

PROCESUL DE CONVERGENȚĂ ECONOMICĂ ȘI INSTITUȚIONALĂ A ȚĂRILOR CENTRAL ȘI EST EUROPENE¹

Dr. Petre PRISECARU

Rezumat

Articolul analizează problematica convergenței reale a statelor central și est-europene trecând în revistă unele teorii și modele folosite în analiza acestui proces, efectele crizei asupra convergenței, rezultatele recente ale convergenței reale și deficiențele politicilor și guvernantei în domeniu. Este prezentată și politica de coeziune a UE și realizările și dezvoltările recente ale acestui instrument de potențare a convergenței și sunt prezentate unele concluzii privind perspectivele reale de dezvoltare și convergență a statelor respective.

Cuvinte cheie: convergență, coeziune, model econometric, creștere, investiții, decalaj de dezvoltare.

Clasificare JEL: C31, C33, F15, N14, O18, R11.

¹ Articolul reprezintă un capitol din studiul IEM intitulat „Economiile țărilor din Europa centrală și de est. Deficiențe structurale”, Academia Română, 2013, coordonator drd. Ionela Bălțătescu.

Introducere

Teoria dependenței de cale sau determinismului de traseu, cu rădăcini în istoria economiei, dar cu o contribuție relevantă mai recentă din partea lui Paul David (1985) explică poate cel mai bine decalajul mare de dezvoltare economică existent între vestul Europei și centrul și estul Europei, evidențiat de nivelul PIB/locuitor pe parcursul ultimilor 200 de ani. Astfel conform analizei efectuate de A. Maddisson (2001) în 1820 media PIB-ului pe locuitor din țările central și est europene (exclusiv Rusia) se situa la 47,7% față de media celor mai dezvoltate 12 state vest-europene (exclusiv Spania și Portugalia), iar în 1913 era de 41,3%, în 1950 ajunsese la 42,3%, în 1973 era de 41%, în 1998 de circa 30%, iar în 2010 de 53,4%.

Leon Podkaminer (2013) consideră pe baza teoriei dependenței de cale că factori de ordin geografic combinați cu cei de ordin istoric explică rămânerea în urmă pe toate planurile a acestor state, în care sistemul capitalist s-a dezvoltat mai târziu, la fel și democrația. Spre exemplu în secolul XIX persistența unor rămășițe feudale puternice a fost factorul de frânare a progresului, apoi în secolul XX distrugerile cauzate de cele două conflagrații mondiale, întârzierea dezvoltării urbane, instaurarea regimului comunist și impunerea modelului sovietic de dezvoltare, caracterizat printr-o risipă imensă de resurse, declinul pronunțat din anii '80 explicat prin presiunea unor factori interni și externi, prăbușirea economică din anii '90 provocată de tranziția de la sistemul economiei centralizate/planificate la sistemul economiei de piață sunt factori care explică decalajele mari dintre cele două zone. Politicile aplicate în zona central și est europeană au și ele meritul lor în sens negativ la menținerea decalajelor mari de ordin economic și social, putem vorbi de o categorie de mimetism economic dar cu rezultate discutabile. Astfel, în ultima parte a secolului XIX, s-a copiat din vest *laissez-faire*-ul și industrializarea bazată pe export, în perioada interbelică substituirea importurilor combinată cu protecționismul comercial de natură naționalistă, apoi în perioada postbelică un intervenționism guvernamental conjugat cu planificarea centralizată specifică regimului comunist, care nu a permis nici adaptarea la cerințele progresului tehnic și tehnologic rapid, nici la cele ale liberalizării economice și ale procesului complex al globalizării.

În perioada dificilă a tranziției, deficitul de elite și de structuri instituționale/birocratice performante s-a asociat unui proces de dezindustrializare rapidă și de transfer puternic și în mare parte inechitabil al proprietății statului către persoane fizice și juridice pe fondul unei depreciere serioase a activelor și resurselor existente în statele respective. Și în această perioadă a prevalat un mimetism economic și social de inspirație occidentală cu caracteristici atât pozitive, intrând sub umbrela procesului de europenizare, cât și negative, intrând în categoria tarelor sistemului capitalist. Îndeplinirea celor 4 seturi de criterii le-au permis statelor central și est europene să se alăture clubului select al statelor prospere și dezvoltate reprezentat de Comunitatea Europeană începând cu 2004.

1. Problematika convergenței reale

Problematika convergenței sau a reducerii decalajelor mari între cele două zone se poate pune pe 3 planuri: convergența economiei reale, legată în special de nivelul PIB/locuitor, cea a economiei nominale, legată de nivelul principalilor indicatori macroeconomici financiar/valutari (pentru aderarea la euro) și cea a structurilor instituționale, conexasă cu paradigmele neinstituționalismului și cu principiile europenizării.

În perioada 1998-2008 a existat un anumit proces de convergență a economiei reale reliefat de dinamica indicatorilor PIB/locuitor și venitul național/locuitor, mai pregnantă pentru statele cu un nivel inițial mai redus (statele baltice și sud-est europene), dar criza din 2009 și recesiunea care a urmat le-a afectat cel mai puternic tocmai pe acestea, scoțând în evidență performanța slabă a structurilor economice pe planul competitivității.

Leon Podkaminer (2013) crede cu just temei că există o lecție amară a convergenței bazată pe 3 exemple elocvente: a) persistența decalajelor regionale chiar în cadrul statelor puternic dezvoltate; b) situația fostei Germanii de Est, unde în pofida unor investiții masive (peste 1000 miliarde de mărci vest-germane) nu s-a realizat convergența totală, principalii indicatori macroeconomici - ritmul de creștere, productivitatea muncii, salariul mediu, rata șomajului - sunt încă la niveluri inferioare celor din zona de vest; c) convergența statelor incluse la Maastricht în Fondul de Coeziune - Grecia, Spania, Portugalia, Irlanda - s-a dovedit a fi nesustenabilă, în

principal din cauza intrării lor în zona euro. În fond, cele trei exemple demonstrează nu numai că procesul de convergență este unul dificil, dar și că este unul de durată, iar rețeta convergenței bazată numai pe politica de dezvoltare regională și pe fonduri comunitare limitate este una sortită eșecului. Nici din punct de vedere al paradigmelor de politică economică nici din cel al asigurării unui suport financiar adecvat convergenței Uniunea Europeană nu se poate lăuda cu realizări deosebite, ci dimpotrivă, se evidențiază o slăbiciune evidentă a acestora pe fondul provocărilor și presiunilor deosebite ale procesului de globalizare prin deschiderea piețelor, libera circulație a mărfurilor și capitalurilor, impactul puternic al concurenței sporite și competitivității ridicate a producătorilor asiatici. Pe de altă parte, teoriile care susțin ori că convergența reală este un proces natural, bazat exclusiv pe forțele pieței ori pe intensificarea concurenței prin deschiderea piețelor și lărgirea lor (cum ar fi construcția pieței unice europene) fără politici intervenționiste au limitele lor, fiind evidentă necesitatea aplicării unor politici economice care să favorizeze procesul, cum sunt cele de dezvoltare/modernizare a infrastructurilor fizice, de valorificare a resurselor locale, de perfecționare a guvernantei prin interacțiunea actorilor publici cu cei privați, de atragere și susținere a investitorilor strategici străini și autohtoni.

