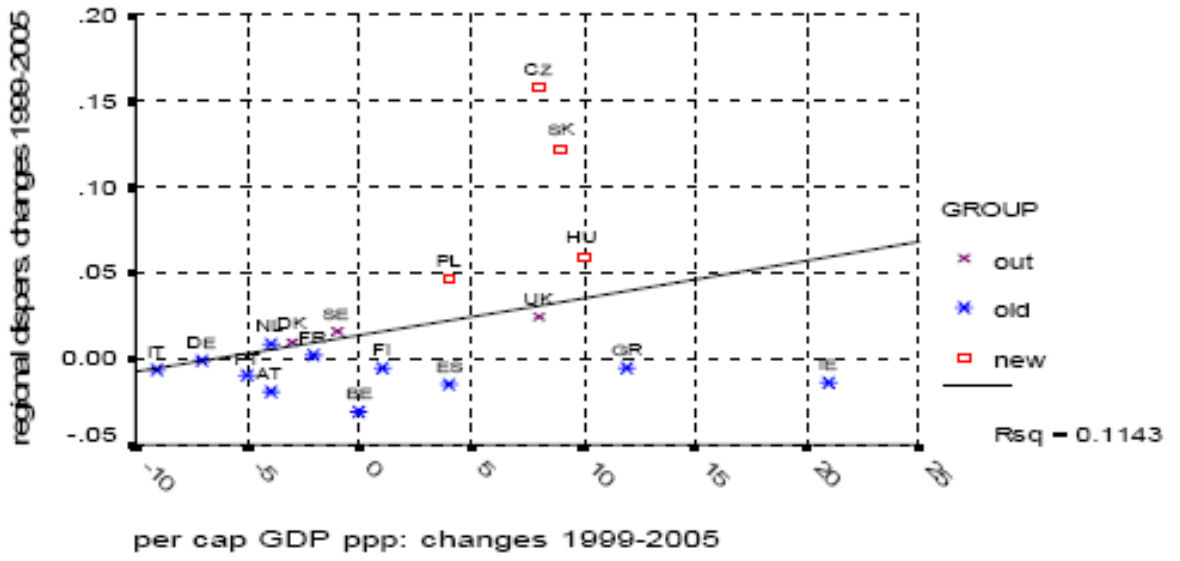
1980-1989



- 1990-1999



- 2000-2005



Anexa nr. 5: Intrările de ISD în țările de coeziune și nou membre, în perioada 2000-2005 (% în PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000–2005
Bulgaria	5.4	5.1	3.9	10.5	13.9	10.8	8.3
Czech Republic	8.9	9.1	11.3	2.3	4.6	8.9	7.5
Estonia	7.0	8.7	4.0	9.7	8.3	21.2	9.8
Spain	6.8	4.7	5.7	2.9	2.4	2.0	4.1
Cyprus	9.2	9.8	10.1	6.7	6.9	7.2	8.3
Latvia	5.3	1.6	2.7	2.7	4.6	4.5	3.6
Lithuania	3.4	3.7	5.1	1.0	3.4	4.0	3.4
Hungary	7.1	7.4	4.5	2.5	4.5	6.3	5.4
Malta	3.7	:	-0.5	:	2.1	11.0	4.1
Poland	5.5	3.0	2.1	2.2	4.9	3.1	3.5
Portugal	5.9	5.4	1.4	5.5	1.3	1.7	3.5
Romania	2.8	2.9	2.5	3.7	8.5	6.6	4.5
Slovenia	0.7	1.4	4.0	3.8	2.1	1.7	2.3
Slovakia	9.5	7.6	15.5	2.2	2.0	4.4	6.9

Note: No data for Greece

Source: Eurostat plus UNCTAD for Romania for 2000–2002, Slovenia for 2000 and Slovakia for 2000 and 2001.

BIBLIOGRAFIE:

Amable B. (2005), Innovation et competitivite, Reflets et perspectives de la vie économique nr.1/2006, De Boeck Université, <http://jourdan.ens.fr/~amable/Reflets%202.pdf>

Bal A.(2003), “Strategia de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană; exigențe ale Pieței Unice și răspunsuri posibile la acestea în perioada de preaderare” (cap.1), în *Liberalizarea schimburilor economice externe, Avantaje și riscuri pentru România*, Ed. Economică, București.

Bal, Ana; Jora, Octavian-Dragomir; Topan, Mihai-Vladimir; Gârdu, Daniela (2007), “Trying to Outcompete the World: European Models Revisited”, conferința internațională *The Path of Internationalisation and Integration in the Europe of Region*, 25-28 aprilie (Curtea de Argeș), Academia de Studii Economice București, Facultatea de Relații Economice Internaționale.

