



Munich Personal RePEc Archive

The absorption of structural and cohesion funds in Romania: balance of the period 2007-2013 and lessons for the current financial exercise

Gheorghe Zaman and George Georgescu

20. May 2014

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/56144/>

MPRA Paper No. 56144, posted 12. September 2014 16:24 UTC

**The absorption of structural and cohesion funds in Romania:
balance of the period 2007-2013 and lessons for the current financial exercise**

Gheorghe Zaman,

Corresponding Member of the Romanian Academy
Director of the Institute of National Economy

George Georgescu

Senior Researcher
Institute of National Economy

Abstract: The balance of the financial exercise 2007-2013 revealed an absorption rate of 27% from the total EU Budget allocations for SCF in the case of Romania. This ratio, the lowest among CEE countries, has been under the influence of various causes, within the system of SCF accessing i.e. at the level of beneficiaries and MAs on different stages of absorption and also outer causes, mainly the legal framework weaknesses and the global crisis effects. The study highlighted the net beneficiary position of Romania relative to the EU budget, but the macroeconomic impact of SCF was found as having rather poor significance. The relevant macroeconomic indicators have registered unfavorable trends during post-crisis period, mainly in terms of foreign investments, external debt and public debt, which could not be mitigated by the SCF inflows. For the period 2014-2020, the new approach of the EU Cohesion Policy, more result-oriented, along with the lessons learned by Romania could address most of factors that are meant to improve the ESI funds absorption, a significant impact being also expected.

Key words: EU Cohesion Policy; Structural and Cohesion Funds; absorption rate; macroeconomic indicators; European funds impact.

JEL Classification: E22, F15, F36, F43, O19

Absorbția fondurilor structurale și de coeziune în România: bilanțul perioadei 2007-2013 și lecții pentru exercițiul financiar curent

1. Introducere

În contextul eforturilor îndreptate spre ameliorarea competitivității Uniunii Europene în ansamblu, Politica de Coeziune europeană reprezintă cel mai important instrument de susținere a atingerii obiectivului convergenței statelor membre, respectiv de promovare a coeziunii economice și sociale prin reducerea disparităților, pornind de la nivelul regional. Obiectivul convergenței include ca eligibile regiunile NUTS (2) în care PIB/locuitor (la puterea de cumpărare standard - PPS) este mai mic decât 75% din media UE și se caracterizează printr-un nivel relativ scăzut de dezvoltare a infrastructurilor, investițiilor și serviciilor aferente mediului de afaceri. În cazul României (ca și în cel al Poloniei, Bulgariei, Slovaciei și țărilor baltice) întreg teritoriul (practic toate regiunile) a fost declarat ca eligibil pentru finanțare în cadrul acestui obiectiv.

Pentru perioada 2007-2013, în scopul susținerii acestei politici a fost alocat un buget de 347 mld. EUR (peste 1/3 din totalul bugetului UE), respectiv 201 mld. EUR prin Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și 76 mld. EUR prin Fondul Social European (FSE), cunoscute și sub denumirea de Fonduri Structurale (FS), precum și 70 mld. EUR prin Fondul de Coeziune (FC). Pe lângă instrumentele FS și FC, Uniunea Europeană promovează politici separate de dezvoltare rurală și pescuit, susținute financiar de Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit (FEP), de care beneficiază inclusiv România (circa 8,4 mld. EUR pentru perioada 2007-2013), care nu fac însă obiectul studiului de față.

Din totalul sumelor alocate de UE pentru fondurile structurale și de coeziune, pentru perioada 2007-2013, României i-au revenit 19,2 mld. EUR, respectiv 9 mld. EUR prin FEDR, 3,7 mld. EUR prin FSE și 6,5 mld. EUR prin FC. Raportate la numărul populației aceste sume au reprezentat sub 1000 EUR/locuitor, fiind (alături de Bulgaria) cel mai scăzut nivel în raport cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est, care au beneficiat de alocări UE pe locuitor de circa două ori mai mari.

Menționăm că fondurile nerambursabile de la UE sunt destinate cofinanțării de proiecte (pe programe, respectiv axe prioritare, domenii majore și direcții de acțiune) într-o proporție de maximum 85%, necesitând a fi completate cu alocații de la bugetele naționale și contribuții private din partea beneficiarilor. În cazul României, contribuția antecalculată aferentă cofinanțării din bugetul național se situa la un nivel de circa 4,3 mld. EUR, ceea ce ridică suma totală alocată fondurilor structurale și de coeziune pentru perioada 2007-2013 la 23,5 mld. EUR.

2. Absorbția fondurilor structurale și de coeziune în perioada 2007-2013: comparații internaționale între unele țări membre UE

Arhitectura și respectiv construcția bugetului UE pe latura cheltuielilor ar trebui să fie fundamentată pe evaluarea eforturilor financiare în vederea atingerii obiectivelor, ținând seama și de capacitatea fiecărui stat membru de a atrage fondurile structurale și de coeziune (FSC).

Practica anilor anteriori, dar și a perioadei de programare 2007-2013, a relevat diferențe considerabile între sumele alocate și respectiv plătite din bugetul comunitar, ceea ce pune în dificultate atingerea obiectivului convergenței și al reducerii decalajelor de dezvoltare, implicit a ameliorării competitivității UE, în contextul presiunilor concurențiale ale pieței globale.

Circuitul financiar al accesării FSC este relativ complex, în mod sintetic, putând fi rezumat la două faze:

I. **Plăți UE**, respectiv transferul unor sume (avansuri în cotă fixă și plăți intermediare) din bugetul UE către țările membre, utilizate de autoritățile de management ale diferitelor programe din aceste țări pentru demararea proiectelor (prefinanțări și plăți intermediare către beneficiari). Considerând că mărimea acestor sume depinde de realitățile implementării proiectelor, raportarea plăților UE la alocările UE relevă gradul de atragere a fondurilor, nerefectând direct rata lor de absorbție.

II. **Rambursări UE**, respectiv execuția financiară a plăților intermediare, reprezentând sumele rambursate din bugetul UE, pe baza solicitărilor de plată din partea țărilor membre, după verificarea eligibilității și validării cheltuielilor din declarațiile promotorilor de proiecte. Cu mențiunea că plățile intermediare (neexecutate) din faza I se găsesc într-o relație de proporționalitate directă cu rambursările din faza II (plăți intermediare executate), gradul real de utilizare a fondurilor, respectiv rata de absorbție este relevată prin raportarea rambursărilor UE la alocările UE.

La nivelul UE, plățile către statele membre (sume avansate + plăți intermediare) din FSC în perioada 2007-2013 au reprezentat doar circa 60% din alocări, ceea ce (exceptând implicațiile regulii n+2, respectiv extinderea cu doi ani a perioadei de cheltuire a sumelor alocate în anul n) ar însemna o sumă de aproape 140 mld. EUR neutilizată (dezangajată) pe ansamblul perioadei (Tabel 2.1).

Tabel 2.1

**Gradul de atragere și rata de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune
în unele state membre UE, în perioada 2007-2013**

Țara	Alocări UE (mil. EUR)	Plăți UE (mil. EUR)	Rambursări UE (mil. EUR)	Gradul de atrager a FSC (%)	Rata de absorbție a FSC (%)
(0)	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) : (1)	(5) = (3) : (1)
Bulgaria	6.673,6	3.225,3	2.666,3	48,3	40,0
Republica Cehă	26.539,7	12.973,8	11.068,8	48,9	41,7
Italia	27.955,9	13.535,9	11.906,5	48,4	42,6
Polonia	67.185,5	44.784,4	39.387,2	66,7	58,6
România	19.213,0	7.055,9	5.088,6	36,7	26,5
Slovacia	11.498,3	5.523,6	4.968,5	48,0	43,2
Ungaria	24.921,1	14.584,9	12.069,1	58,5	48,4
TOTAL UE	347.563,3	208.920,2	184.244,6	60,1	53,0

Sursa: pe baza datelor din *Financial execution by period/fund/country*, European Commission InfoREGIO.

Din datele Comisiei Europene se constată că până la finele anului 2013, România a atras circa 7 mld. EUR (sume avansate + plăți intermediare) din totalul de 19,2 mld. EUR al alocărilor UE pentru perioada 2007-2013, respectiv un grad de atragere a FSC de numai 36,7%, cel mai redus dintre țările din Europa Centrală și de Est luate în comparație (la care am adăugat Italia, care are 4 regiuni eligibile în cadrul obiectivului convergenței). Polonia a reușit să atragă circa 2/3 din fondurile alocate, în mărime absolută acestea reprezentând aproape 45 mld. EURO, respectiv de peste 6 ori mai mult față de România. Alte țări, cum sunt Cehia, Slovacia, Italia și Bulgaria au înregistrat un grad de atragere a FSC de circa 50% din alocările UE, iar Ungaria, cu aproape 60%, se situează în jurul mediei UE.

În ceea ce privește rata de absorbție a FSC, se observă că, la nivelul UE, media a fost de 53% pe ansamblul perioadei 2007-2013, deasupra acesteia situându-se numai Polonia, cu aproape 59%. Majoritatea celorlalte țări luate în analiză au înregistrat o rată de absorbție a FSC cuprinsă între 40% și 43%. România, cu o rată de absorbție de 26,5%, se situează pe ultima poziție, înregistrând și o diferență de peste 10 puncte procentuale față de gradul de atragere a fondurilor, ceea ce semnifică, pe lângă nivelul scăzut al rambursărilor, ritmul lent al execuției financiare a plăților intermediare, respectiv al decontării declarațiilor de cheltuieli ale beneficiarilor.

Tabel 2.2

**Gradul de atragere a alocațiilor UE din FEDR, FSE și FC
în unele state membre, în perioada 2007-2013**

- % -

Țara	FEDR	FSE	FC
Bulgaria	50,41	54,73	42,08
Republica Cehă	47,62	49,95	50,43
Italia	45,04	58,66	...
Polonia	71,21	70,32	57,95
România	36,39	40,35	35,15
Slovacia	55,07	46,89	37,47
Ungaria	64,39	55,88	51,05
TOTAL UE	60,74	63,40	54,69

Sursa: pe baza datelor din *Financial execution by period/fund/country*, European Commission Inforegio.

Dacă se examinează proporția plăților UE în raport cu alocările pe fiecare din cele 3 fonduri structurale și de coeziune (Tabel 2.2), nu se constată diferențe majore în ce privește media UE la nivelul totalului fiecărui fond, gradul de atragere a sumelor aferente FEDR situându-se în jurul acesteia, în cazul FSE fiind ușor superioară (cu 3,3 pp), respectiv în cel al FC ușor inferioară (cu 5,7 pp). Din acest punct de vedere, România se situează pe ultima poziție la toate cele 3 fonduri, la o diferență de 20-24 pp. comparativ cu nivelul mediu al UE.

Se observă că Polonia depășește pragul de 70% în privința gradului de atragere a fondurilor din bugetul UE în raport cu alocările la FEDR și FSE, înregistrând o proporție mai scăzută la FC (circa 58%). Ungaria înregistrează un grad ridicat de atragere a sumelor alocate, chiar peste media UE, în cazul FEDR (64,4%), dar mai scăzut în cazul FSE și FC (56%, respectiv 51%).

Aprofundând analiza în cazul FSE, pentru care sunt disponibile date, examinarea structurii plăților UE pe sume avansate și respectiv plăți intermediare permite relevarea unei situații mai aproape de realitatea stadiului absorbției efective a fondurilor.

Cu observația că sumele avansate de UE în scopul cofinanțării proiectelor demarate se situează în marjele aprobate la nivel comunitar (plafon maxim de 13% din totalul alocărilor) se constată că, în cazul sumelor aferente Fondului Social European, rata medie a plăților intermediare la nivelul UE a fost de 55,7% (Tabel 2.3). România, cu o rată de 27,7%, situată exact la jumătatea mediei UE, se găsește de departe pe ultima poziție, fiind urmată de Slovacia (38%).

Contrar impresiei generale conform căreia s-ar situa pe ultimul palier împreună cu România din punctul de vedere al capacității de absorbție a fondurilor europene, Bulgaria a înregistrat o rată a plăților intermediare în totalul sumelor alocate prin FSE de 45,7%, superioară Cehiei și Ungariei (circa 43%).

Tabel 2.3

**Structura plăților UE din FSE în unele state membre
pe ansamblul perioadei 2007-2013***

Țara	Plăți UE (% în total FSE)		
	Total	Sume avansate	Plăți intermediare
Bulgaria	54,7	9,0	45,7
Republica Cehă	52,1	9,0	43,1
Italia	61,7	7,5	54,2
Polonia	70,3	8,7	61,6
România	40,7	13,0	27,7
Slovacia	46,9	9,0	37,9
Ungaria	55,9	13,0	42,9
TOTAL UE	64,1	8,4	55,7

* la data de 30.11.2013

Sursa: *ESF 2007-2013 Advances + Interim Payments*, European Commission Inforegio, February 2014.

