**ESTE OK SĂ FII DIFERIT:**

**Coordonarea politicilor şi convergenţa economică**

**4.1 INTRODUCERE**

În dezbaterea privind dezvoltarea economică şi politică a Uniunii Europene, percepţia divergenţei economice în creştere joacă un rol-cheie. Convergenţa economică este un obiectiv politic declarat al Uniunii. Articolul 174 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene prevede că *"Uniunea urmăreşte reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni şi a înapoierii regiunilor defavorizate"* (Uniunea Europeană, 2012). Concepţia larg răspândită este că, în rândul statelor membre UE, convergenţa economică a progresat până în anul 2008, dar că divergenţa pare să fi fost dominantă de la izbucnirea crizei financiare globale şi a crizei datoriilor din zona euro. În acelaşi timp, disparităţile economice şi inegalităţile în cadrul statelor membre reprezintă un subiect foarte dezbătut. De fapt, unele aspecte privind convergenţa nici nu apăruseră înaintea crizei financiare mondiale, aşa cum se va vedea în acest capitol.

Există îngrijorarea că aceste evoluţii ar putea conduce la o erodare a ceea ce se numeşte adesea modelul european al statului bunăstării sau al "economiei sociale de piaţă", şi anume un sistem economic în care intervenţia guvernului asigură niveluri ridicate de protecţie socială şi limitarea inegalităţii. Problema convergenţei este, de asemenea, discutată în contextul distribuţiei câştigurilor din integrarea economică. Realizarea sau nu a convergenţei, poate avea un impact şi asupra încrederii în actorii politici europeni şi naţionali, precum şi asupra instituţiilor şi sprijinului politic pentru menţinerea sau aprofundarea integrării economice şi politice în Uniunea Europeană.

Aceste observaţii ridică o serie de aspecte. În primul rând, este important să definim clar ce înţelegem prin convergenţa economică. Este necesar să facem distincţie între convergenţa *"intrărilor"* şi cea a *"rezultatelor"*. Punctul de plecare obişnuit pentru dezbaterile privind convergenţa este venitul pe cap de locuitor, care ar fi o variabilă rezultat. Alte rezultate relevante sunt ratele de ocupare a forţei de muncă şi şomajul, speranţa de viaţă, stabilitatea economică sau distribuţia veniturilor şi a bogăţiei. Convergenţa intrărilor include reglementări, politici şi calitatea instituţională.

În al doilea rând, este convergenţa necesară pentru a atinge alte obiective, cum ar fi eficienţa economică sau stabilitatea politică dacă ar fi privită ca un obiectiv în sine sau este doar o altă promisiune politică nerealistă? Este vreo legătură între anumite tipuri de convergenţă şi anumite proiecte europene, cum ar fi Piaţa Unică Europeană sau Uniunea Economică şi Monetară (UEM)?

O motivaţie şi o aşteptare esenţială atât a Uniunii Europene cât şi a UEM a fost că se va junge la o convergenţă a rezultatelor. Acest lucru s-a întâmplat doar parţial - de ce? Este binecunoscut faptul că recuperarea sau convergenţa nu se întâmplă neapărat - aceasta este şi experienţa ţărilor din afara Uniunii Europene. Se pune problema de ce Uniunea Europeană ar trebui să fie diferită. Unele dintre recentele iniţiative de politică ale Uniunii pot fi interpretate ca punând un accent tot mai mare pe convergenţa *intrărilor/inputurilor.* Un exemplu este aşa-numitul Pilon Social. Dar există mult mai multe încercări de a coordona politicile statelor membre, în special în cadrul Semestrului European.

În ceea ce priveşte convergenţa *intrărilor,* dezbaterea politică pare să considere că este necesar sau este chiar o virtute ca acestea să fie "la fel". Dar nu este deloc clar dacă convergenţa *intrărilor* este întotdeauna necesară sau de dorit. A fi competitiv nu echivalează cu a fi la fel şi nici nu presupune că toate modelele sociale trebuie să fie convergente. Această viziune nu are nici un sprijin în teoria comercială, care subliniază importanţa diferenţierii şi avantajelor comparative. Există, de asemenea, o percepţie crescândă că structurile şi instituţiile sociale diferite pot fi o sursă de avantaje comparative. O revizuire recentă a literaturii critică analizele tradiţionale din cauza concentrării excesiv de unilaterale pe identificarea cadrului instituţional optim (vezi Nunn şi Trefler, 2014). Nu există aşa ceva - un cadru instituţional optim unic. Motivul este că diferitele aranjamente instituţionale au argumente pro şi contra, care pot fi o sursă a avantajului comparativ. Ţările cu legislaţie flexibilă privind protecţia muncii şi asigurarea generalizată a şomajului pot avea un avantaj comparativ în industriile cu variaţie substanţială pe termen scurt a cererii şi, prin urmare, a producţiei, în timp ce ţările cu o legislaţie mai strictă privind protecţia ocupării forţei de muncă şi asigurare de şomaj mai puţin generoasă pot avea un avantaj comparativ în producţia de mărfuri cu o variabilitate mai mică. Studiul transnaţional efectuat de către Cuñat şi Melitz (2012) constată, de exemplu, că ţările cu pieţe mai flexibile ale forţei de muncă tind să aibă un grad mai mare de specializare în sectoare mai frecvent expuse şocurilor specifice sectorului. Se poate interpreta că natura şocurilor sau a nevoilor de adaptare este într-o oarecare măsură endogenă, ceea ce înseamnă că ţările (sau, mai degrabă, companiile din sectorul privat) se specializează în activităţi pentru care cadrul lor instituţional particular are un avantaj comparativ. Acest tip de cercetare este încă în fază incipientă, dar este foarte sugestiv şi motivează de ce supravieţuiesc diferitele contexte instituţionale (regimurile de bunăstare). Lecţia importantă - repetând idei de bază din teoria afacerilor - este că competitivitatea este o chestiune de avantaje comparative.

Dacă se consideră că o anumită convergenţă este de dorit, a treia problemă care se pune este dacă politicile actuale ale Uniunii Europene şi ale statelor membre susţin în mod corespunzător acest obiectiv. În bugetul UE fondurile regionale şi structurale joacă un rol important. Întrebarea este dacă aceste politici sunt eficiente. Dacă este corect că există prea puţină convergenţă a rezultatelor sau chiar divergenţe economice în Uniunea Europeană, se pune întrebarea dacă acesta este rezultatul politicilor inadecvate privind convergenţa. Recent, Uniunea Europeană a întreprins noi iniţiative menite să stimuleze convergenţa. Un exemplu este Pilonul Social menţionat mai sus. În cele ce urmează, vom discuta ce ce este de aşteptat să furnizeze aceste politici. Este necesară şi clarificarea rolului Uniunii Europene, spre deosebire de guvernele naţionale şi subnaţionale, în politicile care vizează convergenţa din interiorul şi între statele membre. Ar trebui făcut ceva pentru a schimba repartizarea responsabilităţilor între nivelul naţional şi european - şi dacă da, ce anume?

**4.2 CE ESTE CONVERGENŢA?**

Convergenţa economică este de obicei definită ca fiind un proces prin care un anumit număr de regiuni sau ţări tind să atingă un nivel similar al veniturilor sau bogăţiei, să desfăşoare politici similare, să dezvolte instituţii similare sau să împărtăşească opinii comune asupra problemelor economice, sociale sau politice. După cum s-a menţionat anterior, este necesar să se facă distincţie între convergenţa *rezultatelor* şi convergenţa *intrărilor.*

Indicatorul cel mai utilizat pentru convergenţa *rezultatelor* este **venitul pe cap de locuitor**. În funcţie de întrebarea adresată, însă, şi alţi indicatori pot fi relevanţi. Aceştia pot include variabile ale pieţei muncii, cum ar fi **ratele de ocupare sau şomaj şi nivelul de inegalitate, precum şi indicatorii de bunăstare economică şi generală, cum ar fi indicatorii de fericire sau speranţa de viaţă.** Măsurile de convergenţă a intrărilor utilizează indicatori de politică cum ar fi povara fiscală, ratele de impozitare sau calitatea instituţională care descriu calitatea reglementărilor.

Există modalităţi diferite de descriere şi măsurare a convergenţei, după cum arată, de exemplu, Barro şi Sala-i-Martin (1995). Două concepte utilizate pe scară largă sunt **convergenţa β** şi **convergenţa σ.** Convergenţa β pentru nivelul veniturilor implică o corelaţie negativă între rata de creştere a unei ţări şi nivelul iniţial al venitului acesteia. Dacă, iniţial, ţările sărace se dezvoltă mai repede decât ţările bogate, diferenţele de venituri se vor diminua în timp. Comparând ratele de creştere cu nivelul iniţial al venitului, se poate evalua nivelul de convergenţă β. Conform conceptului de convergenţă σ, dispersia veniturilor pe cap de locuitor în diferite ţări scade în timp (Sala-i-Martin, 1996). Acest lucru este evaluat prin calcularea coeficientului de variaţie a nivelului veniturilor în diferite ţări, de exemplu. Vom utiliza ambele concepte. Dacă scopul final al politicilor de convergenţă este obţinerea unor niveluri mai egale ale veniturilor, se poate susţine că convergenţa σ este mai relevantă. Existenţa convergenţei β este o condiţie necesară, dar nu suficientă pentru convergenţa σ (Young, Higgins şi Lewy, 2008). [[1]](#footnote-1) Acest lucru va juca, de asemenea, un rol în rezultatele discutate mai jos. Conceptele convergenţei β şi convergenţei σ sunt cel mai frecvent utilizate în analiza convergenţei veniturilor pe cap de locuitor. După cum s-a menţionat mai sus, există şi alte dimensiuni relevante ale convergenţei. De exemplu, în contextul UEM, convergenţa nominală este importantă deoarece ajustările cursului de schimb nu sunt posibile. În mod similar, evoluţiile pieţei forţei de muncă şi inegalitatea sunt, de asemenea, importante. Într-un sens mai larg, un anumit nivel al convergenţei privind calitatea instituţională, politicile economice şi opiniile privind funcţionarea unei economii de piaţă şi a unor instituţii politice comune cum ar fi Comisia Europeană şi Banca Centrală Europeană este o cerinţă pentru ca o uniune economică şi monetară să fie sustenabilă.

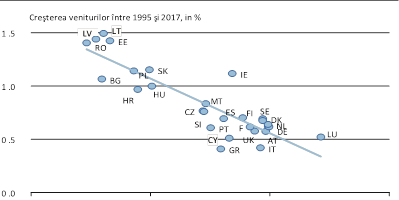
**4.3 CONVERGENŢA REZULTATELOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ**

În această secţiune, luăm în considerare convergenţa rezultatelor în Uniunea Europeană pentru principalii indicatori de performanţă, cum ar fi venitul pe cap de locuitor, ocuparea forţei de muncă/şomajul, inegalitatea şi inflaţia salariilor / preţurilor.[[2]](#footnote-2) În secţiunea 4.4, ne referim la convergenţa politicilor şi a instituţiilor (convergenţa *intrărilor)*.

**4.3.1 CONVERGENŢA VENITURILOR *PER CAPITA* ÎN STATELE MEMBRE UE**

În ţările UE a existat un proces de recuperare prin care ţările cu un nivel iniţial al veniturilor scăzut au înregistrat o creştere a veniturilor mai mare decât ţările cu venituri ridicate în perioada 1995-2017 (a se vedea figura 4.1). Există o corelaţie negativă pronunţată care implică faptul că ţările cu un nivel iniţial scăzut (ridicat) de venit pe cap de locuitor au înregistrat cele mai înalte (cele mai scăzute) rate de creştere pe parcursul perioadei[[3]](#footnote-3).

