

PREFAȚĂ

În prezent, Uniunea Europeană traversează o nouă perioadă dificilă, efectele crizei pandemice putând fi ușor identificabile inclusiv la nivelul unităților teritoriale, fie că e vorba aici de o localitate, o regiune sau de un stat membru. În încercarea de a evita extinderea efectelor negative, fiecare criză care a afectat Uniunea în ultimul deceniu (criza economico-financiară, criza datoriilor suverane, criza migrației, criza Brexit, criza statului de drept, etc.) a implicat un set specific de măsuri de contracarare și de gestionare, decise și implementate atât la nivel comunitar, cât și național. De astă dată, date fiind multiplele fațete ale crizei pandemice, putem constata că orice comparație cu măsuri decise în crizele anterioare este de la bun început limitativă. Cât de importantă este dimensiunea teritorială a pandemiei COVID-19, se poate observa din faptul că rata ei de succes a fost puternic influențată, pe lângă alți factori importanți, precum, de pildă calitatea măsurilor decise la nivel local, regional, național, de situația infrastructurii¹, inclusiv infrastructura de transport. Date fiind însă diferențele considerabile care există între nivelul de dezvoltare al regiunilor și statelor membre și, în consecință, între dotarea cu infrastructură a acestora, impactul crizei COVID-19 a fost unul asimetric, unele regiuni și/sau state dovedindu-se mult mai vulnerabile decât altele.

Volumul *„Rețelele de transport și coeziunea teritorială în Uniunea Europeană”* semnat de Cezar Teclean oferă o perspectivă originală, proaspătă asupra modului în care rețelele de transport din UE (rutiere, feroviare, navale, aeriene, prin conducte) pot influența nivelul coeziunii teritoriale și contribui astfel la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre regiunile și statele membre ale UE. Coeziunea teritorială este evaluată prin prisma accesibilității teritoriale, dependentă la rândul ei de acoperirea teritorială cu infrastructuri de transport, de calitatea acestei infrastructuri și de alocările bugetare respective. Evident, gradul de dezvoltare al unui teritoriu poate fi evaluat ținând cont de diferite criterii, printre acestea numărându-se și starea infrastructurii de transport.

Autorul propune o perspectivă inedită de analiză, abordată din patru unghiuri diferite: a parametrilor tehnico-funcționali ai infrastructurilor, a distribuției/extensiei rețelelor, a conexiunilor teritoriale (interregionale) și a conexiunilor intermodale. Intenția autorului a fost de a construi un instrument care să permită o evaluare pragmatică a costurilor accesibilității și coeziunii teritoriale, prin care, în final, să

¹ Conceptul de infrastructură este unul generos, acoperind dimensiuni diferite ale activităților economică-sociale, de la cele de transport (rutiere, feroviare, navale, aeriene, prin conducte), de producție (industriale, agricole, miniere, etc.), energetice (centrale electrice, rețele de distribuție a energiei, etc.), sociale (educaționale, medico-sanitare, culturale, etc.), administrative (sedii guvernamentale, judiciare, etc.), de apărare, etc.

poată fi fundamentate prioritățile de finanțare pe categorii de infrastructuri, în cadrul politicii de coeziune. Pornind de la gradul de echipare cu infrastructuri de transport, autorul a dezvoltat un instrument original de măsurare a accesibilității teritoriale și coeziunii teritoriale condiționată de conectivitatea spațială și intermodală a rețelelor de transport.