Dintre țările din Europa Centrală și de Est singura care se situează deasupra mediei UE este Polonia, cu o rată a plăților intermediare de 61,6%. Examinarea graficului anual al plăților intermediare din perioada 2007-2013 pune în evidență evoluția complet neuniformă a acestora (Tabel 2.4). În primii 2 ani ai perioadei de programare, respectiv 2007 și 2008, rata plăților intermediare aferentă sumelor alocate prin FSE a fost practic zero, inclusiv la nivelul UE, ceea ce are ca explicație lag-ul în limite normale de circa 2 ani de la lansarea programelor cofinanțate de UE până la efectuarea de plăți intermediare pentru demararea proiectelor, urmată de execuția acestora prin rambursarea cheltuielilor.

Tabel 2.4

**Graficul anual al plăților intermediare din FSE în unele state UE
în perioada 2007-2013**

- % în total FSE -

Țara	Total 2007-2013	2009	2010	2011	2012	2013*
Bulgaria	45,7	0	3,6	7,4	11,5	23,3
Republica Cehă	43,1	0	6,1	6,4	7,9	22,7
Italia	54,2	6,6	4,8	10,2	16,4	16,1
Polonia	61,6	5,5	9,7	16,3	16,6	13,5
România	27,7	0	0,6	5,0	3,0	19,0
Slovacia	37,9	1,8	3,1	9,4	16,5	7,1
Ungaria	42,9	3,1	1,9	15,4	10,4	12,0
TOTAL UE	55,7	6,1	8,3	12,4	14,0	14,7

* la data de 30.11.2013

Sursa: *ESF 2007-2013 Advances + Interim Payments. Status on 30/11/2013*, European Commission Inforegio, February 2014.

În perioada 2009-2013, în majoritatea cazurilor, se constată creșterea constantă dar semnificativă a ratelor plăților intermediare pe măsura avansului către finele perioadei. Referindu-ne la ansamblul UE, rata medie a acestor plăți s-a majorat de la niveluri de 6% și respectiv 8% în 2009, respectiv 2010 la 12% în 2011, 14% în 2012 și 15% în 2013.

Situația pe țări a graficului relevă diferențe între Polonia și Ungaria pe de o parte, care au înregistrat rate ale plăților intermediare relativ apropiate în anii 2011, 2012, 2013 și, pe de altă parte Cehia, Bulgaria și România ale căror rate au explodat în 2013, depășindu-le pe cele cumulate din întreaga perioadă 2009-2012.

Analiza comparativă internațională a ratelor de absorbție a fondurilor prin instrumentele financiare post-aderare ale UE în perioada 2007-2013 evidențiază, cu diferențieri între țări, mai mici sau mai mari, o discrepanță medie față de alocări de 39,9 pp în cazul plăților și respectiv de 47 pp în cazul rambursărilor.

La momentul de bilanț decembrie 2013, neluând în considerare prelungirile n+1, n+2 și eventual n+3 în cazul României și Slovaciei, discrepanța relativ mare menționată naște o serie de întrebări:

- estimările privind alocările au fost atât de mult supraevaluate în raport cu capacitatea reală de absorbție a țărilor beneficiare?;
- impactul imprevizibil al crizei economico-financiare declanșate în anul 2008 a fost atât de puternic încât a invalidat semnificativ estimările inițiale privind absorbția fondurilor?;
- capacitatea de reziliență a țărilor UE la șocul extern al crizei a fost sensibil redusă astfel încât efectele (beneficiile) favorabile scontate ale fondurilor structurale și de coeziune să nu poată fi realizate decât într-o proporție de 50-60% a alocărilor respective?;
- nu în ultimul rând se pune și întrebarea în ce măsură integrarea economică europeană a reprezentat un scut de protecție anticriză, printre altele prin utilizarea fondurilor structurale și de coeziune?

Considerăm că, în cazul României, unul din factorii care au contribuit la o rată scăzută de absorbție a fondurilor structurale au fost și dificultățile inerente unui exercițiu (instrument) nou, inedit, generat de mecanismul de accesare și implementare a fondurilor respective.

3. Situația gradului de absorbție a FSC în România

În acest context, România constituie din nou un caz particular al dinamicii recente a absorbției fondurilor europene, de această dată în sens pozitiv, plățile intermediare aferente FSE dintr-un singur an, 2013, fiind de două ori mai mari decât cele cumulate în cei 6 ani precedenți. Rata de 19% realizată în 2013 a contribuit în proporție de 2/3 la ponderea de 27,7% înregistrată pe ansamblul perioadei de programare a FSE, ceea ce atenuază sensibil imaginea aproape dramatică ce se prefigura, din acest punct de vedere pentru țara noastră, la începutul anului 2013 când se constata o rată de absorbție efectivă (rambursări/alocări) de numai 8,6% în perioada 2007-2012, respectiv de circa 12% pe ansamblul FSC.

Contribuția decisivă a rambursărilor realizate în anul 2013 la ameliorarea ratei de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune de către România se explică, în principal, prin relaxarea constrângerilor de ordin financiar: ieșirea țării din procedura de deficit bugetar excesiv în 2013, respectiv alocări bugetare sporite pentru cofinanțare, inclusiv a proiectelor intrate sub incidența ajutoarelor de stat/de minimis; deblocarea plăților la programele operaționale suspendate; facilitarea accesului la prefinanțări și împrumuturi pe termen scurt ale trezoreriei pentru susținerea proiectelor; accelerarea circuitului financiar al accesării fondurilor UE.

Conform datelor Ministerului Fondurilor Europene, în perioada 2007-2013, s-au depus peste 41 mii proiecte de finanțare, din care au fost aprobate doar 14.876, procentul de promovabilitate fiind relativ scăzut, respectiv circa 35%, fără a ține seama de numărul proiectelor aflate în evaluare la data de 31.12.2013 (Tabel 3.1).

Pe programe, se remarcă promovabilitatea mai ridicată la PO Asistență Tehnică (88%) și POS Mediu (71%) care au înregistrat însă și un număr mai scăzut de proiecte depuse (171, respectiv 656).

Tabel 3.1

**Promovabilitatea proiectelor cofinanțate din Fondurile Structurale
și de Coeziune în România, în perioada 2007-2013**

Program	Proiecte				Proiecte aprobate	
	Depuse	Respinse	În curs de evaluare	Aprobate	(% în proiecte depuse)	Valoare medie (mii EUR)
PO Regional	8.555	3.132	423	4.098	47,9	1.798
POS Mediu	656	172	22	466	71,0	16.606
POS Transport	175	41	29	104	59,4	61.468
POS Creșterea competitivității economice	15.820	6.815	2.227	6.521	41,2	1.162
POS Dezvoltarea Resurselor Umane	14.982	5.252	6.285	3.084	20,6	1.190
PO Dezvoltarea Capacității Administrative	1.371	787	0	452	33,0	670
PO Asistență Tehnică	171	17	3	151	88,3	1.627
T O T A L	41.640	16.216	8.989	14.876	35,7	2.230

Sursa: *Situația la 31 decembrie 2013 a depunerii și aprobării de proiecte, semnării de contracte de finanțare și efectuării de plăți către beneficiari, Ministerul Fondurilor Europene.*

Programele la care s-au depus un număr mare de proiecte au înregistrat și o promovabilitate scăzută; astfel la PO Regional și POS Creșterea Competitivității Economice procentul a fost sub 50%, iar la POS Dezvoltarea Resurselor Umane de numai 20%, numărul de aproape 9 mii proiecte aflate în evaluare la data de 31.12.2013 fiind concentrate aproape exclusiv la aceste 3 programe.

Valoarea proiectelor aprobate diferă semnificativ în structura pe programe. Față de o medie de 2,2 mil. EUR/proiect pe ansamblul programelor, dacă la POS Creșterea Competitivității Economice și Dezvoltarea Resurselor Umane se înregistrează o valoare medie / proiect de circa 1,2 mil. EUR, la POS Mediu aceasta

este de circa 16,6 mil. EUR, iar la POS Transport de peste 61 mil. EUR (MFE, 2013).

Din datele comunicate de Ministerul Fondurilor Europene rezultă că, față de o medie de 26,5% a ratei de absorbție a contribuției UE (rambursări / alocări UE) înregistrată la finele anului 2013 pe ansamblul programelor, procente mai ridicate (40-41%) s-au realizat la PO Regional și respectiv Dezvoltarea Capacității Administrative (Tabel 3.2).

Tabel 3.2

Rata de absorbție pe programe de finanțare din fondurile structurale și de coeziune în România, în perioada 2007-2013

Program	Alocări UE (EUR)	Sume rambursate (EUR)	Rată absorbție (%)
PO Regional	3.966.021.762	1.646.565.915	41,52
POS Mediu	4.412.470.138	1.052.139.677	23,84
POS Transport	4.425.937.295	876.207.675	19,80
POS Creșterea competitivității economice	2.554.222.109	447.006.603	17,50
POS Dezvoltarea Resurselor Umane	3.476.144.996	948.109.892	27,27
PO Dezvoltarea Capacității Administrative	208.002.622	83.322.994	40,06
PO Asistență Tehnică	170.237.790	35.259.919	20,71
T O T A L	19.213.036.712	5.088.612.674	26,49

Sursa: Situația la 31 decembrie 2013 a depunerii și aprobării de proiecte, semnării de contracte de finanțare și efectuării de plăți către beneficiari, Ministerul Fondurilor Europene

Cele mai scăzute niveluri ale ratei de absorbție, respectiv sub 20%, le-au înregistrat POS Creșterea Competitivității Economice (17,5%) și POS Transport

(19,8%), la acesta din urmă fiind semnificative și valorile absolute: 876 mil. EUR sume rambursate față de 4,4 mld. EUR alocări UE, între altele și pe seama cauzelor care au determinat suspendarea temporară a unor operaționale în general.

În ciuda ameliorării absorbției fondurilor structurale și de coeziune în 2013, se poate afirma că cele 5,1 mld. EUR sume rambursate de UE din alocările de 19,2 mld. EUR pe ansamblul perioadei 2007-2013, reprezentând cea mai slabă rată de absorbție dintre statele UE, se situează la un nivel total nesatisfăcător în raport cu necesitățile de dezvoltare ale României.

Pe fondul general al ratei scăzute de absorbție a fondurilor europene și a naturii obiective a diferențierii acestora pe programele operaționale, rămâne deschisă întrebarea referitoare la dimensiunea inacceptabilă a mărimii diferențelor ratelor de absorbție între aceste programe (42% față de 17%).

Merită o atenție specială și întrebarea referitoare la identificarea factorilor care conduc la estimarea realistă a ratei de absorbție pe intervalul 0-100%, cu posibile particularizări pe diferitele programe operaționale.

În continuare, ne propunem analiza principalelor cauze ale capacității scăzute de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în cazul României, a impactului acestor fonduri asupra reducerii decalajelor de dezvoltare, precum și a lecțiilor desprinse din experiența perioadei de programare încheiate care să poată fi aplicate pentru exercițiul financiar 2014-2020.

4. Capacitatea scăzută de absorbție a fondurilor europene în România: maladie de început tratabilă?

Gradul scăzut de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune (FSC), pe ansamblul perioadei 2007-2013, marcat de dificultățile inerente oricărui început, dar influențat decisiv de redresarea spectaculoasă din ultimul an al perioadei de programare, a fost determinat de o serie de cauze manifestate la nivelul solicitanților/beneficiarilor, al autorităților de management, precum și de unele bariere de ordin legislativ, respectiv de deteriorarea contextului macroeconomic.