Abordarea analizei dezvoltării economice se poate face nu numai pe plan cantitativ prin intermediul unor indicatori macro dar și pe plan calitativ și instituțional, apelând nu doar la paradigmele neoinstituționalismului, ci și la modele empirice, care au în vedere diverși factori determinanți și care încearcă să cuantifice factorii calitativi, modele care sunt de regulă inspirate de teoria creșterii endogene. Nu trebuie uitat că teoriile creșterii endogene, spre deosebire de modelele neoclasice, pun accentul, în primul rând, pe răspunsul la întrebarea *de ce se dezvoltă țările* și nu pe răspunsul la întrebarea *de ce unele țări cresc mai rapid decât altele* (Mankiw, 1992). Modelele neoclasice cunoscute ca modele de creștere exogenă explică diferențele existente în ceea ce privește venitul pe locuitor prin căile diferite de acumulare a factorilor de producție, iar în aceste modele diferențele între țări în domeniul acumulării de factori se datorează fie diferențelor în privința ratelor de economisire (Solow), fie preferințelor (Cass-Koopmans), fie altor parametri exogeni, cum ar fi creșterea productivității agregate a

factorilor. Modele alternative de creștere (Romer, 1986; 1989;1990; Lucas, 1988; și Becker, 1964, Buchanan și Yoon, 1995) cunoscute ca modele de creștere endogenă, încearcă să explice procesul economic prin diverși parametri specifici din interiorul modelului (considerându-se că este vorba de o creștere determinată de factori din interiorul sistemului economic). În contrast cu ipoteza neoclasică a progresului tehnologic determinat exogen, aceste modele consideră că progresul tehnologic este rezultatul investițiilor pe care firmele private le realizează în domeniul cercetării și dezvoltării, din dorința de a obține profit, iar diferențele existente între diverse țări în materie de creștere economică se datorează diferențelor între resursele ce sunt consacrate cercetării și dezvoltării (Grossman și Helpman, 1989, 1991), diferențelor între resursele umane inițiale (Lucas, 1988; Becker 1990 ș.a.) și diferențelor între resursele umane alocate cercetării (Romer, 1986, 1990). Este evident că teoriile mai noi ale creșterii endogene diferențiază mai precis capitalul pe componentele sale, resping ipoteza randamentelor descrescânde ale acestuia, pun accentul pe factori ca resurse umane, tehnologie, cunoștințe, recunosc importanța majoră a factorilor intangibili, avansează modele care iau în considerare diverse variabile economice, sociale, politice (A. Iancu, 2007). Stocul de capital uman ar fi chiar mai important decât alte componente pentru că influențează ritmul în care o țară absoarbe ideile, produsele și tehnologiile noi, care la rândul lor, influențează creșterea economică din diverse țări (Abdiweli, 2003). Ceva mai recent, oamenii de știință au propus noi modele teoretice care permit aplicarea lor la mai multe regimuri și convergenței de grup a statelor. Azariadis și Drazen (1990), de exemplu, au dezvoltat un model în care mai multe stări de echilibru apar datorită prezenței externalităților. Astfel de externalități dau naștere la creșterea randamentelor sociale de scară, odată ce se ajunge la un nivel prag al capitalului uman. În mod similar, alți specialiști au demonstrat că mai multe echilibre pot apărea din cauza diferențelor în capitalul uman, distribuției veniturilor, imperfecțiunilor capitalului sau pieței, complementarităților locale și externalităților.

Modelele econometrice conexe cu teoriile creșterii endogene leagă dezvoltarea economică pe termen lung de diverse variabile. Iar în opinia lui Leon Podkaminer aceste modele aplicate la statele central și est europene vizează factorii fundamentali ai ofertei, legați de dinamica economică pe

termen lung și nu țin cont de dezvoltările macroeconomice pe termen scurt, care sunt în strânsă legătură cu evoluția extrem de dinamică a cererii. De altfel, abordarea econometrică (de tip transversal/panel) a tranziției are deficiențe majore în privința disponibilității și siguranței datelor folosite, relevanței celor câtorva indicatori utilizați pentru ansamblul țărilor aflate în tranziție, eterogenității grupului de state prin includerea unor țări din afara Europei, analizei și concluziilor adesea neconcludente.

Unele state aflate în tranziție erau la început mai avansate din punct de vedere al integrării comerciale și implicit al deschiderii piețelor și al nivelului venitului pe locuitor, unele au aplicat terapii de șoc, altele terapii graduale, unele au realizat mai rapid liberalizarea, macrostabilizarea, reformele structurale, altele mai lent, unele au realizat mai rapid reforme politice cu impact notabil asupra liberalizării. Efectul pozitiv al liberalizării asupra creșterii economice este contestat de unii autori, care consideră că nu ajunge să demarezi rapid reforme pe planul liberalizării și privatizării, ci trebuie asigurată o sustenabilitate a creșterii printr-un mix adecvat de politici monetare și fiscale. Autori ca Havrylyshyn și van Rooden (2003) pun accentul pe dezvoltarea/consolidarea instituțională ca factor decisiv al creșterii, ceea ce susține de fapt neoinstituționalismul, dar ei cred totuși că realizarea macrostabilizării și a unui spectru larg de reforme ar fi factorii decisivi. Problema fundamentală rămâne totuși corelarea adecvată a reformelor la nivel macro cu cele la nivel microeconomic, dată fiind dependența mare între cele două niveluri și pericolul evident al unor măsuri nepotrivite, grăbite sau întârziate. Cu toate acestea, sunt exemple de state care, deși nu au efectuat reforme prea spectaculoase, s-au bucurat de influența benefică a unor factori externi favorabili, cum ar fi atenția deosebită din partea capitalului străin sau a firmelor transnaționale.

În a doua parte a primului deceniu de după 2000 se remarcă o anumită schimbare a modelării econometrice, probabil și sub influența experienței tranziției, spre stabilirea unor factori determinanți ai unor politici specifice și ai dezvoltării/schimbării instituționale. Procesul de pregătire a aderării la UE și aderarea statelor central și est europene din 2004 și 2007 au potențat convergența și dezvoltarea instituțională, estimându-se de Comisia Europeană că între 2000 și 2008 a existat un supliment al creșterii economice cauzat de acest proces de 1,75% pe an

(Böwer and Turrini, 2010). Izbucnirea crizei financiare și economice a arătat nu numai vulnerabilitatea mare a țărilor aflate în tranziție la șocurile externe și nesustenabilitatea creșterii economice bazată pe construcții, comerț și servicii financiare, ci și lipsa de credibilitate a concluziilor modelelor econometrice privind motoarele creșterii economice pe termen lung a statelor central și est europene. Un studiu mai recent care acoperă rezultatele mai multor modele econometrice ce iau în considerare și consecințele crizei este menționat de Zsolt Darvas (2010), acesta relevând că influențele aderării la UE sunt mult mai modeste decât a estimat Comisia Europeană și plusul de creștere economică s-ar situa doar la 0,3-0,4% pe an. În tabelul nr. 1 este prezentată media creșterii economice pe trei perioade distincte pentru 10 state central și est europene ce au aderat la UE. Țările cu ritmurile cele mai înalte de creștere în intervalul 2002-2007, dar care au trecut printr-o expansiune majoră a creditului și un boom al cererii au fost și cele mai afectate de criză, în timp ce statele cu ritmuri ceva mai reduse dar cu o creștere sustenabilă, și axate pe politici ale ofertei (supply side), cu o componentă industrială pregnantă, cum sunt Polonia și Slovacia, nu prea au resimțit șocul crizei. În tabelul nr. 2 sunt prezentați doi indicatori esențiali ai Tabloului de Bord ai Comisiei Europene, balanța contului curent și datoria publică, care arată că, după criză, deficitul cronic al contului curent s-a redus semnificativ, în timp ce datoria publică s-a mărit continuu, dar cu excepția Estoniei și Ungariei, ea nu a depășit limita de 60% din PIB.

Perspectivile evoluției post criză a statelor central și est europene au fost estimate pe baza unor regresii de creștere și a unor scenarii ipotetice (Zsolt Darvas, 2010) și au ajuns la concluzii pesimiste dar destul de realiste, dacă avem în vedere evoluția economiei acestora în perioada 2010-2013. Fluxurile slabe de capital străin și blocarea creditului productiv explică performanțele modeste ale creșterii economice în contextul unui recul însemnat al cererii și veniturilor determinat de impactul crizei. Leon Podkaminer consideră că se poate vorbi de o instabilitate a parametrilor estimați ai modelelor econometrice și deci nu se pot discerne factorii fundamentali care asigură performanța economică a țărilor respective, cel puțin în circumstanțele actuale. Există controverse pe tema rolului fluxurilor de capital străin în creșterea economică a statelor central și est-europene, dacă el este important sau neglijabil, probabil că totuși contează mai mult

structura acestor fluxuri și mai ales ponderea investițiilor directe. În acest context, se justifică investigarea atentă a exemplului Chinei, unde investițiile străine directe au avut efecte de antrenare semnificative pe planul creșterii deși nu au reprezentat factorul decisiv.

Tabelul nr. 1. Evoluția ritmului mediu de creștere economică în perioada 1997-2012

Tara/intervalul	1997-2002	2002-2007	2007-2012
Zona euro (12 state)	2,5	2,1	-0,2
Bulgaria	4,3	6,3	0,6
Cehia	2,2	5,6	0,3
Estonia	5,8	8,1	-1,1
Letonia	5,7	9,5	-2,8
Lituania	4,7	8,6	-0,6
Polonia	3,3	5,2	3,5
România	1,9	6,4	0,4
Slovenia	4,0	4,8	-1,1
Slovacia	4,0	3,9	3,7
Ungaria	3,9	3,3	-0,9

Sursa: Vienna Institute for International Economic Studies, 2013.