Totodată, autorul trece în revistă diferitele modele ale creșterii economice (de la modelul neoclastic al creșterii exogene, la teoriile creșterii endogene, noua geografie economică, ș.a.), și constată că indiferent de natura teoriilor sau categoriei școlilor de gândire cărora le aparțin, literatura de profil a subliniat rolul și importanța infrastructurilor de transport în realizarea coeziunii teritoriale și convergenței economice în UE. Cartea oferă și o trecere în revistă a politicii europene de transport, una din cele mai vechi politici europene. Cu toate acestea, deși politica de transport a fost de la bun început parte din pachetul de politici menit să permită realizarea unei Comunități Economice Europene (Tratatul de la Roma, 1957/1958), abia la începutul anilor 1970, a fost formalizată nevoia de a conecta zone izolate prin măsuri decise la nivel comunitar, prin care să se intervină în planificarea infrastructurii de transport europene. Cu toate acestea, abia Tratatul de la Maastricht stabilește principiile politicii comunitare de transport și instrumentele de finanțare. Acesta prevede obligația Comunității de a contribui la dezvoltarea rețelelor transeuropene (TEN – *Trans-European Networks*) în domeniul infrastructurii de transport, telecomunicații și energie, cu scopul de a promova interconectările și interoperabilitatea între rețelele naționale. În cazul infrastructurii de transport (TEN-T), scopul declarat a fost să dezvolte o rețea europeană de căi ferate, rutiere, navigabile interioare, rute maritime, porturi, aeroporturi, terminale feroviare, etc care să elimine lacunele existente, blocajele și barierele tehnice și astfel să consolideze coeziunea socială, economică și teritorială și să sprijine creșterea economică și competitivitatea UE.

În cadrul UE, echiparea teritorială extrem de diferențiată cu infrastructuri de transport a generat o accesibilitate spațială inegală, cu efecte imediate în evoluția asincronă a Uniunii, divizată între o Europa periferică și o Europă a centrului. Această situație de fapt impune intervenții hotărâte, care să permită reconfigurarea policentrică a spațiului și redimensionarea raporturilor centru-periferie, iar Cezar Teclean, dincolo de excelenta analiză descriptiv-statistică, vine și cu soluții și recomandări concrete.

Un alt aspect analizat este cel al finanțării proiectelor din domeniul infrastructurii de transport și, în mod distinct, rolul important care revine fondurilor europene. Bugetarea proiectelor europene din domeniul infrastructurii a beneficiat nu doar de finanțarea națională, asigurată prin intermediul bugetelor de stat, ci și de fondurile puse la dispoziție prin intermediul diferitelor cadre financiare multianuale (CFM) și a împrumuturilor oferite de Banca Europeană de Investiții. În plus, pentru stimularea investițiilor (inclusiv a celor din infrastructura de transport), pe perioada comisiei Juncker a fost creată și o facilitate specifică, menită să permită și atragerea fondurilor private, respectiv Fondul European pentru Investiții Strategice (așa numitul

„Plan de investiții pentru Europa” sau „Planul Juncker” care a prevăzut disponibilizarea a 315 mld. Euro din surse publice și private până în 2017²).

După cum se poate observa din Figura nr. 2 (Capitolul 2), rețeaua centrală transeuropeană se sprijină pe existența a nouă coridoare principale și 89 de noduri urbane importante, care asigură coerența internă și externă a spațiului comunitar: coridorul Baltica-Adriatică; coridorul Scandinav-Mediterranean; coridorul Marea Nordului-Marea Baltică; coridorul Rin-Dunăre; coridorul Mediterranean; coridorul Orient/Est-mediterranean; coridorul Marea Nordului-Mediterranean; coridorul Atlantic; coridorul Rin-Alpi. Obiectivul declarat al politicii europene de transport a fost acela de a crea rețele europene (de căi ferate, rutiere, navigabile interioare, rute maritime, porturi, aeroporturi, terminale feroviare etc.), care să elimine lacunele existente, blocajele și barierele tehnice și astfel să consolideze coeziunea socială, economică și teritorială și să sprijine creșterea economică și competitivitatea în UE. Dacă ar fi să evaluăm îndeplinirea acestui obiectiv pornind de la harta României, concluzia nu ar fi una foarte favorabilă, marea suferință declarată a României fiind calitatea deficitară a infrastructurii, fie ea rutieră, feroviară, navală sau aeriană. De regulă, lipsa progreselor este pusă pe seama finanțării deficitare. Nu este însă și cazul României, unde constatăm că fondurile europene alocate au fost folosite parțial și cu eficiență redusă.

În fapt, de mai bine de 14 ani, începând cu anul 2007 (dacă e să avem în vedere numai momentul aderării, deși analiza completă ar trebui să țină cont și de fondurile de preaderare, în principal programul ISPA), România a avut acces la instrumente de finanțare importante, prin intermediul cărora putea să-și dezvolte infrastructura de transport, precum fondurile alocate prin Politica de coeziune, facilitatea „Conectarea Europei”, Fondul European de Investiții Strategice (cunoscut și ca Planul Juncker), precum și instrumentele suport oferite de Banca Europeană de Investiții. În cadrul politicii de coeziune, de pildă, în perioada 2014–2020, România a beneficiat de un buget alocat de 41,17 mld euro, din care 34,75 provenind din fonduri UE și 6,41 mld din bugetul național (cofinanțare).