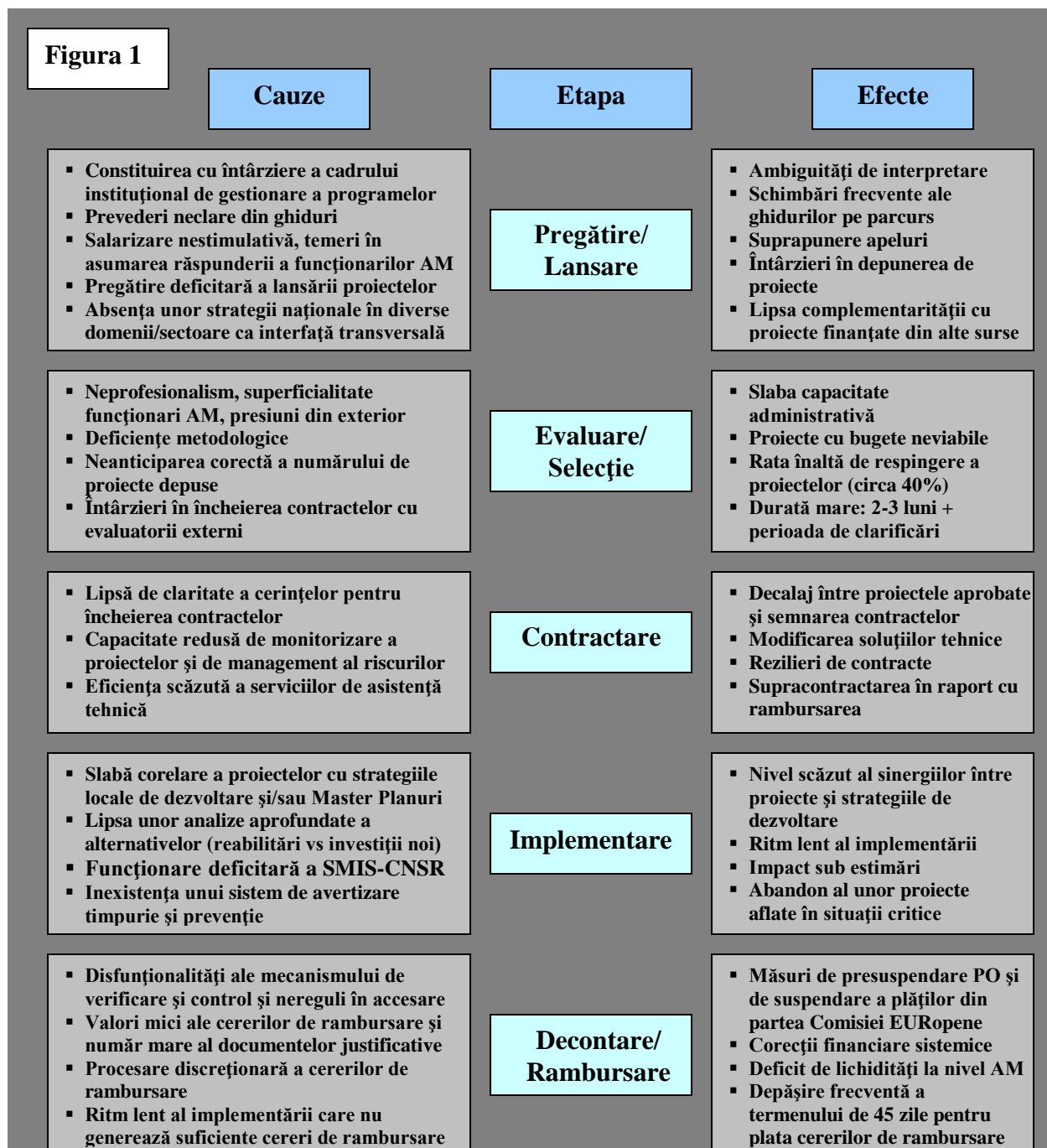
Unele dintre acestea sunt **cauze comune** tuturor programelor operaționale și sectoriale, între care, cele la nivelul Autorităților de Management cu un impact mai mare asupra capacității de absorbție a fondurilor (Figura 1), mai ales în primele etape ale accesării, și anume:

- Regimul funcționarilor publici a fost încălcat mai mult sau mai puțin transparent, marcat de intervenția politicului ca urmare a schimbărilor intervenite în structura guvernului sau a alegerilor, ceea ce a condus la plecarea din sistem a unor specialiști, inclusiv din autoritățile de management a programelor operaționale. Timpul afectat numirilor pe posturile de conducere din instituțiile administrației centrale și locale, care s-au caracterizat în unele cazuri prin manifestarea unor relații de cronyism au influențat în mod negativ absorbția fondurilor structurale.
- Salarizarea nestimulativă, fluctuația personalului și temerea funcționarilor publici din domeniul managementului fondurilor structurale de a nu comite erori ce ar putea fi sancționate ulterior la nivelul UE sau autorităților de control/audit din România ceea ce a condus la amânări/respingeri de proiecte.

- Prevederile neclare ale unor ghiduri, metodologii, standarde legate de procedurile/reglementările vizând derularea activității de realizare a proiectelor și accesare a fondurilor (achiziții și licitații publice) au condus la interpretări ambigue, completarea unor cereri/formulare neconforme cu cerințele comunitare sau cu cele ale instituțiilor care le avizează/aprobă.
- Lipsa de coordonare și interfață transversală dintre diferite programe operaționale și proiecte, neracordate organic între ele pe baza unor criterii comune (specializarea inteligentă, economia verde și sustenabilă incluziunea socială) care ar fi trebuit să transceadă practic toate proiectele. De exemplu, specializarea inteligentă și impactul asupra mediului ar fi trebuit să se reflecte la toate nivelele de elaborare și implementare ale structurilor economiei naționale, ca și ale structurii de ansamblu a UE.
- Eficiența scăzută a asistenței tehnice acordate de autoritățile din domeniu, precum și cea a firmelor specializate de consultanță sau experți externi, nestimulate prin aplicarea unui sistem de „success fee”.
- Documentația stufoasă, aferentă derulării proiectelor, determinată mai ales numărul excesiv de aprobări, avize, semnături, exacerbată de aspecte birocratice la nivel comunitar și național.
- Insuficienta urmărire a situației economico-financiare și a sustenabilității obiectivelor realizate, cu asistență financiară nerambursabilă UE, în perioada post-monitorizare. De exemplu, exceptând proiecte care și-au dovedit eficiența după implementare, multe altele nu au avut nici o finalitate, mai mult, impunând cheltuieli de întreținere (parcuri în periferia zonelor rurale, unități cu caracter social sau medical fără resurse financiare/umane de funcționare) sau creșteri de prețuri ale serviciilor furnizate, neasumate însă de populație, în special în mediul rural (infrastructuri canalizare, alimentari apă potabilă, gaz natural).

- Funcționarea la un nivel necorespunzător a SMIS-CNSR (Sistemul Unic de Management al Informației) ca instrument de monitorizare și raportare financiară.

Principalele cauze și efecte ale problemelor întâmpinate la nivelul AM în accesarea FSC în perioada 2007 – 2013



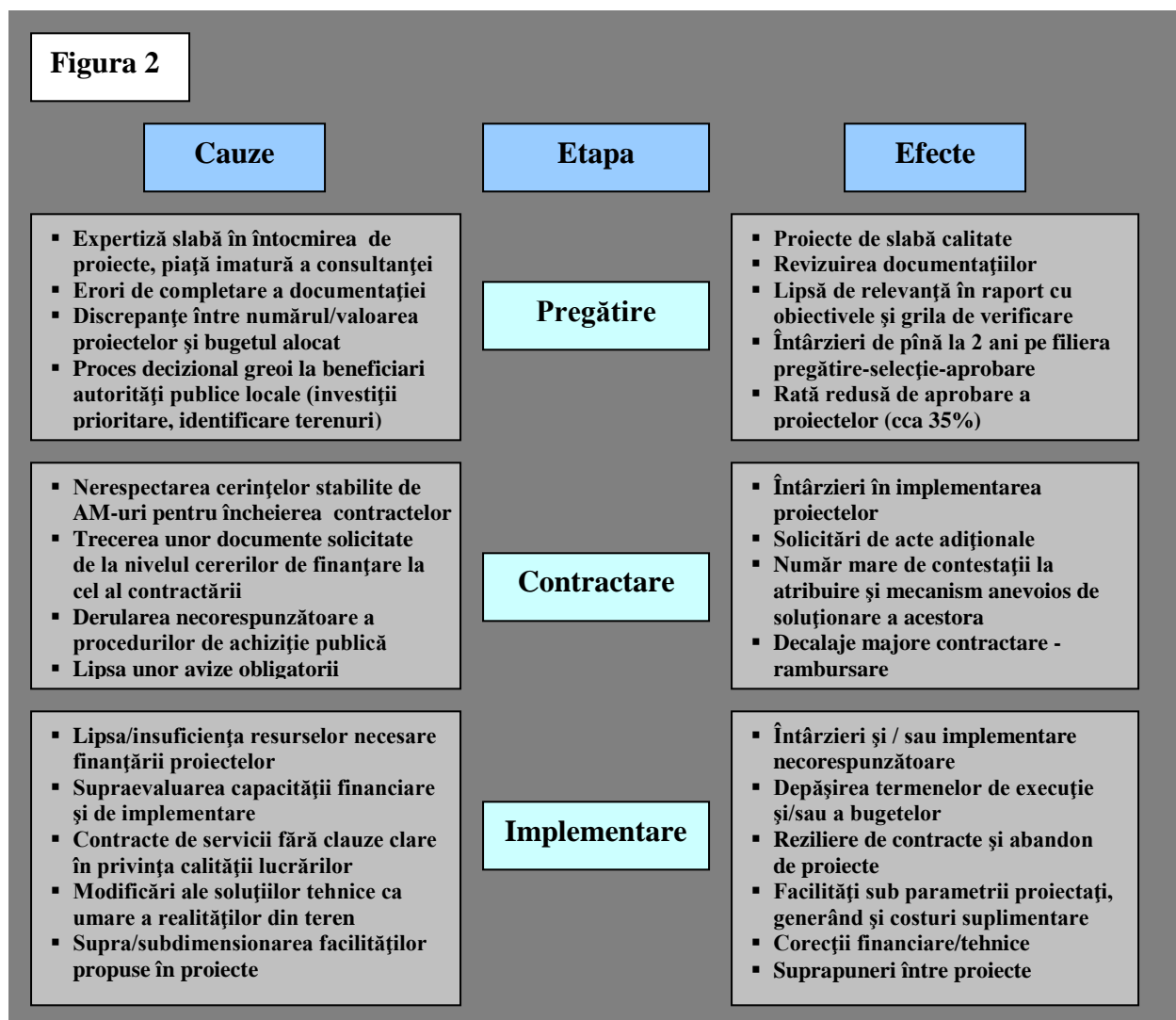
Aceste cauze manifestate cu precădere în etapele de pregătire/lansare a cererilor de proiecte, de evaluare/selecție și contractare au avut ca efect o rată ridicată de respingere a proiectelor (circa 40%), care ulterior a condus la un grad scăzut de absorbție.

Disfuncționalitățile mecanismului de verificare și control au favorizat producerea de nereguli în procesul accesării fondurilor, suspiciunile de fraudă determinând Comisia Europeană în 2012 să ia măsuri excepționale, fără precedent la nivel UE, respectiv de suspendare a POS DRU și de presuspendare totală sau parțială a altor programe operaționale (POS CCE, POS T și POR), inclusiv a plăților intermediare aferente acestora, punând AM-urile în dificultate de lichidități, cu efect direct asupra decontării cererilor de rambursare și gradului de absorbție a fondurilor. Aceasta a și determinat de altfel preluarea din 2014 de către Ministerul Fondurilor Europene a celor două programe, inclusiv a AM-urilor aferente.

Alte cauze ale gradului scăzut de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune din România la nivelul beneficiarilor, multe comune tuturor programelor, deși cu intensități diferite și uneori corelate cu cele de la nivelul AM sau al factorilor exteriori sistemului, în etapele de pregătire și depunere a proiectelor, de contractare și implementare (Figura 2), au vizat în principal:

- Piața imatură a consultanței și expertiza slabă a solicitanților în elaborarea proiectelor care a condus la deficiențe (neîndeplinirea criteriilor administrative și de elibilitate, lipsa de relevanță în raport cu obiectivele), pecum și erori de completare a documentației aferente (cereri de finanțare, studii de fezabilitate, proiecte tehnice, analiza cost-beneficiu, evaluarea impactului de mediu), care au provocat întârzieri determinate de necesitatea refacerii acestora și au condus la o rată redusă de aprobare a proiectelor (circa 35%).

