



Munich Personal RePEc Archive

Structural Funds - value added and costs

Berica, Corina

Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

14 January 2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/28151/>

MPRA Paper No. 28151, posted 23 Jan 2011 14:09 UTC

FONDURI STRUCTURALE - VALOARE ADĂUGATĂ ȘI COSTURI

Corina Berica

Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor

Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Doctorand, anul I, domeniul Finanțe

Abstract

This present article proposes to advance the general framework of the Economical and Social Cohesion Policy promoted by the EU. It presents the main instruments and outlines used to promote this policy. Analyzing the effects produced by Structural Funds, both positive and negative, on other countries, it helps us to form a clear image on the impact of the Cohesion Policy. Both added value and costs are illustrated on countries with advanced experience in structural assistance. These are being sustained by case studies, reports and analyses. Even though the assessments made in Romania's case as concerns the Structural Funds, for both present and future, are encouraging, these have to be approached with an ample attention because Romania has many steps to follow in order to improve the implementation process.

Cuvinte cheie: Structural Funds, Cohesion Policy, added value, grant application

Uniunea Europeană își propune eliminarea disparităților economice și sociale din țările Membre ale UE prin intermediul Fondurilor Structurale. Fondurile Structurale reprezintă instrumentele folosite pentru a implementa politica de coeziune adoptată de UE.

Ideea de politică de coeziune nu a fost abordată inițial în Tratatul de la Roma de la 1958, ci în momentul când Comunitatea s-a confruntat cu primele dificultăți economice din anii '70. Astfel, regiunile în cauză și-au câștigat atenția prin formularea unei serii de propuneri privind dezvoltarea unei politici în acest domeniu (*Diana Pociovălișteanu, Eleftherios Thalassinou, 2009*).

Mulți autori au analizat obiectivele care stau la baza politicii de coeziune și economică socială (*Dumitru, Oprea, Gabriela Meșniță, 2007; Adelina Băleanu, 2007*):

1. *convergența*- destinată să grăbească dezvoltarea economică pentru regiunile rămase în urmă, prin investiții în capitalul uman și infrastructura de bază.
2. *competitivitatea regională*- destinată să consolideze competitivitatea și atractivitatea regiunilor, precum și capacitatea de ocupare a forței de muncă printr-o dublă abordare (angajați și angajatori).
3. *cooperarea teritorială europeană*- urmărește întărirea cooperării la nivel transfrontalier, transnațional și interregional.

Pentru atingerea acestor obiective, în perioada 2007-2013, s-au realizat trei tipuri de instrumente financiare (Dumitru, Oprea, Gabriela Meșniță, 2007; Adelina Băleanu, 2007):

- *Fondul European de Dezvoltare Regională(FEDR)*- prin care se finanțează infrastructura, investițiile productive, proiectele de dezvoltare și asistență orientate către IMM-uri (D.L. Constantin, Z. Goschin, G. Drăgan, 2008);
- *Fondul Social European (FSE)* – oferă sprijin atât persoanelor angajate, cât și șomerilor prin intermediul unor programe de reconversie, formare, etc;
- *Fondul de Coeziune (FC)*, fond care finanțează proiecte în domeniul protecției mediului și rețelelor de transport transeuropene, proiecte în domeniul dezvoltării durabile precum și două Acțiuni Complementare, respectiv:

- Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR)
- Fondul European pentru Pescuit (FEP).

Într-o altă viziune, Gabriela Drăgan în lucrarea “Implications of the EU Structural Assistance to the New Member States on Regional Disparities. The Question of Absorption Capacity”, ne vorbește despre patru fonduri structurale (FEDER, FSE, FEOGA-O- *Fondul european de orientare și garantare agricolă*, IFOP- *Instrumentul financiar de orientare a pescuitului*), a unui Fond de Coeziune și a patru inițiative și scheme comunitare specifice (INTERREG, LEADER, EQUAL și URBAN).

