



Instrumentele structurale și convergența statelor în Uniunea Europeană*

Pompilia IDU
Ministerul Integrării Europene

Abstract

This paper is highlighting the different approaches on regional development from the point of view of economic growth theories and European integration effects, analysing the contribution of the European Union cohesion policy to the economic growth of the cohesion countries and to reducing the development gap between their regions. It tries to identify the success factors in the cohesion countries performance of using Structural Funds since 1989 in order to draw lessons on how Romania could make an effective use of these funds after its accession and catch up with the other Member States.

Keywords: *regional development, cohesion, Structural Funds, structural instruments, convergence, European Union.*

JEL classification: O11, O18, O47, O52.

Introducere

În procesul extinderii Uniunii Europene (UE) prin aderarea unui număr de țări relativ sărace, păstrarea coeziunii va fi principala provocare pentru perioada care urmează. Politica de coeziune trebuie, pe de o parte să contribuie la dezvoltarea regiunilor care au cea mai mare nevoie, aici fiind vorba de noile state membre, dar pe de altă parte să continue asistența pentru abordarea dezechilibrelor de durată care

există în vechile state membre.

Nu există un consens asupra eficienței politicii de coeziune. Comisia Europeană (CE) susține că “fondurile structurale și de coeziune nu stimulează numai cererea prin creșterea veniturilor în regiunile asistate. Sprijinind investițiile în infrastructură și capital uman, acestea stimulează creșterea competitivității și a productivității, determinând creșterea veniturilor pe termen lung” (European Commission, 2001, p.xxi). Totuși, unii analiști, cum ar fi Boldrin și Canova, sunt mai rezervați, afirmând “nu putem găsi nici un semn clar că politicile UE, comparativ cu alți factori economici și sociali,

* Opiniile exprimate în acest articol sunt cele ale autorului și nu reflectă opiniile Ministerului Integrării Europene.

chiar duc la reducerea [...] disparităților. Concluzia noastră este că politicile regionale și structurale [...] au o slabă legătură cu stimularea creșterii economice” (Boldrin și Canova, 2001, p.206).

Diferența dintre aceste poziții se explică, în principal, prin utilizarea de metode diferite de analiză. Comisia Europeană apelează la simulări bazate pe modele macroeconomice, în cadrul cărora sprijinul acordat prin fondurile structurale și de coeziune este asimilat investițiilor publice productive. Astfel, rezultatele simulării sunt interpretate ca descriind un potențial impact asupra creșterii economice, constituind un majorant pentru eficiență. Boldrin și Canova își bazează concluziile pe observația că, de fapt, convergența între regiunile europene a încetinit exact atunci când politica de coeziune a luat avânt, în anii 1980, dar subliniază că fără politica de coeziune convergența ar fi fost mai scăzută. Eficiența reală a politicii de coeziune se află, probabil, între cele două extreme.

Ne propunem în continuare să analizăm în ce măsură politica de coeziune a UE a contribuit la creșterea economică a statelor care au beneficiat în cea mai mare măsură de sprijinul structural. Dorim, totodată, să identificăm factorii care au determinat succesul sau insuccesul utilizării fondurilor structurale în scopul de a trage unele concluzii pentru sporirea eficienței utilizării acestora în România.

În plus, vom evidenția în ce măsură fondurile structurale și-au atins obiectivul de a “reducе disparitățile dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni” (art.158 din Tratatul UE), prin analiza domeniilor către care au fost alocate și a efectului fondurilor în statele de coeziune: Grecia, Irlanda, Portugalia și Spania.

1. Teorii privind evoluția disparităților regionale

1.1. Teoriile de creștere economică și dezbaterile asupra convergenței și divergenței

Convergența, termen apărut în literatura anilor 1990, are la bază cerința legală a Tratatului Uniunii Europene ca economiile statelor care vor să adere la Uniunea Economică și Monetară (UEM) să îndeplinească un set de criterii, numite criterii de convergență. Se pot diferenția două tipuri de *convergență*: *nominală*, care se referă la condițiile care trebuie îndeplinite pentru a intra în UEM; *reală*, numită astfel întrucât, pentru un grup de țări sau regiuni, se poate măsura prin variabile referitoare la economia reală și reprezintă aproximarea standardelor de viață ale cetățenilor, a calității vieții și bunăstării, într-o țară sau regiune, prin comparație cu situația celor mai avansate din acel grup.

Cu alte cuvinte, *convergența reală* este un proces care tinde să reducă inegalitățile rezultate din împrejurări geografice, economice sau sociale care separă cetățenii unii față de alții promovând șanse egale pentru toți cei din grupul respectiv, indiferent de țara sau regiunea în care s-au născut sau trăiesc. Această concepție a convergenței este strâns legată de *noțiunea de capacități și șanse egale de dezvoltare* susținută de UE.

Deși aplicarea programului de realizare a Pieței Interne Unice a avut efecte pozitive asupra economiei europene în ansamblu, unele abordări teoretice și analize ale situației economice și sociale constată faptul că beneficiile nu au fost distribuite egal în teritoriu. În ciuda eforturilor pentru creșterea coeziunii, a politicilor regionale comunitare, UE a recunoscut faptul

că dezechilibrele dintre regiunile sale nu au fost reduse cu aceeași intensitate ca diferențele dintre state (European Commission, 2001 și 2004). De aceea există dorința de a continua politicile de întărire a coeziunii economice, sociale și teritoriale și acțiunile de dezvoltare regională. Aceasta nu implică abordări uniforme din partea statelor, poziția lor depinzând de nivelul de dezvoltare și de situația de contribuabil la sau beneficiar net față de bugetul comunitar.

Numeroși experți sunt de acord că există o interacțiune între teorie și practică, în general și între teoria economică regională și politica regională, în special. În a doua jumătate a anilor 1980, într-o serie de studii s-a încercat să se explice de ce diferențele de dezvoltare între diferite țări și regiuni nu numai că nu se diminuează, ci chiar se accentuează, ceea ce însemna punerea sub semnul întrebării a bazelor teoretice ale modelului neoclasic de creștere. Dezbaterile asupra convergenței și divergenței legate de gândirea politicii regionale comunitare ca instrument de întărire a coeziunii UE au dus, dintr-o perspectivă științifică și chiar ideologică, la renașterea și revizuirea teoriei neoclaseice. În acest context există două mari școli de gândire, aflate aparent în opoziție, care ar putea fi luate ca modele de referință.

Pe de o parte, există *modelul neoclasic*, care susține că piața contribuie la convergența regională fără a fi nevoie de o intervenție publică și determină o evoluție a sistemului economic și social care va acționa în sensul eliminării disparităților regionale.

Pe de altă parte, așa-zisa *teorie a aglomerărilor industriale* susține ideea că forțele pieței generează o dinamică prin care, nu numai că dezechilibrele regio-

nale nu se diminuează, dimpotrivă, acestea tind să se accentueze și să se adâncească, printr-un proces de acumulare a veniturilor și de concentrare a bunăstării în regiunile mai dezvoltate. În acest context, sunt necesare acțiuni publice orientate spre oprirea acestei dinamici, în scopul evitării accentuării dezechilibrelor.

Există și teorii intermediare, care pornesc de la evidența empirică a faptului că economiile regionale, în procesul istoric de dezvoltare, trec printr-o serie de etape care au la bază acumulările situației anterioare. Alte abordări susțin existența unei relații între evoluția disparităților regionale și desfășurarea ciclului economic. Alte școli, mai radicale, neagă capacitatea sistemului economiei de piață de a susține convergența regională, din cauza naturii și esenței sale, chiar și în situația aplicării politicilor de întărire a coeziunii economice, sociale și teritoriale.

Încercând să comparăm tendințele regionale în sensul convergenței sau divergenței și al intervențiilor necesare pentru reducerea disparităților regionale, vom analiza relația dintre teoria dezvoltării regionale și practică, în condițiile în care unele abordări pun sub semnul întrebării necesitatea aplicării politicii de întărire a coeziunii economice și sociale europene în proporții și intensități diferite, după crearea pieței interne.

1.1.1 Neoclasicismul și tipurile de convergență

Teoria neoclasică susține ideea că mobilitatea factorilor (în special forța de muncă și capitalul) duce la creșterea bunăstării, la fel ca și comerțul liber cu bunuri. Solow (1956) arată că există convergență cu regiunile mai dezvoltate chiar

în economiile închise, fără nici o mișcare externă a factorilor sau a schimburilor.

Mobilitatea factorilor este acceptată într-o formă revizuită a teoriei. În teoria neoclasică se presupune că există o concurență perfectă pe piață și căi automate de ajustare a echilibrului. Cu alte cuvinte: atunci când apare un dezechilibru într-un anumit punct al unui sistem (economic, social etc.), *sistemul însuși dezvoltă automat acțiuni de neutralizare prin generarea unor forțe care tind să refacă echilibrul*, care poate fi localizat în alte puncte ale sistemului decât cele inițiale. În același timp, teoria susține ideea că orice intervenție exogenă pe piață va determina creșterea tendinței de dezechilibru și, de aceea, forțele pieței trebuie lăsate să reducă sau să anuleze disparitățile regionale, în loc să se pună în aplicare politici și să se folosească resurse financiare care ar înrăutăți situația.

Modelul neoclasic pornește de la ipoteza că profitul marginal al factorilor de producție descrește și astfel randamentul capitalului scade, factorii de producție sunt identici în regiuni diferite, participarea fiecărui factor în produs este constantă, indiferent de preț, iar costurile de transport sunt zero. Regiunile ating o specializare în producerea bunurilor pentru care au un avantaj comparativ, în condițiile mobilității perfecte a bunurilor și factorilor (forța de muncă se mută ca urmare a diferențelor salariale, iar capitalul urmărește creșterea profitabilității). În condițiile în care se consideră că nu există economii de scală, o segmentare a pieței muncii și nici costuri ale migrației forței de muncă și ale transferurilor de capital, forța de muncă migrează din zonele mai puțin dezvoltate în cele mai dezvoltate atrasă de salariile mai mari, determinând scăderea subocupării și a șomajului în

zonele pe care le părăsește. Capitalul se va confrunta cu dificultăți tot mai mari în zonele urbane și industriale ca urmare a costurilor ridicate cu forța de muncă, a conflictelor de muncă, a competiției sporite între afaceri, a blocajelor produse din cauza aglomerărilor și a scăderii oportunităților de a investi. Totuși, în regiunile slab dezvoltate va exista un profit marginal, care va atrage capitalul în speranța unor profituri ridicate. Astfel, acumularea capitalului și a forței de muncă în zonele dezvoltate este limitată deoarece descreșterea investițiilor și a salariilor vor limita acumularea în viitor. Pe termen lung, conform modelului neoclasic, rata mai mare de creștere din zonele slab dezvoltate, ca o consecință a mișcării în ambele sensuri a forței de muncă și a capitalului, va face ca întreg sistemul să evolueze către convergența veniturilor și a dezvoltării regiunilor dintr-o țară.

Teoria neoclasică a fost dominantă în ultimele decenii. Dar, dacă studiem harta economică a Europei, se observă unele aspecte care, cu greu pot fi explicate prin prisma teoriei neoclaseice a convergenței. De altfel, realitatea nu a confirmat așteptările legate de acest model. De aceea, unii îl sancționează ca pe un model comparativ statistic, care nu ia în considerare realitatea schimbătoare. Urmându-l pe Solow care și-a revizuit prima formulare din 1956, contribuția lui Siebert (1969) înseamnă un pas înainte prin includerea rolului progresului tehnologic. Deși introduce o viziune mai largă, modelul nu ia în considerare consecințele epuizării resurselor, ale schimbărilor care intervin prin utilizarea factorilor de producție, variațiile pieței, procesele de inovare și de răspândire a inovării care întăresc structura economică teritorială, dinamica demografică etc.

Alte critici se referă la lipsa de corespondență dintre ipotezele inițiale și realitate. Astfel, migrația poate avea efecte cumulative și de dezechilibru, iar forța de muncă nu este omogenă, are grade diferite de specializare; informațiile asupra condițiilor de muncă sunt deficitare sau incorecte; diferențele salariale nu constituie singurul factor al mobilității forței de muncă, trebuind luate în calcul și alte variabile, cum ar fi: nivelul șomajului, distanța până la locul de muncă, împrejurările familiale sau atașamentul față de locul de baștină; costurile de transfer pentru muncă și capital sunt diferite de zero; acumularea de capital, echipamentele și infrastructura condiționează și atrag noi investiții; aglomerările economice și apropierea de piețe sunt un stimulent pentru întreprinzători; riscul antreprenorial este mai mare în regiunile slab dezvoltate etc.

În sfârșit, unii critici consideră că dacă se acceptă efectele teoriei neoclasică asupra convergenței regionale, atunci se asumă ca prezumții nivelarea prețurilor și a veniturilor factorilor de producție și nu a veniturilor pe locuitor. Există unii factori referitori la diferențele regionale, care se opun nivelării veniturilor, cum ar fi: ponderea veniturilor din proprietatea privată, proporția populației active și ocupate față de totalul populației, gradul de specializare și calificarea profesională și altele.

La nivelul UE, crearea Fondului European pentru Dezvoltare Regională (FEDER) în 1975 și apoi reforma fondurilor structurale sunt elemente care sugerează o încredere scăzută în posibilitatea pieței de a corecta automat dezechilibrele. De altfel, diferențele de dezvoltare dintre statele membre continuă să existe și sunt persistente. Germania, Marea Britanie,

Franța au avut întotdeauna un nivel mai ridicat al veniturilor decât Portugalia, de pildă, iar șomajul în Olanda este mult mai scăzut decât în Spania. Mulți autori au atribuit aceste diferențe internaționale diferitelor aranjamente instituționale naționale care există în ciuda factorilor care favorizează integrarea economică. Mai mult, unele mecanisme de ajustare funcționează dificil între anumite state determinând ca migrația forței de muncă din Spania către Danemarca, de exemplu, să nu atingă un nivel înalt din cauza barierelor de limbă, în special și a celor culturale, în general. În plus, există diferențe chiar în interiorul aceluiași stat (vestul față de estul Germaniei, nordul față de sudul Italiei, centrul față de sudul Spaniei). În aceste cazuri, diferențele instituționale sunt minimale, barierele lingvistice sunt absente, dar nivelul veniturilor și rata șomajului diferă foarte mult.

În concluzie, teoria neoclasică nu reușește să explice de ce producția și activitatea economică tinde, în general, să se concentreze numai în anumite zone ale unei uniuni integrate economic. În UE o astfel de zonă este cunoscută sub denumirea de “Banana Europeană”. De asemenea, în anumite țări, mai mult de jumătate din populația totală trăiește și muncește într-o singură zonă metropolitană (Budapesta în Ungaria, Praga în Cehia, Helsinki în Finlanda etc.).

Teoria neoclasică a renăscut la începutul anilor 1990 ca o reacție la apariția noilor idei referitoare la creșterea endogenă și apariția politicilor de întărire a coeziunii economice și sociale. Cel mai remarcabil reprezentant al oponenților acestora o definește ca o “contrarevoluție neoclasică” (Sala-i-Martin, 1996). Noile teorii bazate pe neoclasicism au ca argument principal (bazat pe evaluări empiri-

ce) reiterarea ipotezei diminuării randamentului capitalului, extinsă la acumularea tehnologică. În aceste modele se consideră că producția pe lucrător poate crește dacă indicele capitalului pe lucrător crește, sau dacă se îmbunătățește tehnologia. Regiunile mai dezvoltate, care au o capacitate mai mare de inovare decât cele mai puțin dezvoltate, beneficiază de progresul tehnologic, dar trebuie să și plătească costurile acestuia. Regiunile mai puțin dezvoltate pot beneficia de aceleași avantaje prin intermediul mecanismelor de propagare tehnologică, cu costuri mult mai reduse pentru preluarea și adaptarea la noile tehnologii. Presupunând că tehnologiile sunt exogene și identice peste tot, sistemul va evolua înspre convergență tot ca urmare a diminuării veniturilor marginale, ceea ce va determina mișcarea factorilor către acele zone sau regiuni care asigură un randament sporit. În acest context, chestiuni cum ar fi tipul de convergență, ritmul de realizare a acesteia și dacă politica regională joacă vreun rol în acest proces, sunt încă în discuție.

Noul curent de gândire diferențiază trei tipuri de convergență (reală) care au la bază abordările de tip neoclasic. *Convergența sigma* se manifestă atunci când, pentru un grup de state, dispersia valorii veniturilor pe locuitor descrește în timp față de medie. *Convergența beta absolută* 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. Această definiție implică faptul că economiile regionale au caracteristici similare. *Convergența beta condițională* consideră că fiecare econo-

mie regională converge către valoarea de echilibru care corespunde unei stări staționare proprii. Acesta este tipul de convergență compatibil cu acceptarea factorilor care favorizează divergențele, în care sunt considerați factorii specifici fiecărei economii regionale, cum ar fi, de pildă, diferențele în dotarea cu infrastructură și echipament tehnologic, cu factori de producție, structura productivă, capitalul public etc., care fac ca diferențele să persiste.

Între cele trei tipuri de convergență există o legătură. De exemplu, pot coexista *convergența beta* și *convergența sigma* ca urmare a faptului că regiunile slab dezvoltate cresc mai repede decât cele dezvoltate, dar dispersia valorilor se menține. Deci *convergența beta* este o condiție necesară, dar nu și suficientă pentru a atinge convergența de tip *sigma*. În general, convergența care arată dacă regiunile mai puțin dezvoltate evoluează către un standard mai ridicat de viață și bunăstare este convergența beta absolută. Convergența sigma indică o reducere în dispersia valorilor față de medie, fără ca totuși să existe un proces de dezvoltare de ansamblu. De aceea, convergența beta condițională este mai potrivită pentru identificarea obstacolelor structurale care încetinesc procesul de dezvoltare a zonelor rămase în urmă. În general, nu există un acord unanim în ceea ce privește confirmarea ipotezei convergenței de către evidențele empirice. Chiar și cei care susțin existența unui proces de convergență își pun problema dacă este condițională sau absolută. Din punctul de vedere al politicilor, convergența absolută este tipică pentru neoliberalism, care respinge intervenția publică, și ca urmare și politica regională, considerând că forțele pieței sunt capabile să corecteze divergențele,

chiar și la o rată scăzută de creștere de 2% pe an, așa cum a reieșit din variate modele econometrice care au fost aplicate. În cazul susținătorilor convergenței condiționale, politica regională ar avea un rol important în eliminarea obstacolelor care împiedică regiunile slab dezvoltate să mobilizeze întregul lor potențial de creștere pentru a converge către cel mai înalt punct de echilibru propriu.