**Figura 4.1 Convergenţa veniturilor din 1995, UE- 28**



Logaritm venitul *per capita* în 1995 Sursa AMECO

**Figura 4.2 Convergenţa veniturilor din 1995, UE15**

 Creşterea veniturilor între 1995 şi 2017 în %

Aceasta acţionează înspre convergenţa nivelului veniturilor în Uniunea Europeană. Procesul este determinat, în mare măsură, de venirea din urmă a statelor membre est-europene, care au aderat în cele din urmă la Uniunea Europeană după căderea Cortinei de Fier. Acest lucru poate fi văzut din Figura 4.1, în care noile state membre ale Europei de Est se grupează spre nord-vest în figură, iar statele membre vechi la sud-est. Aşa cum se poate observa deja din figura 4.1 şi este evidenţiat clar în figura 4.2, nu există o convergenţă între ţările UE-15. Este de remarcat faptul că această concluzie ascunde diferitele experienţe de ţară. Unele ţări cu venituri *per capita* sub medie au crescut rapid, depăşind alte state membre. În 1995, de exemplu, veniturile pe cap de locuitor (măsurate pe baza parităţii puterii de cumpărare) în Irlanda au fost mai mici decât în ​​Franţa. Astăzi, situaţia este contrară. Irlanda este un caz extrem al unei foste ţări sărace, care a reuşit să crească rapid şi nu doar să ajungă din urmă, dar chiar să depăşească alte ţări. În schimb, Italia a avut iniţial un nivel relativ ridicat al veniturilor, dar ulterior a suferit o rată de creştere foarte scăzută şi, prin urmare, se situează în rândul ţărilor cu venituri reduse din UE-15.

**Figura 4.3 Convergenţa veniturilor din 1995, Zona UE**

Şi între ţările din zona euro se înregistrează o revenire aşa cum este ilustrat în figura 4.3. Aceasta se datorează, în mare măsură, ratelor ridicate de creştere în unele ţări din Europa de Est care au aderat recent la Uniunea Europeană şi care sunt şi ţări din zona euro.

AT

DK

FI

DE

GR

IE

IT

LU

NL

PT

ES

SE

UK

BG

HR

CY

CZ

EE

HU

LV

LT

MT

PL

RO

SK

SI

0

.0

0

.5

1

.0

1

.5

Creşterea veniturilor între 1995 şi 2017, in %

F

**Figura 4.4 Divergenţa veniturilor (Convergenţa Q)**

**Coeficient de variaţie** În ceea ce priveşte dispersia veniturilor pe cap de locuitor (convergenţa σ-) în ţările UE-28, descoperim o tendinţă descendentă, în special înainte de declanşarea crizei financiare (a se vedea figura 4.4). Acest lucru se aplică şi ţărilor din zona euro, în timp ce dispersia în ţările UE-15 a fost destul de constantă în perioada 1980-2017. Aceasta demonstrează eterogenitatea între ţările noi şi cele vechi, dar şi diferenţe mai puţine între ţările UE-15 decât între ţările zonei euro măsurate în funcţie de venitul pe cap de locuitor.

0

0.1

0.2

0.3

0.4

0.5

0.6

1980

1985

1990

1995

2000

2005

2010

2015

EU-28

EU-15

Euro area

Sursa: AMECO. © CESifo

AMECO.

© CESifo

Discuţia de mai sus se referă în principal la aspecte structurale, însă este legată de co-mişcare sau sincronizare pe tot parcursul ciclului de afaceri, ceea ce este deosebit de important pentru zona euro. Campos, Firdmuc şi Korhonen (2017) într-un metastudiu concluzionează că a existat o tendinţă generală de sincronizare a fluctuaţiilor ciclului de afaceri. Sincronizarea este mai mare în zona ţărilor euro decât a ţărilor din afara euro şi există dovezi că adoptarea monedei euro a contribuit la sincronizarea fluctuaţiilor ciclului de afaceri.

În ansamblu, convergenţa venitului pe cap de locuitor a funcţionat destul de bine până la declanşarea crizei financiare. Convergenţa în Europa a fost determinată, în cea mai mare parte, de statele est-europene, majoritatea dintre acestea au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004. Figura 4.5 arată modul cum media veniturilor pe cap de locuitor din grupul ţărilor din Europa de Est şi de Sud au evoluat din 1995 în comparaţie cu Nordul. În raport cu venitul pe cap de locuitor din nord, sudul scade, în timp ce estul recuperează. În 1995, de exemplu, venitul pe cap de locuitor în Republica Cehă era de 61% din venitul pe cap de locuitor italian şi 93% din venitul pe cap de locuitor portughez. În anul 2017, venitul pe cap de locuitor în Republica Cehă a atins 87% din cel Italian şi 110% din venitul pe cap de locuitor din Portugalia.

**4.3.2 CONVERGENŢA PIEŢEI MUNCII**

Evoluţiile pieţei muncii sunt legate de evoluţia veniturilor, dar sunt şi de interes în dreptul propriu, datorită legăturii sale strânse cu consecinţele sociale ale evoluţiilor economice. Ratele de (ne-)ocupare a forţei de muncă sunt astfel obiective politice independente. În UE-28, a existat o convergenţă a ratelor şomajului, în sensul că ţările cu un nivel iniţial ridicat al şomajului au înregistrat cele mai mari scăderi (a se vedea figura 4.6).

Convergenţa ratelor şomajului, ca şi convergenţa veniturilor, este antrenată de grupul statelor membre din Europa de Est. În UE-15 nu există semne de convergenţă, spre deosebire de ţările din zona euro, unde convergenţa este antrenată tot de către noile state membre. Procesul convergenţei acoperă diferenţele largi dintre ţări şi, în mod clar, şi dependenţele strânse faţă de ciclurile economice. Dispersia în rândul şomerilor din ţările membre a suferit o schimbare anticiclică de la mijlocul anilor 1990, în sensul că atunci când şomajul mediu scade, dispersia ratelor şomajului tinde să scadă şi viceversa (a se vedea figura 4.7). Pe parcursul ciclurilor de afaceri, atât rata medie a şomajului, cât şi dispersia acestuia au fost destul de constante în perioada care indică probleme structurale de bază.

**Figura 4.5 Evoluţia veniturilor pe cap de locuitor**

40

60

80

UE Sud

UE Est

Aferent UE Nord în %

2000 2005 2010 2015

Notă: UE Sud: Italia, Spania, Portugalia şi Grecia; UE Est: Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia,

Lituania, Polonia, România, Slovacia şi Slovenia. UE Nord: toate celelalte țări ale UE.

Media simplă a venitului pe cap de locuitor pentru grupurile de ţări respective.

Sursa: AMECO. © CESifo

Diferenţele între ţări în ceea ce priveşte ratele şomajului pot fi afectate de mai mulţi factori care influenţează ratele de participare a forţei de muncă, proiectarea reţelei de protecţie socială şi altele. Aceste probleme sunt mai mici atunci când se compară ratele de ocupare a forţei de muncă (a se vedea figura 4.8). Deşi există o anumită convergenţă a ratelor de ocupare a forţei de muncă, aceasta este mai puţin puternică decât în ​​cazul ratelor şomajului. Un motiv este diferenţa structurală a ratelor de ocupare a forţei de muncă de către femei. De asemenea, reiese că gruparea noilor state membre este mai puţin pronunţată decât în ​​cazul ratelor şomajului.

**Figura 4.6 Convergenta B în ratele şomajului pentru UE-28**



Rata de ocupare este, de asemenea, dependentă ciclic, dar prezintă o tendinţă ascendentă (a se vedea Figura 4.9). Aceasta se datorează în parte creşterii ratelor de ocupare a forţei de muncă pentru grupul de vârstă 55-64. Este interesant faptul că rata de ocupare pentru acest grup de vârstă a crescut în toate ţările UE (cu excepţia Greciei şi României), chiar şi în timpul crizei financiare. Media UE este cu aproximativ 10 puncte procentuale mai mare în 2016 decât în ​​2008. Mai mulţi factori, inclusiv creşterea vârstei de pensionare şi reformele sistemelor de pensionare anticipată, sunt responsabile pentru această tendinţă. Întrucât pensionarea târzie este corelată cu educaţia, schimbarea structurii educaţionale în rândul lucrătorilor în vârstă joacă, de asemenea, un rol important. Lipsa convergenţei pieţei muncii, în special a ratei ridicate a şomajului structural într-un număr de ţări, este izbitoare. Problema convergenţei pieţei muncii a fost discutată în special legat de teoria zonelor optime de valută. Atunci când politica monetară / politica de schimb valutar nu poate fi folosită pentru a aborda dezechilibrele interne, este important ca piaţa muncii să fie flexibilă, atât prin ajustări salariale cât şi prin alte forme de ajustare; sau prin intermediul migraţiei muncitorilor în rândul ţărilor UEM. Aceste mecanisme de ajustare vor contribui la reducerea asimetriei în evoluţiile economice din ţările UEM.

Un corolar al acestei discuţii a fost argumentul TINA ("Nu există nici o alternativă"), care spune că, odată ajunse în zona monetară, ţările trebuie să întreprindă reformele necesare pentru a asigura flexibilitatea. Experienţa a demonstrat că argumentul TINA nu a fost totuşi foarte coercitiv

**Figura 4.7 Rata şomajului în cadrul UE 15**

Migraţia lucrătorilor a crescut în cadrul Uniunii Europene, însă rămâne cantitativ mult mai puţin importantă decât imigraţia din afara Uniunii (a se vedea EEAG, 2017). Creşterea mobilităţii este în mare măsură determinată de fluxurile din noile ţări membre ale Europei de Est către ţările din UE-15, însă mobilitatea lucrătorilor între acestea din urmă a crescut şi ea. Pe lângă migraţie, mobilitatea lucrătorilor se reflectă şi în naveta de la muncă la domiciliu peste graniţele UE şi personal detaşat din ţara de reşedinţă într-o altă ţară UE pentru o perioadă limitată. Arpaia şi colab. (2014) consideră că mobilitatea lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene răspunde ciclului de afaceri şi aceasta mai ales pentru ţările din zona euro.

0.1

0.2

0.3

0.4

0.5

0.6

0.7

0

2

4

6

8

1

0

1

2

1980

1985

1990

1995

2000

2005

2010

2015

Media

%

© CESifo

Source: AMECO.

Coe

f

icient de variatie

**Figura 4.8 Convergenţa-β în ratele şomajului pentru UE-28**

BE

BG

CY

CZ

DK

EE

FR

DE

AT

GR

HU

IE

IT

LV

LT

LU

MT

NL

PL

PT

RO

SK

SI

ES

SE

UK

FI

-5

0

5

10

15

55

60

65

70

75

80

85

Modificarea ratei de ocupare între 2000-2016,

in puncte procentuale procentualetage points

Şomajul pe grupe de vârste 20-64 in 2000, in %

În timp ce convergenţa variabilelor reale a fost lentă, convergenţa nominală este mult mai strânsă.

**Figura 4.9 Rata şomajului în cadrul UE 28**

0.03

0.04

0.05

0.06

0.07

0.08

0.09

6

6

6

8

7

0

7

2

7

4

7

6

7

8

1995

2000

2005

2010

2015

Average

%

© CESifo

Source: AMECO.

%

Standard deviation

Figura 4.10 sugerează că ratele inflaţiei au convers către un nivel mediu scăzut, iar dispersia în ţările UE-28 este mică. Aceasta este o tendinţă globală şi, prin urmare, nu poate fi atribuită exclusiv UEM. În plus, există încă o dispersie mare a preţurilor relative în ţările UE (a se vedea, de exemplu, Estrada et al., 2013). Reacţia salarială la evoluţiile pieţei muncii diferă, de asemenea, pe scară largă în ţările UE. Există un nivel ridicat de dispersie a creşterilor salariale în cadrul ţărilor, reflectând parţial situaţii diferite de cicluri de afaceri şi reacţia salariilor vizavi de şomaj diferă de asemenea (a se vedea, de exemplu BCE, 2016).

**Figura 4.10 Rata inflaţiei în cadrul UE -28**

-2

0

2

4

6

8

10

12

14

1995

2000

2005

2010

2015

Inflatia medie (HICP)

Standard deviation

%

© CESifo

Sursa: AMECO.

**4.3.3 INEGALITATEA**

În ţările UE - ca şi în cazul ţărilor OCDE, în general, a existat o tendinţă de creştere a inegalităţii. Cu toate acestea, există diferenţe semnificative între ţări, după cum se arată în Figura 4.11, care compară inegalitatea veniturilor în anii 2000 şi 2015. Majoritatea ţărilor UE au înregistrat o inegalitate a veniturilor în această perioadă, însă există excepţii ca de exemplu, Olanda, Austria şi Malta.