- ✓ INTERREG – stimulează cooperarea transfrontalieră, transnațională, interregională, și este finanțat de FEDER;
- ✓ LEADER – promovează dezvoltarea durabilă în zonele rurale și este finanțat de FEOGA-O;
- ✓ EQUAL – combaterea oricăror forme de discriminare și inegalităților privind accesul la muncă și este finanțat de FSE;

- ✓ URBAN – încurajează refacearea economică și socială a ariilor urbane confruntate cu probleme de dezvoltare; finanțat de FEDER.

Toate instrumentele structurale prezentate mai sus, finanțează proiecte similare cu instrumentele de PRE-ADERARE (respectiv ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Instrumentul pentru politici structurale de pre-aderare) și SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Programul special de aderare pentru agricultură și dezvoltare rurală), care s-au adăugat programului PHARE inițial), dar de o valoare mai mare.

Principalele diferențe care apar între aceste două categorii de instrumente financiare sunt (*Diana Pociovălișteanu, Eleftherios Thalassinou, 2009*):

- *Alocare pe programe multianuale (7 ani)*- FSC nu finanțează proiecte individuale, ci programe de dezvoltare multianuale. Alocarea financiară are la bază o programare ce implică diagnosticarea unei situații existente, formularea unor strategii, obiective ce urmează a fi atinse. Acest principiu introdus în 1988, marchează o diferență semnificativă în raport cu perioadele anterioare(*D.L. Constantin, Z. Goschin, G. Drăgan, 2008*):

- *Management descentralizat (național) al fondurilor*- prin FSC se dorește oferirea unui mic ajutor pentru atingerea unor rezultate mai bune, responsabilitatea aparținând Statelor Membre și nu a Comisiei Europene;

- *Principiul adiționalității*- care a fost confirmat în 1988 ca reprezentând principala trăsătură a Fondurilor Structurale, obligând statele membre să asigure cofinanțare și un nivel al cheltuielilor publice cel puțin la nivelul perioadei de programare anterioare (*Dumitru, Oprea, Gabriela Meșniță, 2007*).

- *Operează pe principiul rambursării*- spre deosebire de PHARE și ISPA, Fondurile Structurale și de Coeziune operează pe principiul rambursării, ca și SAPARD (*Diana Pociovălișteanu, Eleftherios Thalassinou, 2009*). Aceasta presupune efectuarea de către beneficiarii unor proiecte a unor cheltuieli din fonduri proprii urmând a-și recupera sumele la rambursarea cheltuielilor efectuate.

- *Regula n+3/ n+2*- n reprezintă anul inițial al proiectului, iar n+3 reprezintă anul la care fondurile angajate în anul n trebuie cheltuite, altfel se pierd (*Adelina Băleanu, 2007*).

- *Principiul parteneriatului*- acest principiu își propune realizarea unei strânse colaborări între autoritățile europene, naționale, regionale, în scrierea, evaluarea și implementarea proiectelor.

Toate aceste diferențe enumerate au la bază principiile care se respectă în implementarea Fondurilor Structurale: programare, adăugare, și în plus, concentrare și subsidiaritate(D.L. Constantin, Z. Goschin, G. Drăgan, 2008).

Fondurile Structurale nu finanțează proiecte individuale, ci se împart în mai multe domenii: cercetare și dezvoltare tehnologică; informatizarea societății; transport; energie; protecția mediului și prevenirea riscului; turism; cultura, regenerare urbană și rurală; suport pentru companii și antreprenori, acces la locuri de munca stabile; incluziune socială pentru persoane defavorizate; dezvoltarea capitalului uman; investiții în infrastructură socială, inclusiv cea de sănătate și educație; promovarea dezvoltării parteneriatului.

După ce am prezentat o imagine de ansamblu asupra politicii de coeziune economică și socială promovată de UE și interpretată de diverși autori, este important de analizat impactul pe care îl pot produce aceste Fonduri Structurale. Acest impact poate fi reprezentat prin valoarea adăugată(impact pozitiv) pe care o oferă unei țări beneficiare, dar și prin costuri(impact negativ).