O variantă a teoriei neoclaseice consideră că există o *legătură între convergență și ciclul economic*. În fazele de expansiune economică există o convergență a PIB pe locuitor indiferent dacă se aplică sau nu politici regionale, iar în fazele de recesiune, sau declin economic, nu există convergență. Rezultă că politicile de creștere și dezvoltare regională trebuie promovate în fazele de recesiune, pentru îmbunătățirea condițiilor de realizare a convergenței.

În același timp, în cazurile în care există o convergență a PIB pe locuitor ca o consecință a fluxurilor migratorii dinspre regiunile slab dezvoltate către cele dezvoltate, se spune că există convergență datorită “efectului migratoriu” și nu a “efectului veniturilor”. În plus, dacă dezvoltarea globală a unei țări se bazează pe regiunea cea mai dinamică, cum se întâmplă în majoritatea cazurilor, există o “convergență către exterior”, în relație cu media unui grup de țări, în timp ce disparitățile regionale în interiorul țării vor crește, astfel că nu va exista o “convergență către interior”. Abordările care stimulează convergența către exterior sunt susținute și de Banca Mondială (World Bank, 2003) și Fondul Monetar Internațional.

Prioritatea care se dă politicilor de sprijinire a creșterii economice globale în detrimentul politicilor de redistribuire și convergență este susținută de unele reco-

mandări care rezultă din analiza slabei performanțe economice a Uniunii Europene în ultimii ani. În Raportul Sapir (Sapir, 2003) s-au făcut propuneri de reexaminare a numeroase politici comunitare, printre care și a politicii de coeziune. Accentul care se pune pe necesitatea promovării creșterii economice față de abordările care sprijină întărirea coeziunii se pot interpreta din perspectiva opiniei că menținerea unei creșteri globale duce automat la redistribuire (sau la convergență). Interpretarea greșită a acestui raport poate duce la reînvierea vechii dispute despre incompatibilitatea celor două concepte și nevoia de a alege între două obiective aparent contradictorii: eficiența (maximizarea creșterii PIB global) și echitatea (redistribuirea averii sau convergența).

1.1.2 Alte abordări teoretice ale convergenței și divergenței

Divergențele cumulative

Teoria neoclasică pornește de la ipoteza nerealistă a existenței unei capacități a sistemului economic de piață de corectare automată a dezechilibrelor, asumând o mobilitate perfectă a factorilor, o funcționare corectă a cererii și ofertei, o flexibilitate reală a prețurilor și costuri de transport zero. Incapacitatea acestora de a explica realitatea a dus la revizuirea ideii de diminuare a câștigurilor. Myrdal (1957) consideră că regiunile mai dezvoltate au o capacitate mai mare de creștere ca urmare a sporirii randamentului capitalului în anumite condiții. El a dezvoltat teoria “*cauzalității cumulative*”, explicând astfel multiplicarea dezechilibrelor sociale și, ca o consecință a acestora, tendința către o evoluție regională di-

vergentă. Potrivit lui Myrdal, atunci când se manifestă forțele pieței care provoacă dezechilibre, dinamica sistemului economic nu îl face să tindă către o nouă stare de echilibru, astfel încât efectele acestor forțe se acumulează și reintră în sistem măbind dezechilibrul. Din punctul de vedere al dezvoltării regionale, forțele care generează dezechilibrele teritoriale vor duce la adâncirea lor în cazul în care nu există intervenții exogene care să refacă starea de echilibru.

În analiza efectuată de Myrdal sunt identificate trei mecanisme care alimentează dezechilibrul. Primul mecanism se referă la *fluxurile migratorii ale forței de muncă* din regiunile slab dezvoltate spre cele dezvoltate. Prin caracterul său selectiv (vârstă, calificare, spirit întreprinzător), migrația afectează negativ structura populației în zonele de origine. Al doilea mecanism se referă la *mișcarea capitalului* tot dinspre zonele nedezvoltate către cele dezvoltate, contrar celor susținute de teoria neoclasică. Mișcarea celor doi factori, capital și munca, în aceeași direcție, de care beneficiază regiunile dezvoltate, susține dezechilibrele în loc să le neutralizeze. *Schimburile interregionale* constituie al treilea mecanism care determină creșterea dezechilibrelor. Relațiile comerciale se deteriorează deoarece, pe de o parte, regiunile dezvoltate sunt mai competitive, iar pe de altă parte, regiunile slab dezvoltate sunt specializate în producția din sectorul primar, față de specializarea în producția industrială și sectorul terțiar din regiunile dezvoltate.

Interacțiunea acestor mecanisme (migrația, fluxurile de capital și schimburile interregionale), accentuată și de dinamica pieței, duce la adâncirea diferențelor dintre regiunile bogate și sărace, dacă nu se acționează în sens contrar. În acest caz,

politica regională este un instrument care poate compensa încetinirea dezvoltării, cu toate că politicile de redistribuire sunt mai ușor de aplicat în țările dezvoltate, în timp ce țările sărace sunt mai expuse la creșterea dezechilibrelor.

Abordarea propusă de Myrdal a fost considerată limitată, mecanică, lineară, deterministă și părtinitoare. Ulterior, Kaldor (1970) a formalizat ideile lui Myrdal într-un model care reprezintă expresia analitică și grafică a *cauzalității circulare cumulative*. Mai recent, au apărut noi abordări care neagă tendința de convergență a sistemelor economice regionale și întăresc ideea de divergență. O nouă școală a creșterii endogene a apărut ca urmare a unei investigații care neagă evidența empirică a convergenței (Romer, 1986). La început, Romer a dezvoltat noi modele de creștere endogenă care au în comun ipoteza că rentabilitatea capitalului nu scade, regiunile dezvoltate având o capacitate mai mare de creștere datorită profiturilor sporite care se realizează în anumite circumstanțe. Ca urmare a efectului aglomerărilor economice, acumulării capitalului public (Barro, 1990), dar și a investițiilor în instruire și în capitalul uman (Lucas, 1988) și, mai presus de orice, ca urmare a acumulării capitalului tehnologic (Grossman și Helpman, 1991), care este încorporat în model ca factor de producție, alături de capitalul tradițional și forța de muncă, randamentul capitalului crește. În aceste circumstanțe, țările dezvoltate au o capacitate de creștere endogenă care face ca divergența să nu dispară.

Fagerberg (1987) aderă la ideea diferențelor tehnologice, susținând că economiile rămase în urmă progresează prin imitație datorită efectului de răspândire a tehnologiilor. Dar, succesul imitației depinde de anumiți factori, cum ar fi un ni-

vel înalt al cercetării și dezvoltării și concentrarea pe industrii bazate pe progres tehnologic (Cappelen ș.a., 2001). În modelele de creștere endogenă, politicile regionale guvernamentale pot juca un rol important prin orientarea spre promovarea progresului tehnologic indigen, exploatând tehnologiile dezvoltate în alte părți, sau prin întărirea capacității de a utiliza potențialul tehnologic existent, ceea ce va duce la convergența mai rapidă a productivității către nivelul regiunilor mai avansate.

Stadiile de dezvoltare și puterea de compensare

Crearea instrumentelor regionale este în concordanță cu propunerile lui Williamson (1965). El este de acord cu Myrdal, recunoscând existența unui stadiu de dezvoltare inițial în care divergențele cresc. În concepția lui Williamson, după perioada inițială va urma un nou stadiu în care se manifestă forțele opuse, care vor determina convergența. El explică acest proces prin *influența a patru factori: migrația forței de muncă, fluxul de capital, politicile guvernamentale și relațiile interregionale*. Într-o primă fază de dezvoltare, divergențele între regiuni vor crește ca o consecință a manifestării mai multor tendințe cum ar fi: migrația selectivă a forței de muncă; tentația de investire a economiilor în regiunile dezvoltate datorită atracției pieței și obținerii de beneficii sporite; plasarea investițiilor publice în zonele mai dezvoltate pentru a obține un efect cumulativ și de antrenare la nivel național; lipsa influențelor interregionale pozitive în primele etape ale dezvoltării naționale ca urmare a unei propagări lente a schimbărilor tehnologice și sociale. Influența factorilor care au cauzat divergența va descrește în timp. Migrația va fi

mai puțin selectivă și forța de muncă va reveni în zonele de origine, o dată cu o reducere a diferenței între salarii. Profitul marginal în zonele urbane și industriale descrește ca urmare a concentrării capitalului, în timp ce propagarea schimbărilor tehnologice între regiuni le favorizează pe cele slab dezvoltate. Totuși, cel mai important factor îl reprezintă *capacitatea guvernului de a concepe o politică regională* prin care să corecteze tendințele din prima fază. Aceasta nu este de fapt o îmbunătățire a teoriei neoclasice, ci o abordare care pornește de la conceptul de *“putere de compensare”* dezvoltat de Gailbraith în 1952. Politica regională sau de întărire a coeziunii poate reprezenta o formă de susținere a puterii de compensare. Deosebirea față de teoria neoclasică constă în faptul că dezechilibrele regionale nu se reglează în virtutea acțiunii pieței, ci prin acțiuni sprijinite de guvern.

Williamson a susținut teoria sa prin rezultatele unui studiu empiric asupra diferențelor dintre veniturile regionale dintre țări cu niveluri diferite de dezvoltare și în interiorul aceleiași țări, SUA, pe parcursul a zece ani (1950 – 1960). Totuși, se poate relativ ușor contesta validitatea concluziilor acestui studiu, argumentându-se că perioada luată în calcul a fost limitată, informația asupra nivelului veniturilor nu este omogenă, iar conceptele și metodele de estimare folosite variază de la țară la țară, fără a se lua în considerare dimensiunea unităților administrative din fiecare țară, iar eșantionul țărilor din lumea a treia nu este reprezentativ. Se admite, însă, că teoria este adevărată pentru statele dezvoltate, dar nu și pentru cele mai puțin dezvoltate în care există tendințe divergente, chiar când nu se înregistrează creșteri ale veniturilor pe locuitor în zonele dezvoltate.

Dezvoltarea în etape

Ideea că dezvoltarea trebuie considerată un proces bazat pe parcurgerea secvențială a mai multor etape, excluzând posibilitatea saltului peste acestea, are o tradiție îndelungată în gândirea economică. Cel mai reprezentativ pentru această teorie este Rostow, care, într-o primă abordare, vorbește despre trei etape. O primă perioadă de până la un secol sau mai mult, este necesară pentru a pregăti condițiile de bază pentru demararea dezvoltării. Urmează apoi începutul dezvoltării, care durează între două și trei decenii și o perioadă prelungită în care creșterea economică este normală și relativ automată. Ulterior, acesta a extins numărul de etape la cinci (Rostow, 1960): societatea tradițională, o perioadă de tranziție (se pregătesc condițiile primare pentru demararea dezvoltării), impulsul de început, drumul către maturitate și perioada de consum pe scară largă. Mai târziu, a adăugat o a șasea etapă în care accentul se pune pe îmbunătățirea calității dezvoltării. Etapa a treia, cea a impulsului de început, marchează granița între subdezvoltare și dezvoltare, între tradiție și modernitate. După ce se depășește această fază, creșterea va continua și se va autosusține.

Transpunerea acestei teorii la dezvoltarea regională se regăsește în formulările care susțin investițiile în infrastructură ca fiind esențiale pentru a genera aglomerațiile economice care garantează dezvoltarea continuă (Rostow sugerează realizarea investițiilor în capitalul fix ca o condiție pentru începerea dezvoltării), însă experiența demonstrează că investițiile în infrastructură, de obicei, nu sunt suficiente.

Modelul lui Rostow este criticabil din mai multe puncte de vedere, la extremă

putând fi considerat o abordare ideologică, limitată. Istoricii sistemelor economice i-au reproșat generalizarea unei interpretări parțiale, care a inclus numai un număr limitat de state dezvoltate. Din punct de vedere al economiei regionale, dacă fiecare parte a întregului are o evoluție care-i corespunde, distanța dintre regiunile avansate și cele rămase în urmă nu va dispărea niciodată, iar convergența beta absolută nu va fi realizată.

Conceperea convergenței ca o succesiune de etape determină o anumită legătură cu noile abordări neoclasice. Existența obstacolelor structurale, cum ar fi infrastructura, capitalul tehnologic, structura productivă și factorii de producție, specifice fiecărei economii regionale, va duce la încetinirea creșterii în zonele mai puțin dezvoltate și astfel convergența beta condițională nu va permite realizarea convergenței beta absolute. Cu alte cuvinte, creșterea se va realiza, cu o rată descrescătoare, până la o limită (a PIB pe locuitor) care nu va putea fi depășită din cauza deficiențelor structurale. Rolul politicii regionale va consta în inițierea și susținerea unor intervenții care să remedieze aceste deficiențe.

1.1.3 Teoriile privind diferența centru – periferie și dependența

Conceptul centru-periferie a apărut ca urmare a analizei realităților din America Latină, realizată de Comisia Economică ONU pentru America Latină și Caraibe, la sfârșitul anilor 1940, care critică abordarea teoriei neoclasice privind comerțul internațional, reflectând într-o anumită măsură influența crescândă a ideologiei marxiste și neomarxiste din acea vreme.

În interiorul aglomerațiilor economice

din zonele dezvoltate se concentrează investițiile publice și private de capital, centrele de putere și de decizie, capacitatea de inovare tehnologică, iar veniturile și bunăstarea sunt mai mari decât la periferie. În relația centru-periferie, zonele sărace furnizează zonelor urbane și industriale materii prime care sunt prelucrate în afara locului de origine, forță de muncă ieftină și finanțează procesele de dezvoltare din zonele mai favorizate prin transferul economiilor și resurselor de toate tipurile. Oportunitățile de dezvoltare ale unei părți a sistemului nu ar exista fără această împărțire a rolurilor, care se face pe cheltuiala celor mai puțin dezvoltați. Dezechilibrele regionale nu sunt generate de nivelurile diferite de la care pornește fiecare parte, de avantajul comparativ sau factorii de producție, ci de natura însăși a sistemului.

Alte interpretări ale *teoriei dependenței* susțin că o clasă exploatatoare, care trăiește în zonele dezvoltate sau subdezvoltate, beneficiază de pe urma exploataării muncitorilor, chiar și a celor din zonele dezvoltate, care sunt, de obicei, imigranți din zonele sărace. Versiuni mai radicale ale teoriei dependenței consideră existența disparităților interregionale ca urmare a naturii sistemului capitalist, care nu sunt accidentale și nu pot fi corectate, dar sunt legate direct de forma de producție. Este vorba de rolurile și poziția diferită pe care fiecare regiune o ocupă în cadrul sistemului economic și social, astfel că nu există posibilități reale pentru anumite zone de a se dezvolta decât pe cheltuiala și subdezvoltarea altora, iar subdezvoltarea regională nu ar fi un accident, ci cealaltă față a monedei. Din această perspectivă, politicile regionale nu ar avea sens.

Nu toți teoreticienii teoriei *centru-pe-*

riferie sunt atât de radicali deoarece pornesc de la constatarea că astfel de dezechilibre existau și în statele necapitaliste. Se admite posibilitatea unei dezvoltări dependente asociate, care ar permite o anumită industrializare a periferiei, dar fără a atinge capacitatea unei creșteri autonome. Capitalul din aceste zone ar căuta numai materii prime și mână de lucru ieftină, supunându-se unor decizii luate în afara zonei. În aceste condiții, controlul indigen în regiune este dificil sau chiar imposibil.

Aceste moduri de gândire au fost extinse și la Europa de Vest¹ și au fost aplicate ca o analiză teoretică a tendințelor istorice la diferite niveluri teritoriale, chiar la nivel mondial (relațiile internaționale), în interiorul națiunilor (relațiile intraregionale), sau în cazul integrării economice a unor națiuni într-o comunitate supra-națională, mai concret, în perioada negocierilor de aderare a Spaniei și Portugaliei.

Avantajele concentrării activității economice în zonele centrale sunt confirmate de existența aglomerărilor din zonele metropolitane care adună companiile, lucrătorii și consumatorii într-un singur loc. Aici PIB, salariul real, ocuparea sunt mai mari decât dacă ar fi distribuite pe o suprafață mai largă. Primul care a evidențiat de ce activitatea economică tinde către aglomerație spațială a fost însuși "tatăl" teoriei neoclasice, *Alfred Marshall*, în lu-

¹ Krugman a folosit această teorie pentru a explica situația regiunilor europene. Deși face distincția între centru și periferie, el a clasificat regiunile Uniunii Europene în funcție de nivelul PNB pe locuitor față de medie, diferențiind centrul (nivelul 122), zona intermediară (nivelul 105), periferia internă (nivelul 89) și periferia externă (nivelul 64).

crarea sa “Principles of economics” (1890) în care distinge trei canale care favorizează aglomerarea. Primul se referă la *piețe largi pentru intrări specializate*, ca urmare a faptului că în societățile industriale moderne procesele de producție sunt foarte specializate și necesită calificări deosebite și intrări intermediare, care nu sunt accesibile oriunde. De aceea, companiile se vor localiza acolo unde există capital uman înalt specializat, iar, pe de altă parte, specialiștii într-un domeniu vor tinde să se mute în zone în care nu există numai un singur angajator ci mai mulți, creându-se un avantaj reciproc pentru concentrare². Al doilea canal îl reprezintă *diseminarea cunoștințelor*. Motivul pentru care firmele din aceeași industrie doresc să se adune (*cluster*) într-o anumită zonă constă în nevoia de a monitoriza evoluțiile zonei, de a obține mai ușor informații despre competitori, despre noutățile specifice sectorului, dar și despre oportunitățile de a negocia contracte și de a încheia tranzacții. Cel de-al treilea canal ține de *efectele dimensiunii pieței* și legătura cu cererea. Pe de o parte, companiile au un stimul în a se localiza cât mai aproape de consumatori pentru a diminua costurile de transport, iar, pe de altă parte, consumatorii (care sunt în mare parte lucrătorii din întreprinderi) sunt interesați să fie mai aproape de firme întrucât costul vieții va fi mai scăzut. Apare astfel o situație de “cauzalitate cumulativă” care determină aglomerarea.