Tabelul nr. 2. Evoluția balanței de cont curent și a datoriei publice în perioada 2007-2012 (tabloul de bord)

Indicatorul - Țara/Anul	Unitatea	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Balanța cont curent (% din PIB)	Medie 3 ani						
-Bulgaria	+6%/-4%	-18,1	-22,0	-19,1	-11,2	-3,4	-0,9
-Cehia	„	-2,4	-2,8	-2,9	-2,8	-3,0	-3,0
-Ungaria	„	-7,4	-7,3	-4,9	-2,4	0,1	0,6
-Polonia	„	-4,1	-5,5	-5,5	-5,2	-4,7	-4,6
-România	„	-10,8	-11,8	-9,7	-6,7	-4,3	-4,4
-Slovacia	„	-7,2	-6,4	-4,7	-4,2	-3,4	-1,7
-Slovenia	„	-2,6	-3,8	-3,4	-2,2	-0,1	1,2
-Estonia	„	-13,8	-13,5	-7,5	-1,2	2,5	0,9
-Letonia	„	-19,2	-19,4	-9,0	-0,5	3,1	-0,6
-Lituania	„	-10,7	-12,7	-7,9	-3,0	0,0	-1,3
2. Datoria Publică (% din PIB)	60%						
-Bulgaria	„	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5
-Cehia	„	27,9	28,7	34,6	38,4	41,4	46,2
-Ungaria	„	67	73	79,8	82,2	82,1	79,8
-Polonia	„	45	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6
-România	„	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	37,9
-Slovacia	„	29,6	27,9	35,6	41	43,4	52,4
-Slovenia	„	23,1	22	35,2	38,7	47,1	54,4
-Estonia	„	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8
-Letonia	„	9	19,8	36,9	44,4	41,9	40,6
-Lituania	„	16,8	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5

Sursa: Eurostat, Comisia Europeană, 2013.

Pentru a intra în UE, statele central și est europene au trebuit să îndeplinească cele 4 seturi de criterii de aderare: politice, economice, absorbția acquisului comunitar, reforma administrației publice, ceea ce a implicat ajustări serioase ale politicilor și structurilor economice, dar și un proces de construcție și modernizare a instituțiilor publice. Prioritare au fost măsurile legate de asigurarea liberei circulații a mărfurilor și capitalului pentru a pregăti terenul integrării în piața unică europeană. Mai mulți autori vorbesc de un model integrativ al dezvoltării statelor respective, care ar fi permis racordarea politicilor tranziției la cerințele integrării în UE. În opinia lui Leon Podkaminer, un astfel de model ar pleca de la premisa că statele central și est europene se pot dezvolta rapid și pot reduce decalajele fără să aplice politici active de ordin comercial și industrial cu condiția: a) să atragă mari fluxuri de capital străin, care să încurajeze dezvoltarea sectorului privat și să permită reducerea decalajelor de ordin tehnologic, managerial și organizațional și să beneficieze de mari transferuri de fonduri din partea UE, cu efecte de antrenare în diverse domenii, b) să realizeze unele reforme structurale pe planul privatizării, flexibilizării pieței forței de muncă și restrângerii sferei serviciilor publice și volumului transferurilor financiare sociale, c) să aplice politici fiscale sănătoase, axate pe reducerea deficitelor, restrângerea cheltuielilor publice și relaxarea impozitării pe veniturile corporațiilor și a persoanelor fizice. Cerințele legate de flexibilizarea pieței forței de muncă și a politicilor fiscale vizând reducerea deficitelor sunt însă mai mult conexe cu reforma guvernantei economice a UE în urma crizei financiare și economice. În privința reducerii impozitului pe profitul corporațiilor sunt câteva exemple notabile, astfel Cehia, Polonia și Slovacia au redus nivelul acestuia de la aproximativ 40% în 1995 la circa 19% în 2012, evident cu scopul de a încuraja investițiile străine directe (ISD). De fapt, la nivelul anului 2012, rata efectivă a impozitului corporativ pentru noile investiții varia între 4,6% în Bulgaria și 15,9% în Ungaria.

Statele care au demarat mai devreme procesul de atragere a investitorilor străini, cum sunt Polonia, Ungaria, Cehia au beneficiat și de cele mai mari fluxuri de capital străin. Până în 2000, cu puține excepții printre care și România, aceste fluxuri au vizat privatizarea activelor statului, după care s-au remarcat investițiile green field, iar penetrarea capitalului străin nu a avut practic limite, spre deosebire de limitele

existente în Asia, Japonia, China, Europa de vest, unde de exemplu sectorul financiar a rămas unul autohton. Conform datelor OCDE, intrările de capital au fost mult mai mari decât ieșirile în statele central și est europene comparativ cu statele membre ale OCDE unde situația a fost inversă, primele având un excedent de peste 50%, iar ultimele un deficit de 9,8%. Dacă ponderea ISD în PIB este de 28,7% pentru ansamblul țărilor OCDE, pentru statele central și est europene ea depășește sensibil acest nivel, fiind în 2012 de peste 100% în Bulgaria, de 84% în Estonia, de 68,5% în Ungaria, de 67,8% în Cehia, de 58,1% în Slovacia, de 44,9% în România, de 42,9% în Polonia, de 30,1% în Slovenia. În ce privește domeniile vizate de ISD sau structura acestora se poate menționa că în statele mai puternice, Polonia, România, Cehia, Slovacia, ele s-au orientat în principal spre sectorul industriei manufacturiere/prelucrătoare, în timp ce în statele baltice mai mult spre sectorul imobiliar și construcții (vezi tabelul 3 și tabelul 4). Investițiile din cadrul serviciilor care au reprezentat aproape jumătate din total au avut o trăsătură specifică de tip monopolistic/oligopolistic, permițând extracția unor mari rente de monopol, adică a unor profituri record, dar ele au avut și cea mai mare vulnerabilitate la criză, care a determinat unele ieșiri de capital.

Tabelul nr. 3. Orientarea pe ramuri a ISD în statele central și est europene în 2010

Ramura/Tara	Bulgaria	Cehia*	Slovacia**	Ungaria	Polonia*	Estonia*	Letonia	Lituania
-Ind. prelucrătoare	17,8	32,0	36,0	24,8	31,8	14,4	12,6	27,0
-Utilități publice	4,5	8,0	12,3	5,5	4,1	3,8	3,8	6,2
-Comerț și service auto	13,1	9,9	11,7	12,7	15,9	11,2	12,0	13,0
-Transport, comunicații	11,8	5,2	5,2	7,5	5,8	5,4	7,3	12,2
- Finanțe	18,2	20,4	19,7	9,5	18,6	30,1	23,5	18,1
-Imobiliare și altele	22,3	16,2	10,9	30,7	17,6	30,5	25,0	17,5
-Alte activități	12,3	8,3	4,3	9,2	6,2	4,7	15,8	6,0

* 2009 ; ** 2008

Sursa: Vienna Institute for International Economic Studies, 2013.

Tabelul nr. 4. Orientarea pe ramuri a ISD în România

Ramura	2008	2012
-Ind. prelucrătoare	31,5	31,3
-Utilități publice	5,5	6,0
-Comerț și service auto	12,2	11,4
-Transport, comunicații	6,8	4,8
- Finanțe	20,5	18,5
-Imobiliare și altele	13,7	9,2
-Alte activități	9,8	18,8

Sursa: BNR, 2013.

Practic, economia statelor central și est europene a fost preluată în mare măsură prin privatizări și investiții green field de către firmele străine, dovadă ponderea deținută de acestea în PIB, venituri totale, profituri, forța de muncă, exporturi. Dar această dominație a capitalului străin este benefică statelor respective și sprijină ea procesul de convergență? O comparație cu estul Asiei nu este chiar favorabilă acestor țări, pentru că tigrii asiatici s-au dezvoltat foarte rapid fără să permită capitalului străin preluarea economiilor lor. A fost o dezvoltare orientată spre export și bazată pe o rată înaltă a economisirii, pe investiții masive în educație și cercetare, adică în resursele umane, pe asimilarea rapidă și perfecționarea unor tehnologii occidentale, pe o industrializare puternică și susținută, axată pe ramurile cu cerere externă ridicată. În schimb, în statele central și est-europene, după o deindustrializare pronunțată, a urmat un proces lent de reindustrializare, corporațiile străine au relocalizat între timp o parte a activităților industriale în alte zone, în servicii au prevalat interesele firmelor mamă, la resursele naturale și utilități căutarea de rente a fost un proces evident, resursele umane nu au fost dezvoltate și valorificate corespunzător.