**Figura 4.11** **Coeficienţii Gini pentru UE**

Este demn de remarcat faptul că niciuna dintre ţările care au recuperat la venituri şi ocuparea forţei de muncă/ şomaj nu s-au confruntat cu o inegalitate mai mică. În ceea ce priveşte convergenţa, nu există convergenţă β în inegalitatea veniturilor în perioada 2000-2015, iar convergenţa σ afişează o curbă slabă a formei U: în primul rând, în scădere şi apoi în creştere după declanşarea crizei financiare.

BE

BG

CZ

DK

EE

FR

DE

GR

HU

IE

IT

LV

LT

LU

MT

NL

PL

PT

RO

SI

ES

SE

AT

UK

FI

20

25

30

35

40

20

25

30

35

40

Gini coe

ff

icient in 2015

Gini coe

ef

icient in 2000

Ratele riscului de sărăcie a persoanelor ocupate în rândul grupurilor de vârstă 18-64 diferă semnificativ între ţările UE. Media UE-28 este de aproape 10%, trecând de la 3,5% în Finlanda, 4% în Republica Cehă şi 4,5% în Austria la 13,2% în Spania, 13,4% în Grecia şi 19,6% în România.

**Figura 4.12 Coeficientul Gini**

25

30

35

20

1990 1995 2000 2005 2010 2015

Notă: Coeficientul Gini pentru venitul net, adică venitul pieţei după impozite și transferurile calculate

folosind metoda deterministică bazată pe distribuția log-normală.

Sursa: Darvas (2016).

© CESifo

Evaluările privind inegalitatea se abordează din perspectiva ţărilor şi nu pot fi pur şi simplu adăugate sau adaptate pentru a demonstra inegalitatea globală într-un grup de ţări cum ar fi ţările UE-28 sau ţările euro. Figura 4.12 prezintă evaluări ale inegalităţii pentru ţările UE-28, UE-15 şi UE-13 (a se vedea Darvas, 2016). Pentru UE-28 a existat o creştere a inegalităii la începutul anilor 1990, urmată de o tendinţă slabă de scădere. Pentru ţările din UE-15 a existat o tendinţă ascendentă slabă, în timp ce ţările UE-13 au înregistrat o creştere abruptă a inegalităii la începutul anilor 1990, care a rămas relativ constantă de atunci. Într-o defalcare a UE-28, Darvas (2016) arată că creşterea veniturilor medii (convergenţa veniturilor) au contribuit la scăderea inegalităii UE-28, în timp ce inegalitatea internă a acţionat în direcţia opusă. Pentru UE-15 şi UE-13 creşterea inegalităţii veniturilor se datorează în mare măsură creşterilor inegalităţii în interiorul ţărilor.

**4.4 CONVERGENŢA POLITICILOR ŞI INSTITUŢIILOR**

Globalizarea implică o integrare mai profundă a pieţelor produselor celor financiare şi ale muncii. Barierele în calea comerţului, a schimburilor şi a mobilităţii sunt reduse atât datorită progresului tehnologic care reduce costurile de informare şi de transport, cât şi a mişcărilor politice de integrare a pieţelor prin eliminarea barierelor tarifare şi netarifare, prin dereglementare pentru a facilita intrarea pe piaţă etc. Piaţa unică asigură libera circulaţie a bunurilor, serviciilor, capitalului şi forţei de muncă. Euro face încă un pas înainte în ceea ce priveşte unificarea monetară.

Cum influenează integrarea economică politicile şi instituţiile? Va conduce integrarea la convergenţa politicilor şi a instituţiilor sau vor persista diferenţele dintre ţări? Este acest lucru bun sau rău?

Din perspectivă normativă, convergenţa politică poate fi de dorit. În măsura în care Uniunea Europeană este un proiect politic de dezvoltare şi consolidare a intereselor comune şi de creare a unei identităţi europene comune, convergenţa politică poate fi văzută ca un factor important.

În unele domenii de politică este evident faptul că, în mod necesar, cooperarea impune ca toate ţările să adopte aceleaşi politici. Acest lucru se aplică, de exemplu, în ceea ce priveşte piaţa unică, legat de tarifele pentru ţările din afara UE sau politica monetară pentru ţările din zona euro. Cu toate acestea, în domenii politice importante cum ar fi pieţele forţei de muncă, fiscalitatea sau politicile sociale şi, în cele din urmă, proiectarea sistemelor de protecţie socială, se aplică principiul subsidiarităţii. Ţările au totuşi libertatea de a-şi stabili propriile politici, însă Uniunea Europeană a făcut multe eforturi pentru a armoniza aceste opţiuni politice, în special prin Metoda deschisă de coordonare (a se vedea secţiunea 4.6 privind politicile sociale).

Politicile economice pot avea efecte colaterale asupra altor ţări. În conceperea politicilor, ţările nu iau în considerare singure aceste efecte (politicile necooperante). Dacă se întâmplă acest lucru, rezultatul final poate fi suboptimal pentru toate ţările. Politica de cooperare, care ia în considerare efectele, este diferită de politica necooperantă, care este pusă în aplicare atunci când ţările îşi urmăresc în mod individual interesele.[[4]](#footnote-4) Totuşi, politica de cooperare nu este uşor de implementat, deoarece ţările au impulsul de a acţiona liber şi de a lua în considerare doar efectele specifice ţărilor lor.

Piaţa unică este un exemplu al unei politici de cooperare prin care toate ţările decid să adopte politici comune în domenii specifice pentru a culege câştigurile din integrarea economică. Cum influenţează acest lucru politicile din alte domenii – se va declanşa un proces de convergenţă? Sau se va amplifica tensiunea?

Întrebarea dacă integrarea economică impune o convergenţă în domeniul politicilor de bunăstare (piaţa forţei de muncă, politicile sociale, politicile fiscale etc.) a fost intens dezbătută. Pentru unii, aparteneţa la UE este văzută ca o modalitate de asigurare a convergenţei cu standarde sociale mai ridicate, în timp ce altele o consideră o măsură de salvgardare împotriva unor aranjamente sociale prea generoase.

În literatura academică pe această temă, există o dezbatere de lungă durată cu privire la cele două puncte de vedere diferite privind implicaţiile integrării internaţionale în aranjamentele de ordin social. Conceptul sistemului concurent subliniază mecanismele cursei descendente care creează o convergenţă cu un sector public mai slab şi cu modalităţi de bunăstare (a se vedea, de exemplu, Zodrow şi Mieszkowski, 1986 şi Sinn, 2003). Dacă sectorul public urmăreşte obţinerea de favoruri/foloase necuvenite, presiunile exercitate de intensificarea concurenţei datorită integrării economice pot conduce la îmbunătăţirea bunăstării. Dar dacă politicile urmăresc maximizarea bunăstării - prin furnizarea asigurării sociale sau prin repararea eşecurilor pieţei - concurenţa între ţări restricţionează politicile dorite. Acesta este un efect secundar nedorit al integrării economice. Viziunea opusă – concepţia compensaţiei - susţine că integrarea economică poate creşte necesitatea unor aranjamente de bunăstare. Integrarea se face pentru a conduce la creşterea riscului şi a volatilităţii variabilelor economice. Viziunea compensaţiei subliniază faptul că aranjamentele bunăstării oferă asigurări fie prin reţeaua de securitate socială, fie printr-un sector public mare, care nu este direct influenţat de forţele pieţei. Integrarea mai profundă, care conduce la un risc mai mare, creşte, prin urmare, necesitatea asigurării implicite prin aranjamente sociale. (a se vedea Rodrik, 1997 şi 1998). Dovezile empirice indicând faptul că economiile mai deschise au de asemenea tendinţa de a avea sectoare publice mai mari sunt prezentate în sprijinul acestei concepţii.

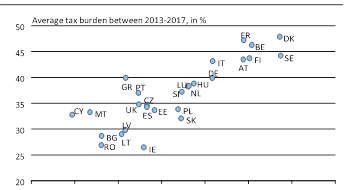
Conceptul sistemului concurenţial porneşte de la ideea că o integrare sporită facilitează relocarea producţiei şi a capitalului în diferite ţări. Proximitatea faţă de clienţi contează mai puţin atunci când afacerile / schimburile comerciale se fac mai uşor, iar locaţia va fi influenţată, în mai mare măsură, de locul unde se oferă cel mai mic cost de producţie. Acest lucru dă naştere unui proces prin care ţările pot reduce impozitele şi / sau standardele de muncă pentru a atrage firme străine şi, prin urmare, producţie şi locuri de muncă. Toate ţările sunt obligate să urmeze acest proces al cursei descendente având drept rezultat reducerea standardelor, eventual cu puţin efect net asupra locului de producţie. Impozitarea societăţilor la sursă este adesea văzută ca un prim exemplu al politicii concurenţiale la nivel internaţional, deoarece corporaţiile sunt "fără naţionalitate" şi pot reloca producţia pentru a beneficia de diferenţele de costuri.[[5]](#footnote-5) În contextul pieţei forţei de muncă, directiva privind lucrătorii detaşaţi este un exemplu de politică interpretată deseori că va crea o deteriorare/cursă descendentă a standardelor de muncă.[[6]](#footnote-6) Directiva permite companiilor stabilite în orice ţară membră a UE să trimită temporar angajaţi pentru a lucra într-o altă ţară a UE în conformitate cu regulamentul muncii din ţara de origine. Acest lucru oferă companiilor din ţările cu salarii mici (noile state membre) un avantaj competitiv atunci când oferă servicii în ţări cu salarii mari. Pentru noile state membre aceasta este o posibilitate de a-şi folosi avantajul comparativ, vechile state membre şi sindicatele din aceste ţări considerând acest lucru drept subminare a standardelor pieţei muncii.

Argumentul cursei descendente / uniformizării se bazează pe o propagare pozitivă a politicilor, adică, impozite mai mari prin extinderea unei ţări asupra partenerilor comerciali, oferindu-le un avantaj competitiv. Cu toate acestea, efectele de propagare pot fi şi negative (transfer al problemelor/ dificultăţilor către vecini). Dacă se extinde sectorul public, sectorul comercial este strivit, iar prin diferenţierea produselor, se va genera, în condiţii foarte generale, un câştig al condiţiilor comerciale, reducând costurile de extindere a activităilor publice. În cazul cooperării, nu există un astfel de efect al condiţiilor comerciale,[[7]](#footnote-7) (cazul simetric este absent) şi, prin urmare, politica de necooperare poate conduce la sectoare publice mai mari decât în ​​cazul cooperării (a se vedea, de exemplu, Epifani şi Garcia, 2009, şi Andersen şi Sørensen, 2012). Mai mult şi de importanţă, întrucât integrarea economică este asociată câştigurilor privind venituri mai mari şi deci consum privat, este de aşteptat să crească cererea de activităţi publice, deoarece elasticitatea veniturilor acestor servicii (de exemplu, sănătatea) este ridicată. Aceste efecte pot produce efectele descrise prin ipoteza compensării, adică creşterea sectorului public, ca răspuns la o integrare economică mai mare.

Reacţiile economiei politice la integrarea pieţei sunt departe de a fi neînsemnateă, şi nu sunt de aşteptat răspunsuri politice uniforme. Deşi integrarea pe piaţă generează, în general, câştiguri agregate, vor exista câştigători şi perdanţi, nu numai în interiorul ţărilor, ci şi între ţări. Modul în care acest lucru se traduce în reacţiie politice depinde în mod clar de schimbările specifice şi de meniul politic. Integrarea intra-europeană poate crea diferiţi câştigători şi învinşi în diferite ţări şi, prin urmare, diferite răspunsuri politice. Ca exemplu, integrarea pieţei de capital va conduce la fluxuri de capital care ar fi în beneficiul proprietarilor de capital şi ar afecta forţa de muncă în ţările abundente de capital şi viceversa în ţările care se confruntă cu intrări de capital (Bertola, 2017a). Prin urmare, răspunsul economiei politice ar putea fi dereglementarea (prin reforme care să facă pieţele forţei de muncă mai flexibile, de exemplu) în ţara abundentă de capital şi o mai mare reglementare în ţara care se confruntă cu intrări de capital. Modificări ale fundamentelor pieţei şi efectele economiei politice pot genera astfel răspunsuri politice complicate şi nu conduc neapărat către politici convergente.