Deși nu aparține argumentelor aglomerării recunoscute de Marshall, trebuie

² Un astfel de mecanism (*cauzalitate cumulativă*) se aplică, în general, lucrătorilor înalt calificați, dar și lucrătorii mai slab calificați pot profita datorită faptului că unele activități sunt complementare.

analizată și relația dintre aglomerare și creșterea economică. Teoriile moderne de creștere au identificat *inovarea tehnologică* și *schimbarea* ca principale motoare ale creșterii în societățile industriale moderne. Dar inovarea necesită fonduri pentru *cercetare-dezvoltare*. De obicei, un laborator care inventează un nou produs are monopolul temporar asupra acestuia și va obține un profit mai mare, pe care îl poate reinvesti (parțial) pentru a dezvolta alte produse. Rezultă că regiunile bogate, cu firme mari își pot permite o activitate de cercetare-dezvoltare mai complexă, fiind astfel mult mai inovative decât regiunile periferice. Ca urmare a cercetării, ele vor obține profituri și vor investi tot mai mult în cercetare, astfel că poziția avantajoasă a centrelor economice în care sunt amplasate se va întări tot mai mult, în timp ce regiunile periferice vor pierde legătura cu ritmul de dezvoltare a centrului. Din punct de vedere tehnic, se poate spune că aglomerarea și creșterea economică sunt procese care se întăresc reciproc (Martin și Ottaviano, 2001).

Factorii care favorizează aglomerarea, prevalenți în literatura privind “*noua geografie economică*”, determină organizarea activității economice în *cluster* (Krugman, 1991). Potrivit acesteia, existența aglomerărilor economice susține ideea că integrarea economică poate determina creșterea inegalităților teritoriale în privința veniturilor. Raționamentul care stă la baza explicării aglomerărilor funcționează până când forțele centrifuge, cum ar fi creșterea salariilor și a congestiei, ajung la un echilibru. Se consideră că sprijinul politicii de coeziune în regiunile slab dezvoltate este insuficient ca să schimbe balanța în favoarea acestora și să schimbe sensul dinamicii aglomerărilor care există în prezent. Totuși, poate

întârzia procesul de concentrare sau, în funcție de cum este utilizat, să sprijine o distribuție mai uniformă a activității economice. Astfel, spre deosebire de modelul de creștere al lui Solow și teoria creșterii endogene și a diferențelor tehnologice, în acest caz există un compromis între echitate și eficiență.

1.2 Teoriile referitoare la dezvoltarea regională și localizarea activităților economice

Noile teorii privind localizarea activităților economice ajută la înțelegerea evoluției inegalităților regionale³ în cursul procesului de integrare economică și gândirea rolului politicii regionale în acest context. Corespunzător *teoriei noii geografii economice* (Fujita, Krugman, Venables, 1999) decizia de localizare a companiilor este rezultatul interacțiunii a trei elemente: posibilitatea creșterii veniturilor ca urmare a economiilor de scală; dimensiunea cererii într-un anumit loc; existența costurilor de transport atât pentru produsul final cât și pentru intrările intermediare. Reducerea costurilor de transport, în contextul unui proces de integrare, facilitează localizarea în zonele în care costurile de producție sunt mai scăzute, dar ar favoriza, în același timp, concentrarea producției într-un singur loc, și anume, acolo unde cererea este mai mare, pentru a beneficia de economii de scală. Prin aceasta se creează *externalități*

financiare care favorizează aglomerarea activității economice.

Ca urmare a unui proces de *cauzalitate cumulativă*, o dată ce a fost inițiat un proces de concentrare a activității economice într-un anumit loc, această situație va avea tendința de a se întări pe parcursul timpului prin două mecanisme, propuse de noua geografie economică. Mecanismele sunt constituite din legăturile induse de migrația forței de muncă între regiuni și legăturile verticale între industriile din amonte și aval. În ambele cazuri are loc un efect de aglomerare, iar concentrarea companiilor într-o anumită zonă tinde să genereze o concentrare suplimentară. Totuși, se poate înregistra și un proces de dispersie, astfel că tendința de concentrare poate fi inversată și activitatea economică să se împrăștie din punct de vedere teritorial, datorită concurenței pe toate piețele (a produselor locale și a factorilor) și a existenței factorilor de producție imobili, cum sunt resursele naturale sau munca prestată în anumite situații. Prin urmare, modelele de localizare a activității economice în teritoriu sunt imprecise, fiind rezultatul a două forțe opuse, *aglomerarea* și *dispersia*.

Principala contribuție a *teoriei noii geografii economice* este de a pune într-un cadru analitic comun atât *forțele convergenței*, cât și pe cele ale *divergenței*. Avantajul constă în posibilitatea de a analiza punctele tari ale fiecărei forțe în condiții microeconomice și a studia compromisul dintre avantajele economice ale aglomerărilor (*clustere*) și inegalitățile pe care le provoacă. Totuși, noua geografie economică nu a analizat în detaliu implicațiile teoriei pentru politica regională. În general, nu există un indiciu privind orientarea politicilor regionale când se urmărește eficiența și nici chiar atunci când

³ Definite la nivelul 2 al Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice (NUTS), o clasificare ierarhică a nivelurilor regionale, stabilită de Eurostat pentru a furniza informații comparabile asupra statelor membre UE.

este vorba de echitate.

Unul dintre domeniile de intervenție a politicii regionale a UE este dezvoltarea infrastructurii publice care contribuie la creșterea rezultatelor economice și mărește productivitatea factorilor companiilor private (Aschauer, 1989; Bajo-Rubio și Diaz-Roldan, 2005). În acest sens, modelele noii geografii economice, prin concentrarea lor pe relația între costurile de transport, aglomerarea și inegalitățile regionale, sunt potrivite pentru studierea rolului îmbunătățirii infrastructurii. Puga (2002) consideră că reducerea costurilor comerciale sau de transport, prin efectul asupra echilibrului între forțele care favorizează dispersia sau aglomerarea, poate afecta localizarea activităților economice. De aceea, sprijinirea infrastructurii de transport prin politica regională poate avea un efect ambiguu asupra convergenței. Explicația constă în aceea că, deși asigură o mai bună legătură între două regiuni cu niveluri diferite de dezvoltare, care ar permite un acces mai bun al companiilor din regiunile mai sărace la resurse și piețe din regiunile mai dezvoltate, ar facilita și accesul companiilor din regiunile mai dezvoltate la aprovizionarea piețelor din regiunile mai sărace, rămânând în locul lor de origine. O astfel de tendință ar amenința perspectivele de industrializare ale regiunilor sărace, deoarece nu stimulează localizarea. În același timp, noua infrastructură (rețelele transeuropene, căile ferate de mare viteză) poate duce la creșterea diferenței dintre centru și periferie prin faptul că întărește poziția regiunilor centrale ca noduri de transport, scăzând probabilitatea dezvoltării pentru centrele mai mici.

Pe de altă parte, Porter (2003) evidențiază importanța economiilor regionale în dezvoltarea generală a națiunilor și faptul

că performanțele regiunilor diferă substanțial din punct de vedere al nivelului salariilor, creșterii salariilor, creșterii ocupării și a inovării (măsurată prin numărul de brevete). Pornind de la analiza principiilor fundamentale ale performanței economice regionale, a structurii economiilor regionale și a rolului *clusterelor*⁴ în dezvoltarea regională, în SUA, pe baza datelor statistice din perioada 1990–2000, el susține că dezvoltarea națională este o combinație a nivelurilor diferite de dezvoltare ale regiunilor.

Avantajul *clusterelor* constă în existența externalităților care leagă industriile componente, cum ar fi: tehnologii comune, abilități, cunoștințe și intrări de materii prime (o industrie poate fi parte a mai multor *cluster* în funcție de diferite modele de externalități). Analiza *clusterelor* din diferite regiuni a dus la concluzia că economiile regionale sunt influențate de proporția *clusterelor* formate în industrii ale căror produse fac obiectul schimburilor interregionale, dependente de resurse sau industrii locale. Astfel de *cluster* modelează salariile în industriile locale și ca urmare, influențează nivelul ocupării forței de muncă și, în final, dezvoltarea regională. Cu cât *cluster*ele sunt mai puternice iar inovarea este mai diversă într-o regiune, cu atât ea are o performanță economică mai bună, numărul și domeniul în care sunt specializate *cluster*ele dintr-o regiune neavând o foarte mare în-

⁴ Porter definește *cluster*-ul ca un grup de companii interconectate, furnizori de materii prime și materiale, furnizori de servicii și instituții asociate într-un anumit domeniu, legate prin externalități de diferite categorii, aflate într-o proximitate geografică (de exemplu, serviciile financiare în New York – Wall Street, tehnologia informațională în Austin, Texas, Silicon Valley).

fluentă. De aici rezultă importanța analizelor regionale în formularea politicilor (mai ales cele care vizează competitivitatea și dezvoltarea economică) și nevoia de descentralizare. Politica națională este necesară dar nu și suficientă, determinanții performanței regionale aflându-se în regiuni (așa se explică și succesul SUA și al Germaniei care au o mai mare descentralizare economică). Din această perspectivă, politica regională trebuie concentrată asupra stimulării dezvoltării *clusterelor* formate din industrii ale căror produse fac obiectul schimburilor interregionale. Regiunile trebuie să se orienteze spre creșterea productivității *clusterelor* prin care dețin o poziție semnificativă, în loc să se îndrepte spre *cluster* “dezirabile”, consideră Porter. Este evidențiată, de asemenea, importanța dezvoltării capacității de inovare la nivel regional în beneficiul diversificării companiilor și instituțiilor care generează produse inovative.

În UE se poate observa o aglomerație excesivă a activității într-un triunghi (European Commission, 2001) delimitat de Marea Britanie (North Yorkshire), Franța (Franche-Compte) și Germania (Hamburg), în care se concentrează 33% din populație și aproape jumătate (47%) din venitul generat, acoperind numai 15% din teritoriu, spre deosebire de SUA unde activitatea este mult mai dispersată, iar dezechilibrele regionale sunt mai mici.

2. Politica de coeziune și integrarea europeană

2.1. Bazele politicii de coeziune

Obiectivul de a întări coeziunea economică și socială este menționat explicit în articolul 2 al Tratatului de la Amster-

dam (1997) și ca prim obiectiv al Uniunii. Mai mult, articolul 158 menționează coeziunea ca o precondiție a dezvoltării armonioase a UE: “pentru a promova dezvoltarea armonioasă, Comunitatea trebuie să dezvolte și să continue acțiunile care conduc la întărirea coeziunii sale economice și sociale”. Același articol accentuează faptul că, pentru stimularea coeziunii “Comunitatea trebuie să țină seama de reducerea disparităților între nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni și a rămănerii în urmă a regiunilor mai puțin favorizate sau a insulelor, inclusiv a zonelor rurale”. În același timp, articolul 159 stipulează că toate politicile comunitare, fără excepție, vor fi coordonate astfel încât să contribuie la reducerea inegalităților și la întărirea coeziunii, trebuind să-și adapteze obiectivele și acțiunile la obiectivele coeziunii economice și sociale.

Totuși, în cadrul UE există încă disparități mari între state și regiuni, iar extinderea de la 1 mai 2004, cu încă 10 state a dus la accentuarea acestora. La nivel regional, diferențele între cele 254 de regiuni NUTS 2⁵ ale UE-25, și cu atât mai mult între cele 268 regiuni ale UE-25 plus Bulgaria și România, sunt chiar mai pronunțate. Distribuția PIB pe locuitor, la nivelul regiunilor UE, desenează un model spațial bine definit: regiunile bogate sunt localizate în “Banana Europeană”, care pornește din sudul Marii Britanii, acoperă

⁵ NUTS – Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice – este o clasificare ierarhică a nivelurilor regionale, stabilită de Eurostat pentru a furniza informații comparabile asupra statelor membre UE. În 2000 existau 206 regiuni la nivel NUTS 2 (nivelul 2), iar după extinderea din 2004 există 254. Politica de coeziune a UE se aplică la nivel NUTS 2.

Benelux, Franța, și vestul Germaniei până în nordul Italiei. Zonele rămase în urmă se află toate la granița exterioară a UE-25: sudul Italiei, Spania, estul Germaniei, Portugalia și Grecia între vechile state membre, iar după extinderea de la 1 mai 2004 și regiunile din cele 10 noi state membre. În plus, se remarcă discrepanțe în nivelul de dezvoltare dintre nordul și sudul UE. Această distribuție spațială nu s-a modificat foarte mult de-a lungul timpului. Regiunile cele mai sărace în 2001 în UE-15 au fost la baza scării și în 1995 și în 1987, cu excepția Irlandei. Analizele identice sursa disparităților în deficiențele structurale ale principalilor factori care contribuie la competitivitate: dotarea insuficientă cu capital fizic și uman (infrastructură și calificarea forței de muncă), lipsa capacității de inovare, a sprijinului pentru afaceri și un nivel scăzut de protecție a mediului.

Pentru a depăși aceste deficiențe structurale și pentru a face față concurenței de pe piața internă și internațională țările și regiunile au nevoie de asistență. De aceea, politica de coeziune a UE a fost întărită acum 15 ani în perioada când a fost inițiat proiectul Pieței Unice și este cu atât mai importantă în condițiile adâncirii disparităților regionale ca urmare a extinderii către estul Europei. Obiectivul enunțat în articolul 158 al Tratatului implică nu numai evitarea creșterii divergenței între regiunile UE dar și contracararea efectelor forțelor centripete ale integrării europene și ale altor factori care contribuie la concentrarea activității în zonele centrale ale Europei în detrimentul periferiei. Fiecare pas către o integrare economică mai profundă a fost însoțit de măsuri destinate pregătirii țărilor și regiunilor rămase în urmă pentru a face față noilor provocări.

2.2 Evoluția politicii de coeziune în raport cu stadiile integrării europene

Dacă se face o analiză din punct de vedere al relației dintre progresul în integrarea economică și măsurile luate pentru întărirea coeziunii economice și sociale în istoria UE, se pot identifica *trei mari etape*. Această relație își găsește rațiunea în diferențele existente între nivelurile de dezvoltare a statelor membre și în faptul că beneficiile integrării nu sunt distribuite omogen între sectoarele industriale, statele, regiunile și grupurile sociale care iau parte la proces. Corectarea tendințelor forțelor centripete și concentrării care însoțesc procesul de integrare s-a materializat printr-o politică activă de reechilibrare a dezvoltării teritoriului UE, care, în terminologia comunitară, *s-a numit politica de coeziune economică și socială*.

O *primă etapă* se întinde între momentul adoptării Tratatului de la Roma (1957) și cel al Actului Unic European din 1986. Politica Agricolă Comună (PAC – 1962) a fost primul factor de integrare, prin cele trei principii pe care le-a promovat: piața comună, solidaritatea financiară și preferința comunitară. Primele două, în special, stabilesc caracterul integrator al PAC. Din punct de vedere al comerțului, în această etapă se remarcă punerea în aplicare a Uniunii Vamale (1968) cu stabilirea tarifului extern comun. Un alt moment important al primei etape a fost adoptarea Sistemului Monetar European, cu ocazia Consiliului European de la Paris din 1979 bazat pe participarea voluntară⁶ a statelor membre. Caracterul său integrator a fost mai mic decât al

⁶ Se remarcă rămânerea în afară a lirei englezești.

Uniunii Vamale, deși poate fi considerat predecesorul Uniunii Monetare de astăzi.

Din punct de vedere al coeziunii, au fost întreprinse puține acțiuni în această etapă de tip funcționalist. PAC poate fi considerată ca având un caracter ambivalent, fiind, pe lângă un factor integrator, și un factor de compensare care a favorizat coeziunea. Aceasta, deoarece acorda sprijin unui sector economic slab (agricultura), unui grup social defavorizat (fermierii) și teritoriilor din zonele rurale, deși distribuția ajutoarelor în cadrul sectorului a fost totdeauna criticată. Contribuția PAC, care a dispus de cea mai mare parte a bugetului comunitar, la coeziunea economică, socială și teritorială a fost limitată, deoarece o mare parte din ajutoare erau concentrate într-un număr redus de ferme.

Tot în această perioadă, în 1975 a fost creat Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDER), care avea ca scop sprijinirea regiunilor cu probleme structurale: economie nedezvoltată, declin industrial, deteriorare urbană etc. Întrucât bugetul alocat a fost destul de mic iar activitățile nu au fost corelate cu celelalte fonduri structurale, impactul FEDER a fost limitat. De la crearea sa până la reforma fondurilor structurale (sfârșitul anilor 1980), circa 85% din fondurile FEDER au fost destinate infrastructurii, iar 91% din fonduri au fost destinate regiunilor cele mai sărace din Franța, Italia, Germania, Grecia și Marea Britanie. Deși în zece ani (1975–1984) bugetul alocat FEDER a crescut de opt ori, el n-a reprezentat mai mult de o optime din bugetul PAC.

În această etapă a dominat viziunea neoclasică, unul din instrumentele care au fost utilizate în perioada războiului rece, pentru a demonstra superioritatea economiei de piață față de economia țărilor din

Europa de Est, care avea la bază planificarea centralizată. De aici provine importanța rolului acordat pieței, Tratatul renunțând la crearea unui instrument financiar regional⁷. Înființarea FEDER, pentru a sprijini aplicarea politicilor regionale ale statelor membre, necesitate care este stipulată în Tratat, a adus o schimbare a direcției. Decizia creării FEDER a venit în urma extinderii din 1973 și a nevoii compensării țărilor care au aderat la acea dată cu resurse complementare celor care le reveneau din PAC, dar alocările financiare au fost mici.