Valoarea adăugată nu este un concept simplu (*John Bachtler, Sandra Taylor, 2003*). Ea încearcă să capteze atât impactul cantitativ, cât și cel calitativ, a contribuției Comunității Europene la dezvoltarea regională prin intermediul Fondurilor Structurale. Este vorba de mult subiectivism. Diverși autori care lucrează în cadrul sau în afara politicii de coeziune al UE, pot percepe și interpreta valoarea adăugată a Fondurilor Structurale în moduri foarte diferite.

Dacă conceptul de valoare adăugată urmează să fie discutat în mod semnificativ ca parte a dezbaterii unei reforme, este esențial să existe o înțelegere comună, bazată pe dovezi ale adevăratei contribuției europene la dezvoltarea regională prin intermediul fondurilor structurale, care merge dincolo de mărimile PIB-ului, investițiilor, crearea de locuri de muncă și alte impacturi cuantificabile.

Cu toate acestea opiniile statelor membre cu privire la ceea ce constituie valoarea adăugată variază foarte mult. Astfel, Guvernul elen susține că: „valoarea adăugată a politicilor de coeziune regională a fost deja dovedită a fi extrem de semnificativă”(*Guvernul elen, 2003*). În opoziție, comitetul de evaluare a experiențelor regionale ale UE din cadrul Guvernului britanic consideră că: „nu este clar că utilizarea Fondurilor Structurale aduc valori semnificative în comparație cu inițiativele naționale”(*Guvernul britanic, 2003*).

Examinând diferitele interpretări mai în detaliu ale diferitelor state membre, cea mai comună percepție a valorii adăugate a politicii regionale europene se referă la rolul său ca „o

expresie tangibilă a solidarității între cele mai bogate și cele mai sărace zone ale Uniunii Europene”(Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Portugalia, Spania). Guvernul italian este de părere că: ”a pune în aplicare un principiu de solidaritate între regiunile din diferite țări, este unul dintre obiectivele Uniunii Europene”(*Guvernul italian, 2002*).

Unii beneficiari consideră impactul Fondurilor Structurale fiind unul pozitiv asupra dezvoltării regionale (Austria, Belgia, Franța, Grecia, Portugalia, Spania). Acest lucru este parțial asociat cu reducerea disparităților, dar, de asemenea, cu privire la anumite efecte, cum ar fi (în cazul Franței)(*Nicholas Jacquet Bridging, 2003*) menținerea ocupării forței de muncă locale, diversificarea și luarea în considerare îmbunătățirea mediului înconjurător.

Irlanda reprezintă una din acele povești de succes, la care se face întotdeauna trimitere atunci când se discută despre efectele pozitive generate de către Fondurile Structurale.

În timp ce politicile introduse în anii ‘60 și ‘70 păreau să aibă succes, PIB înregistrând până în 1980 o rată medie de creștere de 4%, în anii ‘80 s-a înregistrat o puternică recesiune, pe fondul unei rate reduse a creșterii economice, a unei rate a șomajului în creștere și a unui nivel ridicat al migrației. În acest context, ar trebui analizat succesul, aparent spectaculos, al politicilor economice din anii ‘90 – „Anii Tigrului“ Celtic, neuitând totodată că Irlanda, împreună cu Grecia, Spania și Portugalia, au beneficiat de suport financiar comunitar prin intermediul Fondurilor Structurale(*D.L. Constantin, Z. Goschin, G. Drăgan, 2008*).

Totuși unii autori sunt rezervați în a pune toată această revenire în suportul oferit de Fondurile Structurale, subliniind faptul că rolul jucat de Fondurile Structurale nu trebuie nici diminuat, dar nici superevaluat(*Bollen, F., Hartwig, I., Nicolaidis, P., 2000*). Dacă nu există o legătură între măsurile interne, politice, economice și ajutorul financiar comunitar, nu se mai vorbește în ziua de azi de această revenire spectaculoasă a Irlandei.

Parafrazând un studiu citat anterior (*Bollen, F., Hartwig, I., Nicolaidis, P., 2000*), „solul a fost fertil pentru Fondurile Structurale în Irlanda”. Asistența structurală a fost preluată de o administrație capabilă, calificată, antrenată în exercițiul planificării și obișnuită cu rigorile utilizării banilor publici în realizarea de investiții publice. Pe de altă parte, managementul și implementarea fondurilor au fost realizate într-o manieră cât se poate de inovativă.