**4.4.1 CONVERGENŢA ÎN DIMENSIUNEA SECTORULUI PUBLIC ŞI STRUCTURILE FISCALE**

**Figura 4.13 Sarcina fiscală totală în cadrul UE 28**

****Scopul prezentului capitol nu este acela de a furniza o descriere detaliată a evoluţiei politicilor şi a posibilei convergenţe în toate domeniile de politici. Dar, pentru a oferi o perspectivă asupra aspectelor discutate aici, este util să luăm în considerare evoluţia în dimensiunea generală a sectorului public, deoarece acesta se află în centrul discuţiei despre convergenţă.Extinderea măsurilor privind bunăstarea, măsurate în funcţie de mărimea sectorului public, indică o persistenă puternică în toate ţările UE. Figura 4.13 prezintă dimensiunea sectorului public la sfârşitul anilor 1990 şi cea a anului 2010 măsurată prin sarcina fiscală, adică veniturile fiscale totale ca pondere din PIB (o relaţie similară este valabilă pentru cheltuielile totale ca pondere din PIB).[[8]](#footnote-8) Persistenţa puternică prevalează. Ţările cu un sector public relativ slab în anii 1990 au, un sector public slab şi în anii 2010 şi invers.[[9]](#footnote-9) De asemenea, demonstrează că sistemele sociale sau de bunăstare destul de diferite coexistă în cadrul sistemului UE 28. Se ridică astfel mai multe aspecte care sunt discutate mai detaliat în secţiunea 4.6.

**Figura 4.14 Sarcina fiscală asupra forţei de muncă pentru UE 28**

BE

BG

HR

CY

CZ

DK

FI

FR

DE

GR

HU

IE

IT

LV

LT

LU

MT

NL

PO

PT

RO

SK

SI

ES

SE

FI

UK

2

5

3

0

3

5

4

0

4

5

5

0

5

5

25

30

35

40

45

50

55

% in 2015

AT

Notă: Sarcina fiscală totală asupra veniturilor din muncă

inclusiv impozitul pe venit, contribuţiile sociale şi taxele de consum.

Sursa: Direcţia Generală Impozitare şi Uniune Vamală.

Cuantificarea dezvoltării politicilor structurale în ţările UE reprezintă o reală provocare. O măsură specifică şi comparabilă este sarcina fiscală pe venitul din muncă (a se vedea figura 4.14). Deşi există un grad înalt de persistenţă în timp, există unele indicii de convergenţă slabă, dar nu o cursă descendentă. Între ţările cu o scară fiscală iniţial scăzută (ridicată), a apărut o tendinţă de creştere (diminuare) a fiscalităţii.[[10]](#footnote-10)

Informaţiile privind reformele pieţei forţei de muncă sunt furnizate din baza de date LABREF, pentru perioada 2000-2014, ceea ce indică o frecvenţă ridicată a reformelor (Turini şi colab., 2015). Totuşi, direcţiile de reformă sunt departe de a fi uniforme şi nu prezintă un model clar de convergenţă (Bertola, 2017b). Unele ţări au lansat reforme pentru a face pieţele forţei de muncă mai flexibile, în timp ce altele se îndreaptă în direcţia opusă. Chiar şi la nivel de ţară, direcţiile de reformă se modifică în timp, în funcţie de situaţia ciclului de afaceri, inclusiv nivelul şomajului şi fluxurile de capital (poziţiile contului curent).

Reformele pieţei forţei de muncă au tendinţa de a reacţiona la situaţia pieţei forţei de muncă: cu dereglementări în perioade de creştere a şomajului, şi schimbări mai pasive ale politicilor când şomajul este scăzut (Bertola, 2017b).

**Figura 4.15 Taxe fiscale statutare pentru companii/corporative**

După cum s-a menţionat mai sus, unul dintre exemplele clasice ale mecanismului cursei descendente este rata impozitului pe profitul corporatist. Pentru ţările UE-28 - ca şi pentru majoritatea ţărilor - a existat o tendinţă de scădere a ratei impozitului pe profitul corporatist, de la o rată medie apropiată de 35% în 1995 la aproximativ 22% în 2017 (vezi Figura 4.15).[[11]](#footnote-11) Variaţia ratelor de impozitare a scăzut iniţial, apoi a crescut şi ulterior a scăzut moderat, adică există încă diferenţe substanţiale între ţări. În studiul lor asupra dovezilor empirice privind competiţia fiscală, Devereux şi Loretz (2013) concluzionează că există dovezi empirice ale concurenţei fiscale între ţările UE. Este demn de remarcat faptul că veniturile din impozitul pe profit au rămas destul de constante la un nivel de peste 2,5% din PIB în perioada respectivă, adică nu există o tendinţă de scădere a veniturilor, ceea ce sugerează că deci concurenţa în materie de impozit pe profit nu a subminat viabilitatea financiară a sectoarelor publice până în prezent. Totuşi, reducerile ratei de impozitare contează deoarece veniturile ar fi putut fi mai mari, dar această cifră depinde şi de evoluţia profitului, de schimbarea veniturilor între baza fiscală personală şi cea corporativă şi de alte efecte.

0.0

0

0.0

5

0.1

0

0.1

5

0.2

0

0.2

5

0.3

0

0.3

5

0.4

0

0

5

10

15

20

25

30

35

40

1995

2000

2005

2010

2015

Media

%

Coe

f

icient de variaţie variation

**4.4.2 CONVERGENŢA ÎN CALITATEA INSTITUŢIONALĂ**

Această secţiune are ca obiect convergenţa indicatorilor calităţii instituţionale. Convergenţa calităţii instituiţilor poate fi considerată un factor important pentru realizarea convergenţei rezultatelor economice, cum ar fi venitul pe cap de locuitor sau nivelurile ridicate ale ocupării forţei de muncă.[[12]](#footnote-12)

**Figura 4.16 Convergenţa privind calitatea instituţională în UE 28**

BE

BG

HR

CY

CZ

DK

FI

FR

DE

AT

GR

HU

IE

IT

LV

LT

LU

MT

NL

PO

PT

RO

SK

SI

ES

SE

EE

UK

80

100

120

140

160

40

45

50

55

60

65

70

75

80

Index in 2017 (1996 = 100)

Institutional quality in 1996

**Figura 4.17 Indexul Libertăţii Economice calculat de Fundaţia Americană Heritage**

60

65

70

75

UE Nord

UE Sud

Index

1995 2000 2005 2010 2015

Notă: UE Nord: Austria, Belgia, Finlanda, Germania și Olanda; UE Sud: Grecia, Italia, Portugalia şi Spania.

Sursa: Fundația Heritage. © CESifo

**Figura 4.18 Indicatorul** **Afacerilor /** **Doing Business**

50

55

60

65

70

75

80

85

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

UE Sud

UE Est

UE Nord North

În plus, nivelurile ridicate ale calităţii instituţionale pot fi văzute ca o componentă cheie a obiectivului politic de coeziune în cadrul Uniunii Europene.

Comparativ cu indicatorii de *rezultat,* cum ar fi venitul pe cap de locuitor sau ratele şomajului, calitatea instituţională este mai dificil de măsurat.

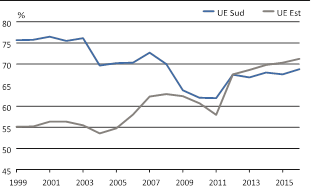
O mare varietate de instituţii influenţează creşterea economică şi convergenţa. Ţările pot avea instituţii corespunzătoare în anumite domenii şi instituţii inadecvate în altele. O introspecţie privind diferitele tipuri de instituţii relevante depăşeşte scopul acestui capitol. În cele ce urmează, luăm în considerare câteva măsuri sumare cheie ale calităţii instituţionale, cum ar fi indicii şi indicatorii libertăţii economice privind uşurinţa de a face afaceri în diverse ţări.[[13]](#footnote-13) Este important să se ţine seama de limitările acestor indicatori.

Figura 4.16 ilustrează evoluţia calităţii instituţionale măsurată prin Indexul Libertăţii Economice furnizat de Fundaţia Heritage. În UE-28, acest indice a fost convergent în ultimele două decenii. Din nou, acest proces este în mare parte determinat de ţările din Europa de Est. Dacă excludem aceste ţări şi comparăm grupul ţărilor din Europa de Nord aparţinând zonei euro cu grupul ţărilor din Europa de Sud, tendinţa de convergenţă dispare, aşa cum este ilustrat în Figura 4.17.

Un alt indicator al calităţii instituţionale citat mereu este Indicatorul *Doing Business* al Băncii Mondiale. Figura 4.18 prezintă evoluţia începând cu anul 2006. Ca şi în cazul celorlalţi indicatori, statele membre est-europene se apropie evident. Pentru grupul ţărilor din Europa de Sud, convergenţa cu nivelul Nordului este clar mai lentă, dar cel puţin nu există divergenţe.

  Un indice mai restrâns, dar larg citat, al calităţii instituţionale este Indicele Percepţiei asupra Corupţiei publicat de Transparency International. Creşterea indicelui reflectă o îmbunătăţire, adică o scădere a corupţiei.

**Figura 4.19 Percepţia asupra corupţiei în ţările UE comparativ cu Ţările UE Nordice**

****Corupţia percepută în UE faţă de ţările din nordul UE Notă: Nordul UE: Austria, Belgia, Finlanda, Germania şi ţările de Jos; UE de Sud: Grecia, Italia, Portugalia şi Spania; UE est: Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Croaia, Ungaria, Lituania, Letonia, Polonia, România,

Sursa: Indicele de percepţie a corupţiei al Transparency International.

Modelul este similar cu cel prezentat de alţi indicatori. Există convergenţă în Europa de Est, dar instituţiile din Europa de Sud s-au deteriorat, în special începând cu anul 2000, cu o uşoară revenire în ultimii cinci ani.

**4.5 CONVERGENŢA ECONOMICĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: Unde ne aflăm?**

Care sunt lecţiile care pot fi învăţate din evoluţia convergenţei economice în Uniunea Europeană? Nici teoria economică, nici dovezile empirice din afara Europei sau din alte perioade decât cea considerată mai sus, nu sugerează că fenomenul convergenţei economice se întâmplă automat sau ar trebui considerat ca sigur. În Uniunea Europeană convergenţa economică pare să fi funcţionat destul de bine, în special în ceea ce priveşte procesul de recuperare a ţărilor din Europa de Est, care au intrat în Uniune în 2004 şi mai târziu.

A existat o convergenţă mai mică între sudul şi nordul Europei. În ultimele două decenii, diferenţa veniturilor pe cap de locuitor între sudul şi nordul Europei s-a accentuat. Acest proces divergent a fost impulsionat odată cu criza financiară şi începutul crizei datoriilor din zona euro, dar începuse deja înainte de aceste evenimente.

În ceea ce priveşte convergenţa instituţiilor, este important să menţionăm că instituţiile sunt un factor important al dezvoltării economiei, dar schimbările mediului economic afectează şi ele dezvoltarea instituţională. Bertola (2017a) arată că schimbările economice cum ar fi introducerea euro, pot determina diferenţa între instituţii. Introducerea euro a declanşat fluxuri de capital din mijlocul zonei euro către periferie. Un guvern care maximizează venitul naţional poate reacţiona foarte bine la un astfel de influx de capital prin creşterea costului forţei de muncă sau prin reducerea flexibilităţii pieţei forţei de muncă, cu scopul de a permite lucrătorilor interni să capteze o parte mai mare a producţiei suplimentare. În ţările care se confruntă cu ieşiri de capital, reacţia echivalentă ar fi reformele pieţei forţei de muncă care vor conduce în direcţia opusă. Aceasta este o posibilă explicaţie pentru cel puţin o parte a divergenţei instituţionale observate. Trebuie remarcat faptul că accentul pe grupuri mari de ţări poate distrage atenţia de la faptul că dezvoltarea lor este destul de diferită. Unele ţări din Europa de Sud au înregistrat un boom al creditelor nesustenabile înainte de criza financiară şi criza datoriilor din zona euro, ceea ce înseamnă că dificultăţile lor economice de după criză pot fi doar o revenire la normal. Însă în alte ţări, în special în Italia, încetinirea ritmului de creştere economică a început mult mai devreme, şi ţara nu a înregistrat un boom al creditelor. Acest lucru sugerează că există factori diferiţi care induc divergenţele economice dintre Europa de Sud şi restul Uniunii Europene.