A doua etapă a integrării se încadrează între adoptarea Actului Unic European (1986) și a Tratatului de la Amsterdam (1997). Actul Unic European a dus la două procese de transformare: primul se referă la construcția pieței unice, cu libertatea de circulație a capitalului, forței de muncă, bunurilor și serviciilor, precum și libertatea de stabilire; ca o consecință, se declanșează al doilea proces care a dus la schimbări în politica regională a UE. Dezbaterile s-au orientat către aspectele privind avantajele pe care regiunile și țările mai dezvoltate le-ar obține față de cele mai puțin dezvoltate, ca urmare a adâncirii integrării economice prin crearea pieței unice, din cauza tendinței de

⁷ Conform teoriei neoclaseice, dacă un grup de economii diferă numai prin nivelul inițial al raportului dintre muncă și capital, economiile mai sărace cresc mai repede decât cele bogate, ipoteza convergenței s-ar verifica, datorită supoziției descreșterii randamentului capitalului. Dacă economiile ar diferi și prin alte aspecte, convergența ar fi condițională (așa-numita convergență condițională beta), astfel că rata de creștere a unei economii ar fi în strânsă legătură cu distanța față de starea sa de echilibru.

concentrare a activității, veniturilor și bunăstării în zonele mai dezvoltate, dinamică declanșată de integrarea mai intensă și liberalizarea forțelor pieței. *Pentru evitarea unei accentuări a divergențelor în interiorul UE, pe care le-ar fi putut provoca piața unică, a fost luată decizia de a pune în aplicare măsuri de întărire a coeziunii economice și sociale*, ceea ce a determinat reforma fondurilor structurale (efectivă din ianuarie 1989), instrumentele folosite pentru finanțarea noii politici și concentrarea intervențiilor în regiunile mai puțin dezvoltate. Relativ la teoriile convergenței și divergenței, este recunoscut, pentru prima dată, riscul ca avantajele integrării pe piața internă să nu fie distribuite echilibrat, favorizând regiunile și statele mai dezvoltate, ceea ce ar putea duce la creșterea diferențelor dintre regiunile bogate și cele sărace. De aceea se optează pentru politica de coeziune economică și socială, opțiune, care, pe lângă mecanismul de alocare a resurselor, recunoaște imposibilitatea forțelor pieței de a redistribui echitabil beneficiile dezvoltării economice care rezultă din piața internă. Reforma fondurilor structurale a însemnat o schimbare importantă a direcției politicii de coeziune. În acest context, abordarea creșterii endogene și-a găsit locul în cadrul politicii de coeziune economică și socială a UE cu scopul de a oferi sprijin regiunilor cu probleme.

Direcția deschisă de Actul Unic European și crearea pieței unice a fost urmată de Tratatul UE (Maastricht – 1992) și pregătirea Uniunii Economice și Monetare – UEM. Din punct de vedere al coeziunii economice și sociale, Tratatul de la Maastricht a adăugat Fondul de Coeziune⁸, destinat țărilor UE mai puțin dezvoltate,

respectiv Grecia, Portugalia, Irlanda și Spania, pentru a realiza criteriile convergenței nominale necesare aderării la UEM și fără a afecta tendința acestora înspre convergența reală cu celelalte țări. Din acest motiv cele patru state mai sunt cunoscute și sub denumirea de “state de coeziune”.

Avansul în privința politicii de coeziune a fost substanțial, ponderea bugetului dedicat acțiunilor structurale în bugetul Comunitar crescând de la 15,1% în 1988 la 37,7% în 1999. Totuși, se consideră că această decadă este mai cunoscută în istorie ca urmare a rezultatelor integrării în piața unică și adoptării monedei euro, decât pentru progresul în sensul convergenței reale.

A treia etapă începe o dată cu adoptarea Tratatului de la Amsterdam (concretizat financiar în Agenda 2000) și este încă în derulare. Este important de menționat că au apărut tendințe de renaționalizare a politicilor comune, în special PAC și politica de coeziune economică și socială (Sapir, 2003). Până în anul 2000, fiecare eveniment politic și fiecare val de integrare au determinat un avans cantitativ și calitativ în politica de coeziune (ponderea cheltuielilor structurale în bugetul UE a fost de 33,3% în perioada 1994-99, față de 21,7% în perioada anterioară). Dacă analizăm ponderea cheltuielilor structurale în bugetul UE, această tradiție s-a întrerupt în 1999, anul de început al UEM (Labour Asociados SLL, 2003). Mai mult, ca o consecință a Agendei 2000, pentru prima dată este impusă o limită maximă a alocărilor financiare din fondurile structurale pentru un stat membru. Regulamentul CE1260/1999, stabilește

Structurale sunt denumite instrumente structurale.

⁸ Fondul de Coeziune împreună cu Fondurile

limita la 4% din PIB statului membru beneficiar (capacitatea de absorbție macroeconomică) și reducerea semiautomată a alocării bugetare a resurselor neutilizate la sfârșitul celui de-al doilea an de la asumarea angajamentelor financiare. Dacă înainte era posibilă reprogramarea bugetului necheltuit, în perioada actuală resursele nefolosite nu se mai pot recupera, fiind preluate definitiv la bugetul UE. În 2006, acțiunile structurale au o pondere de 32,3% din bugetul Comunitar, mai puțin decât atunci când a fost adoptată Agenda 2000 (33%).

Pe lângă motivele politice și financiare ale statelor membre, apariția evidențelor empirice care susțin existența convergenței reale (în privința valorii PIB pe locuitor) între state și mai puțin între regiuni a provocat o reducere a interesului față de politica de coeziune. Pe de altă parte, extinderea UE cu un număr mare de state, cu niveluri scăzute de dezvoltare, a determinat scăderea mediei PIB pe locuitor a UE cu 10% în cazul aderării celor 10 noi state membre și cu 13% în cazul lărgirii cu 12 state. De aceea, CE a propus continuarea sprijinului acordat prin politica de coeziune în perioada 2007-2013 cu precădere regiunilor Obiectiv 1.

3. Contribuția instrumentelor structurale la convergența statelor de coeziune

Cea mai mare parte a fondurilor structurale este cheltuită, conform principiului concentrării teritoriale, în scopul susținerii dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor Obiectiv 1 al căror PIB pe locuitor (măsurat în PPS) este mai mic decât 75% din media UE. Deoarece prin-

cipalele beneficiare au fost cele *patru state de coeziune*, cărora le-a revenit 47% din bugetul fondurilor structurale, la care se mai adăugă și fondul de coeziune, ne vom concentra analiza asupra lor.

3.1 Nivelul intervențiilor politicii de coeziune în regiunile Obiectiv 1

Accesul statelor membre la fondurile structurale se fundamentează pe o planificare multianuală a asistenței din partea UE. În cazul regiunilor Obiectiv 1, fiecare stat eligibil a elaborat așa-numitul “Cadru de Sprijin Comunitar” (CSC) pentru perioade cuprinse între cinci, șase și șapte ani, corespunzătoare fiecărui ciclu de programare. CSC este completat de programe operaționale regionale și naționale multiregionale (sectoriale) dedicate unor domenii prioritare. Aceste programe sunt aprobate de CE în consultare cu statul membru respectiv și, eventual, cu nivelul guvernamental regional. Din 1989 până în 2000, o proporție de aproximativ 75-80% din fondurile structurale și cofinanțarea națională aferentă acestora a fost dedicată programelor naționale și interregionale, restul revenind programelor regionale specifice. Începând cu perioada de programare 2000-06, Portugalia și sudul Italiei s-au orientat spre măsuri regionale, alocând mai mult de 40% din fonduri programelor regionale.

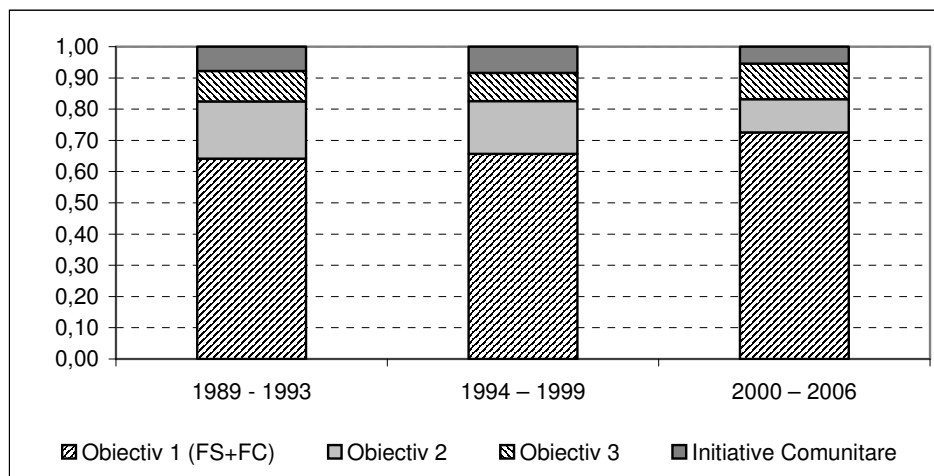
Până în prezent s-au încheiat două perioade de programare, iar cea de-a treia este în curs de desfășurare⁹.

Bugetul alocat *fondurilor structurale* a crescut continuu pe parcursul celor trei

⁹ Cele trei perioade de programare sunt: 1989–1993 (Delors I); 1994–1999 (Delors II); 2000–2006 (Agenda 2000).

perioade de programare, între 1989 și 1999 sporind de la 0,27% la 0,46% din PIB UE. Sprijinul UE pentru regiunile Obiectiv 1 reprezintă, în perioada 1989–99, în medie 1,74% din PIB acestor regiuni. În regiunile cele mai sărace, cum sunt regiunile periferice ale Portugaliei din arhipelagul Azore și Madeira, în anumiți ani, acest indicator a depășit 5%.

În prezent, fondurile structurale și de coeziune dețin aproximativ o treime din bugetul UE. Politica regională, care redistribuie fondurile spre regiunile rămase în urmă, a fost concentrată în regiunile Obiectiv 1, către care au fost orientate mai mult de două treimi din acestea (Figura 1).



Sursa: European Commission (1996, 2004) și calcule proprii.

Figura 1: Distribuția fondurilor structurale și de coeziune pe obiective, 1989-2006

Concentrarea fondurilor structurale și de coeziune în zonele mai puțin dezvoltate ale Comunității a însemnat un sprijin de-a lungul anilor 1990 cuprins între 3 și 3,5% din PIB în cazul Portugaliei, între 2,5 și 3,0% în cazul Greciei și Irlandei și între 2 și 3% în majoritatea regiunilor Obiectiv 1 din Italia și Spania (CE, 2000). În termeni absoluți, Spania este beneficiara celei mai mari contribuții din partea fondurilor structurale, în ultimele două perioade de programare. În același timp,

ca o consecință a concentrării fondurilor în regiunile Obiectiv 1, a crescut nivelul mediu al cheltuielilor pe locuitor, iar țările mai puțin prospere au primit mai mult sprijin structural pe locuitor decât țările mai bogate. Între statele de coeziune, cel mai mare nivel al fondurilor pe locuitor s-a înregistrat în Irlanda, în primele două perioade de programare și în Portugalia, în cea de-a treia perioadă.

În urma creșterii concentrării geografice în zonele dezavantajate (o prioritate a

Agendei 2000) în perioada 2000-2006, Obiectivul 1 și 2 acoperă 41% din populația UE. Acesta este cel mai ridicat grad de concentrare de la reforma fondurilor structurale, obținut prin aplicarea strictă a criteriului de eligibilitate pentru Obiectivul 1¹⁰ și introducerea de limite pentru populația eligibilă pentru Obiectivul 2, în fiecare stat membru. În regiunile Obiectiv 1, acoperirea populației a scăzut de la 24,6% în 1999 la 22,3% în perioada 2000-06 (fără regiunile în tranziție).

Pe lângă concentrarea geografică, *concentrarea cheltuielilor în anumite domenii, sau așa-zisa concentrare tematică*, a constituit o altă modalitate de a crește impactul fondurilor comunitare. Această concentrare trebuie să reflecte atât factorii care determină creșterea economică și competitivitatea, cât și prioritățile politice ale UE. Orientarea cheltuielilor, în cazul regiunilor Obiectiv 1 către zone de intervenție care generează o creștere endogenă durabilă, așa cum consideră majoritatea economiștilor, se face înspre trei domenii prioritare din perspectiva coeziunii: îmbunătățirea infrastructurii, dezvoltarea resurselor umane și investițiile productive. Acestea din urmă includ și sprijinirea inovării și a transferului tehnologic, precum și dezvoltarea resurselor umane din domeniu.

Nu trebuie să pierdem din vedere faptul că ajutorul comunitar este complementar acțiunilor statului membru și

nu înlocuiește investițiile pe care acesta le face din bugetul național, contribuind la sporirea resurselor financiare destinate intervențiilor structurale ale statului respectiv. Astfel, respectarea *principiului adiționalității*, care impune menținerea cheltuielilor publice naționale alocate intervențiilor structurale la același nivel mediu cu cel al perioadei anterioare de programare, a contribuit la creșterea valorii alocate investițiilor cu 40 – 50% în perioada de programare 1994-99, față de 1989-93. În statele de coeziune, creșterea acestora a fost semnificativă (cu 66% în Irlanda, 24% în Grecia și 18% în Portugalia). În câteva state, cheltuielile publice au scăzut, ca de exemplu în Germania cu 20%, în Spania cu 2%, dar nu se poate spune că acestea au abdicat de la principiul adiționalității întrucât, în perioada 1989-93, au alocat un volum foarte mare din fondurile naționale pentru intervențiile de acest tip.

În general, fondurile structurale au un efect de antrenare semnificativ, determinând menținerea cheltuielilor publice la nivel înalt. Pe lângă adiționalitate, cerința de a *cofinanța fondurile comunitare*¹¹ din surse naționale sporește, de asemenea,

¹⁰ Pentru a continua să beneficieze de sprijinul fondurilor structurale și în perioada 2000-06, Irlanda a împărțit teritoriul său în două regiuni NUTS 2: Border Midlands and Western, care este regiune Obiectiv 1 și Southern and Eastern, care a fost regiune în tranziție, ieșind complet din Obiectivul 1, la sfârșitul anului 2005.

¹¹ Adiționalitatea reprezintă fondurile publice naționale (bugetare sau sub forma unor credite obținute de la instituțiile financiare internaționale) alocate cheltuielilor structurale și, conform regulamentelor CE, nu trebuie să scadă sub nivelul mediu anual al cheltuielilor publice similare din perioada de programare anterioară, fiind complementare investițiilor finanțate din fondurile structurale și de coeziune. Cofinanțarea reprezintă contribuția națională din fonduri publice și/sau private exprimată ca procent (considerat ca obligație minimă) față de nivelul fondurilor structurale și de coeziune alocate unui stat membru.

fondurile disponibile pentru investiții. Pentru fiecare euro contribuție de la fondurile structurale în regiunile Obiectiv 1, efectul de antrenare a fondurilor publice a fost în perioada 1994-99, în medie, de 0,6 euro. La acestea s-au adăugat *fonduri private*, dar în statele de coeziune nivelul lor a fost relativ scăzut (Tabelul 1), spre deosebire de Austria, Germania, Olanda și Belgia unde s-au situat între 3,8 și 1,2 euro pentru fiecare euro din fondurile structurale. Aceste diferențe reflectă natura intervențiilor, care în statele de coeziune au fost orientate către infrastructură și resurse umane. Prin natura lor, astfel de intervenții atrag contribuții private mai mici decât cele care sprijină dezvoltarea afacerilor. În medie, investițiile private au avut o pondere de 18% în cheltuielile totale din regiunile Obiectiv 1, față de 40% în cele de Obiectiv 2, ceea ce corespunde concentrării mai mari pe dezvoltarea afacerilor în Obiectivul 2. În medie, cheltuielile planificate pentru perioada 2000–

2006 indică o proporție asemănătoare pentru fondurile publice atrase și una mai scăzută în ceea ce privește fondurile private, deși în cazul celor patru state de coeziune se observă o creștere a contribuției fondurilor private, exceptând Irlanda unde ponderea fondurilor structurale alocate mediului de afaceri a scăzut în favoarea sprijinului pentru infrastructură.

Una dintre modalitățile de finanțare a investițiilor publice este implicarea sectorului privat prin crearea Parteneriatelor de tip Public-Privat (PPP), care pot asigura furnizarea de servicii eficiente. Oricum, intervenția publică nu se recomandă în cazul proiectelor de investiții cu o bună rată a rentabilității, evitându-se astfel ca fondurile publice să contribuie la reducerea costurilor capitalului sectorului privat. Aceasta este în concordanță și cu rațiunea politicii de coeziune de a interveni acolo unde piața nu poate determina un grad corespunzător de atractivitate a proiectelor, în ciuda necesității lor sociale.

Tabelul 1: Efectul de antrenare al fondurilor structurale asupra fondurilor publice și private, în statele de coeziune, în perioadele 1994-1999, 2000-2006

	1994 – 1999*		2000 – 2006	
	Fonduri publice naționale per euro FS	Fonduri private per euro FS	Fonduri publice naționale per euro FS	Fonduri private per euro FS
Grecia	0,52	0,28	0,50	0,48
Irlanda	0,43	0,34	0,76	0,25
Portugalia	0,42	0,30	0,60	0,46
Spania	0,51	-	0,52	0,04

Notă: * Pe baza cheltuielilor efectuate 1994-2000; pentru perioada 1994-1999 în Spania fondurile publice naționale includ și fondurile private.

Sursa: European Commission, 2004.