Barry, Frank (2003), “Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries”, *JCMS* 2003, volume 41, number 5, Blackwell Publishing LTD.

Begg, Iain (2007), *Lisbon II, Two Years on: An Assesment of the Partnership for Growth and Jobs*, Special CEPS Report, July.

Brenton, Paul, “What are the limits to economic integration”, CEPS working documents, CEPS website(<http://www.ceps.be>, ISBN 92-9079-359-7).

Communication from the Commission. *Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008-2009 budget review*, Brussels, 12.09.2007, SEC(2007) 1188 final.

Cojanu, V. et al. (2007), *Competitivitatea economiei românești: ajustări necesare pentru atingerea obiectivelor Lisabona*, Institutul European din România, 2007.

De Vlieghe, M. et al. (2006), “Beyond the European social model”, Open Europe Institute, UK, March.

Delgado, Juan, “New Challenges of the EU Single Market”, DG Internal Market Workshop, *The economic policy of the Single Market of the Future*.

Dluhosch, B. (1996), *On the fate of newcomers in the European Union: Lessons from the Spanish Experience*, Banco de Espana, Documento de Trabajo.

Dorgan, Sean (2006), “How Ireland Became the Celtic Tiger”, the Heritage Foundation, Issues, June 23.

Hoppe, Hans-Hermann (1989), *A Theory of Socialism and Capitalism*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Jora, Octavian-Dragomir (2005), “De ce Agenda Lisabona nu poate fi Noul Testament”, *Jurnalul Economic*, anul VIII, nr. 18, decembrie.

Jora, Octavian-Dragomir (2006), “Europa între modelul social și stabilitate și creștere”, *Revista Tinerilor Economiști*, nr. 6, Editura Universitaria, Craiova, aprilie.

Kuokkanen, Kanerva and Vihinen, Hilikka (2006), “Contribution of the CAP to the general objectives of the EU”, *MTT Economic Research*, august.

Institutul European din România – Studii de strategie și politici (SPOS 2007)

Marelli, Enrico (2007), “Specialisation and Convergence of European Regions”, *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, n. 2, pp. 149-178

Mises, Ludwig von (1998), *Human Action. A Treatise on Economics*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama.

Powell, Benjamin (2003a), “Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger”, *Cato Journal*, vol. 22, nr. 3.

Powell, Benjamin (2003b), “Markets Created a Pot of Gold in Ireland”, *FOX News Online*, April 15.

Spiridon, Marius, “Uniunea Europeană și țările candidate din Est: Dezvoltare prin transformare sistemică?”, studiul nr. 7 (secțiunea *Working Papers*) al Institutului European din România, iunie 2004.

Tarschys, Daniel (2003), *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Raport nr. 17, Stockholm, Septembrie.

Topan, Mihai-Vladimir (2006), “The Case against the European Regional Policy”, conferința internațională *The Future of Europe – Challenges and Opportunities*, secțiunea: The European Model: Myth or Reality?, 16-18 noiembrie, Academia de Studii Economice București, Facultatea de Relații Economice Internaționale.

White, David (2005), “Innovation Policy and Europe’s Regions”, *4th Innovating Regions in Europe Plenary Conference*, Ljubljana, June.

*** - *A Year of Delivery, The European Commission’s 2006 Annual Report on Growth and Jobs*, COM (2006) 816 final, part I, 12.12.2006.

*** - *A New Partnership for Cohesion. Third Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, 2004.

*** - *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, OECD, may 2007, <http://www.oecd.org/document/2...>

*** - *Flexicurity: getting more people into good jobs*, Press Releases, Brussels, 27 june 2007, <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged...9/5/2007>.

*** - *Growing Regions, Growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion*, European Commission, 2007.

*** - *Internal Market Scoreboard: Member States need to focus on correctly applying Internal Market rules*, Press Releases, Brussels, 2 July 2007, <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/991&format=HTML&aged...9/5/2007>

*** - *Mise en oeuvre de la Strategie de Lisabonne renouvellee pour la croissance et l’emploi*, “*Une annee de resultants*”, COM (2006) 816 final, partie II/2, 23.02.2007

*** - *Structural Interventions in Greece: policies, results, perspectives*, Information Report 2005, prepared by Greek Ministry of Economy and Finance, General Secretariat of Investment and Development, Managing Authority of the Community Support

Institutul European din România – Studii de strategie și politici (SPOS 2007)

Framework, oct.2005, la adresa:
http://www.hellaskps.gr/documents/INFO_REPORT_OCT05.pdf

*** - *Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion. Third Progress Report on Cohesion*, Bruxelles, mai, 2005, COM(2005 192).

*** - University of Aberdeen, *CAP and the regions. The territorial impact of CAP and Rural Development policy*.

*** (2004), „The Luck of the Irish”, *the Economist*, Oct 14th.