**4.6 CE ÎNTREPRINDE UNIUNEA EUROPEANĂ PENTRU A SUSŢINE CONVERGENŢA ECONOMICĂ?**

Convergenţa economică este un obiectiv politic important al Uniunii Europene. Articolul 174 al Tratatului privind Funcţionarea Uniunii Europene prevede următoarele:

"Pentru a promova dezvoltarea sa generală armonioasă, Uniunea desfăşoară şi urmăreşte acţiuni care să conducă la consolidarea coeziunii sale economice, sociale şi teritoriale. În special, Uniunea va urmări reducerea disparităţilor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni şi rămânerea în urmă a regiunilor defavorizate "(Uniunea Europeană, 2012).

**Figura 4.20** **Subvenţii agricole şi Politica structurală în Bugetul UE**



0

10

20

30

40

50

60

70

80

90

100

1970

1975

1980

1985

1990

1995

2000

2005

2010

2015

Sectorul agricol

Politica structurală

% din total cheltuieli

 Sursa: Comisia Europeană. © CESifo

Ce face Uniunea Europeană pentru a încuraja convergenţa? În primul rând, Uniunea Europeană însăşi, promovează acele politici care genrează convergenţa, în special prin fondurile sale structurale şi regionale ale bugetului UE. În al doilea rând, Uniunea sprijină diferite forme de coordonare a politicilor între statele membre, având ca obiectiv încurajarea convergenţei economice atât între statele membre cât şi în ​​interiorul acestora. Un exemplu este Semestrul European. O iniţiativă recentă este aşa-numitul Pilon Social al Uniunii Europene.

**Figura 4.22 Alocările pentru fondurile structurale UE 2014-2020**

0

0.5

1

1.5

2

2.5

%

3

Luxembourg

Netherlands

Denmark

Austria

Sweden

Ireland

United Kingdom

Belgium

Germany

Finland

France

Italy

Spain

Cyprus

Malta

Slovenia

Greece

Portugal

Czech Republic

Romania

Bulgaria

Estonia

Slovakia

Lithuania

Latvia

Portugal

Croatia

Hungary

Procent

GNI

Sursa: Comisia Europeană

**4.6.1 BUGETUL UE**

În mod tradiţional, bugetul UE a fost puternic axat pe furnizarea subvenţiilor agricole. Cu toate acestea, în timp cheltuielile agricole ca parte din buget au fost reduse şi alte elemente au devenit mai importante, în special cheltuielile pentru politicile regionale şi structurale.

Figura 4.20 arată că subvențiile agricole ca pondere din totalul cheltuielilor au reprezentat aproape 90% din bugetul UE în anii 1960 şi au scăzut constant de atunci, atingând în prezent aproximativ 40%. Cheltuielile pentru politica structurală au crescut în timp şi acum reprezintă peste 50% din buget. Volumul total al bugetului UE nu reprezintă mai mult de aproximativ 1% din PIB-ul UE. Cu toate acestea efectele sale redistributive sunt de o magnitudine relevantă, în special pentru statele membre mai puţin bogate.

Figura 4.21 oferă o imagine de ansamblu a soldurilor nete în ceea ce priveşte bugetul UE.[[14]](#footnote-14) Balanţele nete prezentate în figura 4.21 leagă contribuţiile la buget cu fluxurile financiare primite de către statele membre individuale în 2016, ca procent din venitul naţional brut (VNB). Nu toate aceste plăţi sunt legate de politicile structurale sau regionale, dar cifrele indică faptul că unele dintre cele mai sărace ţări membre UE beneficiază de sprijin financiar semnificativ din bugetul UE. Figura 4.22 arată alocarea de fonduri structurale în toate statele membre pentru perioada 2014 până în 2020.

**4.6.2 CÂT DE REUŞITĂ ESTE POLITICA DE COEZIUNE A UE?**

Comisia Europeană evaluează periodic impactul politicilor de coeziune ale UE. Evaluarea din perioada 2007 - 2013 concluzionează că "1 euro investit prin Politica de coeziune în perioada 2007-2013 va genera un PIB suplimentar de 2, 74 euro până în 2023 " Comisia Europeană, 2016a). Problema cu acest număr este că nu se bazează pe o evaluare ex-post a politicilor de convergenţă, ci pe o analiză simulare care încearcă să estimeze efectele viitoare ale politicii folosind un model de simulare macroeconomică. Pentru o evaluare credibilă a efectelor politicii de coeziune, este nevoie să se apeleze la o serie de provocări. Cea mai importantă provocare este să se proiecteze un scenariu contrafactual plauzibil; pentru a stabili cum s-ar fi dezvoltat o regiune sau o ţară în absenţa politicilor regionale sau în cazul în care banii ar fi fost cheltuiţi diferit.

Cercetări academice independente privind impactul Politicilor regionale ale UE sunt mult mai critice în ceea ce priveşte capacitatea unor astfel de politici de susţinere a creşterii economice. O contribuţie timpurie la această dezbatere a adus Sala-i-Martin (1996). El foloseşte regresiile transversale pentru a compara modelul de creştere regională şi de convergenţă în Uniunea Europeană cu cea a federaţiilor din afara UE, care nu dispun de politici de convergenţă. El constată că modelele de convergenţă nu diferă în mod substanţial şi concluzionează că politica regională a UE nu este eficientă. Desigur, această analiză se bazează pe presupunerea că Uniunea Europeană este comparabilă cu federaţiile existente, precum Statele Unite, în toate aspectele cu excepţia politicii regionale. Aceasta reprezintă cu siguranţă o ipoteză serioasă. Boldrin şi Canova (2001) studiază aceeaşi problemă, dar folosesc o abordare diferită. Se axează pe dezvoltarea regională în cadrul Uniunii Europene şi compară regiunile care primesc transferuri de politici regionale cu cele care nu primesc. Constatările lor sunt similare cu cele ale lui Sala-i-Martin (1996).

Cu toate acestea, există şi studii cu rezultate diferite. Midfelart-Knarvik şi Overman (2002) examinează amplasamentul şi aglomerarea industriei la nivel naţional şi constată că programele de fonduri structurale au un efect pozitiv. O relaţie pozitivă între cheltuielile de politică structurală şi creşterea PIB-ului pe cap de locuitor se regăseşte la Beugelsdijk şi Eijffinger (2005), precum şi la Ederveen, de Groot şi Nahuis (2006). La nivel subnaţional (NUTS1 sau NUTS2), Cappelen şi colab. (2003) precum şi Ederveen şi colab. (2002) consideră că fondurile structurale au un impact pozitiv semnificativ asupra dezvoltării regiunilor, în timp ce Dall'erba şi Gallo (2008) nu găsesc efecte pozitive privind dezvoltarea.

Evaluările care compară pur şi simplu regiunile ce primesc transferuri de politici regionale faţă de cele care nu primesc se confruntă cu problema că aceste două grupe de regiuni diferă în diverse moduri, ceea ce înseamnă că diferenţele în creşterea economică între aceste grupe nu reflectă neapărat impactul transferurilor politicii regionale. În plus, probabil că politica regională nu afectează doar regiunile sprijinite ci şi alte regiuni. De exemplu, companiile îşi pot reloca investiţiile în regiuni în care se plătesc subvenţii. Asta presupune că efectul lor asupra creşterii economice globale poate fi mic iar beneficiul acestor politici poate fi supraestimat. Utilizarea strategiilor adecvate de identificare este prin urmare de importanţă majoră.

Un număr de studii recente pune accent mai mare pe problema identificării faţă de lucrările anterioare. Becker, Egger şi van Ehrlich (2010) exploatează faptul că criteriile de selecţie pentru Programul fondurilor structurale UE introdus în 1988 (aşa-numitul Obiectiv 1) include o discontinuitate. O regiune se califică pentru sprijin dacă PIB-ul pe cap de locuitor este sub 75% din media UE. Aceştia identifică impactul politicii regionale comparând regiunile imediat sub şi deasupra acestui prag. Ei constată că fiecare euro cheltuit pentru politica regională generează un randament de 1, 2 euro sub formă de venituri PIB mai mari în regiunile sprijinite. Acest lucru ar sugera că politica regională a UE are un efect pozitiv.

Într-un studiu recent, Breidenbach, Mitze şi Schmidt (2016) nu găsesc efecte pozitive ale politicilor regionale de transfer ale UE. Ei folosesc diferite modele spaţiale econometrice pentru a identifica efectele cheltuielilor fondurilor structurale asupra creşterii economice regionale, luând în considerare propagări în regiunile nefinanţate. Constatările lor sugerează că dezvoltarea economică regională este chiar corelată negativ cu încasările din fondurile structurale. O posibilă explicaţie este că multe dintre regiunile susţinute sunt frânate de o lipsă adecvată a instituţiilor sau politicilor complementare, care ar crea condiţii favorabile creşterii economice. Autorii subliniază că fondurile regionale pot conduce la o relocare a activităţii economice, dar nu generează o creştere agregată suplimentară. Ei caliifcă aceste rezultate drept "calme" şi concluzionează că politica regională a UE " *nu reuşeşte prin obiectivul său declarat să încurajeze convergenţa veniturilor"*(Breidenbach, Mitze şi Schmidt, 2016, p. 29).

În ansamblu, dovezile existente sugerează că eforturile Uniunii Europene de a sprijini dezvoltarea convergenţei economice prin politici structurale şi regionale a condus probabil la o relocare a activităţii economice în aceste regiuni, dar că această contribuţie la creşterea şi convergenţa generală este limitată. Trebuie să se facă mult mai mult pe linia evaluării şi comparării impactului politicii regionale şi a diferitelor instrumente utilizate în contextul acestei politici. De asemenea, este plauzibil că eficacitatea politicilor de convergenţă depinde de condiţiile locale în regiunile sprijinite.

**4.6.3 SEMESTRUL EUROPEAN**

Majoritatea politicilor care au un impact semnificativ asupra creşterii economice sau ocupării forţei de muncă reprezintă responsabilitatea statelor membre, ceea ce limitează capacitatea Uniunii Europene de a influenţa convergenţa economică în Europa. Cu toate acestea, Uniunea Europeană încearcă să influenţeze politicile naţionale. UE realizează acest lucru printr-un număr mare de iniţiative axate pe coordonarea politicilor. Aşa-numitul Semestru European este un element-cheie al coordonării politicilor economice ale UE. Semestrul European a fost introdus în anul 2010. Obiectivul său nu vizează realizarea unor acorduri obligatorii privind anumite aspecte ale politicii, cum ar fi ratele sau reglementările fiscale. În schimb, acesta reprezintă un proces de schimburi de informaţii şi de dialog între Instituţiile europene şi statele membre. Semestrul European acoperă trei domenii de politică: reformele structurale menite să

sporească creşterea economică şi ocuparea forţei de muncă, politica fiscală şi dezechilibrele macroeconomice. Obiectivul Semestrului European este să asigure că statele membre urmăresc acţiuni solide şi politici fiscale durabile, pentru a evita dezechilibrele macroeconomice şi a susţine statele ca să îşi dezvolte politici ce sporesc creşterea economică şi ocuparea forţei de muncă.

**Figura 4.23 Semestrul European: Implementarea recomandărilor specifice de ţară**

2

4

6

9

13

42

41

45

45

0

8

53

48

49

46

5

3

7

0

0

1

0

20

40

60

80

100

2016

2015

2014

2013

2012

Progres substantial/total

Ceva progres

Progres limitat/De loc

Evaluare la o dată ulterioară

%

Procedura de bază a Semestrului European vizează următoarele: fiecare stat membru prezintă planuri privind politica fiscală şi macroeconomică şi reformele structurale pe care intenţionează să le implementeze. Comisia Europeană analizează aceste planuri şi face anumite recomandări pentru schimbarea politicii şi introducerea unor reforme suplimentare. Consiliul poate apoi să adopte sau nu aceste recomandări specifice de ţară. Respectarea recomandărilor este benevolă.