Cheltuielile structurale sunt suplimentate și de *împrumuturile acordate de Banca Europeană de Investiții – BEI*. Din totalul împrumuturilor, în UE15, în jur de jumătate au fost direcționate către regiunile Obiectiv 1 în toate perioadele de programare (Tabelul 2). În perioada 2000-2002, peste o treime (35%) din împrumuturi au fost alocate infrastructurii de

transport. Deși o parte relativ scăzută a fost destinată investițiilor în dezvoltarea capitalului uman, în aceeași perioadă, fondurile BEI au crescut semnificativ (aproximativ de trei ori în 2002 față de 2001), sporind contribuția acestora la reducerea diferențelor între oferta sistemului de educație și formare profesională și cerințele pieței muncii.

Tabelul 2: Împrumuturile BEI angajate în perioada 1989 – 2002

	(miliarde euro)		
	1989-1993	1994-1999	2000-2002
Total împrumuturi în UE 15	70,9	128,9	95,3
Dezvoltare regională	47,2	86,7	59,3
Media anuală, din care	9,4	14,4	19,8
- Obiectiv 1	5,0	6,8	10,5
- Obiectiv 2	3,4	5,5	6,6
- Mixt și altele	1,0	2,1	2,7

Sursa: BEI și Comisia Europeană.

Pe lângă fondurile structurale alocate statelor Obiectiv 1, în perioada 1993-99, cele patru state cu un PNB mai mic decât 90% din media UE15 au beneficiat de 15,5 miliarde euro (în prețuri 1994), iar în perioada 2000-2006, de aproximativ 18 miliarde euro (în prețuri 1999) din partea *Fondului de Coeziune*. Aceste fonduri au fost împărțite aproximativ egal pe cele două priorități, infrastructura de transport și mediu, cu un accent suplimentar în favoarea mediului în perioada 1993-1999¹².

3.2. Prioritățile finanțate prin instrumentele structurale

Efortul financiar al instrumentelor structurale în țările de coeziune a fost semnificativ în termeni macroeconomici. Cea mai mare contribuție s-a înregistrat în perioada 1994-99, fiind echivalentul a 1,5% din PIB în cazul Spaniei, 3% în cel al Greciei și 3,3% în cel al Portugaliei. Se estimează că acestea au contribuit cu 6,7% la totalul investițiilor în Spania, cu 14,2% în Portugalia și 14,6% în Grecia. Spre deosebire de acestea, în Irlanda contribuția maximă a fondurilor comunitare s-a înregistrat în perioada 1989-93,

¹² Excepție face Grecia în care transporturile au fost prioritare.

fiind de 2,5% din PIB, în timp ce contribuția la formarea capitalului fix a fost cea mai mare dintre statele de coeziune și anume de 15% (European Commission, 2001).

Pe parcursul perioadelor de aplicare a programelor sprijinite prin fondurile structurale, acestea au fost alocate celor trei domenii determinate ca urmare a concentrării tematicе, așa cum am arătat în capitolul anterior.

Ponderea *investițiilor în infrastructură*, în statele Obiectiv 1, a crescut la 41% în 2000-2006, față de aproape 30% în perioada anterioară. Aproximativ jumătate au fost orientate către rețelele de transport, cu o concentrare mai mare în țările de coeziune. Dacă se adaugă și Fondul de Coeziune, atunci ponderea infrastructurii reprezintă mai mult de 50% din totalul alocațiilor pentru regiunile Obiectiv 1. Fondul de Coeziune în domeniul transporturilor a sprijinit cu precădere investițiile în căile ferate (European Commission, 1999), spre deosebire de fondurile structurale care s-au concentrat pe infrastructura rutieră. După anul 2000 fondurile structurale au urmărit dezvoltarea echilibrată a tuturor modurilor de transport și reducerea impactului negativ asupra mediului, crescând ponderea investițiilor în căile ferate de la un sfert, la aproape o treime (29,4%).

Spre deosebire de infrastructură, ponderea *investițiilor în resursele umane* a scăzut de la 24,5% în 1994-99, la 23% în perioada actuală, prioritate sporită fiind acordată politicilor active pentru piața muncii și întăririi sistemelor de educație (în special în sudul Italiei și în Portugalia). Fondul Social European alocat regiunilor Obiectiv 1 în perioada 1994-99 a contribuit la restructurarea și extinderea serviciilor publice de ocupare

în Grecia, Irlanda și Portugalia.

A scăzut și ponderea *investițiilor productive*, de la 41% la aproape 34%, ca urmare a regulilor stricte aplicate ajutoarelor directe¹³ pentru industrie.

O schimbare calitativă în orientarea sprijinului comunitar, în perioada 2000-06, o aduce contribuția fondurilor structurale la *îmbunătățirea protecției mediului*, având o pondere de 12,8% în totalul investițiilor din regiunile Obiectiv 1 față de 8% în perioada anterioară. În perioada 1994-99 fondurile destinate protecției mediului au fost orientate înspre îmbunătățirea sistemelor de furnizare a apei potabile și îmbunătățirea calității apei, precum și spre tratarea apelor uzate. Mai presus de efectele imediate asupra calității vieții celor din zonele dezavantajate, investițiile în protecția mediului au adus beneficii mai largi, legate de respectarea și aplicarea directivelor comunitare (Irlanda a atins standardele impuse de directiva asupra apei potabile în 1999), reducerea constrângerilor asupra dezvoltării agriculturii, industriei și turismului, precum și recunoașterea necesității existenței politicilor integrate de mediu (Grecia). În perioada 2000-2006, investițiile destinate protecției mediului au sprijinit în special managementul deșeurilor și tratarea apelor uzate. În același timp, protecția mediului înconjurător a devenit una din temele orizontale, ea trebuind să fie avută în vedere în orice intervenție a fondurilor structurale.

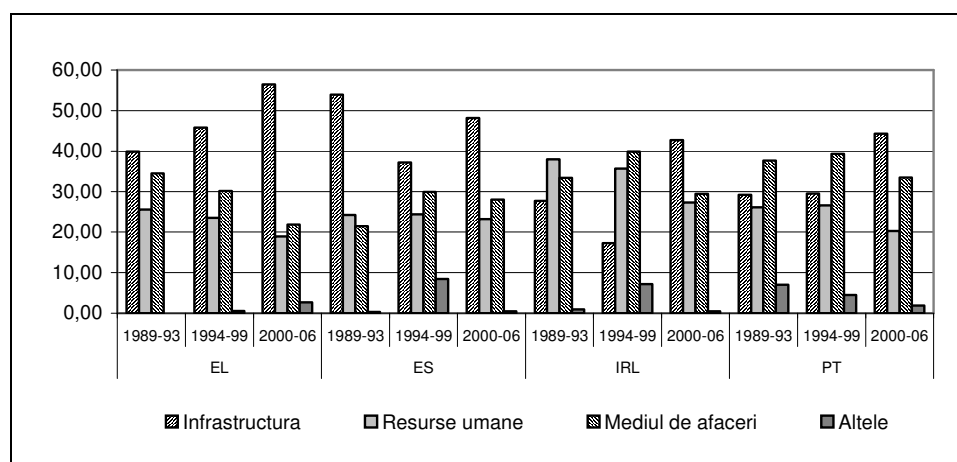
O contribuție calitativă la *dezvoltarea societății informaționale* aduc și fondurile structurale, cu o pondere de 3,5% în perioada 2000-2006. Răspândirea *tehnologiei informaționale și de comunicare* (TIC) a

¹³ Aflate sub incidența politicii de concurență și a reglementărilor privind ajutorul de stat.

deschis noi posibilități de dezvoltare regiunilor dezavantajate, în special prin oferirea de posibilități de amplasare pentru investiții ca urmare a diferențelor în privința costurilor și accesului la piețe. Creșterea fondurilor alocate acestui domeniu în perioada 2000-2006 reflectă prioritatea acordată contribuției la realizarea obiectivelor Strategiei Lisabona și inițiativei *eEurope*. Printre primele 20 de regiuni cu cele mai mari cheltuieli TIC pe locuitor, majoritatea sunt regiuni Obiectiv 1 care au considerat TIC o investiție strategică pentru dezvoltarea lor.

În statele de coeziune se constată o distribuție neuniformă a investițiilor sus-

ținute prin instrumentele structurale pe cele trei domenii prioritare (Figura 2), fiecare țară susținând cu preponderență un domeniu sau altul. Investițiile în infrastructura de transport și protecția mediului au fost preferate în Spania și Grecia pe parcursul tuturor perioadelor de programare. Sprijinirea dezvoltării afacerilor (inclusiv turismul) a fost principala axă prioritară pentru Portugalia în prima perioadă de programare și pentru Portugalia și Irlanda în cea de-a doua. Dezvoltarea resurselor umane a constituit domeniul principal sprijinit de Irlanda în prima și a doua perioadă de programare.



Sursa: European Commission, 2001 și 2004.

Figura 2: Structura investițiilor din fondurile structurale în statele de coeziune

În ceea ce privește activitatea de *Cercetare, Dezvoltare Tehnologică și Inovare (CDTI)* desfășurată de statele membre, disparitățile înregistrate sunt mai mari decât între veniturile pe locuitor (European Commission, 2005c). Concentrarea acestor

activități în regiunile cele mai dinamice a constituit elementul cheie pentru creșterea economică, competitivitate și ocuparea forței de muncă în statele UE. Se constată o dependență a regiunilor mai slab dezvoltate și, în consecință mai puțin di-

namice, de fondurile comunitare. Această tendință este rezultatul nivelului scăzut al cheltuielilor pentru CDTI, al concentrării pe cercetarea guvernamentală în locul stimulării cererii sectorului privat pentru inovare, al resurselor insuficiente pentru menținerea infrastructurii existente și al concentrării activității de cercetare în orașele capitală (Lisabona, Atena, Dublin). Țările care au avut succes în utilizarea fondurilor structurale, cum ar fi Irlanda și Spania, au concentrat asistența către cercetarea în cadrul companiilor, inclusiv pentru pregătirea cercetătorilor. Diseminarea informațiilor a fost un alt factor care a contribuit la întărirea legăturii dintre sectorul public de cercetare și companiile private. În perioada 2000-06 au fost sprijinite construirea de noi capacități de cercetare, dar și formularea de strategii regionale pentru orientarea cercetării-dezvoltării spre nevoile locale de dezvoltare. Cu toate acestea, se pare că investițiile în centre de cercetare au fost prea mari, față de nevoile reale și de potențialul local/regional, ceea ce a dus la utilizarea sub capacitate a centrelor nou create. Există totuși și exemple de succes, în special în Irlanda și țările nordice.

Analiza corelației dintre prioritățile *Strategiei Lisabona*¹⁴ și cele ale *fondurilor structurale* reliefează câteva elemente interesante, inclusiv faptul că obiectivele lor se întrepătrund adesea¹⁵. Astfel, fon-

durile structurale contribuie la susținerea creșterii economice, obiectiv central al *Strategiei Lisabona*, prin activarea potențialului neutilizat al zonelor slab dezvoltate și reducerea congestionării activității în aglomerările industriale. *Strategia Lisabona*, la rândul său, susține nevoia compromisului identificat de evidențele empirice dintre creșterea economică și echitate. Gradul de concordanță dintre obiectivele celor două este mai mare în regiunile mai prospere față de cele mai puțin dezvoltate. Complementaritatea crește însă, dacă se iau în calcul investițiile în transporturi și energie, parte a *Strategiei Lisabona* reînnoite (martie 2005) și noile orientări propuse de CE (European Commission, 2005b) pentru aplicarea strategiei. În plus, sistemul descentralizat de punere în practică a programelor finanțate din fondurile structurale poate asigura o mai mare sinergie între obiectivele globale ale *Strategiei Lisabona* și nevoile și condițiile specifice ale regiunilor. Mai mult, se poate asigura însușirea strategiei de către regiuni. Principala contribuție a fondurilor structurale la realizarea obiectivelor *Strategiei Lisabona* vizează concentrarea tematică pe priorități specifice, care să influențeze competitivitatea regională și promovarea învățării prin schimburile de experiență între regiuni ca modalitate de creare și întărire a sistemelor de inovare regionale.

Alocarea *rezervei de performanță*¹⁶, o

¹⁴ Agenda Lisabona a fost adoptată de statele membre în anul 2000 și are ca obiectiv strategic pentru următorul deceniu ca UE să devină cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere capabilă de creștere economică durabilă, cu locuri de muncă mai numeroase și de calitate și cu o coeziune socială sporită.

¹⁵ "Thematic Evaluation of the Structural

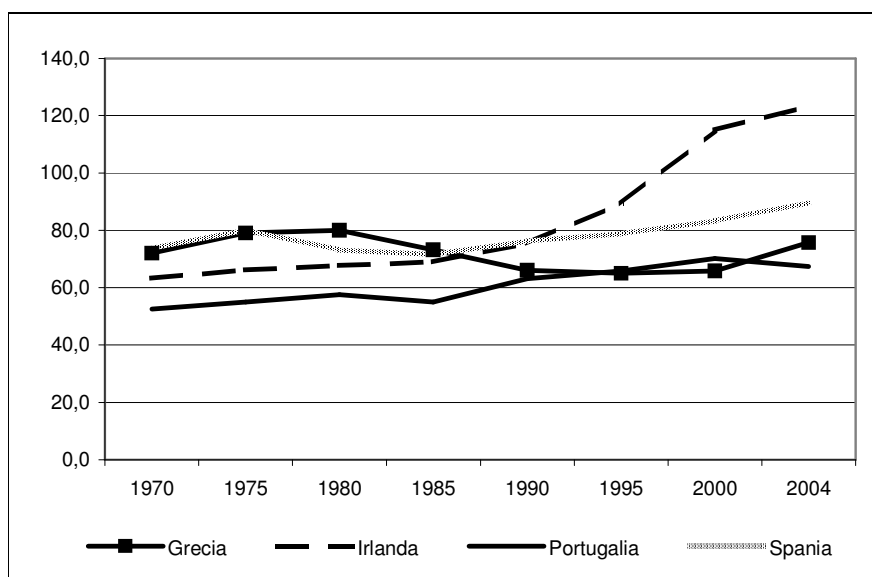
Funds' Contributions to the Lisbon Strategy" publicată de Institutul Tehnologic Danez, februarie 2005.

¹⁶ Regulamentul Consiliului (EC) Nr. 1260/1999 privind Fondurile Structurale prevede, la articolul 7(5), că 4% din fondurile structurale alocate unui stat membru constituie „rezerva de performanță”, care

inovație a perioadei de programare 2000-06, după evaluarea la jumătatea perioadei de desfășurare a programelor, a permis statelor membre să realoce fondurile pentru consolidarea priorităților Strategiei Lisabona. Programele din regiunile Obiectiv 1 au folosit aceste resurse pentru educație și formare profesională, pentru proiectele tradiționale precum cele din transporturi și alte tipuri de infrastructură, dar au existat state care au acordat o mai mare prioritate cercetării și inovării (Spania și Portugalia).

3.3 Creșterea economică și convergența reală

În ciuda unor progrese vizibile înregistrate de statele de coeziune, diferențele regionale în ceea ce privește nivelul de dezvoltare economică se mențin ridicate. Cu excepția Irlandei unde convergența a fost deplină, depășind cu mult media UE15, grupul țărilor de coeziune nu a reușit o apropiere semnificativă de media comunitară, Portugalia și Grecia fiind cele mai sărace state din UE-15 (Figura 3).



Notă: * UE-15 = 100.

Sursa: Eurostat, *Statistical Annex of European Economy* (Spring 2005) și prelucrări proprii.

Figura 3: Evoluția PIB pe locuitor (în PPS)* în statele de coeziune, 1970–2004

va fi alocată (în conformitate cu articolul 44) după evaluarea de la jumătatea perioadei de implementare (2003), și nu mai târziu de 31 martie 2004. Alocarea se va face de către CE în strânsă consultare cu statele membre implicate, în cadrul fiecărui

obiectiv, ținând cont de caracteristicile instituționale specifice și programărilor corespondente, la programele operaționale sau prioritățile acestora care sunt considerate de succes.

Cu toate acestea, se poate spune că asistența fondurilor structurale a avut un efect vizibil asupra creșterii economice în statele de coeziune, contribuind la reducerea ecartului față de media UE-15 a nivelului PIB pe locuitor, acesta din urmă crescând de la 56% în 1986 la 62% în 1989¹⁷ și la 69% în 2000¹⁸.

În analiza convergenței (reale) putem face diferența între convergența statelor față de media comunitară (convergența către exterior), convergența regiunilor mai puțin dezvoltate față de cele mai dezvoltate și convergența regională internă a fiecărui stat (numită convergența către interior).

3.3.1 Evaluări ale Comisiei Europene

Între 1991-2002 analiza convergenței *între statele membre (convergența către exterior)* indică în toate cele patru state de coeziune o creștere economică mai mare față de restul UE (media UE-15 a fost de 2% anual). Astfel, în cazul Portugaliei a fost cu 0,2 puncte procentuale mai mare, în cazul Greciei și Spaniei cu 0,5 puncte procentuale, iar în cazul Irlandei, cu 4,5 puncte procentuale.