Dacă în statele est asiatice corporațiile au colaborat strâns cu autoritățile publice (statul) pentru promovarea intereselor industriale și comerciale naționale și au reinvestit profiturile în țările lor, în zona central și est-europeană corporațiile străine și-au promovat doar propriile interese, ignorând complet interesele naționale și transferând cea mai mare parte a profiturilor. Dacă în estul Asiei exporturile mari au fost asociate cu excedente mari de cont curent, în zona central și est-europeană exporturile ridicate au fost acompaniate de deficite mari de cont curent. În prima zonă, dezvoltarea serviciilor a fost asociată cu creșterea sensibilă a veniturilor, în a doua zonă preluarea serviciilor de firmele străine a fost însoțită de realizarea de profituri mari, majorarea prețurilor, reducerea forței de muncă, creșterea șomajului. Practic, zona central și est europeană a reprezentat un El Dorado pentru corporațiile occidentale, fie ele din domeniul bancar/financiar, comercial sau productiv.

2. Problema aderării la Zona euro

În ce privește convergența nominală sau aderarea la Zona euro, îndeplinirea criteriilor stabilite la Maastricht, legate de principalii indicatori macro, s-a dovedit insuficientă prin prisma efectelor crizei financiare. Odată cu aderarea la UE, statele est europene s-au angajat să intre în Zona euro cu condiția îndeplinirii criteriilor de convergență nominală (5) de la Maastricht, ele nebeneficiind de derogarea acordată Marii Britanii, Danemarcei și Suediei. Ca atare Slovenia, Slovacia, Estonia, Letonia au devenit membre ale Zonei euro. Beneficiile adoptării monedei comune păreau evidente prin prisma apartenenței la o zonă valutară optimă și a umbrelei asigurate de politica Băncii Centrale Europene, dar a venit criza datoriilor suverane, care a arătat nu numai că o economie mai puțin competitivă nu este avantajată de o monedă puternică ci dimpotrivă, pe când statele care nu au adoptat euro au avantajele mari ale propriei monede și propriului curs de schimb, care permit ajustările necesare în cazul unor șocuri externe, în pofida pericolului reprezentat de atacurile speculative, care se produc din când în când. Statele mai mari din estul și centrul Europei ce au propria monedă, care de regulă flotează liber sau ușor controlat, au o oarecare pârghie de control asupra politicii lor monetare naționale și asupra inflației: băncile lor centrale pot avea o anumită influență asupra ratelor dobânzilor pe piața internă și asupra cursurilor de schimb valutar. Deși țintirea inflației este strategia aplicată de băncile centrale din afara Zonei euro, ele sunt atente și în privința intrărilor mari de capital, care pot antrena aprecierea cursului de schimb, dar și creșterea costului forței de muncă și pierderi de competitivitate externă, putând recurge la instrumentele politicii monetare, cum ar fi nivelul dobânzilor.

Evoluția cursurilor de schimb flotante pe termen scurt nu poate fi previzionată corect, ceea ce poate descuraja intrările financiare cu caracter speculativ care urmăresc profituri mari și rapide, cu riscuri minime, însă experiența statelor din centrul și estul Europei care au păstrat cursuri de schimb flexibile (Polonia, Cehia, Ungaria și România), demonstrează că perioadele de creștere a intrărilor de capital urmate de aprecierea monedei alternează cu perioade de ieșiri de capital urmate de deprecierea monedei. Volatilitatea cursului de schimb impune anumite costuri și nu exclude posibilitatea aprecierilor sau depreciierilor de durată, cu efecte

asupra ratei inflației, costului factorilor, inclusiv al forței de muncă, competitivității externe, dar aceasta este de preferat situației ingrate a țărilor care au adoptat cursuri de schimb fixe, inclusiv cele care au intrat în Zona euro. În anul de criză 2009, cursurile de schimb flexibile au putut atenua impactul negativ al acesteia, cursul de schimb efectiv real (indicator al Tabloului de Bord) a scăzut semnificativ în statele nemembre Zonei euro și care practică cursuri flotante, în schimb în țările cu curs de schimb fix el s-a diminuat puțin (în statele baltice) sau chiar a sporit sensibil (în Bulgaria, Slovacia și Slovenia).

În statele cu cursuri de schimb fixe, dezechilibrele care însoțesc pierderile de competitivitate se amplifică în timp și sunt corectate prin recesiuni severe, care totuși nu elimină supraaprecierea monedelor respective și nici pericolul supraîndatorării și al persistenței dezechilibrelor externe. Impunerea criteriului inflației reduse a fost considerată de unii specialiști drept absurdă, întrucât ar prejudicia creșterea economică. Adoptarea euro în țările cu economii neperformante și care au experimentat o inflație ridicată ar favoriza deficitele cronice de cont curent, ar atrage intrări mari de capital străin, ar conduce la un boom al creditului legat de consum, importuri, la expansiunea investițiilor imobiliare și cu caracter speculativ, ar determina o creștere rapidă a prețurilor și o deteriorare evidentă a competitivității economice. Pentru Leon Podkaminer orice țară din centrul și estul Europei care dorește să adopte moneda unică ar trebui să se alinieze permanent la performanțele Germaniei în materie de inflație, productivitate, salarii, costuri unitare ale forței de muncă, implicit alinierea pe termen lung la politicile economice germane axate pe promovarea exporturilor și temperarea cererii de consum intern, ceea ce este practic imposibil. Aceasta confirmă că singurul câștigător al adoptării monedei unice este Germania, în timp ce toți ceilalți, cu excepția poate a Olandei, Austriei și Finlandei, sunt perdanți și poate ar fi mai indicat ca până la realizarea convergenței economiei reale, care poate dura încă câteva decenii, statele central și est europene să-și păstreze propriile monede naționale, precum și politica cursurilor de schimb flotante.

În luna noiembrie 2013, Președintele Comisiei Europene, Jose Barroso și comisarul Olli Rehn au declanșat o campanie împotriva excedentelor comerciale ale Germaniei, care au cauzat mari probleme Zonei euro. Încă din

2010, ministrul francez al economiei, Christine Lagarde, actualul director general al FMI, susținea ideea că reducerea deficitelor statelor din sudul Europei trebuie acompaniată de reducerea excedentelor Germaniei, dar ideea sa nu a fost acceptată de Consiliul European, de ECOFIN și de Comisia Europeană. Statele cu deficite, printre care și Italia și Franța, au fost acuzate că trăiesc peste ce își pot permite ca producători. Politica Germaniei de a-și baza producția pe exporturi masive către alte state explică parțial și degradarea competitivității economice în sudul Europei. Întrucât statele cu deficite din Zona euro nu mai au politică monetară și nu mai pot devaloriza moneda, acestea trebuie să reducă nivelul de trai, însă pentru a realiza relansarea economică ar trebui să-și stimuleze consumul și să mărească datoriile, lucru aproape imposibil în circumstanțele impunerii procedurii dezechilibrelor macroeconomice sub egida Semestrului European.

Strategia impusă statelor cu deficite comerciale a fost una axată pe diminuarea apreciabilă a deficitului de cont curent, fără să aibă în vedere excedentul uriaș al Germaniei, și ea a avut consecințe devastatoare asupra statelor în cauză. În contextul în care Germania și-a ameliorat în continuare competitivitatea, și-a redus deficitul public și a temperat orice creștere salarială, în special în domeniul serviciilor, celelalte state au trebuit să reducă inutil deficitul, cu prețul unei scăderi dramatice a avuției naționale și a nivelului de trai, dar și al stabilității sociale și politice și al declinului încrederii în potențialul Europei. Din cauza strategiei sensului unic, Europa este amenințată de o deflație cu consecințe extrem de neplăcute. Strategia aplicată la nivel european nu a dus la rezultatele așteptate, dimpotrivă, dezechilibrele din Zona euro s-au accentuat, excedentul comercial al Germaniei a continuat să crească, iar politica de austeritate bugetară a afectat serios bugetele educației, cercetării, sănătății, a condus la restructurări masive de societăți, la dezinvestiții considerabile, iar rezultatul este evident: Germania nu mai are practic concurenți redutabili în UE.

Există opinia că această criză a zonei euro a fost manevrată de cancelarul Merkel în interesul propriu al Germaniei, ceea ce pare să fie real pe fondul unei redresări firave a sudului european, dar și al câștigului cert și superior al Germaniei pe planul competitivității și al exportului sporit de echipamente spre toate piețele importatoare.