Care este impactul recomandărilor specifice de ţară? Comisia Europeană a subliniat în repetate rânduri că statele membre sunt reticente faţă de punerea în aplicare a recomandărilor cuprinse în Semestrul European. Figura 4.23 oferă o prezentare generală a implementării reformelor recomandate. Se constată o scădere a respectării în timp. Faptul că statele membre UE sunt reticente să pună în aplicare recomandările făcute în procesul Semestrului European nu înseamnă neapărat că procesul în sine este deficitar. Dezbaterea privind reformele politicilor economice poate lua ceva timp înainte de a avea un impact asupra deciziilor politice. Criticii Semestrului European semnalează însă alte probleme. O problemă cheie ar fi dacă recomandările făcute sunt, în esenţă, corespunzătoare atât în ​​ceea ce priveşte conţinutul cât şi legitimitatea acestora. Unul dintre punctele slabe ale Semestrului European în forma actuală este faptul că recomandările de politică sunt generate într-un proces distant / izolat faţă de politica şi mediul economic naţional.

Acest lucru sugerează că instituţiile naţionale, cum ar fi consiliile fiscale ale statelor membre ar trebui să fie mai implicate în procesul de generare a recomandărilor de politici, precum şi de monitorizarea implementării acestora (Pisany-Ferry, 2016). Aceasta ar face recomandările mai acceptabile la nivelul dezbaterii naţionale; şi, eventual, mai aplicabile la situaţia politică şi economică specifică fiecărei ţări. Cu toate acestea, trebuie să fim conştienţi că oferind instituţiilor naţionale o pondere mai mare în cadrul Semestrului European poate avea şi dezavantaje. Mai exact, aceste instituţii este de aşteptat să se concentreze asupra nevoilor şi interesele ţării lor; punând un accent mai mic pe posibilele repercusiuni ale deciziilor privind politicile economice naţionale. Deci, dacă se acordă o greutate mai mare instituţiilor naţionale, este la fel de important să crească nivelul de conştientizare a propagării şi implicaţiilor potenţiale ale deciziilor politicii economice naţionale privind interesele şi obiectivele politice europene.

**4.6.4 Pilonul European al Drepturilor Sociale**

Aşa-numitul Raport al celor Cinci Preşedinţi (Juncker şi colab., 2015) a lansat procesul de elaborare a unui Pilon Social pentru ţările UEM. Şi alte ţări din UE pot opta să se alăture acestuia. În conformitate cu raportul, *"obiectivul Europei ar trebui să fie atingerea unui "triplu A social".* Jean-Claude Juncker a declarat de asemenea: *"Vreau să dezvoltăm un Pilon European al Drepturilor Sociale, care să ţină cont de schimbarea realităţilor din lumea muncii şi care să poată servi ca orientare spre o convergenţă reînnoită în cadrul zonei euro"(*Juncker, 2015). Acesta este considerat un pas necesar în vederea realizării UEM. Propunerea pentru Pilonul Social a fost lansată în aprilie 2017 şi instituie 20 de principii structurate în jurul a trei teme: (I) Şanse egale şi acces la piaţa muncii, (II) Condiţii de muncă echitabile şi (III) Protecţia şi incluziunea socială (pentru detalii vedeţi Caseta 4.1).

Pilonul social este un răspuns la două probleme principale legate de UEM. În primul rând, faptul că eterogenităţile privind performanţa economică în ţările UEM persistă, ceea ce înseamnă că puţine state găsesc moneda comună adecvată specificului ţării lor. În al doilea rând, legitimitatea şi, astfel, sprijinul politic pentru UEM - şi, în general, pentru Uniunea Europeană - depinde fundamental de dezvoltarea economică şi socială favorabilă în toate ţările UEM. Nivelurile ridicate ale şomajului, lărgirea inegalităţii veniturilor şi reacţiile politice în timpul Marii Recesiuni au dezvăluit un "deficit social" şi percepţia că politicile urmărite deservesc mai degrabă interesele elitei decât pe cele ale oamenilor obişnuiţi. Pilonul social este fundamentat pe convingerea că succesul UEM depinde de a face atât rezultatele economice cât şi cele sociale mai echitabile.

Pilonul social se bazează pe ideea că provocările economice şi sociale sunt corelate (Consiliul Uniunii Europene, 2017). Mai explicit şi mai exact, drepturile sociale sunt văzute ca absolut necesare pentru a asigura o funcţionare mai corectă a pieţelor forţei de muncă şi a sistemelor sociale.

**Caseta 4.1**

**Acquis-ul social al UE şi Pilonul Social European**

Tratatul de la Roma a abordat problemele sociale şi de ocupare a forţei de muncă şi a inclus articole despre discriminare şi egalitatea sexelor. Deşi iniţial a fost axat în principal pe mobilitatea liberă şi pe piaţa comună, iniţiativele s-au îndreptat recent spre aspecte descrise mai clar privind ocuparea şi problemele sociale. Politica socială a UE este definită de Acquis-ul social al UE (prevederi ale Tratatului, regulamente, directive, decizii, jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, şi alte măsuri legislative ale Uniunii, obligatorii şi fără caracter obligatoriu), inclusiv legi, principii, obiective politice, declaraţii, rezoluţii şi acorduri internaţionale, a se vedea Comisia Europeană, 2016 b). Politica socială la nivelul UE se bazează, în principal, pe Metoda de Coordonare Deschisă, axată pe analiza comparativă/*benchmarking,* stabilirea obiectivelor şi proceselor reciproce de învăţare. Responsabilitatea principală revine statelor membre (principiul subsidiarităţii). Uniunea Europeană are, totuşi, competenţa de a adopta directive, dar este limitată de principiul "competenţei partajate" şi poate institui doar cerinţe minime. Există directive în ceea ce priveşte mediile şi accesul la muncă (referitoare la egalitatea de tratament la locul de muncă, reconcilierea vieţii familiale şi profesionale, protecţia sănătăţii şi siguranţei, de exemplu), munca colectivă (cum ar fi reprezentarea, informarea şi consultarea lucrătorilor, redundanţa colectivă, restructurarea întreprinderilor) precum şi câteva directive privind protecţia socială (coordonarea securităţii sociale, tratamentul egal în domeniul securităţii sociale şi al integrării sociale). În Carta UE este descrisă o gamă largă a drepturilor şi principiilor sociale.

Aspectele sociale fac parte din strategia de dezvoltare pe zece ani a UE, **Europa 2020**. Obiectivul general al UE este promovarea unei *"dezvoltări inteligente, durabile şi favorabile incluziunii*" (Comisia Europeană, 2010). Strategia cuprinde obiective specifice pentru Uniunea Europeană în ansamblu, dar le şi transferă în obiective specifice de ţară. Obiectivele legate de ocuparea forţei de muncă şi condiţiile sociale care trebuie atinse înainte de 2020 includ: **I) Ocuparea forţei de muncă:** 75% dintre persoanele cu vârsta cuprinsă între 20 şi 64 de ani urmează să fie angajate; **II) Educaţia:** a) Reducerea coeficienţilor persoanelor care abandonează şcoala timpuriu la sub 10%; b) cel puţin 40% dintre persoanele cu vârsta cuprinsă între 30 şi 34 de ani să absolve învăţământul terţiar; şi III) **Sărăcia şi excluziunea socială**: cel puţin 20 de milioane mai puţini oameni aflaţi în situaţie de risc de sărăcie sau excluziune socială. Fiecare stat membru trebuie să adopte propria strategie pentru a atinge aceste obiective, şi îşi poate stabili obiective suplimentare.

Pilonul European al Drepturilor Sociale urmăreşte "să servească drept ghid pentru o mai bună ocupare a forţei de muncă şi pentru rezultate sociale care să răspundă provocărilor actuale şi viitoare având drept scop îndeplinirea nevoilor esenţiale ale oamenilor şi asigurarea unei mai bune adoptări şi implementări a drepturilor sociale" Comisia, 2017b, p. 4).

Pilonul prevede 20 de principii cheie, structurate în jurul a trei mari teme: 1

1) Egalitatea şanselor şi accesului pe piaţa muncii

* Educaţie, formare şi învăţare continuă
* Egalitatea sexelor
* Egalitatea de şanse
* Sprijin activ pentru ocuparea forţei de muncă

2) Condiţii de muncă echitabile

* Ocupare sigură şi adaptabilă
* Salarii
* Informaţii privind condiţiile de angajare şi protecţia în cazul concedierilor
* Dialogul social şi implicarea lucrătorilor
* Echilibru între viaţa profesională şi personală
* Mediu de lucru sănătos, sigur şi bine adaptat şi protecţia datelor

3) Protecţia şi incluziunea socială

* Asigurarea îngrijirii şi sprijinirii copiilor
* Protecţie socială
* Beneficii de şomaj
* Venitul minim
* Venituri pentru bătrâneţe şi pensii
* Îngrijirea sănătăţii
* Incluziunea persoanelor cu dizabilităţi
* Ingrijirea pe termen lung
* Locuinţe şi asistenţă pentru persoanele fără adăpost
* Acces la serviciile esenţiale.

În ceea ce priveşte cuantumul detaliilor furnizate, principiul 1 privind "Educaţia, formarea şi învăţarea continuă" stipulează următoarele:

"Toată lumea are dreptul la educaţie calitativă şi incluzivă, formare şi învăţare pe tot parcursul vieţii pentru a-şi menţine şi dobândi abilităţi care să le permită participarea deplină la societate şi gestionarea cu succes a transferurilor pe piaţa muncii "(Comisia Europeană, 2017c, p. 58).

Principiul 13 privind "Beneficiile de şomaj" prevede:

"Şomerii au dreptul la sprijin corespunzător de activare din partea serviciilor publice de ocupare a forţei de muncă pentru (re) integrarea pe piaţa forţei de muncă şi a unor indemnizaţii de şomaj adecvate, de durată rezonabilă, conform contribuţiilor acestora şi normelor naţionale de eligibilitate. Aceste indemnizaţii nu vor constitui un element descurajant pentru o întoarcere rapidă la ocupare "(Comisia Europeană, 2017c, p. 60).

Pilonul European al Drepturilor Sociale este destinat ţărilor din zona euro, dar au opţiunea de se alătura şi alte state din UE. Pilonul intră sub incidenţa Metodei Deschise de Coordonare, prin urmare, principala responsabilitate pentru implementare le revine statelor membre. Monitorizarea progresului va avea loc printr-un Grafic de performanţă socială, inclusiv un set limitat de indicatori pentru a evalua tendinţele sociale şi ocuparea forţei de muncă.

1 See European Commission (2017c).

Este de aşteptat să se creeze un nou proces de convergenţă, şi UEM să devină mai rezistentă la şocuri, asigurând un nivel mai ridicat al ocupării forţei de muncă şi rezultate mai echitabile. Pilonul Social are la bază iniţiative luate deja de către Uniunea Europeană, dar vizează consolidarea unor drepturi noi şi mai eficiente pentru cetăţeni (a se vedea şi Comisia Europeană, 2017a-d).

Principiul subsidiarităţii se aplică în zonele de politici legate de Pilonul Social; şi, prin urmare, principala responsabilitate le revine statelor membre. Diferenţele de ţară sunt recunoscute în mod explicit şi este subliniat faptul că iniţiativele trebuie să fie specifice ţării, scopul nefiind cel al unei abordări unice pentru toţi. Intenţia este ca Pilonul să fie un cadru care să orienteze acţiunile viitoare ale statelor membre. Iniţiativele şi coordonarea se bazează pe metoda deschisă de coordonare consolidată printr-un grafic care prezintă indicatorii de ocupare şi sociali.

De la începuturile UEM, au existat critici privitoare la stabilirea inflaţiei ca ţintă principală a politicii monetare. Criticii susţineau că se asociază o pondere prea mică ocupării forţei de muncă şi condiţiilor sociale şi prin extindere, faptului că şomajul, de exemplu, ar trebui să fie un obiectiv explicit. Pilonul Social recunoaşte aceste critici, dar adoptă o abordare diferită şi vizează în termeni generali, prin schimbările de pe piaţa muncii şi politicile sociale, stabilirea unui echilibru între protecţia socială şi flexibilitatea economică.