Simulările realizate de CE folosind modelul Hermin¹⁹ au arătat că intervenții-

le finanțate din fondurile comunitare au contribuit la convergență prin efectul de sporire a cererii și de întărire a părții de ofertă a economiei. La nivelul anului 1999 față de 1994, analizele CE au relevat contribuția fondurilor structurale la creșterea PIB pe locuitor în termeni reali de 1,4% în cazul Spaniei, de 2,2% în cazul Greciei, de 2,8% al Irlandei și de 4,7% în cazul Portugaliei. Se estimează că intervențiile structurale au avut efectul cel mai pronunțat asupra producției industriale în Portugalia, acesta conjugându-se cu influența fluxurilor de investiții străine directe, cam în aceeași măsură ca în cazul Irlandei la sfârșitul anilor 1980. Investițiile în infrastructură

și Spania. Modelul include mecanisme care se bazează pe teoria creșterii endogene surprinzând impactul fondurilor structurale pe termen lung asupra ofertei și impactul pe termen scurt asupra cererii (de tip keynesian). Pentru simplificarea încadrării diferitelor măsuri finanțate din fondurile structurale, modelul folosește trei categorii de investiții: în infrastructură, în resursele umane și investiții productive destinate sectorului privat. Utilizează în calcul nivelul anual al investițiilor publice din fondurile structurale și cofinanțarea națională aferentă (în proporție de 60/40%). Valoarea totală a investițiilor, calculată în euro, convertită în prețuri curente, considerând o rată a inflației de 2%, se împarte pe cele trei categorii de investiții. Variabilele folosite în cadrul modelului sunt încadrate în trei blocuri: unul pentru analiza părții de ofertă care include rezultatele (producție, servicii), intrările factorilor de producție, salariile, nivelul prețurilor, oferta de forță de muncă, șomajul, productivitatea; al doilea bloc se referă la partea de absorbție care include consumul privat și public, variația stocurilor; iar al treilea, distribuția veniturilor publice și private.

¹⁷ Cele mai scăzute valori pentru 1986 și 1989 înregistrate în Portugalia.

¹⁸ Cea mai scăzută valoare, corespunzătoare Greciei.

¹⁹ Modelul Hermin este aplicat la analiza impactului fondurilor structurale la nivel național și regional, permițând izolarea efectului acestora asupra creșterii economice. Are la bază un model corespunzător unei economii mici, deschise, fiind dezvoltat prima dată pentru cazul Irlandei, dar a fost utilizat ulterior și pentru Grecia, Portugalia

și capital uman au crescut semnificativ în 1999, fiind cu 24,8% mai mari în Portugalia, cu 18,1% în Grecia, cu 9,1% în Spania și cu 1,1% în Irlanda.

Pe fondul unei ameliorări generale a performanțelor privind productivitatea muncii datorată evident influenței fondurilor structurale, statele de coeziune au avut, totuși, abordări și evoluții diferite. Astfel, în perioada 1994-1999, Portugalia, care se caracterizează prin concentrarea capacităților de producție în industrii bazate pe folosirea intensivă a forței de muncă, a înregistrat o creștere aproape dublă a productivității (6,6%) față de creșterea ocupării forței de muncă (3,7%). În aceeași perioadă, Irlanda, care a direcționat cu precădere fondurile structurale spre susținerea resurselor umane, în special prin politicile active de ocupare a forței de muncă, a fost marcată de o tendință inversă, productivitatea crescând, în medie, cu doar 2,2%, în timp ce ocuparea a înregistrat o rată medie de creștere de 4,7%.

Politica de coeziune și integrarea economică europeană au stimulat atragerea investițiilor străine directe (ISD). În perioada 1999-2001, în UE-15 ISD au reprezentat 6,9% din PIB, singurul stat de coeziune care a înregistrat valori peste această medie fiind Irlanda, cu un volum al ISD de 20,7% din PIB. În celelalte trei state, media a fost de 4,3% în Portugalia, 1,5% în Spania și doar 0,9% în Grecia. Diferențele dintre statele de coeziune, în privința atragerii ISD și a creșterii PIB pe locuitor, reflectă gradul mai mare de deschidere al economiilor Irlandei și Portugaliei față de cele ale Greciei și Spaniei. Spania, cu cea mai mare piață națională dintre aceste state, se evidențiază și prin concentrarea a circa 70% din volumul ISD în regiunea Madridului.

În același timp, sprijinul structural a

încurajat sporirea schimburilor comerciale dintre statele de coeziune și alte părți ale UE, acestea dublându-se în ultimul deceniu. Aproximativ un sfert din cheltuielile cu caracter structural se întorc în restul Uniunii sub forma importurilor de echipamente și utilaje.

Pe de altă parte, intervențiile asupra infrastructurii de transport prin fondurile structurale și de coeziune au avut ca efect localizarea industriilor datorită creșterii atractivității regiunilor asistate (European Commission, 2004). În acest fel s-au redus costurile de producție, atât prin timpul mai redus de călătorie, dar și printr-o productivitate mai ridicată care a rezultat din întărirea părții de ofertă a economiei determinând în final creșteri ale PIB. Totodată, studii recente arată că intervențiile finanțate din fondurile structurale pot influența localizarea activităților de cercetare-dezvoltare, stimulând amplasarea lor în regiunile asistate, ceea ce ar contribui la distribuția mai egală a oportunităților de dezvoltare de-a lungul UE.

Referitor la *convergența regiunilor mai puțin dezvoltate față de cele mai dezvoltate*, analizele econometrice privind creșterea reală a PIB pe locuitor la nivelul celor 197 regiuni NUTS 2 ale UE în perioada 1980-2001 evidențiază tendința de creștere a PIB pe locuitor în fiecare din cele trei subperioade analizate (European Commission, 2004), respectiv 1980-1988, 1988-1994, 1994-2001. Această tendință, denumită și *convergența beta*, s-a înregistrat atât în cadrul grupului regiunilor Obiectiv 1, dar și între regiunile Obiectiv 1 și restul UE. Mai mult, *regiunile cu cel mai scăzut nivel al PIB pe locuitor (Obiectiv 1) au crescut cel mai rapid de la introducerea fondurilor structurale în 1988.*

Analiza arată și scăderea disparităților

regionale evidențiate prin nivelul PIB pe locuitor (măsurată prin variația logaritmului PIB pe locuitor în regiuni) pentru perioada 1980 – 2001 (convergența sigma), înregistrându-se totuși o scădere mai redusă în subperioada 1994-2001²⁰. De asemenea, regiunile Obiectiv 1 au înregistrat un avans, în ceea ce privește PIB pe locuitor, către media UE.

Totodată, analizele empirice confirmă creșterea ocupării forței de muncă și a productivității în regiunile Obiectiv 1, față de media UE-15. De la mijlocul anilor 90, această creștere a fost mai mare decât în restul UE, iar convergența a fost mai pronunțată în regiunile mai puțin prospere (European Commission, 2004). S-a înregistrat și o reducere a diferențelor de productivitate dintre regiunile cele mai dezavantajate din statele de coeziune și restul UE, conturând o bază solidă pentru creșterea PIB pe locuitor și a continuării procesului de convergență.

Analizele indică existența unei legături direct proporționale între nivelul fondurilor structurale pe locuitor și ritmul de creștere. Astfel, regiunile care au primit mai multe fonduri pe locuitor, au înregistrat o creștere mai mare și invers²¹. Cu toate acestea se constată o creștere mai scăzută comparativ cu ponderea ajutorului structural în PIB. În Spania, în schimb, creșterea a fost mai mare decât

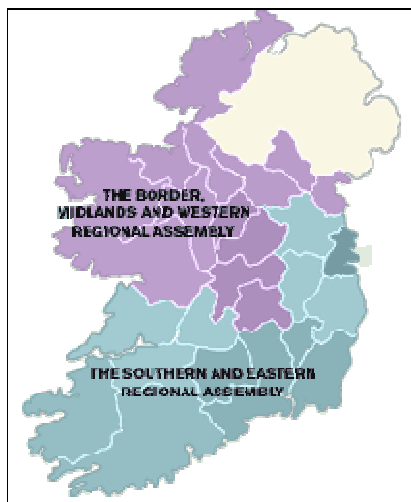
nivelul ajutorului structural, ceea ce reflectă influența economiei naționale aflate în progres.

În ceea ce privește *convergența către interior*, unii autori susțin (Williamson, 1965) că în etapele inițiale disparitățile regionale, evidențiate prin diferențele între nivelul PIB pe locuitor, tind să crească, întrucât creșterea la nivel național se face într-un ritm ridicat. Din această perspectivă, creșterea la nivel național rezultă ca efect al activității economice concentrate în special în orașele mari. Ca urmare, primele stadii ale unei economii în dezvoltare sunt caracterizate de *conflictul dintre convergența națională și cea regională*. Pe parcursul anilor 1990, disparitățile regionale înregistrate în interiorul statelor de coeziune nu s-au schimbat prea mult, deși creșterea la nivel național a fost mai mare decât media UE, cu excepția Irlandei, unde activitatea economică s-a concentrat și mai mult în jurul Dublinului. Necesitatea compromisului între convergența națională și cea regională impune noilor state membre să decidă în ce măsură vor sprijini, pe termen scurt, *creșterea mai accentuată la nivel național sau reducerea disparităților regionale*. În unele cazuri, ajutorul structural a favorizat convergența națională, cum este cazul Irlandei, în altele, el a contracara efectele polarizării activității economice, cum s-a întâmplat în Spania. Experiențele de până acum arată că existența unui compromis între convergența națională și cea regională depinde de distribuția activității economice și a localităților pe teritoriul țării respective.

²⁰ Convergența beta nu implică neapărat convergența sigma, deoarece este posibil ca regiunile cu cel mai scăzut nivel al PIB pe locuitor să crească mai repede decât media, fără ca disparitățile regionale să se reducă.

²¹ Majoritatea regiunilor care au primit mai multe fonduri pe locuitor în perioada 2000-2006 se află în Grecia și Portugalia, iar în perioadele anterioare de programare, în Irlanda.

Caseta 1: Studiu de caz – Factorii care au contribuit la dezvoltarea economică a Irlandei



Deși cele patru state de coeziune au făcut progrese în ceea ce privește dezvoltarea economică, ele au avut rate diferite de creștere, rezultatele obținute de Irlanda fiind remarcabile. Prin concentrarea fondurilor structurale mai mult pe capitalul uman decât pe infrastructură, Irlanda poate fi un bun exemplu de analizat și prin prisma teoriilor de creștere endogenă, cu promovarea deliberată a acumulării de cunoștințe.

Irlanda a aderat la UE în anul 1973, o dată cu începutul crizei petrolului care a marcat și sfârșitul unei perioade înfloritoare pentru Europa. Deși a aderat cu mult înaintea celorlalte state de coeziune^a, între 1973 și până spre

sfârșitul anilor 1980, aderarea la UE nu a înregistrat un impact semnificativ asupra dezvoltării sale. De altfel, perioada a fost caracterizată de un declin al rezultatelor politicilor macroeconomice în toate statele de coeziune și o funcționare defectuoasă a pieței muncii, în special în Irlanda.

În intervalul 1974-86, deși rata de creștere a productivității a scăzut, ea a rămas peste media UE. Aceasta nu s-a reflectat într-o creștere corespunzătoare a veniturilor pe locuitor din cauza reducerii ratei ocupării forței de muncă, ceea ce a contribuit la performanța scăzută în sensul convergenței. Spre sfârșitul anilor 1970 se înregistrează un val de creșteri salariale (cu 59% în perioada 1973-87, în timp ce în Marea Britanie a fost numai de 34%^b), întreținut de o fiscalitate ridicată, fenomene care s-au întreținut reciproc determinând o evoluție ciclică. Creșterea șomajului (accentuată și de reducerea ritmului de creștere al economiei Marii Britanii care a condus la scăderea migrației forței de muncă dinspre Irlanda) a generat creșterea indemnizațiilor sociale, care împreună cu nivelul ridicat al cheltuielilor publice a determinat un grad înalt de îndatorare a statului. Inflația în această perioadă a fost în medie de 13,1% anual, față de 9,6% în UE-15. În 1987, Irlanda a adoptat o nouă strategie cu scopul stabilizării fiscale în contextul participării la sistemul monetar european, ceea ce a contribuit la rezolvarea crizei financiare.

Deși a avut inițial o infrastructură și un sistem educațional slab dezvoltate, Irlanda a folosit cu succes fondurile structurale, atingând cea mai mare rată de creștere comparativ cu media UE. În prima perioadă de programare a înregistrat o rată medie anuală de creștere de 5%, în timp ce media UE a fost doar de 1,7%, în a doua perioadă,

aceasta ajungând la 7%. Inflația, balanța de plăți și deficitul bugetar raportat la PIB erau superioare mediei UE (European Commission, 1997, p.71). Irlanda a evoluat de la un PIB pe locuitor de 67% din media UE în 1986, la 110% în 1999^c. În plan teritorial, creșterea nu a fost distribuită uniform, majoritatea fiind concentrată în estul țării, în jurul Dublinului. Agricultură, o parte importantă a economiei Irlandei, a beneficiat de sprijinul Politicii Agricole Comune, care prin subvenționarea prețurilor produselor agricole a contribuit la modernizarea fermelor.

Există opinii (Barry, 2000) care subliniază că Irlanda a beneficiat de mai multe șocuri concurente care au creat un “cerc virtuos” pentru economia țării. *Dereglementarea în domeniul transporturilor aeriene* de la începutul anilor 1986 a dus la dublarea numărului turiștilor în decada care a urmat. *Stabilizarea fiscală* care a urmat aplicării strategiei adoptate în 1987, prin reducerea cheltuielilor publice, a dat posibilitatea *diminuării taxelor și menținerii unui nivel moderat al salariilor* prin intermediul noilor *acorduri încheiate cu partenerii sociali*. Funcționarea pieței muncii s-a îmbunătățit ca urmare a noilor măsuri. Rata șomajului a scăzut de la 17% la sfârșitul anilor 1980, la 4% la începutul anilor 2000, în timp ce rata ocupării a depășit 50% (inclusiv imigranții atrași). În plus, privatizarea companiilor de stat și aplicarea strategiei taxei reduse pe profit (proiectată încă din 1950 și care a început să dea roade în anii 1990 o dată cu manifestarea globalizării și maturizarea pieței unice europene) au stimulat atât investițiile interne cât și pe cele străine.

În perioada 1989-1999, Irlanda a primit *fonduri structurale și de coeziune în cuantum de 2,8% din PIB*, iar dacă adăugăm și contribuția națională atrasă, finanțările se ridică la 5% din PIB. Din aceste fonduri, 35% au fost orientate spre educație și formare profesională, 25% spre infrastructură (drumuri, căi ferate și porturi), iar restul spre întreprinderile mici și mijlocii și protecția mediului. Investițiile au contribuit la creșterea competitivității, iar *crearea pieței unice* (cu liberalizarea politicilor de achiziții publice) a determinat creșteri importante ale fluxurilor ISD în UE, din care un procent semnificativ au intrat în Irlanda. ISD s-au orientat către sectoare cu tehnologii de vârf datorită existenței unei forțe de muncă înalt calificate, la a cărei pregătire au contribuit și fondurile structurale.

Cu ajutorul experților UE, guvernul Irlandei a elaborat o strategie de dezvoltare orientată spre exterior, fiind prima țară din lume care a adoptat o strategie de atragere a ISD^d. În același timp, aplicarea principiilor fondurilor structurale (parteneriatul, subsidiaritatea) au determinat guvernul central să acorde o mai mare atenție autorităților locale. Astfel, au fost mobilizate comunitățile locale care au început să dezvolte și să pună în aplicare propriile proiecte, determinând guvernul central să le consulte periodic.

Pe lângă acestea, în analiza performanței Irlandei trebuie să se aibă în vedere și legăturile strânse cu interesele economice ale SUA și avantajul comparativ dat de lipsa barierelor lingvistice.

Dacă analizăm din punctul de vedere al compromisului dintre echitate și eficiență (a sprijini reducerea disparităților regionale din interiorul țării sau creșterea mai susținută la nivel național) se poate spune că Irlanda a făcut o opțiune interesantă, definind întreaga țară ca o singură regiune NUTS 2. Astfel și-a asumat riscul de a ieși mai repede din grupul țărilor de tip Obiectiv 1 și de a nu mai beneficia, în aceeași măsură, de fondurile structurale, concentrându-se pe dezvoltarea proiectelor de infrastructură în regiunile care aduceau cel mai mare câștig la nivel național^c. Aceasta a avut ca efect o dezvoltare mai accentuată a zonei Dublinului față de restul țării. Ulterior, pentru a continua să beneficieze de sprijinul fondurilor structurale și în perioada 2000–06, Irlanda a împărțit teritoriul său în două regiuni NUTS 2: *Border Midlands and Western*, care a rămas regiune Obiectiv 1 pe toată perioada și *Southern and Eastern*, care a fost regiune în tranziție, ieșind complet din Obiectivul 1 la sfârșitul anului 2005.

Institutul de Cercetări Economice și Sociale din Dublin a analizat și evaluat programele finanțate cu fonduri comunitare și a ajuns la concluzia că “ascensiunea economică nu se poate explica numai printr-un singur factor” (Hanohan, 1997). Acesta a identificat trei mecanisme care s-au întrepătruns și sprijinit reciproc, respectiv *dezvoltarea graduală a capitalului uman, controlul fiscal și menținerea salariilor la un nivel competitiv și creșterea contribuției din partea fondurilor structurale la sfârșitul anilor 1980*. Autorul studiului consideră că fondurile structurale au venit în momentul în care existau un portofoliu substanțial de proiecte (rămase în așteptare după reducerea cheltuielilor publice de către guvern) și necesități mari de îmbunătățire a infrastructurii. “Fără sprijinul fondurilor structurale... nevoile mari în infrastructura publică și constrângerile învățământului liceal ar fi limitat redresarea”. Existența portofoliului de proiecte a contribuit la absorbția fondurilor structurale. Folosind diferite modele econometrice, în studiu se ajunge la concluzia că efectul fondurilor structurale asupra creșterii PNB, în perioada 1995-99, a fost de circa 3-4 puncte procentuale.

Notă:

- a Grecia a aderat în 1981, Portugalia și Spania în 1986.
- b În Portugalia salariile nu au crescut foarte mult, 36% salariul real, datorită unei piețe a muncii flexibilă. Totodată, Portugalia a înregistrat cea mai mare productivitate dintre cele patru state de coeziune pe parcursul perioadei 1974-1986.
- c Comisia Europeană, “Statistical annex of European Economy”, Spring 2005.
- d Economiiștii sunt de părere că piețele mici au tendința de a fi mai deschise față de piața externă decât cele mari, care se bazează pe piața lor internă. De aceea piețele mici atrag activități și investiții orientate spre export, ceea ce poate influența decizia de localizare a companiilor multinaționale.
- e În anii 1990, PIB pe locuitor al districtelor care compun regiunea *Border Midlands and Western* a scăzut de la 79% în 1991, la 73% în 1999, față de media națională. În aceeași perioadă, totuși, acestea au înregistrat o convergență față de media UE, de la 60% în 1991 la 81% în 1999 (Oficiul național de statistică al Irlandei, 1999).