Conform expresiei lui Vladimir Horowitz cum că “Perfecțiunea însăși este imperfecțiune”, îmi permit să amintesc de costurile, sacrificiile pe care trebuie să le suportăm pentru a beneficia de Fonduri Structurale.

Auditorii Curții de Conturi ai Uniunii Europene, ne vorbesc mai mult de eșecuri și slăbiciuni detectate din Rapoartele privind Fondurile Structurale, și mai puțin de costuri.

Concret, ei adună punctele slabe în jurul a patru linii (*Marcos Antón, Madel Rocio M, José Antonio Vidal Hernández-Mora, 2007*): declarațiile de cheltuieli cu informații insuficiente, cheltuieli nejustificate, cofinanțarea neplătită, lipsa documentelor justificative privind cheltuielile efectuate sau excluse din situația cheltuielilor finale.

Greșeala de principiu (*Alina Bărgăoanu, 2009*) se referă la faptul că procesul de concepere a unui proiect (cererea de finanțare și anexele aferente) și momentul începerii implementării proiectelor, nu sunt tratate distinct. De aici apar greșeli frecvente, foarte costisitoare atât pentru beneficiar, cât și pentru Autoritatea Contractantă. Alina Bărgăoanu consideră ca aceste greșeli sunt efectuate în faza de scriere, de evaluare și de implementare a proiectelor.

În prima fază, proiectul ar trebui scris pentru a rezolva o problemă pe care aplicantul nu ar putea să o rezolve de unul singur cu fondurile proprii. De cele mai multe ori nu se ține cont de nevoile grupului țintă, de oportunitatea, mijloacele alese, resursele necesare.

În faza de evaluare a proiectelor se vorbește de subiectivism, lipsa transparenței, durata foarte mare de evaluare a proiectelor, neargumentarea punctajului primit la finalul evaluării, etc.

Una dintre cele mai importante etape o constituie cea de implementare care este strâns corelată cu faza de scriere a proiectului: „ce s-a scris se pune în practică”. Aici amintim ca principale probleme care au generat costuri enorme pentru beneficiari, cazuri când contractele de finanțare au fost reziliate datorită imposibilității de desfășurare a ceea ce s-a dorit inițial, sunt următoarele: indicatori nerealizabili, angajamente prea pretențioase, nemulțumiri din partea partenerilor, nerespectarea planificării inițiale a activităților, lipsa de resurse umane calificate necesare pentru proiectul de aplicații sau de a instrui echipelor de proiect, și cea mai importantă, povara financiară. Am subliniat povara financiară (lipsa de resurse financiare necesare pentru cofinanțarea sau acoperirea cheltuielilor neeligibile) deoarece, aceasta constituie unul dintre motivele pentru care rata de absorbție a Fondurilor Structurale este așa scăzută, în unele țări.

Beneficiarul proiectului, este nevoit să folosească fondurile proprii pentru efectuarea cheltuielilor eligibile prevăzute, urmând ca pe baza documentelor justificative aduse de către acesta, să îi fie rambursate. Teoretic nu sună a fi aceasta o problemă, însă practic, perioada de recuperare a banilor, adică efectiv banii să ajungă la beneficiar este foarte mare, uneori de

ordinul anilor. Acest fapt constituie pentru beneficiar un cost pe care nu îl poate suporta și îl determină să nu mai considere Fondurile Structurale un beneficiu, ci deopotrivă, un angajament ineficient.

În general, costurile, valorile negative, eșecurile, au la bază birocrăția crescută în managementul fondurilor structurale. Comisia Europeană nu impune reguli despre *cum* să fie administrate fondurile în detaliu, dar spune ce principii trebuie respectate și ce informații trebuie să primească despre alocarea și cheltuirea acestor fonduri (*Adelina Băleanu, 2007*).

Situația României privind accesarea Fondurilor Structurale nu este prea relevantă, neîncadrându-se în exemplele de bune practici oferite de alte state membre.