De-a lungul anilor, au existat o serie de iniţiative ale UE inclusiv obiectivele EURO 2020, Garanţia pentru Tineret şi altele. Eurostat publică date pe şase grupuri de indicatori politici ai UE: Indicatorii Europa 2020, Indicatorii Euro, Indicatorii pentru Dezvoltarea Durabilă, Globalizarea economică, Procedura de dezechilibru macroeconomic, iar acum Pilonul European al Drepturilor Sociale. Numărul de iniţiative şi de indicatori este atât de mare încât puţini au o imagine de ansamblu. Numărul mare al iniţiativelor UE - a căror eficienţă nu este clară - creează un exces de procese şi indicatori, care riscă să se dezvolte într-o lume paralelă desincronizată faţă de dezbaterea economică şi politică a statelor membre. Ideea care stă la baza Metodei Deschise de Coordonare/MDC este faptul că informarea şi monitorizarea promovează schimbul de cunoştinţe/informaţii, învăţarea şi inspiraţia precum şi creşterea costurilor politice ale inacţiunii/inerţiei. Efectele acestor iniţiative ale UE cunosc două aspecte: comparaţiile internaţionale pot fi argumente puternice în favoarea iniţiativelor de evitare a rămânerii în urma altor ţări, dar dacă sunt presiuni prea mari din partea Uniunii Europene, astfel de iniţiative pot avea şi efecte inverse şi pot fi considerate ca interferenţe "externe" în problemele interne. Dilema Uniunii Europene constă în tendinţa factorilor de decizie politică de a atribui evaluări pozitive propriilor eforturi şi efecte negative forţelor externe inclusiv intervenţiei sau lipsei de acţiune a UE. Fără asumarea naţională a obiectivelor, este de aşteptat o acţiune redusă. Situaţia dificilă pentru Uniunea Europeană este faptul că este considerată responsabilă pentru ceva, care în cel mai bun caz, este doar parţial în controlul său.

Pilonul Social are o abordare diferită având scopul de a câştiga acceptarea generală a principiilor estimând că aceasta va conduce la acţiuni de politici. O posibilă justificare fundamentală ar putea fi aceea că obiectivele cantitative nu au funcţionat din cauză că ţările nu au fost de acord în primul rând cu obiectivele; dar, convenind asupra principiilor, pot fi făcute progrese.Totuşi evaluările cantitative au importanţa lor, din moment ce Pilonul este însoţit de un Grafic de realizări sociale.

Principiile Pilonului Social sunt definite în sens larg, lăsând ample posibilităţi de interpretare şi diferenţe în implementare şi, prin urmare, ele pot fi insuficiente pentru a *"cuprinde, acţiona şi realiza"* o evoluţie spre o convergenţă mai ridicată. Prin urmare, chiar dacă ţările îşi adaptează principiile şi au iniţiative, nu există nici o garanţie că problemele principale privind convergenţa insuficientă şi asimetriile vor fi rezolvate. Proiectarea pieţei forţei de muncă şi a politicilor sociale este dificilă. Cum se proiectează sistemele sociale ca să asigure şi să menţină în acelaşi timp flexibilitatea nu este un exerciţiu superficial. Deoarece există multe căi de proiectare care pot fi urmate, respectând totodată principiile, rămâne deschisă întrebarea dacă acest lucru poate contribui la o UEM mai bună.

În sens mai larg, Pilonul Social are scopul de a aborda problema deficitului social în construcţia UEM (şi a Uniunii Europene în ansamblu). Riscul constă în faptul că principiile sunt formulate într-o manieră atât de generală încât, deşi majoritatea este de acord cu ele, puţini sunt cei care şi le însuşesc şi acţionează pentru schimbările şi reformele necesare implementării lor. În absenţa unor progrese în aceste domenii, iniţiativa poate avea efecte inverse şi va fi considerată o iniţiativă care arată *"bine pe hârtie",* dar fără rezultate evidente. Guvernele naţionale care nu reuşesc să îşi facă "temele" vor da vina pe Uniunea Europeană pentru rezultatele nesatisfăcătoare. Discuţia despre modul cum se va asigura convergenţa în cadrul UEM (şi la nivelul Uniunii Europene) este veche (şi au avut loc diverse iniţiative, cum ar fi Europa 2020, inclusiv ocuparea forţei de muncă şi ţintele sociale). Întrucât în privinţa reformelor nu s-au înregistrat progrese suficiente, este discutabil dacă obstacolul real constă în definirea obiectivelor sociale sau dacă este mai mult de natură politică.

**4.7 CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI PRIVIND POLITICILE**

Analiza noastră a evidenţiat faptul că în Uniunea Europeană convergenţa economică a funcţionat pentru anumite grupuri de state membre şi în anumite perioade, dar şi că există tendinţe spre o divergenţă tot mai mare. Acest lucru este valabil mai ales pentru UE-15, unde diferenţa dintre ţările din nordul şi sudul Europei nu pare să se atenueze / închidă. Acest lucru se menţine pentru dimensiunile importante ale convergenţei de rezultate cum ar fi venitul pe cap de locuitor şi şomajul. Discrepanţa există şi în diferite aspecte ale convergenţei de input / intrare şi, în special la indicatorii privind calitatea instituţională. În alte domenii, inflaţia în special, convergenţa a fost realizată. Evaluările succinte ale convergenţei economice arată mai bine pentru UE-28, dar acest proces este în mare parte determinat de statele membre UE din Europa Centrală şi de Est, care au aderat la Uniunea Europeană după anul 2000.

În general, nici teoria economică, nici experienţa istorică nu sugerează că integrarea economică va conduce automat la convergenţa economică fie la *intrări****,*** adică instituţii sau politici sau *rezultate* cum ar fi venitul pe cap de locuitor şi participarea pe piaţa forţei de muncă. Istoria arată, de asemenea, că şi ţări cu instituţii naţionale puternice şi redistribuire fiscală considerabilă în regiuni au fost adesea în imposibilitatea de a determina convergenţa economică între regiunile bogate şi sărace.

Pe baza structurii instituţionale actuale, politica economică la nivelul UE are resurse şi influenţă limitată asupra convergenţei economice în Europa. Dacă condiţiile instituţionale şi politice sunt favorabile convergenţei economice depinde în mare măsură de politicile statelor membre. Realizarea convergenţei este, prin urmare, în primul rând o responsabilitate a guvernelor naţionale.

Uniunea Europeană poate sprijini convergenţa în două moduri: în primul rând prin intermediul bugetului UE şi a politicii sale regionale şi structurale; şi în al doilea rând prin coordonarea politicilor şi dialogul, în special în cadrul Semestrului European. Politicile regionale şi structurale ale UE nu operează suficient de bine în prezent. Literatura academică privind acest subiect nu susţine, în general, optimistul rezultatelor generate de evaluarea autorizată a Comisiei Europene. Studii recente ale politicilor regionale ale UE, care au avantajul utilizării unor metode mai adecvate pentru identificarea cauzalităţii efectelor politicilor regionale, sugerează că transferurile politicii regionale au doar un impact limitat asupra dezvoltării economiei regiunilor beneficiare. Aceste efecte sunt parţial rezultatul devierii investiţiilor regiunile vecine. Rezultatele sugerează că, pe măsură ce fondurile cresc, eficienţa cheltuielilor mai mari este în scădere.

Este evident necesară mai multă cercetare în acest domeniu şi în special cu privire la modul în care diferitele condiţii economice şi instituţionale în regiunile care beneficiază de sprijin influenţează eficienţa acesteia. Evaluarea acestor politici iniţiată de către Comisia Europeană ar trebui să pună un accent puternic pe metodele moderne de identificare a politicilor regionale.

În plus, fondurile puse la dispoziţie prin Bugetul UE sunt îndreptate parţial către ţările bogate şi chiar către regiunile bogate ale acestor ţări care nu au nevoie de acest sprijin. Banii ar putea fi şi ar trebui să fie mai judicious utilizaţi. Crearea mai multor resurse disponibile pentru politicile regionale ale UE nu reprezintă răspunsul atâta timp cât există un potenţial pentru îmbunătăţirea eficienţei fondurilor deja disponibile.

Semestrul European este un proces util, în ciuda faptului că doar câteva dintre recomandări sunt implementate. Impactul său ar putea fi mărit prin acordarea unei importanţe mai mari instituţiilor naţionale, de exemplu, consiliilor fiscale naţionale independente. Acest lucru ar spori gradul de asumare a propunerilor reformei la nivel naţional. În acelaşi timp, este important să sporim conştientizarea tuturor actorilor implicaţi asupra faptului că politicile naţionale pot conduce la repercusiuni / propagări, ceea ce implică faptul că o perspectivă pur naţională asupra reformelor interne este incompletă. Alături de facilitarea reformelor politice de creştere a performanţei economice naţionale, obiectivul Semestrului European constă în sporirea nivelului de conştientizare privind implicaţiile europene a politicilor economice şi fiscale naţionale.

În dezbaterea privind lipsa de convergenţă în Europa, se fac deseori recomandări privind extinderea rolului Uniunii Europene în domeniile economic şi al politicilor sociale. Acest lucru poate fi util, mai ales dacă se aplică în domeniile în care politicile economice naţionale generează mari pierderi. O implicare mai mare a UE poate genera riscul de estompare a responsabilităţilor. În plus, poate face ca, la nivel national, politicienii să dea vina pe Uniunea Europeană pentru rezultatele slabe cauzate în primul rând de neajunsurile politicilor naţionale. Atâta timp cât procesul politic inclusiv dezbaterile publice şi controlul democratic în principal are loc la nivel naţional, implicarea UE în prea multe domenii politice, adesea însoţite de mari promisiuni, este de natură să producă dezamăgire şi subminează sprijinul politic pentru Uniunea Europeană ca rezultat. Potenţialul de îmbunătăţire, prin implicarea mai mare a UE, ar trebui să se concentreze asupra domeniilor în care politicile naţionale conduc la risipă. În acelaşi timp, Uniunea Europeană ar trebui să implementeze iniţiative politice doar dacă este echipată cu instrumentele necesare îndeplinirii promisiunilor sale.

**REFERINŢE**

Andersen, T. M. and A. Sørensen (2012), “Globalization, Tax Distortions, and

Public-Sector Retrenchment”, *Scandinavian Journal of Economics* 114(2),

409–439.

Arpaia, A., A. Kiss, B. Palvolgyi, and A. Turrini (2014), “Labour Mobility and

Labour Market Adjustment in the EU”, European Economy, Economic Paper

539, European Commission.

Barro, R. J. and X. I. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth,* MIT Press, New

York, St. Louis.

Becker, S. O., P. Egger, and M. von Ehrlich (2010), “Going NUTS: The Effect of

EU Structural Funds on Regional Performance”, *Journal of Public Economics*

94(9), 578–590.

Bertola, G. (2017a), “Wedges: Distribution, Distortions, and Market

Integration”, *CESifo Working Paper* No. 6627.

Bertola, G. (2017b), “EMU and Labour Market Policy: Tensions and Solutions,

European Economy”, *Discussion Paper* 54, European Commission, Bruxelles.

Beugelsdijk, M. and S. C. W. Eijffinger, (2005), “The Effectiveness of

Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15

in 1995–2001”, *Journal of Common Market Studies* 43(1), 37–51.

Boldrin, M. and F. Canova (2001), “Europe’s Regions — Income Disparities

and Regional Policies”, *Economic Policy* 16(32), 207–253.

Breidenbach, P., T. Mitze, and C. M. Schmidt (2016), “EU Structural Funds

and Regional Income Convergence – A Sobering Experience”, *Ruhr Economic*

*Papers* No. 608.

Campos, N. J., J. Fidrmuc, and I. Korhonen (2017), “Business Cycle

Synchronization in a Currency Union: Tacking Stock of the European

Evidence”, *Bank of Finland Research Discussion Papers* 28.

Cappelen , A., F. Castellacci, J. Fagerberg, and B. Verspagen (2003), “The

Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European

Union”, *Journal of Common Market Studies* 41(4), 621–644.

Council of the European Union (2017), “Proposal for a Interinstitutional

Proclamation on the European Pillar of Social Rights”, Brussels 20 October

2017 (OR. en) 13129/17.

Cuñat, A. and M. Melitz (2012), “Volatility, Labor Market Flexibility, and the

Patterns of Comparative Advantage”, *Journal of the European Economic*

*Association* 10(2), 225–254.