3.3.2 Evaluarea impactului politicii de coeziune pe baza unor analize empirice

Mare parte a literaturii care încearcă să explice evoluția dezechilibrelor regionale a apărut după cel de-al doilea război mondial. În prezent, se pot diferenția două școli: *modelul neoclasic* și *modelul creșterii endogene*. În ultimele două decenii, literatura empirică s-a concentrat pe verificarea prin date a ipotezei convergenței sau a supoziției divergenței în cazul statelor membre UE. Se poate spune că adepții teoriei neoclaseice au renunțat la a mai demonstra convergența beta absolută, adică la ideea că dinamica spontană a economiei de piață poate genera convergența beta absolută, ceea ce întărește poziția susținătorilor politicii UE de coeziune economică și socială. Se recunoaște că pentru realizarea convergenței și întărirea coeziunii este nevoie de intervenția publică pentru eliminarea obstacolelor care nu permit atingerea celui mai înalt nivel al echilibrului staționar. Contribuția lui Romer (1986) marchează un punct de cotitură în cercetarea empirică asupra convergenței. Concluzia sa privind evoluția divergentă a economiilor examinate, confirmată și de Lucas (1988) și alții, așa cum am arătat și în capitolul 1.1, se află la originea școlii creșterii endogene.

Reacția școlii neoclaseice, care a admis lipsa convergenței absolute, a fost de a demonstra, în parametrii neoclaseici, convergența beta condițională, dar concluzia studiilor, care arătau o rată de convergență relativ scăzută, a fost că variabilele nu au fost relevante și testul a fost dificil de realizat. De aceea, în considerarea rezultatelor analizelor empirice trebuie avuți în vedere anumiți factori care le influențează, cum ar fi: alegerea modelului,

selecția variabilelor, procesul de exprimare a variabilelor în termeni reali, care nu este totdeauna explicat, dispersia statistică a indicatorilor care a fost utilizată, nivelul teritorial de integrare sau dezintegrare care este supus analizei și perioada de timp aleasă.

Aprecierea impactului fondurilor structurale asupra creșterii economice este dificilă, deoarece și alte politici ale UE (sociale, economice, instituționale), sau factorii culturali, au o influență asupra performanței economice. Pentru a fi concludente, studiile trebuie să facă o analiză comparativă a rezultatelor care s-ar fi obținut în situațiile aplicării sau neaplicării unor măsuri de politică regională. Dintr-o astfel de analiză s-ar putea observa că, deși o regiune nu este mai bine dezvoltată, nu înseamnă că ajutorul nu a fost eficient, dacă regiunea ar fi stat mai rău în lipsa acestuia.

În ciuda aprecierilor pozitive ale CE²² asupra contribuției fondurilor structurale la coeziunea economică și socială a statelor membre, au început să apară întrebări asupra capacității acestora de realizare a obiectivului de a reduce disparitățile regionale în UE (Martin, 1999; Puga, 2002; Rogriguez-Pose și Fratesi, 2003, Tarschys, 2003). Există chiar opinii care susțin că politicile europene de dezvoltare regională ar contribui, mai degrabă, la sporirea veniturilor sau la o strategie de redistribuire, decât la o politică prin care să se asigure bazele unei dezvoltări pe

²² În cel de-al șaselea raport periodic al CE din 1999, în rezumatul raportului se precizează că există o evidență clară a convergenței și că fondurile structurale au jucat un rol important în aceasta. Tonul a devenit mult mai moderat în rapoartele următoare (European Commission, 2001).

termen lung (Boldrin și Canova, 2001, Rodriguez-Pose și Fratesi, 2003). Neîncrederea are la bază doi factori. Primul se referă la relativa stabilitate a grupului regiunilor eligibile pentru Obiectivul 1, patruzeci și trei din cele patruzeci și patru care erau eligibile în 1989, rămâneau și după paisprezece ani în Obiectivul 1. Numai regiunea Abruzzo din sudul Italiei a ieșit din acest grup la sfârșitul anului 1997, iar alte patru regiuni (Corsica, Lisabona și Valea Toga, Molise și Irlanda de Nord) plus o parte a Irlandei au pierdut sau își vor pierde sprijinul fondurilor structurale în cadrul Obiectivului 1 la sfârșitul lui 2005 sau 2006. Al doilea factor îl reprezintă lipsa convergenței regiunilor Europei, constatată în perioada scursă de la aplicarea reformei fondurilor structurale.

Într-o analiză realizată de Rodriguez-Pose și Fratesi (2003) privind evoluția disparităților regionale, se constată tendința către o mai mare divergență în trei din cele patru state analizate, care includ și cel mai mare număr de regiuni Obiectiv 1 (Grecia, Italia și Spania, față de Portugalia). Între 1994-1999, deviația standard a PIB pe locuitor în UE a crescut cu 8%. În același timp disparitățile au crescut mai accentuat în Grecia, Italia și Spania, fiind influențate și de evoluția generală din UE, caracterizată de stagnare sau chiar un ușor declin la începutul anilor 1990. Cea mai mare creștere a disparităților a avut loc în Spania, unde deviația standard a crescut cu 15,7% între 1988-99, urmată de Grecia cu o creștere de 11,7% și Italia cu 1,8%. Numai Portugalia, cu un declin al disparităților de 0,6%, care a avut loc în special în prima jumătate a anilor 1990, a mers în direcția opusă.

Analiza convergenței beta necondițio-

nale (măsurată prin regresia ratei de creștere a PIB pe locuitor la un moment dat, față de nivelul inițial) confirmă ipoteza că, dacă se manifestă o oarecare convergență regională în UE, aceasta este influențată de creșterea la nivel național și nu de o tendință sporită de creștere a regiunilor rămase în urmă (European Commission, 2001; Puga, 2002, Rodriguez-Pose și Fratesi, 2003). Dacă se iau în calcul numai regiunile Obiectiv 1 din 1989, se constată o convergență regională de 4,3% și 3%, atunci când se face regresia creșterii PIB pe locuitor față de valoarea inițială și respectiv când se include în model și nivelul creșterii naționale pentru perioada analizată. Rezultatul duce la concluzia existenței așa-ziselor “cluburi de convergență” între regiunile rămase în urmă din UE, care este în acord cu cele constatate de CE (European Commission, 2001) în cel de-al doilea raport asupra coeziunii.

Rodriguez-Pose și Fratesi (2003) au studiat și în ce măsură au contribuit fondurile structurale la atingerea obiectivului coeziunii și reducerea disparităților regionale, din punctul de vedere al intervențiilor finanțate. Analiza efectuată asupra axelor programelor finanțate din fondurile structurale²³ a scos în evidență, în primul rând faptul că strategiile propuse de statele Obiectiv 1 au fost dezechilibrate. Analiza fiecărei axe principale a arătat că foloasele obținute ca urmare a investițiilor în cele două axe principale ale strate-

²³ Rodriguez-Pose și Fratesi le împart în patru categorii: agricultură și dezvoltare rurală, sprijin pentru dezvoltarea afacerilor și turismului, investiții în educație, recalificare și măsuri orientate înspre dezvoltarea capitalului uman al regiunii și investiții în infrastructura de transport și mediu.

giilor statelor Obiectiv 1 (infrastructura și dezvoltarea afacerilor) sunt nesemnificative. Astfel, deși dezvoltarea infrastructurii, a rețelilor de transport și protecția mediului precum și sprijinirea afacerilor și a turismului dețin împreună aproape trei sferturi din intervențiile Obiectivului 1, impactul acestor investiții, pe termen scurt și mediu, asupra creșterii regionale a fost scăzut. Lipsa de rezultate a investițiilor în dezvoltarea afacerilor poate fi corelată cu competitivitatea scăzută a firmelor în regiunile Obiectiv 1. O mare parte a fondurilor se orientează înspre sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii, cărora le lipsesc, în general, capacitatea și cunoștințele de a face față competiției de pe piețe deschise. Chiar și companiile mari au avantaje comparative reduse și, de aceea, un astfel de suport are rezultate slabe și este în mare măsură dependent de schimbările în mediul de afaceri local. În ceea ce privește lipsa rezultatelor asupra activității economice ca urmare a investițiilor în infrastructură, trebuie menționat că astfel de investiții necesită o perioadă de timp îndelungată pentru a-și arăta impactul. Pe de altă parte, lipsa impactului investițiilor în infrastructură poate fi explicată prin aceea că a construi drumuri, căi ferate, rețele de telecomunicații, sisteme de apă și canalizare, precum și a investi în îmbunătățirea calității mediului, deși contribuie la îmbunătățirea vieții locuitorilor din regiune și sunt foarte populare printre politicieni datorită vizibilității, nu sunt suficiente pentru a stimula activitatea economică. Totodată, Martin (1999) și Puga (2002) atrag atenția că o strategie care se concentrează puternic pe dezvoltarea infrastructurii regiunilor care au o structură productivă vulnerabilă, un nivel antreprenorial și o bază tehnologică scă-

zute și adesea un capital uman nu foarte bine pregătit, poate rezolva o problemă punctuală, adică reducerea diferenței față de infrastructura restului UE, dar, în același timp expune regiunile unei concurențe mai puternice a companiilor cu tehnologii avansate din zonele centrale. Spania oferă cel mai bun exemplu, prin construcția drumurilor și căilor ferate de mare viteză între periferie și Madrid. Aceasta a ajutat, probabil, la întărirea poziției și creșterii economice a Madridului din a doua jumătate a anilor 1990, lăsând multe regiuni periferice, a căror situație se presupunea că se va îmbunătăți, să se lupte în continuare cu dificultățile de dezvoltare. Consecințele acestea nu sunt numai rezultatul strategiilor regionale dezechilibrate dar și al lipsei de legătură între investițiile în infrastructură și convergența regională, identificată și de Puga (2002) în lucrarea sa.

Aceeași analiză constată că investițiile în sprijinirea agriculturii și restructurarea rurală arată un profil care corespunde mai degrabă unei strategii de sprijinire a veniturilor decât unei politici de dezvoltare durabilă. Deși impactul pe termen scurt asupra creșterii economice este pozitiv, pe termen mai lung, acesta dispare.

Singura axă care are efecte pozitive pe termen mediu și lung (Rodriguez-Pose și Fratesi, 2003) este cea referitoare la investițiile în capitalul uman. Regiunile Obiectiv 1 au probleme serioase cu piața muncii din cauza lipsei de calificări, a neconcordanței dintre oferta sistemului educațional și cererea pieței muncii, aspecte evidențiate și de CE (European Commission, 2001). În plus, o parte mare a forței de muncă la nivel regional este subutilizată. În contextul folosirii neadecvate a capitalului uman ca și al unei mobilități scăzute a forței de muncă,

investițiile în educație și recalificarea forței de muncă, cu un procent mai mic de 15% din fondurile alocate Obiectivului 1, au avut impactul cel mai ridicat și de durată. O astfel de concluzie este în concordanță cu unele studii recente care subliniază importanța nivelului de educație a populației relativ la potențialul economic al unei regiuni și propun redirectionarea politicilor de dezvoltare bazate pe ofertă de la domeniile tradiționale către educație, formare profesională și dezvoltarea capitalului uman. În acest sens, Sala-i-Martin (1996) consideră că eforturile de generare a cunoașterii determină convergența și, de aceea, politica de coeziune trebuie orientată spre acțiuni de acest gen. Totuși, în cazul unui context economic vulnerabil, se atrage atenția că trebuie evitată concentrarea excesivă pe o singură axă de dezvoltare, care adesea corespunde intereselor politice sau naționale. Aceasta nu numai că nu determină o creștere economică, dar nici nu reușește să pregătească regiunile asistate pentru a face față provocărilor economice, lăsându-le vulnerabile în fața competiției viitoare. Atingerea obiectivului coeziunii economice și sociale implică orientarea strategiilor regionale pe nevoile specifice ale regiunii pentru evitarea riscului expunerii premature la forțele pieței, în același timp cu dezvoltarea capacităților instituțiilor la nivel local. Astfel, vor contribui la realizarea obiectivului și nu vor mai fi doar un mijloc de susținere al veniturilor.

Și alte studii consideră că politica de coeziune nu este eficientă în susținerea convergenței (Ederveen și Gorter, 2002). Impactul său pozitiv, indiferent de modelul de creștere prin prisma căruia este analizat, este condițional. În modelul de creștere al lui Solow, sprijinul oferit prin politica de coeziune ar trebui să crească

rata de economisire. Dacă se măresc exagerat investițiile publice, atunci se exercită doar un efect temporar al cererii asupra economiei. De aceea, Dignan (1995) și Ederveen și Gorter (2002) subliniază că o dată ce guvernele naționale primesc ajutorul de la Bruxelles, trebuie să contribuie cu fonduri proprii la proiectele din regiunile rămase în urmă, aspect care este recunoscut și de CE, întrucât își condiționează ajutorul de existența cofinanțării naționale.

De asemenea, există părerea că sprijinul acordat prin politica de coeziune ar putea înlocui procese economice alternative care duc la convergență. Boldrin și Canova (2001) susțin că sprijinul acordat prin politica de coeziune poate determina lucrătorii să rămână în regiunile sărace de unde, altfel, ar fi migrat înspre regiunile mai bogate. Întrucât mobilitatea forței de muncă este considerată un mijloc puternic de egalizare a salariilor, aplicarea politicii de coeziune poate să întârzie convergența. Unii oponenți ai politicii de coeziune consideră că nu se poate realiza coeziunea socială deoarece, în realitate are loc o subvenționare a șomajului care slăbește coeziunea și chiar dacă este o exagerare, poate conține un sâmbure de adevăr. Alte opinii pornesc de la faptul că prin politica de coeziune are loc o redistribuire financiară dinspre regiunile bogate către cele sărace, dar și regiunile bogate primesc un oarecare suport comunitar, ceea ce slăbește impactul acesteia asupra convergenței. Mai mult, Martin (1999) susține că redistribuirea este mai mică decât s-ar crede, ea fiind slăbită prin politicile regionale naționale. Statele membre bogate sunt mai active în sprijinirea regiunilor care sunt relativ sărace din perspectiva națională, deși la nivel european ele depășesc pragul de eligibilitate al Obiectivului 1.

Un alt element, luat în seamă în analiza empirică pentru argumentarea lipsei convergenței, este acela că rata rentabilității calculată pentru proiectele finanțate de UE este relativ scăzută. Chiar dacă se admite că politica de coeziune trebuie să sprijine proiectele care altfel nu ar fi întreprinse, mai există un argument pentru care rentabilitatea proiectelor este scăzută. Politica de coeziune induce căutarea de solicitanți: oferă un stimulent pentru a propune proiecte care au șansa cea mai mare de a fi finanțate în loc de a finanța proiecte cu un grad sporit de profit social. Această problemă devine acută atunci când se apropie termenele de depunere a proiectelor și când regiunile cu fonduri în exces caută proiecte cu fervoare.

O altă analiză empirică realizată de Ederveen și Gorter (2002b) arată că deși politica de coeziune redistribuie fondurile de la regiunile bogate la cele sărace, dovada privind impactul asupra creșterii economice la nivel regional este mixtă. Impactul estimat al politicii de coeziune asupra regiunilor rămase în urmă este substanțial dacă se presupune că fiecare regiune crește către nivelul propriu de echilibru al PIB pe locuitor. Dimpotrivă, impactul estimat este neglijabil, sau chiar negativ, dacă se consideră că regiunile unui stat membru, sau respectiv din UE, vor converge către același nivel al PIB pe locuitor. Concluzia pesimistă ar fi că, fie politica de coeziune este contraproductivă, fie disparitățile regionale persistă. Aceasta nu înseamnă că trebuie să se renunțe la politica de coeziune sau dimpotrivă, să se crească eforturile, ci doar că trebuie evitat un optimism exagerat.

În general, analizele empirice sugerează că alocarea unor resurse financiare sporite fondurilor structurale nu a dăunat dezvoltării, ci dimpotrivă, concentrarea

resurselor în țările și regiunile mai puțin dezvoltate a contribuit la menținerea unui nivel mai înalt al cererii de investiții, decât în lipsa resurselor fondurilor structurale. Mai mult, într-o perioadă în care a existat o mare concentrare geografică a corporațiilor și a activității de cercetare-dezvoltare în zonele centrale ale Europei, faptul că disparitățile regionale au rămas oarecum stabile ar putea fi considerat o dovadă a contribuției fondurilor structurale la prevenirea creșterii disparităților regionale în UE.

4. Concluzii și recomandări privind utilizarea instrumentelor structurale în România

1. Pe ansamblu, disparitățile în interiorul UE au scăzut după 1995. Reducerea diferențelor a fost mai rapidă între state decât între regiuni, disparitățile regionale în interiorul a numeroase state membre crescând (European Commission, 2005c). Deși disparitățile regionale sunt, în general, mai accentuate decât cele naționale, ele totuși sunt în descreștere. Ca urmare, între state există o convergență (convergența beta condițională), dar în interiorul statelor regiunile sunt divergente (divergența sigma). Acesta este considerat (Bode, 2003; Cappelen ș.a., 2001; Martin, 1999; Rodriguez-Pose și Fratesi, 2003; Tarschys, 2003) "*paradoxul convergenței divergente*" care apare fie ca urmare a dificultăților regiunilor slab dezvoltate de a se apropia de media comunitară, fie pentru că regiunile dezvoltate au înregistrat o creștere mai accentuată. O situație asemănătoare se observă și în statele

de coeziune, îndeosebi în Irlanda și Spania.