Principalele cauze și efecte ale problemelor întâmpinate în accesarea FSC la nivelul beneficiarilor în perioada 2007 - 2013



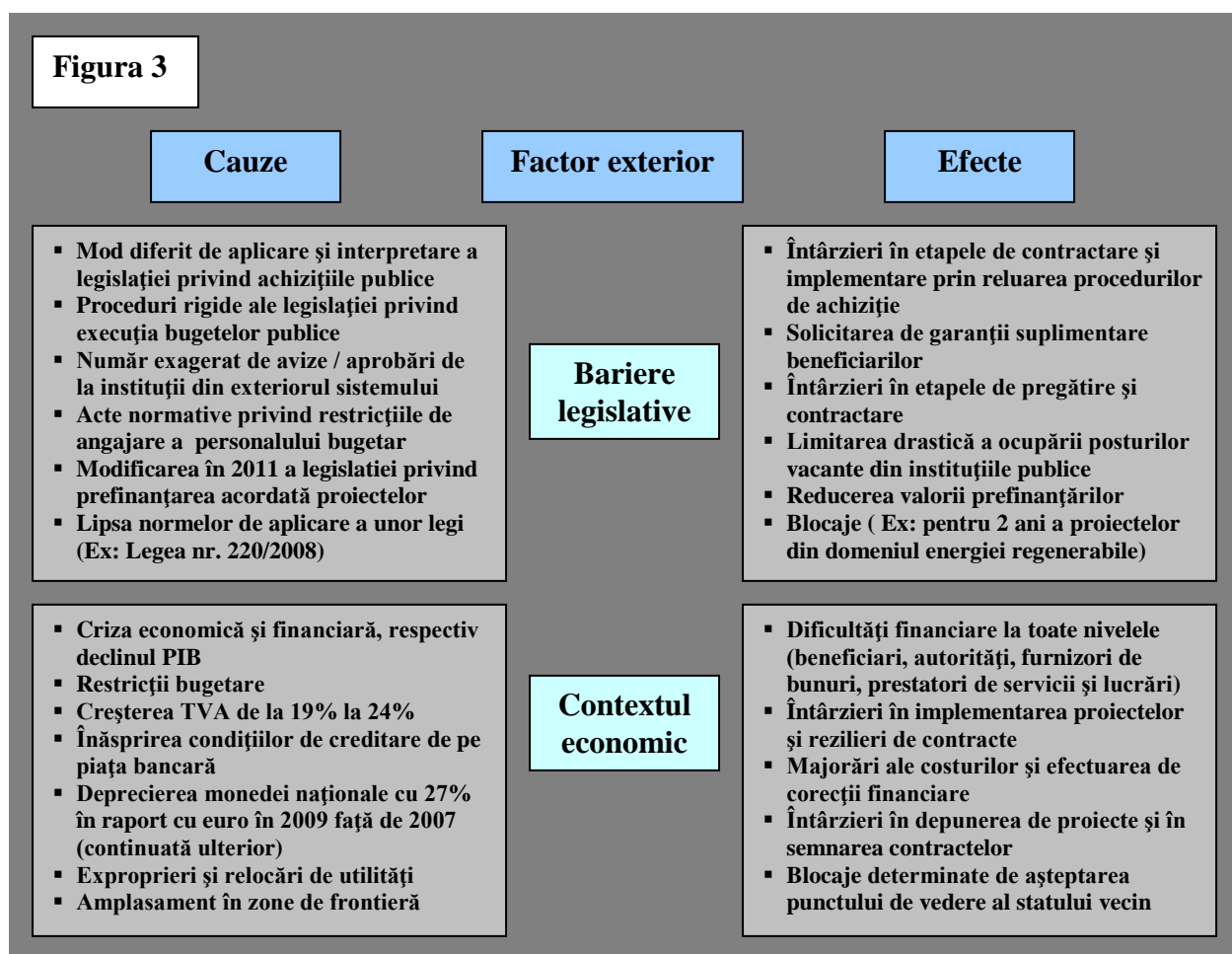
- Ineficacitatea și chiar efectul advers al unor măsuri întreprinse în scopul reducerii birocrăției, simplificării procedurilor și reducerii timpilor de așteptare, cum s-au dovedit cele privind trecerea unor documente solicitate în etapa depunerii de proiecte (cererii de finanțare), respectiv de evaluare/selecție la cea de contractare, complicând și prelungind în fapt durata acesteia din urmă.

- Procesul decizional birocratic la beneficiari autorități publice locale, grupate în diverse structuri asociative, a determinat întârzieri privința aprobării listelor de investiții prioritare, precum și a documentelor de eligibilitate și de identificare a terenurilor necesare investițiilor, inclusiv punerea lor la dispoziția proiectelor.
- Discrepanțe majore între numărul/valoarea proiectelor depuse și bugetul alocat în raport cu gradul de absorbție a fondurilor. În mod paradoxal, pe ansamblul perioadei 2007-2013, valoarea cumulată a contribuției UE aferentă proiectelor depuse depășea de 2,5 ori totalul alocărilor UE, în cazul POS DRU de peste 3,6 ori, iar în cel al POS CCE de peste 4,1 ori.
- Derularea necorespunzătoare a procedurilor de achiziție publică fapt ce s-a materializat în refacerea procedurilor, contestații, acte adiționale, corecții financiare care au condus la înregistrarea de întârzieri în depunerea, contractarea, respectiv implementarea proiectelor.
- Supraevaluarea capacității financiare și de implementare a proiectelor din partea multor beneficiari, a determinat dificultăți în asigurarea resurselor necesare finanțării proiectelor (contribuția proprie, cheltuielile neeligibile, condiționarea prefinanțării de depunerea de garanții, asigurarea cash-flow-ului) conducând la rezilierea unui număr mare de contracte și abandonarea unor proiecte. În cazul POS CCE, în perioada 2011-2013 au fost reziliate 475 contracte cu o valoare de peste 2,1 mld. lei, reprezentând 20% din contribuția UE la finanțarea aferentă tuturor proiectelor contractate în cadrul acestui program, explicând astfel înregistrarea celei mai scăzute rate de absorbție dintre toate programele (17%).
- Capacitatea limitată a multor beneficiari de administrare a contractelor de lucrări/servicii din cadrul proiectelor, respectiv fără clauze asiguratorii în ceea ce privește calitatea lucrărilor și respectarea termenelor, ceea ce a determinat întârzieri și/sau implementarea necorespunzătoare a proiectelor, generând și costuri suplimentare de finalizare/exploatare.

În afara cauzelor care s-au manifestat în cadrul sistemului de gestionare a fondurilor structurale și de coeziune, gradul scăzut de absorbție a fost determinat și de impactul unor factori exteriori, ce pot fi grupați în două categorii, respectiv bariere de ordin legislativ și contextul economic (Figura 3). Între aceștia, un impact negativ mai mare asupra capacității de absorbție a fondurilor europene, l-au avut:

- Modul diferit de aplicare și interpretare a legislației privind achizițiile publice pe seama lipsei unor standarde și metodologii unitare de aplicare. Reverificarea achizițiilor publice în urma Ordinului nr. 509/2011 emis de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) privind formularea criteriilor de calificare și selecție și inconsecvența acestei instituții în fundamentarea punctelor de vedere solicitate de beneficiari a dus la întâzieri și blocaje determinate de spețe identice cu interpretări diferite. În proporție covârșitoare, documentațiile procedurilor de achiziție considerate neconforme prin prisma Ordinului nr. 509/2011, au cuprins cerințe de calificare și/sau evaluare de o manieră care conducea practic la restricționarea participării la licitație a majorității operatorilor economici interesați. De asemenea, obligația verificării documentației de atribuire a achizițiilor publice de către ANRMAP și lansarea achizițiilor publice prin publicarea în SEAP (*e-licitatie*) a creat întâzieri majore în anul 2012, documentațiile de atribuire fiind respinse în repetate rânduri, fără o motivație unitară, ceea ce a dus în multe cazuri la refacerea documentației și a avut ca efect întâzieri de câteva luni în procesul de lansare a achizițiilor.

Principalele cauze și efecte ale problemelor create de factori exteriori sistemului de gestionare a FSC în perioada 2007 – 2013



- Parcurgerea prea multor faze și necesitatea obținerii unui număr exagerat de avize și aprobări din exteriorul sistemului de gestionare a fondurilor structurale și de coeziune, întârzie semnificativ timpul de așteptare în etapele de pregătire și contractare. În cazul beneficiarilor autorității publice, înainte de obținerea aprobării ordonatorului principal de credite sunt solicitate avize de la diferite structuri suport (achiziții, financiar, juridic, etc.), iar circuitul documentelor a trebuit deseori să fie reluat, când fie și doar una din structurile de avizare nu a fost de acord cu unele prevederi contractuale.

- Actele normative din 2009 privind restricțiile de angajare a personalului bugetar, precum și de reducere a salariilor, inclusiv tăierea unor sporuri, au afectat capacitatea administrativă a Autorităților de Management, ca și ale autorităților centrale și locale, care au avut dificultăți majore în îndeplinirea atribuțiilor în toate etapele procesului de accesare a fondurilor europene, atât din cauza plecărilor din sistem a unor specialiști (din care unii s-au îndreptat către societățile de consultanță, menținând legături informale în AM-uri și încălcând regulile competiției loiale), cât și prin limitarea drastică a ocupării posturilor vacante.
- Declanșarea crizei globale a afectat grav România începând din 2009, când s-a înregistrat un declin major al economiei, stabilizarea cadrului financiar intern și extern realizându-se printr-un acord de asistență financiară din partea FMI-UE, care au impus adoptarea unor măsuri severe de austeritate bugetară. Astfel, majoritatea beneficiarilor de proiecte din rândul companiilor au înregistrat o deteriorare a situației lor financiare, care le-a afectat în mod direct și imediat capacitatea de asigurare a cofinanțării proiectelor, a cheltuielilor neeligibile, a obținerii de pre-finanțări, punând în dificultate implementarea proiectelor, inclusiv părțile subcontractante. Beneficiarii autorități publice locale au suferit în privința veniturilor, prin diminuarea taxelor și impozitelor pe seama declinului economiei locale, cât și a cheltuielilor prin reducerea acestora ca urmare a măsurilor de austeritate, afectând resursele financiare ale cofinanțării proiectelor europene. În perioada 2010-2011 și parțial în 2012, când criza economică a continuat să se manifeste, deși cu intensitate mai mică, un efect secundar s-a repercutat asupra depunerii de noi proiecte din partea multor potențiali beneficiari, pe seama capacității lor limitate de susținere financiară a acestora.

- Majorarea cotei TVA de la 19% la 24% în 2010, tot ca urmare a măsurilor convenite în cadrul pachetului de asistență financiară din partea FMI-UE a condus la deteriorarea climatului de afaceri și implicit la majorări de prețuri care au afectat proiectele finanțate din fonduri europene. Astfel, au trebuit întocmite numeroase acte adiționale la contractele de finanțare. Chiar dacă cheltuielile TVA aferente proiectelor finanțate din fonduri europene au devenit eligibile din 2012, alocările UE rămânând neschimbate, acestea afectează, cel puțin teoretic, valoarea totală a proiectelor ce pot fi realizate.
- Menținerea presiunilor inflaționiste și deprecierea monedei naționale, accentuate de efectele crizei, au condus și ele la majorări de costuri, respectiv prețuri care au afectat proiectele finanțate din fonduri structurale, complicând și întârziind procesul de accesare a fondurilor, mai ales în etapele de contractare și implementare. În același timp, înrăutățirea condițiilor de creditare de pe piața bancară a accentuat deficitul companiilor în privința asigurării resurselor necesare pentru cofinanțare sau acoperire a cheltuielilor neeligibile, ceea ce a frânat implementarea unor proiecte și a determinat potențiali beneficiari să renunțe la investiții.

Gradul scăzut de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în 2007-2013 a îngrijorat și continuă să îngrijoreze Comisia Europeană, în pofida unor măsuri și asigurări de redresare din partea autorităților publice din România.

Într-o scrisoare din ianuarie 2014 din partea DG REGIO a Comisiei Europene, România a primit o serie de avertismente, cel mai sever fiind acela că dacă nu încheie până la finele anului 2015 proiectele nou lansate sau deja aprobate va fi obligată să finanțeze terminarea proiectelor din surse bugetare și respectiv din resursele financiare ale beneficiarilor, urmând să i se aplice și corecții financiare, respectiv să returneze UE fondurile rambursate pentru proiectele începute dar neterminate.

Astfel, se recomandă AM-urilor să decidă în cel mai scurt timp asupra proiectelor care să fie începute sau continuate și respectiv în privința acelor care necesită a fi ajustate sau eliminate progresiv. În același timp, se atrage atenția că, dacă intenționează să absoarbă fondurile alocate pentru perioada 2007-2013, conform regulii n+2 și respectiv n+3, România trebuie să grăbească depunerea proiectelor în 2014 cu șanse reale de implementare până la finele anului 2015, autoritățile având obligația esențială de a discerne bine între listele de proiecte și perioadele de programare din care se solicită finanțarea (cea precedentă sau cea actuală).

În luna decembrie 2011, Consiliul Uniunii Europene a decis ca un număr de 6 țări membre mai grav afectate de criză și aflate în dificultate financiară (printre care și România) să beneficieze de o facilitate temporară (aplicată retroactiv din ianuarie 2010 până la finele anului 2013) extrem de importantă, respectiv majorarea cotei maxime de cofinanțare de către UE aferente tuturor fondurilor structurale cu 10 puncte procentuale (în cazul României de la 85% la 95%) în scopul creșterii capacității de absorbție a fondurilor și stimulării pe această cale a redresării economiei și creării de locuri de muncă (Council of the EU, 2011).

În luna ianuarie 2012, Comisia Europeană a semnat acorduri cu România și Bulgaria care să le permită acestora să beneficieze de asistență tehnică în gestionarea fondurilor europene și reducerea birocrăției din partea experților Băncii Mondiale, BEI și BERD. Printr-o hotărâre a Parlamentului European din 20 nov. 2013, România, alături de Slovacia, ca state cu un grad redus de absorbție, beneficiază de regula n+3, care oferă posibilitatea de utilizare a fondurilor europene alocate în 2011 și 2012 până la finele anului 2014, respectiv 2015 (MFE, 2013).