3. Rolul politicii de coeziune în realizarea convergenței

Politica de coeziune sau de dezvoltare regională a UE a început în anii '70 odată cu primul val al lărgirii Comunității, a fost recunoscută ca politică comună odată cu Actul Unic European, s-a extins, dezvoltat și diversificat în perioada ultimelor decenii, trecând și prin câteva etape importante de reformă. Pentru UE definirea dezvoltării regionale este legată de existența disparităților regionale, măsurate prin indicatori macroeconomici specifici, cum ar fi PIB-ul pe locuitor, rata șomajului, consumul pe locuitor, indicatorii privind sărăcia, ocuparea, accesul la serviciile publice sau indicatori de o complexitate mai ridicată, gen Indicele Dezvoltării Umane etc. În viziunea UE, rolul politicii de dezvoltare regională ar fi să înlăture diferențele de dezvoltare economică dintre regiunile UE și să apropie nivelul PIB-ului/locuitor al regiunilor UE și să dezvolte activitatea economică în zonele mai puțin dezvoltate sau sărace (în 2007 în UE fiind aproape un sfert din regiuni, cu un sfert din populația Uniunii, cu un PIB/locuitor sub 75% din media UE, din care trei sferturi în noile state membre).

Politica de coeziune sau de dezvoltare regională este a doua politică ca importanță și ca alocare de fonduri comunitare din cadrul politicilor comune ale UE, având ca obiectiv reducerea disparităților economice și sociale existente între diversele regiuni ale Europei, prin potențarea creșterii economice la nivel regional, consolidarea sectorului IMM-urilor, modernizarea infrastructurilor, transporturilor, agriculturii, intensificarea urbanizării, protecția mediului, ocuparea și formarea profesională, educația. Este o politică bazată pe principiul solidarității la nivel european, inclusiv de ordin financiar, prin redistribuirea unei părți din bugetul comunitar realizat prin contribuțiile statelor membre către regiunile și grupurile sociale mai puțin prospere (pentru perioada 2007-2013, suma aferentă reprezintă peste o treime din bugetul UE) cu ajutorul instrumentelor special create, cum sunt Fondul de coeziune (stabilit la Maastricht), Fondurile structurale, Fondul de solidaritate.

În contrast cu conceptul divergenței, conceptul convergenței cu instrumentul său principal politica de coeziune, se bazează în viziunea unor specialiști de talia lui Jacques Pelkmans și Aurel Iancu pe mecanisme importante, cum ar fi specializarea intraindustrială a țărilor mai puțin dezvoltate, cu țelul de a valorifica resursele naționale (locale) disponibile la

costuri reduse, pe atractivitatea țărilor nou intrate în UE pentru capitalurile străine, mai ales pentru investițiile directe, pe rolul concurenței sporite în promovarea performanței economice, restructurării economice, creșterii treptate a competitivității firmelor autohtone, pe rolul pieței unice și aplicării acquisului comunitar în potențarea dezvoltării și reducerii decalajelor. Desigur că mecanismele de piață nu pot contribui numai ele la recuperarea decalajelor, fiind nevoie de politici și fonduri adecvate pentru realizarea convergenței reale, de noi instrumente ca Fondul de Coeziune folosit mai întâi pentru dezvoltarea și modernizarea infrastructurilor și pentru protecția mediului în cele patru state considerate mai puțin dezvoltate (Grecia, Spania, Portugalia, Irlanda), în timp ce statele central și est europene au beneficiat de asistența de preaderare. Astfel, în perioada 2000-2006, până în momentul aderării la UE, țările candidate au beneficiat de cele trei programe speciale pregătitoare, și anume: programul PHARE – asistență pentru restructurarea economică (constând în pregătirea pentru participarea la Fondurile structurale); ISPA – instrumentul pentru politici structurale de preaderare (pregătirea pentru Fondul de coeziune); SAPARD – programul special de aderare pentru agricultură și dezvoltare rurală (pregătirea pentru Fondul european de orientare și garantare agricolă - FEOGA).

Cele 10 țări care au aderat la UE în 2004 au început să beneficieze de Fondurile structurale și Fondul de coeziune din 2004, iar România și Bulgaria, care au aderat la UE la 1 ianuarie 2007, au început să beneficieze de aceste fonduri din anul 2007. Fondurile structurale sunt dirijate spre regiunile cu un nivel al PIB-ului pe locuitor sub 75% din media UE, în principal pentru infrastructuri, sectorul privat, resurse umane, în timp ce Fondul de Coeziune a sprijinit statele membre (4) cu un PIB mai mic de 90% din media celor 15, pentru a face față provocărilor pieței unice și intrării în Uniunea Economică și Monetară (Zona euro). În perioada 1989-1999 transferurile efectuate în țările de coeziune au reprezentat pentru Grecia echivalentul a 3,5% din PIB, pentru Portugalia 3,3%, pentru Irlanda 2,4% și pentru Spania 1,5% (Comisia Europeană, 2001). Țările care au aderat la UE în anul 2004 au beneficiat în perioada 2004-2006 de o sumă totală de 8,495 miliarde de euro din Fondul de Coeziune, Poloniei revenindu-i aproape jumătate din această sumă.

Pentru perioada 2007-2013, resursele alocate politicii de coeziune (primite de țările cu un nivel al PIB pe locuitor sub 90% față de media UE27) au reprezentat 336,1 miliarde de euro, adică o treime din bugetul total al UE și circa 4% din PIB-ul total al UE, la aceste fonduri se mai pot adăuga fondurile structurale (competitivitate pentru creștere și ocupare) de 132,77 miliarde de euro. Necesitatea alocării unor fonduri mari pentru coeziune este evidențiată de persistența unor mari disparități între regiuni și între state, care s-au accentuat odată cu ultimele două valuri de lărgire, prin intrarea statelor din Europa Centrală și de Est. Dacă în anul 2000 raportul dintre valoarea cea mai mică a PIB pe locuitor a unei țări membre și valoarea medie a PIB pe locuitor a UE15 era de 66%, în anul 2005, după aderarea celor 10 state, raportul dintre valoarea cea mai mică a PIB pe locuitor și valoarea medie a PIB pe locuitor a UE25 a ajuns la 46,6%, iar după aderarea României și Bulgariei, valoarea cea mai mică a PIB pe locuitor față de media UE25 ajunge la circa 32% (Iancu, 2007). Toate cele 12 țări participante la ultimele două valuri de aderare au devenit țări de coeziune, întrucât nivelul PIB pe locuitor al acestora era cu mult sub 90% din nivelul mediu al UE27, ceea ce conferea acestor țări posibilitatea de a deveni beneficiare ale Fondului de Coeziune pentru finanțarea proiectelor de infrastructură și de mediu. De asemenea, cea mai mare parte a regiunilor acestor țări au putut deveni eligibile pentru finanțarea proiectelor din Fondurile Structurale, pentru că nivelul PIB/locuitor al acestora era sub nivelul de 75% față de media UE25. Întrebarea firească ar fi dacă Fondul de Coeziune și Fondurile Structurale împreună cu alți factori de creștere au potențat convergența și cum se poate măsura acest lucru. Se pot folosi diferiți indicatori, calculați de regulă pe termen lung, care arată fie procesul de reducere a inegalităților dintre economiile în tranziție și cele dezvoltate, cum ar fi evoluția indicelui privind raportul dintre indicatorii de nivel ai diferitelor economii, dispersia, indicele Gini, indicele Theil, fie convergența transversală (convergența β), fie convergența seriilor cronologice, distribuția dinamică etc (Castro, 2004, Iancu, 2007).

Politica de coeziune a UE este guvernată de unele principii fundamentale, are obiective specifice perioadei de programare și instrumente variate, în special de ordin financiar. Principiile directoare au rolul de a sprijini regiunile defavorizate și statele în curs de aderare care

beneficiază de fonduri de pre-aderare și ele sunt următoarele: principiul **adiționalității** care prevede faptul că finanțarea comunitară nu trebuie să fie privită ca un substituent al fondurilor naționale, principiul **concentrării** vizând obținerea celui mai mare impact posibil asupra zonelor mai defavorizate prin concentrarea finanțării asupra acestora, principiul **programării** care reglementează modul de efectuare a cheltuielilor, acestea trebuind să fie efectuate în cadrul unor programe generale de dezvoltare elaborate de membrii UE și aprobate de Comisia Europeană, principiul **parteneriatului**, care presupune interacțiunea diverselor niveluri de guvernare din cadrul UE, precum și a actorilor publici cu cei privați, principiul **monitorizării și evaluării**, care prevede faptul că utilizarea acestor fonduri trebuie să fie monitorizată și evaluată, principiul **compatibilității și complementarității**, care prevede ca fondurile europene și destinația acestora să fie în concordanță cu celelalte politici europene.