2. Atât rapoartele UE cât și datele statistice demonstrează un impact pozitiv al politicii de coeziune asupra dezvoltării naționale și în stimularea convergenței în interiorul UE. Al treilea raport asupra coeziunii remarcă: “între 1994 și 2001, creșterea medie anuală a PIB pe locuitor (în regiunile Obiectiv 1 luate împreună) a fost în termeni reali, de 3% anual, față de numai 2% în restul UE” (European Commission, 2004, p.vii). Același lucru este valabil și în cazul ocupării, cel mai utilizat indicator pentru măsurarea coeziunii sociale. Statisticile arată o convergență mai accentuată a celor doi indicatori în statele de coeziune, chiar și atunci când nu se ia în considerare performanța de excepție a Irlandei. Și prin izolarea efectelor fondurilor structurale cu ajutorul modelelor econometrice (modelul Hermin) s-a evidențiat că fondurile structurale au avut o influență semnificativă asupra dezvoltării statelor de coeziune.
3. Fondurile structurale au avut un efect pozitiv asupra capitalului social și instituțional. Cerința de a respecta principiile și procedurile de utilizare a fondurilor structurale a contribuit la creșterea eficienței administrației publice din statele beneficiare, prin introducerea metodelor de planificare strategică, a lucrului în parteneriat, a monitorizării, evaluării și controlului modului în care se desfășoară programele și proiectele, toate cu scopul asigurării unui management eficient al fondurilor.
4. Teoriile, modelele, analizele și datele existente sunt parțial relevante și pot oferi doar un suport limitat în înțelegere

rea factorilor care determină creșterea economică pe termen lung și în conceperea unor politici care să stimuleze creșterea veniturilor. Totuși, cele mai cunoscute, respectiv modelul neoclasic îmbunătățit al lui Solow și teoria creșterii endogene, sugerează că acumulările de capital fizic și uman pot avea efecte puternice asupra ratei de creștere. Politica de coeziune a UE este relevantă mai ales în ceea ce privește potențialul său de acțiune pentru îmbunătățirea factorilor de producție. Includem aici accesul la educație și formare profesională și promovarea progresului tehnologic. Admițând că diferențele în dotarea cu acești factori constituie în bună parte cauza inegalităților de venituri, rezultă că această politică este cel mai potrivit instrument pentru reducerea și eliminarea decalajelor.

5. Succesul în utilizarea fondurilor structurale și de coeziune depinde de conceperea unei strategii cât mai potrivite pentru dezvoltare, care trebuie să aibă în vedere trei aspecte principale. Primul se referă la fundamentarea unor politici naționale care să permită realizarea obiectivelor ajutorului structural. Condiția esențială o constituie asigurarea stabilității macroeconomice. Experiența Irlandei și a Greciei confirmă că procesul de convergență a început în același timp cu aplicarea politicilor de stabilitate economică. Pe lângă aceasta, este necesară reforma pieței muncii având în vedere că ocuparea forței de muncă și nivelul salariilor sunt factori importanți ai creșterii economice.
6. Un alt element pe care literatura empirică îl consideră important este nivelul teritorial la care se urmărește conver-

gență, respectiv național sau regional, aspect care trebuie luat în considerare mai ales de noile state membre, inclusiv România și Bulgaria. Ipoteza lui Williamson (1965) conform căreia în primele etape ar putea exista un compromis între dezvoltarea de ansamblu, la nivel național, și reducerea disparităților regionale își găsește susținere în evidențele empirice ale dezvoltării statelor de coeziune. Creșterea accentuată la nivel național înregistrată de Irlanda în anii 1990 a fost însoțită de mărirea disparităților regionale, lucru care s-a constatat de altfel și în Spania. În Grecia, unde până în 1996 s-a înregistrat o creștere medie modestă a PIB pe locuitor (0,2 puncte procentuale pe an) determinând o divergență față de UE-15, disparitățile regionale au fost mici. Din contră, după 1996, când a început convergența Greciei către media UE-15, disparitățile regionale au crescut. Pe de altă parte, CE (European Commission, 2004) recomandă evitarea unei concentrări excesive a investițiilor în actualele centre (poli) de creștere unde impactul activității economice poate fi cel mai mare pe termen scurt, dar care poate fi în detrimentul dezvoltării echilibrate pe termen lung.

7. Considerând necesitatea *compromisului între convergența națională și cea regională*, din experiența statelor de coeziune s-a observat că ajutorul structural a favorizat convergența națională, cum este cazul Irlandei, iar în altele a contracara efectele polarizării activității economice, cum s-a întâmplat în Spania.
8. Un al treilea element al strategiei de dezvoltare îl constituie stabilirea tipurilor de investiții care vor fi sprijinite. Teoria regională și analiza empirică

identifică trei categorii mari de investiții care pot influența dezvoltarea: infrastructura de transport și mediu, dezvoltarea resurselor umane și investițiile productive, dar nu dau o indicație clară în privința măsurilor specifice care trebuie finanțate. Dacă în privința rolului cheie al sprijinirii capitalului uman în general există un consens, în cazul investițiilor dedicate infrastructurii de transport opiniile referitoare la efectul acestora asupra regiunilor rămase în urmă sunt diferite. Oricum, se poate spune că investițiile în infrastructură sunt o condiție necesară pentru dezvoltare (dacă infrastructura este deficitară, celelalte investiții sunt aproape inutile), dar nu și suficientă și de aceea ar trebui susținute și alte domenii, în special resursele umane.

9. Se consideră că singurul domeniu în care s-a constatat un impact scăzut al utilizării fondurilor structurale a fost cel al ajutoarelor de stat. Stimulentele pentru localizarea întreprinderilor în regiunile slab dezvoltate, deși ar putea reduce disparitățile, implică un cost ridicat pentru creșterea națională, determinând companiile să investească acolo unde nu ar investi în mod normal. Astfel de investiții au fost mai folositoare pentru Irlanda, fiind integrate în programe complexe care au inclus dezvoltarea capitalului uman, accesul la cunoaștere și dezvoltarea rețelelor și au fost orientate înspre zone atractive pentru investiții (de exemplu, Dublin). Dar chiar și aici, estimările specialiștilor – Hanohan (1997) a analizat impactul fondurilor structurale în Irlanda – arată că aproximativ 80% din investiții ar fi avut loc și fără sprijinul fondurilor structurale.
10. În perioada 2007 – 2013, România va

beneficia de fonduri structurale și de coeziune în valoare de aproximativ 17,2 miliarde euro. Dar, sprijinul acordat de UE nu este un mod de sporire a veniturilor printr-un transfer necondiționat, statul beneficiar fiind obligat să cofinanțeze fondurile utilizate pentru investiții în diferite domenii. Mai mult, respectarea principiului aditivității, precum și atragerea altor surse de finanțare publice sau private, ori de la alte instituții financiare internaționale sporesc fondurile destinate investițiilor publice și în final măresc impactul intervențiilor. De aceea, măsura în care guvernul statului beneficiar poate răspunde cerințelor privind aditivitatea și cofinanțarea influențează impactul fondurilor comunitare. Putem spune că aditivitatea nu este foarte semnificativă pentru România deoarece investițiile realizate în perioadele anterioare nu sunt importante în termeni financiari. În schimb, obligația cofinanțării va crea o presiune asupra bugetului național. Dacă sporirea resurselor disponibile pentru finanțarea investițiilor în diverse domenii asigură un impact pozitiv, în cazul în care guvernul nu dispune de fonduri suficiente pentru cofinanțare și respectarea principiului aditivității, rezultă o capacitate scăzută de absorbție a fondurilor. Aceasta duce la diminuarea corespunzătoare a fondurilor UE și evident la scăderea impactului așteptat.

11. Aranjamentele de tip PPP pot constitui o soluție pentru noile state membre, inclusiv România, care trebuie să facă față cerințelor de cofinanțare, constrângerilor bugetare și nevoii de servicii publice eficiente. BEI și BERD au fost implicate în astfel de

parteneriate în trecut pentru a acorda credite sectorului privat. Dar, PPP poate funcționa doar dacă există un angajament al guvernului de a implica sectorul privat în proiectele sectorului public. Este necesar un cadru legal bine stabilit și clar. Toate proiectele mari de investiții (de la o anumită limită) trebuie să prevadă posibilitatea de a folosi într-o anumită măsură PPP.

12. Nu există o legătură unică și o cauzalitate directă între politicile de utilizare a fondurilor structurale, dezvoltarea pe termen lung și convergență, după cum nu există un model care să funcționeze în orice moment din timp sau spațiu. Oportunitățile și efectele integrării pot fi resimțite mai puternic de noile state membre care sunt și cele mai sărace. Acestea trebuie să utilizeze beneficiile pieței interne, ISD și ajutorul UE și în sensul de a stimula adoptarea politicilor economice celor mai potrivite și de a crea acea structura instituțională care să permită utilizarea cât mai bună a resurselor. Este necesară o politică cuprinzătoare ca cea aplicată în Irlanda care să sporească efectul pozitiv al fondurilor structurale. Această experiență arată că o astfel de politică trebuie să includă cel puțin asigurarea unor standarde educaționale comparabile, un mediu de afaceri care să stimuleze exporturile, o piață a muncii care să funcționeze performant și o stabilitate macroeconomică.

13. Conceperea și aplicarea acestei politici depinde de capacitatea fiecărui stat de a fi eficient, ceea ce impune, printre altele, o capacitate administrativă corespunzătoare. Capacitatea de absorbție a fondurilor depinde de măsura în care administrația publică centrală și locală dispune de cunoștințele nece-

sare pentru gestionarea eficientă a fondurilor comunitare. De aceea, trebuie sprijinită întărirea capacității administrative pentru conceperea, punerea în aplicare și managementul programelor de dezvoltare la nivel regional, prin furnizarea unor programe de instruire adaptate nevoilor fiecărui grup țintă. Un factor esențial pentru capacitatea administrativă, atât din prisma timpului scurt până la aderare cât și din punct de vedere al înțelegerii procesului de punere în aplicare a proiectelor cofinanțate de UE, îl constituie transferul treptat²⁴ al experienței câștigate prin gestionarea programelor de preaderare Phare (în special a componentei de coeziune economică și socială) și ISPA. Existența unui portofoliu de proiecte bine pregătite care să poată asigura un flux continuu la finanțare este o altă condiție necesară pentru absorbția fondurilor.

14. Reducerea diferențelor între veniturile statelor bogate și sărace dă speranța că politicile regionale pot constitui o modalitate de a contribui la dezvoltarea statelor cu venituri medii. Al treilea raport intermediar asupra coeziunii constată “Nivelul disparităților pe teritoriul UE demonstrează nevoia unei politici active de coeziune” (European Commission, 2005). În același timp, este menținut un sprijin pentru o politică de coeziune activă și în afara regiunilor mai puțin prospere, pentru a da un stimulent Strategiei Lisabona de creștere și ocupare a forței de muncă.

²⁴ Angajament luat de România prin Documentul de Poziție Complementar în cursul negocierilor pentru capitolul 21 “Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale”.

Bibliografie

- Alphametrics et Applica, *Needs of Objective 1 Regions in the Accession Countries and in Existing EU-15 Member States in Areas Eligible for Structural Funds*, Report for European Commission – DG Regio, 2004.
- Aschauer, D., *Is Public Expenditure Productive?*, ‘Journal of Monetary Economics’, nr.23, 1989, p.177-200.
- Bajo-Rubio, O. și Diaz-Roldan, C., *Optimal Endowments of Public Capital: An Empirical Analysis for the Spanish Regions*, ‘Regional Studies’, nr.39, 2005.
- Barro, R.J., *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, ‘Journal of Political Economy’, vol.98, nr.5, 1990, p.103-125.
- Barry, F., *Convergence Is Not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe*, ‘World Economy’, vol.23, nr.10, 2000.
- Barry, F., *Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries*, ‘JCMS 2003’, vol.41, nr.5, Blackwell Publishing Ltd., 2003.
- Bode, E. ș.a., *European Integration, Regional Structural Change and Cohesion: A Survey of Theoretical and Empirical Literature. The Impact of European Integration and Enlargement on Regional Structural Change and Cohesion*, Work package N.: comprehensive theoretical and methodological framework, Eureco, 2003.
- Boldrin, M. și Canova, F., *Inequality and Convergence in Europe’s Regions: Reconsidering European Regional Policies*, Economic Policy: An European Forum, o(32), 2001, p.206-245.
- Cappelen, A.; Castellaci, F.; Fagerberg, J.

- și Verspagen, B., *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, paper presented at the European Meeting on Applied Evolutionary Economics, Viena, 2001.
- De la Fuente, A., *Does Cohesion Policy Work? Some General Considerations and Evidence from Spain*, 2002 (<http://pareto.uab.es/wp/2003/56303.pdf>).
- Dignan, T., *Regional Disparities and Regional Policy in the European Union*, 'Oxf Rev Econ Policy', nr.11, 1995, p.64-95.
- Dumitrescu, S. și Bal, A., 'Economie Mondială', București, Ed. Economică, 2002, ediția a II-a rev.
- Dunford, M., *Growth, Inequality and Cohesion: A Comment on the Sapir Report*, 'RSA papers', Angres, 2004.
- Ederveen, S. și Gorter, J., *Money for Nothing? Crowding Out of National Regional Aid by EU Cohesion Support*, Mimeo, 2002.
- Ederveen, S. și Gorter, J., *Does European Regional Policy Reduce Regional Disparities?, An Empirical Analysis*, 'CPB Discussion paper', nr.15, 2002b.
- Ederveen, S. și Gorter, J., De Mooij, R. și Nahuis, R., *Funds and Games: the Economics of European Cohesion Policy*, Haga, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2002.
- European Commission, *First Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996.
- European Commission, *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-1999*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, 1997, p.71.
- European Commission, *1998 Annual Report on the Cohesion Fund*, COM(1999) 483 final, Brussels, 1999.
- European Commission, *Real Convergence and Catching-up in the EU*, European Commission (ed.), 'The EU Economy: 2000 Review', Brussels, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2000, p.173-206.
- European Commission, *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- European Commission, *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness and Co-operation. Third Cohesion Report*, Brussels, 2004.
- European Commission, *Working Together for Growth and Jobs, Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-08*, Bruxelles, 12.04, 2005a.
- European Commission, *Working together for Growth and Jobs, Next Steps in Implementing the Revised Lisbon Strategy*, SEC(2005) 622/2, Brussels, 29.04, 2005b.
- European Commission, *Third Progress Report on Cohesion: Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion*, COM(2005) 192 final, Brussels, 2005c.
- Fagerberg, J., *A Technology Gap Approach to Why Growth Rates Differ*, 'Research Policy', nr.16, 1987, p.87-99.
- Fujita, M.; Krugman, P. și Venables, A.J., 'The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade', Cambridge, The MIT Press, 1999.
- Funck, B. și Pizzati, L. (ed.), 'European Integration, Regional Policy, and Growth', Washington, World Bank, 2003.

- Grossman, G.M. și Helpman, E., 'Innovation and Growth in the Global Economy', Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- Hanohan, P. (ed.), 'EU Structural Funds in Ireland: A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994-99', Dublin, Economic and Social Research Institute, 1997.
- Kaldor, N., *The Case for Regional Policies*, 'Scottish Journal of Political Economy', nr.17, 1970, p.337-348.
- Keating, M. și Loughlin, J., 'The Political Economy of Regionalism', London, Frank Cass 2000.
- Krugman, P., 'Geography and Trade', Leuven, Cambridge, London, Leuven University Press, MIT Press, 1991.
- Labor Asociados SLL, *Impact of Community Policies on Economic and Social Cohesion*, Report for the European Commission – DG Regio, 2003.
- Lucas, R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, 'Journal of Monetary Economics', vol.22, nr.1, 1988, p.3-42.
- Lucas, R.E., *Some Macroeconomics for the 21st Century*, 'Journal of Economic Perspectives', vol.14, nr.1, 2000, p.158-168.
- Marshall, A., 'Principles of Economics', London, Macmillan, 1890.
- Martin, P. și Ottaviano, G., *Growth and Agglomeration*, 'IER', vol.42, nr.4, 2001, p.947-968.
- Martin, P., *Are European Regional Policies Delivering?*, 1999
www.enpc.fr/ceras/martin/eibpaper.pdf
- Miron, D. (coord.), 'Economia Uniunii Europene', București, Luceafarul, 2002.
- Myrdal, G., 'Economic Theory and Under-Developed Regions', New York, Duckworth, 1957.
- Ottaviano, G. și Puga, D., *Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the New Economic Geography*, 'World Economy', nr.21, 1998, p.707-731.
- Pastor, R.A., *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New, The European Union and its "Cohesion" Policies: An Evaluation*, 2001.
- Porter, M.E., 'The Competitive Advantage of Nations', New York, The Free Press, 1990.
- Porter, M.E., *The Economic Performance of Regions*, 'Regional Studies', nr.37, August/October, 2003, p.549-578.
- Puga, D., *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, 'Journal of Economic Geography', nr.2, 2002, p.372-406.
- Rodriguez, M.J., 'Vers une société européenne de la connaissance: La stratégie de Lisbonne (2000 – 2010)', Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.
- Rodriguez-Pose, A. și Fratesi, U., *Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, 'European Economy Group Working Paper', nr. 28, European Economy Group, 2003.
- Romer, P.M., *Increasing Returns and Long Run Growth*, 'Journal of Political Economy', vol.94, nr.5, 1986, p.1002-1037.
- Rostow, W.W., 'The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto', Cambridge, Cambridge University Press, 1960, Chapter 2: The Five Stages of Growth – A Summary, p.4-16.
- Sala-i-Martin, X., *Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence*, 'European Economic Review', nr.40, 1996, p.1325-1352.
- Sapir, A. ș.a., *An Agenda for a Growing*

- Europe: Making the EU System Deliver*, Report of a high level study group, Bruxelles, 2003.
- Siebert, H., 'Regional Economic Growth: Theory and Policy', Scranton, Pennsylvania, International textbook company, 1969.
- Solow, R.M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, 'Quarterly Journal of Economics', vol.109, nr.1, 1956, p.1-25
- Tarschys, D., 'Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy', Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003.
- Williamson, J.G., 'Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, in Economic Development and Cultural change' 13, 1965, p.1-84.
-