5. Impactul macroeconomic al fondurilor structurale și de coeziune: optimism și realitate

5.1 Scurtă analiză a literaturii de specialitate

Până de curând, politica de coeziune a Uniunii Europene și respectiv alocările bugetare pe diferite obiective pentru susținerea acestora au tratat ca secundară problematica impactului fondurilor structurale și de coeziune. Importanța majoră a acestora a devenit evidentă ca efect al restricțiilor bugetare post-criză, preocupările pentru eficientizarea cheltuielilor publice tinzând să devină operaționale în perioada de programare 2014-2020.

Încă de acum un deceniu Florio și Vignetti (2003) subliniau importanța unor noi abordări metodologice privind eficiența fondurilor europene, precum și necesitatea stabilirii unor praguri ale indicatorilor de evaluare a calității proiectelor (rata de cofinanțare, rata de actualizare, randamentul investițiilor, costuri și beneficii sociale etc), care să țină seama de criterii sectoriale, precum și de specificul țărilor/regiunilor. De asemenea, se propunea un mecanism de stimulare a proiectelor cu cele mai bune rezultate în implementare, dintr-un fond de rezervă constituit în limita a 10% din alocări. Există puține dovezi care să susțină luarea în considerare a acestor recomandări/propuneri, în perioada de programare 2007-2013.

În majoritatea studiilor, unele finanțate chiar din fonduri europene, problematica impactului FSC este abordată ex-ante, de regulă într-o manieră pozitivă, bazată pe ipoteze și anticipații optimiste în care efectele pozitive antecalulate sunt implicite. Aceste studii sunt lipsite de un demers științific riguros, care ar fi impus și evaluarea riscurilor asociate diverselor scenarii, urmată de analiza comparativă ex-post a măsurii în care s-au confirmat predicțiile, inclusiv corecția acestora în caz de divergențe, precum și explicarea factorilor de eroare.

Așa cum observă Marzinotto (2012, p. 12), cercetările, atât empirice, cât și pe baza modelelor econometrice și simulărilor macroeconomice privind efectele fondurilor europene asupra creșterii economice s-au soldat cu rezultate mai degrabă neconcludente, problemele metodologice întâmpinate fiind extrem de dificile.

Astfel, nu s-a putut identifica o modalitate de separare a efectelor politicii de coeziune de dinamica forțelor pieței, ipotezele privind raportul de complementaritate, substituție parțială sau totală a investițiilor publice de către instrumentele structurale și de coeziune. Rămân discutabile, neclare, momentele adecvate de măsurare a impactului pe termen scurt, mediu, respectiv lung, iar gradul de diferențiere între tipurile de proiecte este relativ, la toate acestea adaugându-se probleme legate de corectitudinea și disponibilitatea datelor. În ceea ce privește modelele macroeconomice, Marzinotto arată că acestea, în cea mai mare parte, relevă efecte pozitive ale FSC, mai mari sau mai mici, în funcție de ipotezele considerate, dar precizează în mod just că ele reprezintă de fapt un impact potențial.

În realitate, din diferite cauze, aceste efecte pot fi compromise de capacitatea scăzută de administrare a fondurilor europene, de utilizarea lor pentru investiții neperformante, de lipsa unui mediu instituțional de susținere în plan regional, rezultatele depinzând și de existența unui țesut industrial minim sau a unor servicii pentru agricultură. În cele mai multe cazuri, studiile abordează impactul FSC independent de alte politici (redistribuire bugetare, ajutoare de stat, inițiative industriale).

Raportul elaborat sub coordonarea lui Fabrizio Barca (2009) chiar în perioada de vârf a crizei, pune încă de atunci în evidență slăbiciunile politicii de coeziune a UE determinate de concentrarea aproape exclusivă a atenției asupra absorbției financiare și neglijarea aspectelor privind efectele asupra bunăstării populației, atât la nivelul UE cât și local, absența stabilirii de priorități și de urmărire a eficienței utilizării fondurilor, alte probleme metodologice și operaționale.

Referitor la impactul politicii de coeziune, raportul menționează că studiile efectuate nu au dus la concluzii clare, utilizarea aceluiași date relevând uneori efecte pozitive, alteori negative (Barca, 2009, p.87), inconsecvența lor putând fi atribuită complexității proceselor creșterii economice și convergenței, precum și eșecului modelării acestora în timp și pentru țări și regiuni diferite, având caracteristici particulare în privința condițiilor economice, sociale și instituționale.

Modelul HERMIN, construit în 1989 de John Bradley și dezvoltat ulterior, atât de el, cât și de alți autori, a fost unul dintre cele mai utilizate în încercările de simulare econometrică a impactului fondurilor europene asupra proceselor economice, inclusiv prin adaptarea lui la cazuri specifice pe țări (Irlanda, Polonia, Ungaria, România ș.a.). Macromodelele HERMIN sau variantele acestuia sunt modele de creștere multisectoriale, fondurile structurale și de coeziune alocate din bugetul UE fiind asimilate investițiilor (infrastructură, capital uman, susținere investiții în sectorul industrial, servicii de piață și agricultură), estimându-se impactul acestora asupra unor variabile macroeconomice agregate (PIB, ocupare, productivitate, ISD, comerțul exterior etc.).

Având în vedere dificultatea practică a individualizării, din ansamblul investițiilor, a fluxurilor aferente FSC, difuzate pe multiple canale în economie, cu proiecte aflate în diferite faze de execuție și circuitele financiare complexe, proiecțiile s-au construit pe ipoteza simplistă a scenariului alternativ (fără fonduri și respectiv cu fonduri, inclusiv co-finanțări naționale), eventual cu luarea în considerare a diferite grade de absorbție.

Aplicarea acestui model la nivelul statelor membre, pe baza alocărilor aferente fondurilor structurale și de coeziune, programate pentru perioada 2007-2013 presupuse a fi integral absorbite, a condus la rezultate potențiale semnificative (Bradley, Untiedt și Mitze, 2007, pp. 44-50). Astfel, în cazul A (injecția FSC în ipoteza neaplicării regulii n+2) s-au estimat creșteri cumulate ale PIB în perioada

2007-2013 de 30-40% pentru Bulgaria, Ungaria, Polonia (România 37,7%) și chiar de circa 60% pentru Cehia, iar în cazul B (injecția FSC în ipoteza aplicării regulii $n+2$), creșteri cumulate similare, dar în perioada 2007-2015.

Aceste proiecții au fost total infirmate ulterior, pe lângă efectele crizei și ale manifestării unor cauze interne, particulare statelor membre, gradul de eroare fiind influențat și de ipotezele discutabile ale modelului, aferente scenariului cu fonduri. Între acestea se numără prezumția unei rate de absorbție de 100% a FSC, care s-a dovedit nerealistă (în acest sens vezi și analiza critică a modelului HEROM, varianta românească a HERMIN, Zaman și Georgescu, 2009), precum și utilizarea unor coeficienți de elasticitate la creșterea stocului de capital (infrastructuri) a producției de bunuri manufacturate și servicii, precum și a productivității aferente acestora neconfirmate de evoluțiile economiilor statelor membre, ca și a unor multiplicatori supraevaluați ai politicii coeziune pe țări.

Pornind de la unele lacune ale acestui model, alți autori au încercat evaluarea impactului fondurilor europene cu ajutorul modelului GIMF (Global Integrated Monetary and Fiscal), model intertemporal de echilibru general dinamic (DGE) utilizat de FMI, a unui model derivat din acesta, respectiv QUEST, structura modelelor având fundamente microeconomice, devenite standard în modelarea macroeconomică.

Aplicarea de către Allard et al (2008) a modelului GIMF în cazul noilor țări membre UE, a relevat un impact al fondurilor europene mai scăzut decât cel rezultat din modelul HERMIN, scenariile până la orizontul anului 2033 consemnând și un proces al convergenței din punctul de vedere al PIB pe locuitor. România a fost exclusă din calcule din cauza ratei înalte a inflației din perioada 1995-2005, care se aștepta să devină mai stabilă în perioada de prognoză.

Varga J. și in 't Veld J. (2010) care au aplicat modelul QUEST III, cu un grad mai mare de detaliere a acumulării capitalului uman și endogenității schimbărilor

tehnologice, au ajuns la rezultate ce indică un impact potențial mai mic pe termen scurt al fondurilor de coeziune, dar semnificativ și consistent pe termen lung. În cazul României, creșterea cumulată a PIB ca urmare a absorbției acestor fonduri este estimată la 13% până în 2016 și respectiv la 34% până în 2025.

Gradul de atragere a fondurilor europene, ca și de absorbție efectivă a acestora depinde într-o anumită măsură și de echilibrul fluxurilor de încasări și plăți, la nivelul bugetului UE, respectiv de acuratețea programării anuale. Din analiza execuțiilor anuale ale FSC a rezultat că cererile de plăți ale țărilor membre se concentrează către finele anului, în principal pe seama constrângerilor dezangajării fondurilor conform regulilor $n+2/n+3$. Astfel, din cele 14,6 mld. EUR solicitate în ultimele două luni ale anului 2012, majoritatea (13,3 mld. EUR) au sosit în decembrie, cu un vârf de plăți în ultima decadă a anului, ceea ce a creat probleme de plăți la nivelul bugetului UE.

În scopul respectării echilibrelor financiare, conform reglementărilor Comisiei Europene, autoritățile din țările membre trebuie să transmită la Direcția Generală a Bugetului, cel târziu până la data de 30 aprilie previziunile privind cererile de plăți pe anul curent și pentru anul următor, pe fiecare program și respectiv fond. Din analiza execuției bugetare a FSC pe anul 2012 a rezultat că față de 58,4 mld. EUR prognozate s-au înregistrat plăți efective de 50,6 mld. EUR, respectiv o eroare de programare în sumă de 7,8 mld. EUR la nivelul UE 27. Circa 20% din această eroare aparține României care, pe lângă faptul că a fost singura țară membră care nu a respectat termenul de transmitere (iunie în loc de aprilie) a prognozat plăți de 3,1 mld. EUR și a solicitat efectiv 1,6 mld. EUR, rezultând o diferență de peste 1,5 mld. EUR (European Commission, 2013, p. 23).

În ultimii ani, s-a constatat că presiunile îndreptate spre creșterea ratei de absorbție a FSC, devenită pentru unele state (inclusiv România) o condiție a acordării de asistență financiară nerambursabilă din partea UE, precum și un

criteriu al dimensionării fondurilor alocate, s-au făcut în detrimentul urmării eficienței utilizării acestora (Katsarova, 2013, p. 5).

Ultimul raport al Comisiei Europene privind implementarea fondurilor structurale și de coeziune (European Commission, 2013), elaborat pe baza rapoartelor naționale, relevă, în ansamblu, că acestea au contribuit într-o măsură mai mică decât așteptările la creșterea economică și crearea de locuri de muncă. În ciuda accelerării ritmului de implementare înregistrat în ultimii ani ai perioadei, rezultatele nu au fost semnificative, aceasta și din cauza efectelor crizei, mai ales asupra statelor membre din partea sudică a Uniunii, în care au persistat dezechibele macroeconomice și întâzieri în relansarea economiei, inclusiv pe seama programelor de austeritate.

La nivelul UE 27, perioada 2007-2013 a fost caracterizată de o cădere severă a PIB în 2009 (-4,5%). După ușoara redresare din 2010 și 2011 (creșterea PIB cu 2%, respectiv 1,7%), în 2012 economia UE a reintrat în recesiune (-0,4%), iar în 2013 aceasta practic a stagnat. În perioada ianuarie 2007 - iunie 2012, contribuția FEDR și FC la crearea de locuri de muncă a fost estimată ca modestă, respectiv circa 400 mii noi joburi (European Commission, 2013, p. 38), din care în România 6,2 mii (față de Polonia cu peste 32,2 mii, Ungaria peste 17,6 mii, Cehia peste 15,4 mii). În privința convergenței, obiectivul central al politicii de coeziune, raportul Comisiei Europene atrage atenția asupra unor efecte adverse, respectiv a semnelor creșterii disparităților regionale.

Un factor de creștere a ratei de absorbție și totodată de ameliorare a eficienței utilizării fondurilor structurale și de coeziune l-ar fi constituit implicarea mai activă a sistemului bancar în derularea transferurilor bănești de la UE. Avantajul băncilor comerciale, care s-au confruntat cu un proces de dezintermediere în perioada post-criză, consta în creșterea oportunităților de creditare. Pentru beneficiarii de fonduri europene, în special IMM, implicarea băncilor le-ar fi permis, pe de o parte,

facilitarea accesului la prefinanțări/cofinanțări și, pe de altă parte, accelerarea circuitului financiar al transferurilor UE, mai ales în etapa rambursării cheltuielilor.