Este adevărata afirmația ca “Integrarea României în Uniunea Europeană în 2007 și utilizarea Fondurilor Structurale, în prezent și în viitor, reprezintă o oportunitate care contribuie la dezvoltarea economică a țării noastre”(*Diana Pociovălișteanu, Eleftherios Thalassinou, 2009*), dar din păcate, România nu se poate lăuda cu performanțe în ceea ce privește absorbția acestora. Conform ultimelor date furnizate de Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), gradul de absorbție ajunsese la 12,41% la sfârșitul lunii septembrie, în raport cu alocarea pentru perioada 2007-2010 (*Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale- ACIS, septembrie 2010*).

Cu toate că Guvernul român consideră că absorbția banilor europeni reprezintă în momentul de față o prioritate, atunci de ce ne aflăm, pe ultimele locuri pe plan european în acest domeniu?

România beneficiază în perioada 2007 - 2013 de fonduri europene în valoare totală de 19,67 miliarde Euro (*Guvernul României, ianuarie 2010*), destinate creșterii performanțelor economice și reducerii deficitelor față de țările UE, însă procentul scăzut de absorbție a acestor fonduri ne face să ne gândim care sunt adevăratele motive, cauze, de ce nu se profită de aceste beneficii?

Dintr-o serie de articole, studii, am descoperit mai multe răspunsuri la aceste dileme.

"Este adevărat că absorbția fondurilor europene s-a făcut într-un ritm lent în multe dintre noile state membre, așa că România nu este o excepție. Toate aceste state au fost nevoite să dezvolte noi structuri administrative pentru gestionarea fondurilor, iar funcționarii publici au trebuit să învețe cum operează aceste structuri.", susține Florin Bănățeanu, director pentru consultanță în Fonduri Europene și Sectorul Public din cadrul KPMG România.

În această privință aș dori să ofer un contraargument: suntem la sfârșitul anului 2010, România este membră a Uniunii Europene de 4 ani, iar pentru accesarea acestor fonduri avem un termen limită, respectiv 2013. Consider ca dacă exista mai multă voință, inovație, responsabilitate, dorință, acest aspect se putea rezolva în maximum 1 an de la aderare.

“Sondajul KPMG arată că România are încă o rata scăzută de absorbție a fondurilor în domeniul transporturilor, energiei și asistenței tehnice. Veștile bune sunt că în domeniul cercetării & dezvoltării și al resurselor umane absorbția fondurilor structurale a fost mai eficientă. Dar este nevoie de o îmbunătățire consistentă a utilizării fondurilor alocate proiectelor de infrastructură”.

La această analiză aș dori să comentez prin exemplificarea unui caz real: în satul Y este nevoie urgentă de pavarea străzilor și instalarea unei conducte de apă potabilă, însă primarul preferă să aplice un proiect pentru dezvoltarea durabilă și egalitatea de șanse la locul de muncă. Care este legătura între adevărata nevoie a satului și proiectul privind asigurarea egalității de șanse la locul de muncă? Aceasta este greșeala fatală care se realizează atunci când se depun proiecte: nu se ține cont de adevăratele nevoi ale grupului țintă, ci doar de propriul interes.

Cu toate că Consiliul Investitorilor Străini (FIC) și Camera de Comerț Americană în România (Amcham) au subliniat în repetate rânduri că starea proastă a infrastructurii în România constituie un impediment serios în calea investițiilor, numărul contractelor încheiate în domeniul transporturilor reprezintă un procent mediu de doar 16% din bugetul total al fondurilor alocate de Uniunea Europeană (cel mai ridicat procent fiind de 30% și cel mai scăzut 3%).

Pentru România, un grad mare de absorbție al Fondurilor Structurale implică eliminarea birocrăției, o bună capacitate administrativă, existența unui personal instruit atât la scrierea unui proiect, cât și la implementare, o mai bună colaborare cu Autoritățile de Management și Organismele Intermediare care ne evaluează, și în special, capacitatea de a răspunde principiului aditivității.