Obiectivele politicii de dezvoltare regionale sunt diverse, dar ele au în comun angajarea resurselor neutilizate sau valorificarea potențialului regiunilor, atragerea în aceste regiuni de noi resurse sau de factori care lipsesc și majorarea nivelului producției și nivelului venitului regiunii. Justificarea pentru o politică regională de tip intervenționist se poate găsi în deficiențele structurale ale regiunilor, care includ rigidități ale pieței, condiții de intrare pe piață și structura producției. Obiectivele specifice politicii de dezvoltare regională a UE, care se oglindesc în direcțiile de acțiune ale fondurilor structurale europene sunt specifice fiecărei perioade de programare a acestora și se stabilesc în funcție de principalele priorități identificate în vederea reducerii decalajelor de ordin economic și social între regiuni. Obiectivele au denumirea de obiective prioritare și trimit în mod direct la sectoarele ce necesită intervenție structurală, iar obiectivul central al politicii de dezvoltare regională europeană pentru perioada 2007-2013 a fost o mai mare creștere economică și mai multe locuri de muncă pentru toate regiunile și orașele din Uniunea Europeană. Obiectivele politicii de dezvoltare regională pentru perioada 2007-2013 au fost următoarele: Obiectivul 1 sau Convergență (283,27 miliarde €) și se referea la acele regiuni al căror PIB/locuitor era mai mic de 75% din media PIB/locuitor a UE, Obiectivul 2 - Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă

(54,96 miliarde €) și obiectivul 3 - Cooperare teritorială europeană (8,72 miliarde €).

Instrumentele financiare alocate politicii de coeziune sunt: Fondul de Coeziune, Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit și Fondul de Solidaritate (din 2002). Instrumentele financiare sunt și cele instituite la nivel național/regional și gestionate în conformitate cu propunerea de regulament de stabilire a unor dispoziții comune și cu legislația derivată aferentă (gestiune partajată). Prin aceste instrumente, autoritățile de gestionare au posibilitatea de a aloca resurse din cadrul programului către: a) instrumente deja existente sau nou create b) instrumente standardizate (disponibile pe stoc). Alte instrumente financiare pot consta numai în împrumuturi sau garanții, care pot fi puse în aplicare direct chiar de către autoritățile de gestionare. Alte instrumente financiare sunt inițiativele comunitare și instrumentele financiare ale Băncii Europene de Investiții. Un alt instrument îl reprezintă introducerea **Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică - NUTS** prin Oficiul European de Statistică (**Eurostat**). Acest sistem statistic este menit a crea o structură unitară și coerentă a distribuției teritoriale la nivelul Uniunii Europene și a pune bazele unui sistem regional de statistică pentru analize economice și pentru aplicarea politicii de dezvoltare regională la nivelul fiecărei țări.

Perioada de programare 2014-2020 a adus unele modificări în ceea ce privește politica de coeziune în special prin orientarea prioritară a acesteia spre inovare. Principalele schimbări propuse de Comisia Europeană pentru următoarea perioadă de programare vizează: concentrarea priorităților asupra celor stabilite în cadrul Strategiei Europa 2020 de creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii; recompensarea performanțelor; sprijinirea programării integrate; accentul pus pe rezultate – monitorizarea progreselor înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor convenite; consolidarea coeziunii teritoriale și simplificarea aplicării (Comisia Europeană, 2011). Modificările principale din cadrul politicii de dezvoltare regională pe perioada 2014-2020 sunt cauzate de decizia Comisiei Europene de a conexe cheltuielile din bugetul UE cu prioritățile stabilite prin Strategia Europa 2020. Bugetul total al politicii de

dezvoltare regională propus pentru perioada 2014–2020 era de 376 miliarde €, inclusiv fondurile pentru noua facilitate intitulată „Conectarea Europei”, concepută în vederea creșterii numărului proiectelor transfrontaliere în domeniile energiei, transporturilor și tehnologiei informației. Bugetul pentru coeziunea economică, socială și teritorială a fost redus la 325,149 miliarde € (-29,7 miliarde € față de intervalul 2007-2013) sub presiunea Consiliul European în urma restrângerii bugetului total la 960 miliarde € la cererea expresă a Marii Britanii. În vederea consolidării procesului de programare strategică, Comisia Europeană a propus introducerea unui cadru strategic comun, a unor contracte de parteneriat și a unei liste de obiective tematice conforme conținutului Strategiei Europa 2020 și orientărilor integrate ale acesteia. Pentru a beneficia de finanțare, statele membre trebuie să îndeplinească un set de condiționalități: *ex-ante* – cu rolul de a asigura eficiența investițiilor realizate în cadrul acestei politici asigurând cadrul de reglementare optim la nivel național pentru implementarea cu succes a politicii, *ex-post* – menite să asigure atingerea obiectivelor stabilite prin Strategia Europa 2020 și care se bazează pe realizarea obiectivelor de etapă asumate în cadrul Strategiei Europa 2020 – nerealizarea obiectivelor putând duce chiar la sistarea fondurilor pentru statul în cauză, și *macroeconomice* – care vizează consolidarea legăturii dintre politica de dezvoltare regională și guvernanta economică, garantând astfel eficacitatea cheltuielilor și susținerea acestora prin politicile economice aplicate.

Propunerea Comisiei Europene a fost ca fiecare regiune să elaboreze o **Strategie integrată privind specializarea inteligentă (RIS)**, în cadrul căreia să identifice specializările cognitive cele mai adecvate pentru potențialul lor de inovare, pe baza atuurilor și capacităților lor, iar în procesul de specializare inteligentă al regiunilor urmau a fi implicate încă din faza programării universități, centre de cercetare și societăți, care urmau a colabora pentru a identifica potențialul de dezvoltare a inovării la nivelul regiunii sau al statului membru precum și principalele piedici în calea realizării obiectivelor propuse în cadrul strategiei. Propunerea Comisiei Europene era ca astfel de strategii să devină o condiție prealabilă pentru finanțarea din partea Fondului European de Dezvoltare Regională. Cu alte cuvinte, statele membre și regiunile UE ar fi trebuit să elaboreze strategii

regionale de inovare înaintea aprobării programelor lor operaționale care să sprijine aceste investiții. Pentru perioada 2014-2020, Comisia Europeană a propus ca specializarea inteligentă să devină o condiție prealabilă (aș-numită „condiționalitate ex-ante”) pentru sprijinirea investițiilor în cadrul a două obiective cheie de politică: a) consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării (ținta C&I); b) sporirea accesului la tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) și a utilizării calitative a acestora (ținta TIC).

O altă noutate adusă de perioada de programare 2014-2020 este instituirea de contracte de parteneriat între statele membre și Comisia Europeană, prin care statele membre își vor lua angajamentul de a-și restrânge gama de priorități de investiții, în conformitate cu obiectivele cheie menționate. Pachetul legislativ adoptat de Comisia Europeană armonizează normele pentru diferite fonduri, inclusiv pentru dezvoltarea rurală, valorificarea resurselor marine și pescuitului, cu scopul de a spori coerența acțiunilor UE. Conform propunerilor prezentate de Comisia Europeană în iunie 2011, 33% din bugetul UE pentru perioada 2014-2020, respectiv 336 miliarde €, urma să fie destinat politicii de coeziune economică și socială (plus 40 de milioane euro pentru facilitatea „Conectarea Europei” destinată energiei, transporturilor și TIC) a UE. În final, bugetul alocat coeziunii este doar de 325,15 miliarde € (-29,7 miliarde €), reprezentând 33,8% din totalul angajamentelor de 960 miliarde € (908,4 miliarde € plăți), iar bugetul pentru Europa Globală este de 58,7 miliarde € (+1,9 miliarde €). Coeziunea face parte din secțiunea Creștere Inteligentă și Inclusivă, unde mai este inclusă și Competitivitatea pentru Creștere și Locuri de Muncă cu un buget de 125,6 miliarde € (+34,1 miliarde €). Corecția cea mai severă față de perioada de programare anterioară a suferit-o bugetul pentru secțiunea Creștere Sustenabilă: Resurse Naturale, orientată probabil în cea mai mare parte către politica agricolă comună (PAC), care are alocată suma de 373,18 miliarde € (-47,5 miliarde €).