Dall’erba, S. and J. Le Gallo (2008), “Regional Convergence and the Impact

of European Structural Funds over 1989-1999: A Spatial Econometric

Analysis”, *Papers in Regional Science* 87(2), 219–244.

Darvas Z. (2016), “Some Are More Equal than Others: New Estimates of

Global and Regional Inequality”, *Bruegel Working Paper* 8-2016.

Devereux, M. P. and S. Loretz (2013), “What Do We Know about Corporate

Tax Competition?”, *National Tax Journal* 66(3), 745–774.

ECB (2016), *New Evidence on Wage Adjustment in Europe during the*

*Period 2010-13, Economic Bulletin,* Issue 5 / 2016 – Article 2, available

at: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201605\_article02.

en.pdf?a2dfdad6587e64565fe2867c7c7b4999.

Ederveen, S., J. Gorter, R. de Mooij, and R. Nahuis (2002), “Funds and

Games: The Economics of European Cohesion Policy”, *CPB Special*

*Publication* No. 41.

Ederveen, S., H. L. F. de Groot, and R. Nahuis (2006), “Fertile Soil for

Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of

European Cohesion Policy”, *Kyklos* 59(1), 17–42.

EEAG (2017), *The EEAG Report on the European Economy*, CESifo Munich,

1–110.

Epifani, P. and G. Gancia (2009), “Openness, Government Size and the

Terms of Trade”, *Review of Economic Studies* 76(2), 629–668.

Estrada, Á., J. Gali and D. López-Salido (2013), “Patterns of Convergence

and Divergence in the Euro Area”, *IMF Economic Review* 61(4), 601–630.

European Commission (2010), “Communication from the Commission:

EUROPE 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth”*,*

COM(2010) 2020 final, 3.3.2010, Brussels, available at: http://eur-lex.

europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en.

European Commission (2016a), “Ex post Evaluation of the ERDF and

Cohesion Fund 2007-13”, *Commission Staff Working Document* SWD(2016)

318 final, 19.9.2016, available at: http://ec.europa.eu/regional\_policy/

sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\_swd\_report\_en.pdf.

European Commission, (2016b), “The EU Social Acquis”, *Commission*

*Staff Working Document* SWD(2016) 50 final, 8.3.2016, available at:

http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15292&langId=en.

European Commission, (2017a), “Establishing a European Social Pillar”,

Communication form the Commission to the European Parliament, The

Council, The European and Social Committee and the Committee of

Regions.

European Commission, (2017b), “Establishing a European Social Pillar”,

Commission Staff Document accompanying the document: Communication

form the Commission to the European Parliament, The Council, The

European and Social Committee and the Committee of Regions.

European Commission, (2017c), “Reflection Paper on the Social Dimension

of Europe”.

European Commission (2017d), “Commission Recommendation (EU)

2017/761 of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights”, *Official*

*Journal of the European Union* L113, 29.4.2017.

European Union (2012), “Consolidates Version of the Treaty on the

Functioning of the European Union (TFEU)”, *Official Journal of the European*

*Union* C 326, 26.10.2012.

Fuest, C. and B. Huber (2002), “Why Capital Income Taxes Survive in Open

Economies: The Role of Multinational Firms”, *International Tax and Public*

*Finance* 9(5), 553–566.

de Haan, J. and J.-E. Sturm (2000), “On the Relationship between Economic

Freedom and Economic Growth”, *Journal of Political Economy* 16(2),

215–241.

Hanke, S. and S. Walters (1997), “Economic Freedom, Prosperity, and

Equality: A Survey”, *Cato Journal* 17, 134–163.

Juncker, J.-C. (2015), *State of the Union speech to the European*

*Parliament,* on 9 September, available at: http://europa.eu/rapid/

press-release\_SPEECH-15-5614\_en.htm.

Juncker, J.-C., D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, and M. Schulz (2015),

*Completing Europe’s Economic and Monetary Union,* European Commission,

Brussels.

Keen, M. and K. A. Konrad (2013), “The Theory of International Tax

Competition and Coordination”, in: A. Auerback, R. Chetty, M. Feldstein,

and E. Saez (eds.), *Handbook of Public Economics* Vol. 5, 259–330, Elsevier,

Amsterdam.

Midelfart-Knarvik, K. H. and H. G. Overman (2002), “Delocation and

European Integration — Is Structural Spending Justified?”, *Economic Policy*

17(35), 323–359.

Nunn, N. and D. Trefler (2014), “Domestic Institutions as a Source of

Comparative Advantage”, Chapter 5 in: Gopinath, G., Helpman, E., & Rogoff,

K. (eds.), *Handbook of international economics* Vol. 4, Elsevier, Amsterdam.

Pisani-Ferry J. (2016), “The Eurozone’s Zeno Paradox – And How to Solve

It”, Vox-EU, 10 April 2016.

Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International

Studies, Washington.

Rodrik, D. (1998), “Why Do More Open Economies Have Bigger

Governments?”, *Journal of Political Economy* 106(5), 997–1032.

Sala-i-Martin, X. (1996), “Regional Cohesion: Evidence and Theories of

Regional Growth and Convergence”, *European Economic Review* 40(6),

1325–1352.

Sinn, H. W. (2003), *The New Systems Competition*, Wiley-Blackwell, Oxford.

Turini, A., G. Koltay, F. Pierini, C. Goffar, and A. Kiss (2015), “A Decade of

Young, A. T., M. J. Higgins, and D. Levy (2008), “Sigma Convergence versus

Beta Convergence: Evidence from U.S. County-Level Data”, Journal of

Money, Credit and Banking 40(5), 1083–1093.

Zodrow, G. R. and Mieszkowski, P. (1986), “Pigou, Tiebout, Property

Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods”, Journal of Urban

Economics 19(3), 356–370.Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF Database”, *IZA*

**Glosar de termeni, definiţii şi acronime întâlnite în Raportul EEAG 2018- Capitolul 4.**

Analiză comparativă *- Benchmarking*

Analiză input-output *- Input-output analysis*

Direcţia Generală de Impozitare şi Uniune Vamală

Evaluare ex-ante - *Ex-ante evaluation* - Evaluare condusă înainte de punerea în operă (practică) a unei acţiuni; termen conex: apreciere prealabilă

Evaluare ex-post - *Ex-post evaluation* - Evaluarea unei acţiuni după terminarea acesteia

Evaluare pe parcurs - *On-going evaluation*

Ieşiri – *Outputs*

Intrări/Resurse - *Inputs*

Rezultate - *Outcomes*

Indicator de rezultat / *Result indicator*

Uniunea Economică şi Monetară/UEM

Rata riscului de sărăcie sau excluziune socială / AROPE

Metoda deschisă de coordonare / MDC- reprezintă un instrument relativ nou de coordonare de politici publice la nivelul Uniunii Europene,

Venitul Naţional Brut / VNB - Gross National Income / GNI

Procedura de dezechilibru macroeconomic - Macroeconomic Imbalance Procedure / MIP

1. Un exemplu simplu ar fi cazul în care nivelul iniţial de venit al ţării A este puţin mai mic decât cel al ţării B, dar ţara A creşte cu o rată mai mare. Atunci convergenţa β se susţine, dar dispersia veniturilor creşte după ce **ţara A** a depăşit **ţara B.** [↑](#footnote-ref-1)
2. Utilizăm date pentru toate cele 28 de state membre ale UE. Cu toate acestea, ele diferă cu privire la anul de intrare, precum şi la aderarea la euro. Prezentăm datele pentru toate cele 28 de ţări UE (UE-28), "vechile" state membre ale UE care au intrat în 1995 sau mai devreme (UE-15), UE-13, pentru noile state membre care au intrat în 2004 şi cele nouăsprezece ţări ale zonei euro. Disponibilitatea datelor determină perioada de timp pentru analize. [↑](#footnote-ref-2)
3. Coeficientul β pentru eşantionul UE-28 (Figura 4.1) este - 0,51, cu o eroare standard 0,06, şi pentru eşantionul UE 15 (Figura 4.2) este 0,16 (0,16), iar epntru eşantionul euro (Figura 4.3 )este - 0,58 (0,18). [↑](#footnote-ref-3)
4. Este important faptul că rezultatul cooperării nu impune neapărat ca toate ţările să adopte politici identice. În politica de cooperare sunt luate în considerare diferenţele dintre fundamentele economice şi preferinele politice, scopul fiind internalizarea efectelor colaterale. Acesta ar putea fi un argument pentru a conveni asupra unor niveluri sau standarde minime care să cuprindă, pe de o parte, mecanismele de uniformizare, dar să lase spaţiu pentru diferenţele de ţară pe de altă parte [↑](#footnote-ref-4)
5. Pentru un studiu al literaturii de specialitate pe acest subiect, a se vedea Keen şi Konrad (2013). În acelaşi timp, integrarea economică lansează şi forţe de creştere a taxelor corporative. De exemplu, ţările acordă stimulente de impozite pentru firmele deţinute de străini, deoarece cel puţin o parte din povara fiscală cade pe aceştia(vezi Fuest şi Huber, 2002). [↑](#footnote-ref-5)
6. A se vedea Directiva 97/71 / CE a Comisiei Europene din 15 decembrie 1997, disponibilă la: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ EN / TXT / PDF /? Uri = CELEX: 31997L0071 & from = EN. Există constant dezbateri privind schimbarea directivei în Consiliul European şi în Parlament pentru a se acorda o importanţă mai mare problemelor sociale, dar poziţiile ţărilor sunt foarte diferite. [↑](#footnote-ref-6)
7. Politica poate avea diferite avantaje şi costuri, dar în cazul necooperării, partea beneficiului include un efect de condiţii comerciale care nu apare în cazul cooperării. [↑](#footnote-ref-7)
8. Atât sarcina fiscală, cât şi cota de cheltuieli prezintă puternice dependenţe ciclice (reacţii bugetare automate), ceea ce face dificilă separarea aspectelor structurale şi ciclice prin compararea unor singuri ani. Pentru a reduce efectele ciclice, media perioadei 1995-1999 este comparată cu media perioadei 2013-2017. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corelaţia transanţională dintre povara fiscală din anii 1990 şi 2010 este de 0, 84. O regresie liniară simplă a sarcinii fiscale din anii 2010 faţă de povara fiscală din anii 1990 produce un coeficient mai scăzut, dar nu semnificativ diferită de unu. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se estimează că înclinaţia/panta coeficientului este 0, 77 (eroare standard 0, 09) şi semnificativ sub unu. Această relaţie implică o convergenţă a scalei fiscale de aproximativ 45% pe termen lung. [↑](#footnote-ref-10)
11. Este de aşteptat să apară şi alte scăderi. Olanda, Suedia şi Regatul Unit au anunţat reduceri ale cotei de impozitare corporativă. La nivelul Uniunii Europene există diverse iniţiative în ceea ce priveşte cooperarea fiscală prin introducerea unor rate minime, însă astfel de mişcări necesită unanimitate în rândul ţărilor UE şi acest lucru limitează procesul. [↑](#footnote-ref-11)
12. Desigur, nu se poate exclude faptul că cauzalitatea ar putea trece de la o performanţă economică mai bună la calitatea instituţională.taxele de consum. [↑](#footnote-ref-12)
13. De Haan şi Sturm (2000) investighează modul în care măsurile libertăţii economice sunt legate de creşterea economică şi arată că îmbunătăţirile constatate cu privire la libertatea economică evaluată par să stimuleze creşterea economică. O comparaţie între diverşi indicatori ai libertăţii economice poate fi găsită în Hanke şi Walters (1997). [↑](#footnote-ref-13)
14. Soldurile nete sunt deseori criticate ca fiind un indicator inadecvat a ceea ce statele membre iau din Uniunea Europeană pentru că soldurile nete sugerează că Cheltuielile Uniunii sunt un joc de sumă zero. Slăbiciunea acestei critici este faptul că o mare o parte din bugetul UE este într-adevăr cheltuit pe politici de redistribuire, mai degrabă decât pe furnizarea de bunuri publice la nivelul întregii UE. În măsura în care aceasta este situaţia, soldurile nete sunt un indicator adecvat al distribuţiei a ceea ce statele membre primesc nu pentru că sunt membre ale Uniunii Europene, ci ceea ce primesc din bugetul UE. [↑](#footnote-ref-14)