Procedurile de evaluare a bancabilității proiectelor prin utilizarea criteriilor financiare stabilite de către bănci ar fi condus la implementarea unor proiecte viabile, cu un impact semnificativ atât la nivelul beneficiarului, cât și macroeconomic. În ciuda abordării pozitive a coordonării eforturilor băncilor europene, susținute de FMI, BERD, BEI și CE, în cadrul Inițiativei Viena, contribuția sistemului bancar la absorbția fondurilor europene, cel puțin în România, rămâne nesemnificativă, preocuparea prioritară fiind mai degrabă monitorizarea riscului sistemic, amenințat de creșterea alarmantă a creditelor neperformante (EBCI, 2011; EBCI, 2014).

Un alt efect al fondurilor structurale vizează relația cu investițiile publice pe seama condiționalității cofinanțării proiectelor de către statele membre din cheltuielile publice. Calculele făcute de Gonzales (2010, p. 29) folosind un model liniar cu autocorelarea erorilor, pe baza datelor din perioada 1993-2005 pentru 15 țări UE, l-au dus la concluzia că doar 60% din fondurile structurale primite de guverne au fost utilizate pentru majorarea investițiilor publice (efectul *crowding in*), restul transferurilor fiind îndreptate (efectul *crowding out*) spre utilizări alternative, cum ar fi consumul public.

Efectul *crowding in* se poate extinde într-un context economic favorabil prin impactul creșterii investițiilor publice asupra majorării investițiilor private (Afonso și Allegre, 2008). Pe de altă parte, efectul *crowding out* se poate manifesta și prin substituția unei părți din cheltuielile publice de către transferurile UE, în ciuda principiului aditivității fondurilor structurale (Rosenberg și Sierhej, 2007).

Deși nu în mod explicit, în scopul creșterii eficienței FSC (și a efectului *crowding in*, respectiv a majorării contribuției la creșterea investițiilor publice de o manieră care să atragă și creșterea investițiilor private), studiile la care ne-am

referit relevă necesitatea unei atenții mai mari din partea UE în negocierea alocărilor pentru statele membre, cel puțin la nivelul proiectelor majore de investiții cofinanțate din bugetele naționale (*lump-sum vs. matching*), precum și, din partea autorităților naționale, pentru menținerea solidității cadrului fiscal și a necesității restructurării cheltuielilor bugetare astfel încât să se asigure cofinanțarea asociată fondurilor structurale, evitând expansiunea fiscală.

Importanța existenței unui cadru macroeconomic și fiscal sănătos pentru creșterea eficienței politicii de coeziune este pusă în evidență și de Tomova et al (2013), care au construit un indice al dezvoltării economico-sociale SEDI (*Socio economic development index*). Autorii ajung la concluzia că eficiența instrumentelor structurale ale UE, în sensul contribuției la dezvoltarea economică a țărilor membre, poate fi afectată de dezechilibre macroeconomice, în special de nivelurile înalte ale datoriei externe, precum și de îndatorare publică, inclusiv de deficite guvernamentale semnificative. Așa se și explică generalizarea pentru toate fondurile structurale și de coeziune a condiționalității fiscale, precum și legarea acestor fonduri de dezechilibrele macroeconomice prin Procedura UE de prevenire a apariției unor fenomene care amenință stabilitatea economiei statelor membre și au potențiale efecte de contagiune (Tomova et al, 2013, p. 37).

În perspectivă, schimbarea majoră de optică privind impactul fondurilor europene a fost exprimată de una dintre cele mai autorizate voci ale Comisiei Europene, Johannes Hahn, Comisarul pentru Politica Regională. În decembrie 2013, el afirma că politica de coeziune reprezintă practic politica de investiții a UE, implicând o schimbare radicală, susținută atât de Parlamentul European, cât și de Consiliul European (European Commission, 2013). În acest context, s-a precizat că, în perioada de programare 2014-2020 se introduc, pentru prima dată, condiții ce trebuie îndeplinite aprioric de către statele și regiunile ce vor beneficia de fonduri, astfel încât să se asigure maximizarea impactului acestor investiții. În sinteză,

aceste condiții se referă la consolidarea cadrului fiscal, reforma mediului de afaceri, strategiile de transport, îmbunătățirea sistemului de achiziții publice, respectarea legislației mediului.

După cum se specifică într-un recent document privind monitorizarea și evaluarea impactului FSC publicat de Comisia Europeană (2014c, p. 7), întrebarea fundamentală nu are caracter bifactual (de exemplu, cum ar fi evoluat lucrurile cu/fără...fonduri sau de tip „*made a difference*”) cu un răspuns constând în estimări cantitative ale impactului, ci mai degrabă se referă la condițiile în care se produc efectele (de exemplu dacă lucrurile au evoluat conform așteptărilor astfel încât să producă schimbările dorite), ceea ce generează în mod logic un răspuns narativ.

5.2 Relația dintre FSC și indicatorii macroeconomici relevanți pentru România

Întrucât considerăm că, din multiple cauze, dintre care cele mai importante au fost menționate anterior, utilizarea modelelor econometrice nu dă rezultate satisfăcătoare privind impactul real al fondurilor structurale și de coeziune, în continuare ne propunem abordarea acestei problematici prin prisma relației dintre aceste fonduri și indicatorii macroeconomici relevanți în cazul României comparativ cu alte state membre UE, cu următoarele precizări de ordin teoretico-metodologic:

- necesitatea efectuării unor analize ale dimensiunii FSC și respectiv a nivelului unor indicatori de performanță macroeconomică din punct de vedere cantitativ astfel încât să poată fi relevată proporția unora față de ceilalți;
- necesitatea luării în considerare a unor elemente de natură calitativă privind impactul FSC pe termen scurt, mediu și lung, care, pe seama dificultăților de calcul în termeni cantitativi, valorici, absoluți s-ar preta mai degrabă la evaluări calitative

cu implicații în ceea ce privește mai ales efectele asupra unor procese și fenomene vizând schimbările structurale, competitivitatea *sensu lato*, cerințele dezvoltării durabile și ale convergenței.

Cercetarea noastră este abordată prin prisma primei precizări de mai sus și se referă în special la magnitudinea FSC în raport cu formarea brută de capital fix (FBCF). Analiza se referă la date în mărime relativă și absolută privind România și câteva țări membre UE din Europa Centrală și de Est, cumulată pe ansamblul perioadei de programare 2007-2013.

Tabel 5.1

Relația între FSC și FBCF pe ansamblul perioadei 2007-2013

Țara	FSC (mil. EUR)		FBCF (mil. EUR)	FSC/FBCF (%)	
	Alocări UE	Plăți UE		Alocări UE	Plăți UE
Bulgaria	6.673,6	3.225,3	64.139,6	10,4	5,0
Republica Cehă	26.539,6	12.973,8	254.681,3	10,4	5,1
Polonia	67.185,5	44.784,4	504.026,2	13,4	8,9
România	19.213,0	7.055,9	244.272,0	7,9	2,9
Slovacia	11.498,3	5.523,6	101.223,3	11,4	5,5
Ungaria	24.921,1	14.584,9	133.713,3	18,6	10,9

Sursa: *Financial execution by period-fund-country*, European Commission Inforegio; datele privind FBCF calculate pe baza EUROSTAT.

Din analiza datelor din Tabelul 5.1 rezultă următoarele:

- alocările FSC pentru România din bugetul UE în raport cu FBCF au reprezentat 7,9% cumulată pe întreaga perioadă 2007 – 2013, iar plățile doar 2,9%, aceste proporții fiind cele mai scăzute, comparativ cu celelalte țări membre analizate;

▪ dimensiunea redusă în termeni absoluți și relativi a FSC pentru România relevă faptul că aceste fonduri nerambursabile nu reprezintă un factor despre care să se poată afirma că ar avea un rol determinant sau chiar semnificativ în asigurarea unor resurse investiționale necesare și suficiente pentru dezvoltarea durabilă a României sau pentru contracararea efectelor generate de prelungirea crizei economice în spațiul european. Facem această subliniere deoarece o serie de decidenți la nivel macroeconomic, în loc să evalueze în mod responsabil, obiectiv și echilibrat raportul dintre contribuția acestui factor extern și a celor interni la creșterea economică a României, exacerbează importanța decisivă a fondurilor nerambursabile. În opinia noastră, o abordare profesionistă și realistă ar impune mai degrabă stabilirea cât mai corect cu putință a contribuțiilor tuturor factorilor de creștere, evidențiindu-se în ce măsură se manifestă caracterul lor complementar, sinergiile dintre efortul național și fondurile europene.

De altfel, și în cazul celorlalte țări analizate se constată că proporția FSC în raport cu FBCF nu are niveluri mult mai ridicate decât în România, ceea ce vine în sprijinul afirmației că fondurile nerambursabile de la UE, fără a le nega contribuția sau importanța, nu reprezintă factorul decisiv al realizării unei creșteri economice sustenabile. Evoluția anuală a proporției FSC rambursate în PIB s-a situat între 0,1% în 2009 și respectiv 2% în 2013, iar în raport cu FBCF între 0,3% și 8,9% în aceeași perioadă (vezi Tabelul 5.3). De remarcat că majorarea ratei de absorbție a FSC în ultimii doi ani ai perioadei analizate în România s-a repercutat favorabil și în ceea ce privește aportul investițional al acestor fonduri.

Pornind de la premisa că, în ansamblul lor, FSC pot fi considerate ca efort investițional, am încercat să calculăm indicatorul ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) care, în literatura de specialitate, este apreciat ca relevant pentru evaluarea eficienței economice a investițiilor punând în evidență, în termeni

marginali, necesarul de investiții (adițional stocului de capital fix existent) pentru obținerea unei creșteri cu o unitate a PIB.

La calculul ICOR numărul țărilor vizate a inclus atât state din Europa Centrală și de Est, cât și unele țări dezvoltate (Tabelul 5.2). Pe ansamblul decadei 2004-2013 s-a constatat o tendință clară de creștere a ICOR în toate statele analizate, marcată de efectele prelungite ale crizei economice din 2009 (contractia PIB a generat valori negative ale ICOR, cu excepția Poloniei). În cazul României, ICOR a înregistrat o creștere de la 2,6 în 2004 la 37,6 în 2012, ceea ce semnifică o deteriorare puternică a parametrilor de eficiență economică a investițiilor, inclusiv a celor provenite din FSC. O anumită redresare a situației indicatorului s-a produs în 2013.

Tabel 5.2

Evoluția ICOR* în unele state membre UE în perioada 2004-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulgaria	3,0	4,0	4,2	4,5	5,4	- 5,2	57,0	11,9	26,7	23,0
Republica Cehă	5,5	3,8	3,7	4,7	8,6	-5,5	9,8	13,4	-23,1	-24,6
Germania	14,5	24,7	4,9	5,6	16,9	-3,4	4,3	5,5	25,1	43,0
Italia	12,1	23,2	9,7	12,6	-17,5	-3,5	11,4	38,2	-7,2	-9,1
Polonia	3,4	5,1	3,2	3,2	4,4	13,2	5,1	4,5	10,0	11,5
România	2,6	5,6	3,2	4,8	4,4	-3,7	-22,4	11,9	37,6	6,7
Slovacia	4,7	4,0	3,2	2,5	4,3	-4,2	4,8	7,7	11,2	21,2
Ungaria	4,7	5,7	5,6	21,8	24,1	-3,0	16,9	11,2	-10,2	16,5

* ICOR – *Incremental Capital Output Ratio* reflectă eficiența capitalului, respectiv sporul de capital necesar pentru realizarea unei unități de venit, fiind calculat prin raportarea ponderii investițiilor în PIB la rata creșterii PIB.

Sursa: calculat pe baza datelor EUROSTAT

Deși controversate, nivelul și dinamica ICOR, îndeosebi pe termen lung (Piketti, 2014), considerăm că pe termen mediu tendințele de creștere a PIB într-o țară cu un nivel mai scăzut de dezvoltare cum este cel al României nu semnifică un rezultat favorabil al cheltuielilor cu investițiile. De aici decurge necesitatea ca FSC să reprezinte un input investițional pentru România, cu efecte benefice și performanțe mai ridicate și sustenabile.