Inițial, bugetul politicii de dezvoltare regională pentru perioada 2014-2020 era alocat pe următoarele direcții: cea mai mare parte a bugetului de 43% era destinată regiunilor mai puțin dezvoltate, 18% din buget către Fondul de Coeziune, 14% din buget către regiunile mai dezvoltate, 11% către regiunile de tranziție, 11% erau prevăzute pentru noua facilitate

denumită "Conectarea Europei" care vizează domeniile energiei, transportului și TIC, 3% din buget erau pentru cooperarea transfrontalieră și 0,1% erau alocate suplimentar pentru regiunile ultraperiferice și regiunile nordice. În ceea ce privește situația eligibilității regiunilor pentru perioada 2014-2020, se păstrează modelul de tip centru-periferie, regiunile mai dezvoltate fiind situate în centrul Europei, cu un PIB/locuitor mai mare sau egal cu 90% din media UE27, în jurul lor aflându-se regiunile de tranziție cu un PIB/locuitor între 75% și 90% din media UE27, în timp ce regiunile mai puțin dezvoltate cu un PIB/locuitor mai mic de 75% din media UE27 sunt situate la periferie. Regiunile mai puțin dezvoltate cuprind statele central și est europene, care au aderat în perioada 2004-2007 și respectiv 2013 (Croatia). Observăm în cazul acestor state că regiunile care au un nivel mai ridicat al capitalului au reușit să iasă din categoria regiunilor mai puțin dezvoltate, fiind încadrate pe perioada 2014-2020, spre deosebire de perioada 2007-2013, fie în categoria regiunilor de tranziție (cazul Poloniei și al României), fie în categoria regiunilor mai dezvoltate (cazul Ungariei și Cehiei). Se remarcă faptul că în statele mai dezvoltate din centrul și vestul Europei, care au reușit în perioada 2007-2013 să aibă o creștere economică, s-a produs ieșirea regiunilor lor din categoria celor mai puțin dezvoltate, prin ridicarea PIB-ului la peste 75% din media UE27 (sud-vestul Spaniei, nordul Marii Britanii, nord-estul Germaniei). Legat de principiile care vor sta la baza utilizării fondurilor europene, Comisia Europeană a stabilit unele principii comune aplicabile tuturor fondurilor, printre care se pot enumera: parteneriatul (consolidat), guvernanta multinivel, respectarea legislației UE și a legislației naționale aplicabile, promovarea egalității între femei și bărbați, nediscriminarea și dezvoltarea durabilă.

În iunie 2013 a fost publicat al **optulea raport intermediar privind coeziunea economică, socială și teritorială al Comisiei Europene**, adresat Parlamentului European și Consiliului UE, care constată că în 2014, perioada de programare a politicii de coeziune va începe în urma celei mai grave recesiuni din ultimii cincizeci de ani. Criza a anulat procesul de convergență a PIB-ului regional pe locuitor și a șomajului în UE, iar provocarea majoră este de a asigura o revenire rapidă la o traiectorie de creștere puternică, în special în regiunile și orașele mai puțin dezvoltate. Pentru a sprijini viitoarele negocieri privind programele, raportul

evidențiază schimbările produse de criză care vor afecta contextul și prioritățile noilor programe și stabilește mai întâi cadrul printr-o imagine de ansamblu asupra principalelor evoluții la nivel național, apoi impactul crizei asupra regiunilor și orașelor și disparitățile tot mai accentuate, iar în final raportul prezintă modul în care climatul economic diferit va afecta viitoarele programe de coeziune și subliniază necesitatea unei puternice concentrări tematice. Al optulea raport vine în urma raportului publicat în 2011 privind progresele înregistrate și va fi urmat de publicarea unui nou raport privind coeziunea, în 2014. Cel de-al nouălea raport privind coeziunea va acoperi, de asemenea, aspecte legate de inovare, climă și mediu, care nu au putut fi incluse în al optulea raport.

Raportul prezintă câteva dintre principalele aspecte care ar trebui să fie luate în considerare de programele de coeziune pentru perioada 2014-2020. Criza a făcut mai dificilă atingerea obiectivelor strategiei Europa 2020, ca urmare a scăderii ratelor de ocupare a forței de muncă și a creșterii sărăciei și excluziunii sociale. În plus, mărirea disparităților regionale compromite unul dintre obiectivele cheie ale Uniunii Europene și ale politicii de coeziune. Deși unele state membre, cum ar fi Germania și Polonia, au ieșit din criză fără probleme deosebite, cele mai multe state comunitare se confruntă cu mai multe probleme și mai puține resurse publice, cum ar fi: activitatea economică (PIB) și niveluri de ocupare a forței de muncă care încă nu au revenit la nivelurile de dinainte de criză, niveluri mai ridicate ale șomajului, sărăciei și excluziunii, venituri reduse ale gospodăriilor, care diminuează consumul și importurile, niveluri fără precedent ale datoriilor publice și necesitatea consolidării fiscale.

Raportul arată că intensitatea problemelor variază semnificativ în cadrul UE și aceasta sugerează faptul că elaborarea viitoarelor programe de coeziune ar trebui să reflecte aceste diferențe pentru a obține un impact maxim și să abordeze problemele acolo unde sunt mai acute. În acest context, viitoarele programe de coeziune vor trebui să pună un accent deosebit pe investițiile de stimulare a creșterii și de creare de locuri de muncă, pentru că doar o redresare stabilă și puternică poate reduce rata șomajului, care este deosebit de ridicată în rândul tinerilor. Acesta este motivul pentru care Comisia Europeană propune concentrarea resurselor asupra unui număr limitat de domenii importante, cum ar fi: ocuparea forței

de muncă (în special pentru tineri), formarea și educația, incluziunea socială, inovarea și IMM-urile, eficiența energetică și o economie cu emisii scăzute de carbon și este deschisă referitor la includerea infrastructurilor TIC și a măsurilor de dezvoltare digitală.

Exporturile și investițiile străine directe constituie un important motor de creștere economică în statele membre mai puțin dezvoltate, contribuind la crearea de locuri de muncă și la transferul de cunoștințe și tehnologie. IMM-urile, unul dintre principalele grupuri țintă ale politicii de coeziune, sunt deosebit de afectate de deteriorarea mediului de afaceri. În contextul unei cereri interne scăzute, un export mai important de bunuri și servicii va contribui la relansarea creșterii economice. Investițiile în inovare și într-o strategie de specializare inteligentă ar putea îmbunătăți performanța acestui sector. Sectorul construcțiilor va continua să aibă de suferit de pe urma consecințelor crizei bancare, din cauza unui acces limitat la creditare, a spargerii bulei imobiliare și a reducerii venitului disponibil al gospodăriilor și a securității veniturilor. Investițiile în eficiența energetică a clădirilor ar putea contribui la refacerea unora dintre locurile de muncă pierdute în acest sector. Riscul de sărăcie sau de excluziune a crescut la nivelul UE și poate continua să crească din cauza impactului decalat al crizei asupra sărăciei și excluziunii.

Consolidarea fiscală va crește și mai mult rolul politicii de coeziune ca sursă importantă de investiții publice în perioada 2014-2020. În realitate, în multe din regiunile și statele membre mai puțin dezvoltate, finanțările prin fondul de coeziune reprezintă deja mai mult de jumătate din investițiile lor publice. Comisia a îndemnat statele membre și regiunile să înceapă rapid pregătirea noilor programe, astfel încât să nu se piardă timp și să se asigure faptul că proiectele necesare pentru a relansa activitatea economică și a sprijini incluziunea socială pot demara la începutul anului 2014.

4. Concluzii

Criza economică și financiară a afectat puternic sudul Europei, unele țări ca Grecia și Portugalia au pierdut două decenii de dezvoltare, dar a și risipit speranțele de succes în modelul integrativ de creștere și coeziune al statelor central și est-europene. După o perioadă de accelerare a creșterii în

anii 2000, a urmat una de încetinire și de convergență cu ritmurile din țările dezvoltate ale UE, ceea ce nu permite recuperarea decalajelor. Statele central și est europene s-au dovedit vulnerabile la criză și progresele realizate au avut costuri foarte mari (dezindustrializare, șomaj, polarizare socială excesivă). Leon Podkaminer apreciază că progresul statelor respective și implicit convergența sunt posibile în cadrul modelului actual cu condiția unei activități de cercetare și inovare intensă, care să permită dezvoltarea unor ramuri cu valoare adăugată mare și să absoarbă forța de muncă disponibilă, dar tot el remarcă faptul că majoritatea cercetătorilor și specialiștilor emigrează spre SUA, Canada și vestul Europei, iar producția industrială și cea a serviciilor, băncile și comerțul sunt controlate de firme străine care își fac propria politică, axată pe maximizarea profiturilor. Poate ar mai trebui remarcat că în destule state politicienii au decis să răspundă prompt la cerințele firmelor transnaționale, în speranța că acestea vor contribui substanțial la dezvoltarea economică.