Concluzii

Din punct de vedere teoretic, Fondurile Structurale reprezintă un beneficiu oferit pentru eliminarea disparităților, însă din punct de vedere practic, ele par mai mult a reprezenta o povară financiară. Însă acest lucru nu îl putem generaliza. După cum se observă în lucrarea prezentă au fost și există cazuri de bune practici, care au reușit atingerea obiectivelor propuse prin Planul de

coeziune economică și socială. Statele care au obținut mai mult costuri decât valoarea adăugată propusă, nu le putem aminti decât că Fondurile Structurale reprezintă o oportunitate, care prin mai multă dorință și responsabilitate le pot obține.

Referință

Cărți, articole

1. Adelina Băleanu, *Impactul fondurilor structurale- aspecte calitative*, Colecția de Studii I.E.R., nr.20, București, septembrie 2007;
2. Baboi Adriana ; Arpinte Daniel, *The impact of the external financing on the development of the social work system*, Review of Research and Social Intervention (Revista de Cercetare și Intervenție Socială), issue: 26 /2009.
3. Bărgăoanu Alina, *Fondurile Europene strategii de promovare si utilizare*, Editura Tritonic, Bucuresti, 2009 ;
4. Bollen, F., Hartwig, I., Nicolaides, P., *EU Structural Funds beyond Agenda 2000. Reform and Implications for Current and Future Member States*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000 ;
5. Cace Corina, Cace Sorin, Iova Cristina, Nicolăescu Victor, *Absorption Capacity of Structural Funds: Integrating Perspectives*, Revista de Cercetare și Intervenție Socială, vol 27, Lumen Publishing House, Iași, 2009;
6. Diana Mihaela Pociovălișteanu, Eleftherios Thalassinou Chair Jean Monnet, *Fondurile Structurale și Procesul de Coeziune Economică și Socială*, Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Economie, Nr. 1/2009;
7. D.L. Constantin, Z. Goschin, G. Dragan, *Implications of the EU Structural Assistance to the New Member States on Regional Disparities. The Question of Absorption Capacity*, Lecture at the Scientific Seminar of the Institute for Economic Geography and GIScience, Wirtscahftsuniversität Wien, November, 2008 ;
1. Dobrescu Emilian M., Barna Cristina, *Structural Funds and Overcoming the Economic Crisis*, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, Volume 2, Alba Iulia, 2009;
2. John Bachtler and Sandra Taylor, *The Add Value of the Structural Funds: a Regional Perspective*, IQ-Net Report on the Reform of Structural Funds, European Policies Research Centre, Univerity of Strathclyde, 2003;

3. Nicholas Jacquet Bridging, *The gaps: the contribution of EU cohesion and other policies to competitiveness and territorial cohesion*, DATAR, France, 27 February 2003;
4. OPREA, Dumitru, MEȘNIȚĂ, Gabriela, *Fonduri europene pentru România în perioada 2007-2013*, Editura Sedcom Libris, Iași, 2007;
5. Susanu Monica, *Romanian Pattern in Absorption and Management of European Structural Funds - A Critical Analysis -*, Economics and Applied Informatics, "Dunarea de Jos" University, Issue 1, 2008;

Rapoarte:

1. Comisia Europeană, Bruxelles, *Politica de coeziune: raport strategic pentru anul 2010 privind punerea în aplicare a programelor pentru perioada 2007-2013*, 31.3.2010 COM(2010)110;
2. Guvernul României, *Raportul Strategic Național 2009 privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune*, ianuarie 2010;
3. Department of Trade & Industry and Office of the Deputy Prime Minister, United Kingdom, *A Modern Regional Policy for the United Kingdom*, HM Treasury, march 2003;
4. Memorandum of the Ministry of Economy and Finance, Hellenic Republic, *Future Regional and Cohesion Policy: Meeting the Challenge of Deepening the Enlarged EU*, February 2003;
5. Ministry of Economy & Finance and Ministry of European Affairs, Italy, *Second Italian Memorandum on the Reform of the EU Regional Cohesion Policy 2007-2013*, december 2002;