În continuare vom analiza evoluția FSC prin prisma unei serii de indicatori macroeconomici din România. În scopul asigurării unui nivel ridicat de comparabilitate, inclusiv a celor derivați, indicatorii macroeconomici în termeni valorici au fost transformați în moneda EUR la cursurile de schimb medii din anii respectivi. Pe baza datelor din Tabelul 5.3 se pot evidenția următoarele:

- scăderea drastică a PIB în 2009 ca urmare a impactului crizei nu a fost recuperată decât în 2013, ceea ce practic a însemnat o perioadă de 5 ani de cvasi-stagnare a economiei românești;
- FBCF a scăzut sensibil după anul 2008, nereușindu-se atingerea nivelului din anul pre-criză, în principal pe seama contracției economiei, a creditării bancare și influxurilor ISD, acestea din urmă de la 9,5 mld. EUR în 2008 la 2,7 mld. EUR în 2013; din cauza ratei scăzute de absorbție, FSC nu au putut constitui un factor care să contribuie la relansarea investițiilor în această perioadă;
- în cazul exporturilor, se constată, după declinul sever din 2009, o relansare rapidă în anii post-criză, care nu exclude creșterea componentei exporturilor de pauperitate (*immisering exports*) pe segmentul materii prime, semifabricate, produse finite la preț scăzut (*low cost*) sau a re poziționării pe lanțul global al valorii adăugate; FSC nu au avut vreo contribuție, proiectele din cadrul POS CCE, care ar fi putut avea o influență favorabilă asupra exporturilor, înregistrând cel mai scăzut nivel al ratei de absorbție în România (17,5%, sumele rambursate de UE situându-se sub 0,5 mld. EUR).

Tabel 5.3

**Evoluția FSC în contextul indicatorilor macroeconomici în România
în perioada 2007-2013**

INDICATORI MACROECONOMICI ÎN TERMENI VALORICI	UM	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB	mld. EUR	121,3	139,7	115,9	124,4	131,4	131,8	142,8
FBCF	mld. EUR	37,7	45,6	30,8	27,7	34,3	34,6	32,7
Exporturi	mld. EUR	29,5	33,6	29,1	37,3	45,3	45,1	49,6
Importuri	mld. EUR	51,3	56,3	38,9	46,8	55,0	54,7	55,3
Nr. mediu salariați	mii pers.	4.885	5.046	4.774	4.376	4.349	4.443	4.520
Datoria externă, din care:	mld. EUR	58,3	72,4	80,1	92,4	98,7	99,7	96,5
- pe termen scurt	mld. EUR	19,8	20,6	14,6	19,5	22,8	20,9	19,5
-pe termen mediu-lung	mld. EUR	38,5	51,8	65,5	72,9	75,9	78,8	77,0
Datoria publică guvernamentală	mld. EUR	22,8	27,2	31,5	43,3	49,6	51,3	54,0
FSC alocate	mld. EUR	1,3	1,8	2,5	3,0	3,3	3,5	3,8
FSC rambursate	mld. EUR	0	0	0,1	0,2	0,7	1,2	2,9
Fluxuri nete ISD	mld. EUR	7,3	9,5	3,5	2,2	1,8	2,1	2,7
Rezerve internaționale (exclusiv aur)	mld. EUR	25,5	26,1	27,3	31,6	32,7	31,1	32,5
INDICATORI ÎN TERMENI RELATIVI ȘI DE EFICIENȚĂ								
FSC alocate / PIB	%	1,1	1,3	2,2	2,4	2,5	2,7	2,7
FSC rambursate / PIB	%	0,1	0,2	0,5	0,9	2,0
FSC rambursate / FBCF	%	0,3	0,7	2,0	3,5	8,9
PIB / Datorie externă	%	208,1	193,0	144,7	134,6	133,1	132,2	148,0
PIB / Datorie publică	%	532,0	513,6	367,9	287,3	264,9	256,9	264,4
Exporturi / Datorie externă pe TML	%	133,2	108,7	59,4	64,2	72,5	69,4	71,8
PIB / Importuri	%	236,5	248,1	297,9	265,8	238,9	241,0	258,2
Rezerve internaționale / Datorie externă	%	43,7	36,0	34,1	34,2	33,1	31,2	33,7

Sursa: Calculat pe baza datelor privind evoluția principalilor indicatori macroeconomici publicate de Comisia Națională de Prognoză și a balanței de plăți externe publicate de BNR.

- importurile s-au redus în 2009 la circa 2/3 față de nivelul din 2008, după care au înregistrat o tendință de creștere, mai puțin dinamică decât a exporturilor, menținându-se pe ansamblu deficitul balanței comerciale; în privința importurilor, putem presupune că o parte din cele 5,1 mld. EUR rambursate României s-au cheltuit pentru achiziționarea din import a unor mașini și utilaje, echipamente, birotică ș.a., dar statisticile nu oferă nici un fel de informații în acest sens;
- datoria externă a României s-a majorat sensibil în perioada 2007-2011, în anii 2012 și 2013 înregistrând o tendință de plafonare în jurul a 100 mld. EUR; în 2013 datoria externă termen mediu-lung practic s-a dublat față de anul 2007, respectiv de la 38,5 mld. EUR la 77 mld. EUR; datoria publică guvernamentală a crescut accelerat, ajungând la 54 mld. EUR la finele anului 2013, față de 22,8 mld. EUR în 2007; gradul de îndatorare a României a ajuns la niveluri greu de susținut, făcând necesară rostogolirea datoriei scadente, fără să se poată afirma că FSC ar fi atenuat creșterea golului de finanțare a economiei;
- se remarcă, pe de altă parte o creștere a rezervelor internaționale (exclusiv aur) de la 25,5 mld. EUR în 2007 la 32,5 mld. EUR la finele anului 2013, dinamică mult mai modestă comparativ cu evoluțiile nefavorabile înregistrate de variabilele de efort reprezentate în special de datoria externă și publică, necontracurate de dimensiuni absolute și relative consistente ale FSC; rezervele internaționale, din punctul de vedere al utilizării, prezintă dezavantajul unor restricții ce defavorizează posibilitatea folosirii lor ca sursă temporară de acoperire a unor goluri de finanțare externă sau vârfuri ale scadențelor de plăți ale datoriei.

Analiza mai aprofundată a impactului FSC presupune examinarea evoluției unor indicatori macroeconomici de eficiență, în cadrul cărora variabilele de **rezultat** (PIB, exporturi, rezerve internaționale) să se coroboreze cu cele de **efort**

(datorie externă, datorie publică, importuri). O astfel de analiză relevă o tendință de reducere a eficienței macroeconomice prin scăderea PIB ce revine la 1 EUR datorie externă de la 2,08 EUR în 2007 la 1,48 EUR în 2013, respectiv cu aproape 30%. O diminuare și mai drastică s-a înregistrat în cazul raportului între PIB și datoria publică, de la 5,32 EUR în 2007 la 2,64 EUR în 2013, respectiv la jumătate. În privința raportului între exporturi și datoria externă pe TML, acesta s-a diminuat în aceeași perioadă de la 1,33 EUR la 0,72 EUR, respectiv de aproape 2 ori.

Evoluția raportului între PIB și importuri s-a îmbunătățit de la 2,4 EUR în 2007 la 3,0 EUR în anul 2009, explicabilă prin reducerea mai severă a importurilor față de cea a PIB, după care a scăzut, ajungând la 2,4 EUR în 2012, urmată de un ușor reviriment la 2,6 EUR în 2013. Dacă în 2007 la 1 EUR datorie externă reveneau 0,44 EUR rezerve internaționale, în 2013 aceasta scăzuse la 0,34 EUR, respectiv cu aproape 25%.

Având în vedere deteriorarea parametrilor de eficiență macroeconomică în România, nu se poate afirma că FSC au avut o contribuție semnificativă la atenuarea impactului negativ, generat, în esență, de suprapunerea șocului extern al crizei globale pe vulnerabilitățile interne.

5.3 România: bilanțul sumelor plătite și primite de la bugetul UE, în perioada 2007-2013

Poziția de **beneficiar** sau **contributor** net la bugetul UE reprezintă una din problemele cele mai disputate și de interes major pentru toate țările membre. În ceea ce privește România vom încerca să evaluăm poziția de beneficiar sau contributor net pe baza utilizării a două abordări metodologice distincte astfel încât să putem ajunge la rezultate concludente privind una sau alta din poziții, precum și

explicarea ordinului de mărime a contribuției în funcție de metoda de calcul utilizată.

Potrivit primei abordări, s-au luat în considerare toate sumele primite de la bugetul UE, inclusiv cele aferente fondurilor pentru agricultură și dezvoltare rurală (FEADR, FEAGA); în acest caz, rambursările primite de la bugetul UE în sumă de 14,53 mld. EUR pe ansamblul perioadei 2007-2013, comparativ cu 8,91 mld. EUR contribuția țării noastre la bugetul UE, evidențiază poziția de **beneficiar net** a României în sumă de 5,63 mld. EUR (Tabel 5.4).

Tabel 5.4

**Indicatori ai poziției de beneficiar net a României în raport cu bugetul UE
cumulat în perioada 2007-2013**

Indicatori	UM	Cumulat 2007-2013
Plăți către bugetul UE	mil. EUR	8.910,3
Rambursări de la bugetul UE*	mil. EUR	14.535,4
Sold total (beneficiar net)	mil. EUR	+5.625,1
Plăți către bugetul UE aferente FSC**	mil. EUR	3.341,4
Rambursări de la bugetul UE aferente FSC	mil. EUR	5.088,6
Sold aferent FSC(beneficiar net)	mil. EUR	+1.747,2
PIB	mil. EUR	907.300
FBCF	mil. EUR	244.272
Sold total / PIB	%	0,61
Sold aferent FSC / PIB	%	0,19
Sold total / FBCF	%	2,31
Sold aferent FSC / FBCF	%	0,71

* Inclusiv din Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală

**Estimări proprii, prin aplicarea unui procent de 37,5% asupra plăților României (corespunzând ponderii alocărilor FSC în totalul bugetului UE27 pentru perioada 2007-2013)

Sursa: Calculat pe baza datelor Comisia Europeană-DG BUDGET, *Financial Programming and Budget* (Interactive chart: EU expenditure and revenue) și a celor din Tabelul 5.3

Cea de-a doua abordare metodologică a avut în vedere sumele rambursate de la bugetul UE din fondurile structurale și de coeziune, care fac obiectul studiului de față. Precizăm că veniturile bugetului UE se constituie în principal din trei surse: contribuția statelor membre (0,73% din VNB), venituri din taxele vamale la importurile extra-UE și un procentaj din veniturile din TVA ale țărilor membre.

Pentru asigurarea posibilității de comparare cu rambursările din FSC de la bugetul UE, partea aferentă FSC din contribuția României la bugetul UE a fost estimată prin aplicarea unui procent de 37,5% ce corespunde proporției sumelor alocate FSC din bugetul total al UE.

Astfel, a rezultat o sumă de 3,34 mld. EUR contribuție a României la FSC ale UE, comparația cu cele 5,09 mld. EUR rambursări aferente FSC primite de la UE pe ansamblul perioadei 2007-2013 evidențiind și în acest caz o poziție de beneficiar net, cu un sold pozitiv de 1,75 mld. EUR, de 3 ori mai redus însă față de prima abordare.

În ambele abordări ordinul de mărime a beneficiului net obținut de România este ne semnificativ, atât în cazul raportării la PIB (0,61%, respectiv 0,19%), cât și la FBCF (2,31%, respectiv 0,71%). Dacă ne referim strict la FSC, ținând seama de numărul populației și de numărul de ani ai perioadei, rezultă un beneficiu net per capita de circa 12 EUR în medie pe an, ceea ce reprezintă o sumă, practic, neglijabilă.

Beneficiul net al României este mai mult decât modest atât în raport cu parametrii interni, cât și comparativ cu alte țări. Potrivit calculelor făcute de Jedlička (2014, p. 21) în perioada 2004-2012 poziția de beneficiar net a României atingea 10,07 mld. EUR (inclusiv din fondurile de preaderare), în timp ce Ungaria înregistra de 1,7 ori mai mult, Spania de 2,4 ori, Grecia și Portugalia de 2,5 ori, iar Polonia de circa 5 ori.

Poziția României de beneficiar net pe ansamblu, ar putea fi în situația de **contributor net** pe anumite domenii de activitate, cum este, de exemplu, cazul Programului Cadru 7 al Comunității Europene 2007-2013 pentru cercetare, dezvoltare tehnologică, inovare unde România a contribuit cu sume considerabil mai mari față de cele accesate, în domeniul respectiv.

Având însă în vedere posibilitățile de prelungire a accesării FSC (conform regulilor n+1, n+2 și în cazul României n+3) aferente exercițiului financiar 2007-2013 nu este exclus ca situația de beneficiar net a țării noastre să aibă în final o poziție mai avantajoasă decât cea relevată anterior.

Potrivit calculelor noastre, manifestarea procesului de convergență în perioada 2007-2013 a prezentat o serie de disfuncții în cazul României, ca urmare a impactului negativ al recente crize economice și financiare, precum și a altor factori de influență.