Leon Podkaminer consideră că tranziția a venit prea târziu pentru statele central și est-europene, dacă ar fi venit în anii '60 și '70 (lucru imposibil, de altfel, într-o zonă controlată total de Uniunea Sovietică) atunci aceste țări ar fi preluat modelul care prevala atunci în vestul Europei, care nu se baza pe totala liberalizare internă și externă și ar fi fost mult mai adecvat, mai echilibrat și mai sustenabil pentru creșterea economică decât modelul integrativ actual. Convergența cu statele dezvoltate din vestul Europei ar fi fost probabil mai facilă într-un sistem cu limitări privind libera circulație a mărfurilor și a factorilor și cu aplicarea unor politici industriale și comerciale tradiționale. Impasul actual ar impune deci reconsiderări ale guvernantei și politicilor comunitare, dar și ale celor naționale, iar rețeta austerității ar trebui înlocuită cu cea a unor politici realiste, viabile de dezvoltare și poate chiar de coeziune. Deși radiografiile Comisiei Europene, prezentate în rapoartele de coeziune sunt în mare parte corecte, soluțiile de realizare a convergenței bazate mai mult pe fondurile europene au un caracter și efecte limitate și nu sunt o rețetă de succes pe termen lung.

Marele obstacol în calea convergenței reale o reprezintă întârzierea convergenței instituționale, dezvoltarea (și modernizarea) structurilor instituționale este rămasă mult în urmă, calitatea leadershipului/managementului politic, instituțional, strategic este una

redușă, corupția, incompetența, clientelismul politic sunt tare evidente ale sistemului politic și administrației publice, îndreptățind o apreciere genială făcută în urmă cu peste o sută de ani în România, cea a formelor fără fond. Iată de ce specialiști de prestigiu (Iancu, 2007) susțin necesitatea corelării atât teoretice cât și practice a convergenței reale cu convergența instituțională și nominală pentru a identifica mai corect factorii motori ai convergenței și a susține mai eficient obiectivele strategice de creștere economică. Impactul integrării economice europene asupra convergenței regionale este evident unul eterogen și limitat pe plan spațial, date fiind efectele dependenței de cale și experimentului nereușit cu sistemul economiei centralizate. Tranziția de la comunism la capitalism reprezintă un experiment unic, în care economia centralizată a fost înlocuită de mecanismele de piață și în care sistemul relativ închis al economiei de comandă s-a deschis brusc spre economia mondială sub presiunea unor limitări interne și provocări externe, iar faptul că piețele nu au reușit să genereze mecanisme de autocorectare a dezechilibrelor și disparităților regionale demonstrează necesitatea intervenționismului autorităților publice de la diverse niveluri.

Nici politicile comune ale UE, în frunte cu cea de coeziune, nici influxurile de capital străin, care oricum s-au redus apreciabil după declanșarea crizei nu mai pot fi privite ca motoarele convergenței reale din statele central și est europene. Factorul cheie îl reprezintă implementarea de politici naționale performante axate pe creștere și competitivitate (Farkas, 2013). Nu mai trebuie mizat excesiv pe contribuția corporațiilor transnaționale ci trebuie pus accentul pe rolul important al sectorului IMM-urilor. Slovacia și Slovenia sunt exemple de succes în acest sens, în timp ce Ungaria și România sunt exemple negative. Succesul politicilor economice naționale depinde nu numai de sprijinul UE, dar și de alți factori, cum ar fi: rata de economisire, consolidarea companiilor private naționale, valorificarea capitalului uman (social) și prioritatea acordată științei și cercetării, dezvoltarea instituțională, interacțiunea nivelurilor de guvernare. Plecând de la constatarea că procesul de convergență este unul dificil, complex și de lungă durată, procesul de integrare trebuie în continuare adâncit pe latura economică și extins ca dimensiuni. Chiar dacă este destul de amară, trebuie acceptată constatarea că integrarea europeană

a devenit un proces cu mai multe viteze, acest concept lansat în anii '90 și respins frecvent de oficialii UE reprezintă totuși o realitate palpabilă. Se evidențiază mai mult ca oricând imposibilitatea realizării consensului pe mai multe probleme, divizarea UE între Zona euro și Zona non-euro, divizarea între nordul dezvoltat și sudul și estul mai puțin dezvoltat, divizarea între regiuni bogate și regiuni sărace, între state membre ale spațiului Schengen și state din afara lui. Contraargumentele ar ține de necesitatea solidarității, evitării divizărilor și miniblocurilor în cadrul UE, de cerința omogenizării și înlăturării rigidităților și nostalgiilor politice, de asigurarea unei arhitecturi instituționale unice și eficiente.

Din păcate, nu există rețete miraculoase nici pentru relansarea economică rapidă, nici pentru accelerarea procesului de convergență din statele central și est-europene, în pofida teoriilor și modelelor menționate. Probabil este nevoie de aprofundarea analizei la nivel micro, mezzo și macroeconomic pentru a identifica mixul de politici adecvat noilor realități economice create de criza financiară și economică și de sincopel procesului de integrare europeană. Reforma guvernantei economice a UE demarată în 2010 este poate primul pas în direcția adâncirii integrării și înscrierii procesului pe traiectoria performanțelor superioare în domeniul convergenței.

Bibliografie

- Abdiweli, A. (2003). *Institutional Differences as Sources of Growth Differences*, International Atlantic Economic Society, Atlantic Economic Journal, December.
- Azariadis C. and Drazen A. (1990). *Threshold Externalities in Economic Development*, Quarterly Journal of Economics, 105: 510-526.
- Becker, G. S. (1962). *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, Journal of Political Economy LXX: 9 – 49.
- Böwer, U. and Turrini, A. (2010). *EU Accession: A Road for Fast-track Convergence?*, Comparative Economic Studies, pp. 181-205.
- Buchanan J. and Yoon, Y (1995). *Constitutional implications of alternative models of increasing returns*, Constitutional Political Economy, Springer, vol. 6(2), pages 191-196, June.
- Cass, D. (1965). *Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation*, Review of Economic Studies 32 (3): 233–240.
- Castro V. (2004). *Indicators of Real Economic Convergence, A Primer*, United Nations University, UNU-CRIS e- Working Papers, w-2004/2.
- Comisia Europeană (2011). *The urban and regional dimension of Europe 2020. Seventh progress report on economic, social and territorial cohesion*. Report from the Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim_7_en.pdf.
- Council of EU (2013). *Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020*, Brussels, 2 December.
- Darvas, Z. (2010). *Beyond the Crisis: Prospects for Emerging Europe*, Breugel Working Paper 2010/06.
- Farkas B. (2013). *Changing development prospects for the Central and Eastern European EU member states*, 2nd Annual SPERI Conference, University of Sheffield, United Kingdom, 1-3 July.
- Grossman G., Helpman E, (1991). *Trade, Knowledge Spillovers, and Growth*, NBER Working Papers 3485, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Havrylyshyn, O., Van Rooden, R. (2003). *Institutions Matter in Transition, But So Do Policies*, Comparative Economic Studies, pp. 2-24.
- Iancu A. (2007). *Convergența reală și integrarea*, Seria Working Papers nr.3, Programul CEE, INCE, Academia Română, pp.2-11.
- Koopmans, T. C. (1965). *On the Concept of Optimal Economic Growth*. The Economic Approach to Development Planning. Chicago: Rand McNally. pp. 225–287.
- Lucas, R. (1988). *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, 22, 3-42.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A millennial perspective*, OECD: <http://www.theworldeconomy.org/statistics.htm>.
- Mankiw G., Romer D., Weil D. (1992). *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 2. (May, 1992), pp. 407-437.
- Podkaminer, L. (2013). *Development Patterns of Central and East European Countries (in the course of transition and following EU accession)*, Research Reports, 388, Vienna Institute for International Economic Studies, July.
- Romer P. & Rivera-Batiz L. (1990). *Economic Integration and Endogenous Growth*, NBER Working Papers 3528, National Bureau of Economic Research, Inc.