Programul operațional dedicat finanțării proiectelor mari de infrastructură (Programul Infrastructură Mare – finanțat din FEDR și FC), a beneficiat de cele mai importante alocări totale, respectiv, 10,65 mld euro, din care 9,12 mld euro din fonduri europene și 1,53 mld euro din bugetul național³. Aceste fonduri urmau să fie folosite, în principal, pentru finalizarea coridoarelor de pe rețeaua TEN-T prin realizarea tronsoanelor lipsă, dezvoltarea și modernizarea rețelei de drumuri care să

² Jyrki Katainen, vicepreședinte al Comisiei Europene, responsabil pentru locuri de muncă, creștere, investiții și competitivitate: „Cu aceste ultime cifre am atins o nouă etapă, depășind 400 EUR investiții de miliarde de euro mobilizate în întreaga UE. Aceasta este o realizare imensă și arată că folosind un o sumă mică din bugetul UE ca garanție, puteți atrage investiții private pentru bunuri publice. Suntem pe cale să ne atingem obiectivul de 500 de miliarde EUR până la sfârșitul anului 2020, iar Comisia va continua să mobilizezi investiții în cadrul Programului InvestEU începând cu 2021”, CE, file:///Users/MAC/Downloads/Juncker_Plan_reaches_almost_410_billion_in_triggered_investment_across_the_EU.pdf

³ European Commission, *European Structural and Investment Funds*, Country data for Romania, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO>

asigure conectarea cu rețeaua TEN-T, modernizarea rețelei de căi ferate, prin electrificare și dotare cu material rulant. Din păcate, în ciuda alocărilor generoase, la 3 septembrie 2021, rata absorbției în cazul acestui program operațional (POIM) abia a depășit 50% (mai exact, 51.07%)⁴. Asta explică de ce, în cazul căilor ferate modernizate, deși s-au planificat 390 km și s-au decis 321, până în acest moment, conform informațiilor de pe site-ul Comisiei Europene, s-au realizat abia 4 km! În cazul drumurilor care urmau să lege rețeaua națională de rețeaua TEN-T, s-au planificat 375 km, cu suplimentările ulterioare decizia a fost pentru 851, și s-au realizat efectiv 222 km⁵.

În contextul pandemiei COVID-19, un nou pachet financiar de circa 1,8 mii de miliarde euro, format din bugetul pe termen lung al Uniunii, în valoare de 1,07 mii miliarde și dintr-un nou instrument de redresare, *Next Generation EU (NGEU)*, în valoare de 750 milioane euro, stă la dispoziția statelor membre UE. Elementul de noutate este reprezentat de acest ultim instrument, NGEU, constituit prin împrumuturi realizate de Comisia Europeană, în numele Uniunii, de pe piețele de capital. Cea mai mare parte a acestei finanțări va fi direcționată prin intermediul Mecanismului de redresare și reziliență (în valoare de 672,5 miliarde EUR). Acesta va sprijini prin granturi și împrumuturi investițiile publice și reformele din statele membre, ajutându-le să facă față impactului economic și social al pandemiei de COVID-19, precum și dificultăților aferente tranziției verzi și celei digitale (vezi Regulamentul (UE) 2021/241)⁶.

Deoarece, în lipsa unei echipări corespunzătoare cu infrastructură de transport, unele state și regiuni ale UE ar fi condamnate perpetuu la un statut de periferie, singura soluție de depășire a acestei „capcane a subdezvoltării” o poate reprezenta transformarea zonelor cu deficit în acoperirea cu infrastructură de transport în „zone de prioritate zero” către care să fie orientate cu precădere investițiile publice și private.

Planul Național de Redresare și Reziliență românesc (PNRR), în valoare de 29,18 mld euro (14,23 granturi și 14,94 împrumuturi), din perspectivă relativă, este unul din cele mai mari PNRR-uri la nivel comunitar, reprezentând circa 13% din PIB al României (valori 2019)⁷. Ca structură, PNRR conține șase piloni, 15 componente, 171 de măsuri (64 de reforme și 107 investiții)⁸. În cazul pilonului „Transport sustenabil”, de pildă, care beneficiază de un buget de 7,6 mld euro, cam jumătate (3,1 mld euro) vor merge către infrastructura rutieră de tip autostrăzi (434 km) și

⁴ MIPE, *Stadiul absorbției fondurilor UE la 3 septembrie 2021*, <https://mfe.gov.ro/stadiul-absorbției-fondurilor-ue/>

⁵ European Commission, *European Structural and Investment Funds*, Country data for Romania, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO>

⁶ În condițiile în care Comisia Europeană a estimat necesarul bugetar pentru dezvoltarea coerentă a infrastructurilor de transport la cca. 1500 mld. euro până în 2030 dintre care 500 mld. euro până în 2020 (Comisia Europeană, 2014b, p. 16), suma nu mai pare a fi atât de copleșitoare și impune utilizarea ei cât mai judicioasă.

⁷ O dimensiune relativă mai mare au PNRR-ul Greciei, 18%, și al Italiei, 14%.

⁸ Comisia Europeană, *Analiza PNRR al României*, Bruxelles, 27.9.2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_276_ro.pdf

jumătate către modernizarea și reabilitarea căilor ferate (315 km). Cum PNRR-ul românesc și-a propus nu doar să răspundă marilor priorități europene legate de tranziția verde și tranziția digitală, dar și deficiențelor structurale cronice românești, înregistrate la nivelul infrastructurilor de tot felul, de la cea rutieră, la cea feroviară, navală sau aeriană, „prin abordarea vulnerabilităților și a deficiențelor structurale mai vechi care au rămas nesoluționate, se preconizează că planul va contribui la redresarea economică și socială și la dezvoltarea pe termen lung a țării”⁹. Evident, prin intermediul fondurilor europene alocate prin intermediul PNRR (atât granturi, cât și împrumuturi), România are în față o nouă oportunitate de reducere a decalajelor de dezvoltare cu media europeană. În același timp, atenție egală trebuie acordată fondurilor alocate de la bugetul pe termen lung al UE (CFM 2021–2027), fonduri de o valoare apropiată celei alocate prin PNRR, respectiv 30,305 mld euro (în prețuri curente 2020)¹⁰, cu atât mai mult cu cât, date fiind experiențele acumulate în exercițiile financiare anterioare, nivelul de așteptare este unul foarte ridicat. Dincolo însă de toate raționamentele legate de alocări importante și nivelul absorbției cantitative, folosirea corectă și eficientă a acestor fonduri, respectiv absorbția calitativă a acestora este chiar mai importantă, sume importante fiind folosite până acum ineficient. Cu alte cuvinte, condiția depășirii „capcanei subdezvoltării” în cazul României, rezidă nu doar în existența unor fonduri (publice și private) importante alocate pentru remedierea deficiențelor din infrastructura de transport, ci și a unor proiecte concepute inteligent și implementate corect până la capăt, ale căror sume să fie cheltuite eficient, pentru acoperirea nevoilor reale.

Meritul important al cărții semnate de Cezar Teclean este acela că readuce în dezbateră publică tema rolului decisiv jucat de infrastructura de transport în dezvoltarea unui teritoriu, indiferent că este plasat la nivel local, regional, național sau comunitar. Cartea oferă o foarte atentă radiografie a sistemului de transport european, identificând vulnerabilitățile, obstacolele diferitelor rețele europene de transport și oferind propuneri concrete în direcția depășirii acestor bariere. Nu în ultimul rând, trebuie subliniat și faptul că avem în față o carte solidă, argumentată logic, în care componenta descriptivă se îmbină armonios cu cea de analiză critică și care finalizează în mod fericit un fecund traseu doctoral. „*Rețelele de transport și coeziunea teritorială în Uniunea Europeană*” – o sinceră invitație la lectură adresată tuturor celor dornici să înțeleagă rolul jucat de infrastructura de transport în devenirea unui teritoriu!

București, 5 octombrie 2021

Prof. univ. dr. Gabriela Drăgan

⁹ Idem

¹⁰ European Commission, Budget pre-allocations, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en