Deși este dificil de disociat impactul negativ al crizei de dificultățile inerente primului exercițiu financiar pentru România în privința accesării FSC, considerăm că analiza evoluției a doi indicatori ce reflectă nucleul dur al politicii de coeziune a UE în profil regional (PIB per capita la PPS și respectiv riscul de sărăcie) pot contribui la elucidarea într-o măsură și mai mare a problemei convergenței (Tabelele 5.5 și 5.6).

În perioada de postaderare comparativ cu perioada preaderare procesul de convergență a înregistrat o tendință favorabilă în toate cele 8 regiuni NUTS 2, mai ales București-Ilfov, care a depășit media UE. Dimpotrivă, analiza comparativă inter-regională a evoluției decalajelor dintre București-Ilfov și celelalte regiuni de dezvoltare din România a evidențiat un proces de divergență a PIB per capita la PPS în perioada postaderare, cea mai defavorabilă înregistrându-se în cazul regiunilor Nord-Est, Sud-Vest și Sud-Est.

Tabel 5.5

**Produsul Intern Brut pe locuitor (la PPS) față de media UE 27 (100,0)
pe regiuni NUTS 2 în România în perioada 2004 – 2011**

Regiuni NUTS 2	Media perioadei (%)		Decalaje față de București-Ilfov (=1,00)		Diferențe 2008-2011 față de 2004-2007
	2004-2007	2008-2011	2004-2007	2008-2011	
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) - (3)
Nord -Vest	35,5	42,5	0,44	0,37	-0,07
Centru	37,0	45,3	0,46	0,39	-0,07
Nord -Est	24,5	29,5	0,31	0,25	-0,06
Sud -Est	31,8	38,5	0,40	0,33	-0,07
Sud	30,8	39,8	0,38	0,34	-0,04
Bucuresti - Ilfov	80,3	116,3	1,00	1,00	0,00
Sud -Vest	29,5	36,3	0,37	0,31	-0,06
Vest	42,8	52,8	0,53	0,45	-0,08

Sursa: Calculat pe baza datelor EUROSTAT

În ceea ce privește indicatorul referitor la riscul de sărăcie pe regiuni, în perioada 2010-2012 comparativ cu 2007-2009, deși se constată tendința favorabilă de reducere a ponderii populației expuse riscului de sărăcie în toate regiunile, nu putem să nu menționăm creșterea discrepanțelor interregionale.

Astfel, ca și în cazul PIB per capita la PPS, aceleași regiuni Nord-Est, Sud-Vest și Sud-Est au înregistrat o pondere ridicată a persoanelor expuse riscului de sărăcie (media perioadei 2010-2012 între 28-32%), precum și o majorare semnificativă a decalajelor, comparativ cu București-Ilfov.

Tabel 5.6

**Persoane expuse riscului de sărăcie pe regiuni NUTS 2 în România
în perioada 2007 - 2012**

Regiuni NUTS 2	Media perioadei (% în total populație)		Decalaje față de București-Ilfov (=1,00)		Diferențe 2010-2012 față de 2007-2009
	2007-2009	2010-2012	2007-2009	2010-2012	
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) - (3)
Nord -Vest	19,6	16,8	2,93	5,41	+2,48
Centru	19,0	18,7	2,84	6,03	+3,19
Nord -Est	33,5	31,9	5,00	10,30	+5,30
Sud -Est	26,7	28,0	3,99	9,03	+5,04
Sud	24,0	22,0	3,58	7,10	+3,52
București - Ilfov	6,7	3,1	1,00	1,00	0,00
Sud -Vest	36,9	29,8	5,51	9,61	+4,10
Vest	14,1	19,0	2,10	6,12	+4,02

Sursa: Calculat pe baza datelor EUROSTAT

**6. Instrumentele structurale europene în perioada 2014-2020: așteptări
și noi provocări pentru România**

În exercițiul financiar 2007-2013 nu s-au obținut rezultate satisfăcătoare în atingerea obiectivului convergenței, principala prioritate a politicii de coeziune a UE. Lipsa de progrese semnificative în reducerea decalajelor de dezvoltare între diferitele regiuni pe ansamblul UE, precum și faptul că s-au manifestat chiar tendințe contrare, de majorare a decalajelor regionale (European Commission, 2014b), au determinat autoritățile de la Bruxelles să reorienteze Politica de Coeziune în perioada de programare 2014-2020, în scopul realizării unui impact sporit în ceea ce privește creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Noua abordare a Politicii de Coeziune a UE se remarcă și prin redenumirea

instrumentelor financiare de susținere, respectiv din Fonduri Structurale și de Coeziune (FSC) în Fonduri Europene Structurale și de Investiții (FESI).

Principalele elemente ale reformei în 10 puncte ale Politicii de Coeziune a UE (European Commission, 2014c) pe care trebuie să le aibă în vedere și Autoritățile de Management din țările membre pot fi sintetizate astfel:

- nivelul susținerii regiunilor urmează să fie adaptat, împreună cu cofinanțarea de la bugetele naționale, la nivelul lor de dezvoltare;
- alocarea prioritară a resurselor financiare către sectoarele-cheie pentru creșterea economică; de exemplu, investițiile din Fondul European de Dezvoltare Regională (circa 100 mld. EUR) se vor concentra în 4 sectoare-cheie: inovarea și cercetarea; agenda digitală; susținerea IMM; economia cu emisii scăzute de carbon (*low carbon economy*);
- stabilirea de obiective și ținte clare, transparente și măsurabile în ceea ce privește răspunderea și rezultatele, care să permită monitorizarea modului de utilizare a resurselor financiare, urmând a fi creat un fond de rezervă pentru stimularea celor mai performante programe;
- introducerea de condiționalități ex-ante în scopul creșterii eficienței investițiilor, cum sunt de exemplu strategia pentru *smart specialization*, reformele vizând ameliorarea mediului de afaceri, măsurile de îmbunătățire a sistemelor de achiziții publice, strategiile de transport, conformarea cu legislația mediului, strategiile de combatere a șomajului în rândul tinerilor;
- stabilirea unei strategii comune în scopul unei coordonări mai bune și al evitării suprapunerilor între politicile UE și respectiv a instrumentelor financiare, pe baza Cadrului Strategic Comun;
- reducerea birocrăției și simplificarea accesării fondurilor prin stabilirea unui set de reguli unitar pentru toate instrumentele financiare ale UE, simplificarea regulilor contabile, utilizarea mai largă a tehnologiei digitale (*e-cohesion*);

- consolidarea dimensiunii urbane a Politicii de Coeziune prin alocarea prioritară a unor sume din FEDR pentru finanțarea proiectelor integrate la nivel de orașe;
- intensificarea cooperării transfrontieră și facilitarea realizării unui număr mai mare de proiecte transfrontieră, precum și asigurarea susținerii prin programe naționale și regionale a unor strategii macro-regionale, cum sunt cele privind regiunea Dunării și Marea Baltică;
- asigurarea unei conectări mai bune a politicii de coeziune cu guvernanta economică astfel încât Programele Operaționale cu finanțare de la bugetul UE să fie corelate cu Programele Naționale de Reformă, trebuind să se respecte recomandările specifice țării ale Comisiei Europene în cadrul Semestrului European privind coordonarea economică și fiscală la nivel UE; conform clauzei „condiționalității macroeconomice”, Comisia Europeană poate cere țărilor membre să își modifice programele în sensul susținerii mai ferme a reformelor structurale, iar dacă acestea nu se conformează cerințelor, le pot fi suspendate fondurile;
- încurajarea utilizării în mai mare măsură a instrumentelor financiare ale UE de către IMM, prin facilitarea accesului acestora la credite (împrumuturi, garanții, capital de risc) susținute de fondurile europene pe baza unor reguli comune, a diversificării scopurilor pentru care pot fi utilizate și a oferirii de stimulente (de exemplu rate mai mari de cofinanțare); în acest sens, accentul mai mare pe credite și mai puțin pe granturi are menirea de a ameliora calitatea proiectelor și de a descuraja dependența de sume nerambursabile și subvenții.

Alocările totale din bugetul UE pentru susținerea Politicii de Coeziune în perioada 2014-2020 se ridică la 351,8 mld. EUR. Dacă se ține seama că noii intrate Croația i s-au alocat 8,6 mld. EUR (Tabel 6.1), rezultă ca aceste alocări sunt ușor mai reduse față cele 347,5 mld. EUR din perioada 2007-2013, cu observația că la

configurarea bugetului s-a avut în vedere și rata lor relativ scăzută de absorbție în exercițiul financiar anterior.

Considerând similar ordinul de mărime al alocărilor totale privind FSC în cele două perioade multianuale, în ceea ce privește repartizarea pe țările membre se constată unele schimbări, determinate de noua Politică de Coeziune a UE.

Astfel, exceptând 12 țări cărora pentru 2014-2020 li s-au alocat sume apropiate de cele din perioada precedentă (între care Portugalia, Cipru, Austria, Finlanda, Suedia, țările baltice), un număr de 8 țări (între care Spania, Italia, Germania, Grecia, Cehia, Ungaria) a primit alocații mai mici, reducerile aferente cumulând circa 25 mld. EUR. Aceasta a permis alocații mai mari pentru un număr de 7 țări, între care Polonia (+10,3 mld. EUR), România (+3,7 mld. EUR), Slovacia (+2,5 mld. EUR),

Deși s-ar aștepta o poziționare a României ameliorată sensibil din punctul de vedere al alocării fondurilor ESI pentru 2014-2020, așa cum se observă în Tabelul 6.1, nivelul pe locuitor de circa 1150 EUR rămâne (împreună cu cel al Bulgariei) marginal în raport cu celelalte state din Europa Centrală și de Est: comparativ cu România, pentru Slovacia alocațiile pe locuitor sunt de 2,3 ori mai mari, pentru Ungaria de 1,9 ori, pentru Cehia și Polonia de 1,8 ori.

Aceeași observație o face și Jedlička (2014, p. 5), argumentând că, în raport cu alte state din Europa Centrală și de Est cu performanțe economice superioare, România și Bulgaria primesc mai puține fonduri nerambursabile - exprimate pe locuitor - decât le-ar fi necesare pentru a accelera procesul de convergență. Una din explicații, afirmă Jedlička, ar consta în faptul că celelalte țări au avut mai mult succes în negocierile cu UE, ceea ce, în subsidiar, face trimitere la capacitatea slabă de argumentare a dimensionării fondurilor necesare din partea autorităților din România și Bulgaria în dialogul cu Comisia Europeană, dar și la nivelul scăzut de absorbție a fondurilor în perioada precedentă.

Tabel 6.1

Alocările totale pentru Politica de Coeziune a UE pentru perioada 2014-2020

	Total alocări		Alocări totale per capita	
	(mil. EUR)	% (UE=100)	(EUR)	% (România=100)
Belgia	2283,9	0,65	204,7	17,8
Bulgaria	7588,4	2,16	1042,4	90,8
Republica Cehă	21982,9	6,25	2091,6	182,1
Danemarca	553,4	0,16	98,8	8,6
Germania	19234,9	5,47	238,9	20,8
Estonia	3590,0	1,02	2719,7	236,8
Irlanda	1188,6	0,34	259,0	22,5
Grecia	15521,9	4,41	1403,4	122,2
Spania	28559,5	8,12	611,2	53,2
Franța	15852,5	4,51	241,7	21,0
Croația	8609,4	2,45	2021,0	176,0
Italia	32,823,0	9,33	550,0	47,9
Cipru	735,6	0,21	855,3	74,5
Letonia	4511,8	1,28	2233,6	194,5
Lituania	6823,1	1,94	2297,3	200,0
Luxemburg	59,7	0,02	112,6	9,8
Ungaria	21905,9	6,23	2210,5	192,5
Malta	725,0	0,21	1726,2	150,3
Olanda	1404,3	0,40	83,7	7,3
Austria	1235,6	0,35	146,2	12,7
Polonia	77567,0	22,05	2013,2	175,3
Portugalia	21465,0	6,10	2048,2	178,3
România	22993,8	6,54	1148,5	100,0
Slovenia	3074,8	0,87	1492,6	130,0
Slovacia	13991,7	3,98	2586,3	225,2
Finlanda	1465,8	0,42	270,4	23,5
Suedia	2105,8	0,60	220,3	19,2
Regatul Unit	11839,9	3,37	185,3	16,1
UE 28	351854,2	100,00	695,9	60,6

Sursa: EUROSTAT

Guvernul României a transmis la Bruxelles în luna aprilie 2014 Acordul de parteneriat cu UE pentru perioada de programare 2014-2020 ce cuprinde principalele măsuri ce vor fi întreprinse pentru alinierea la Strategia Europa 2020 privind creșterea inteligentă, sustenabilă și incluzivă, precum și de utilizare a instrumentelor structurale europene în scopul realizării obiectivelor UE, inclusiv coeziunea economică, socială și teritorială a statelor membre. Acest important document, elaborat în spiritul noii Politici de Coeziune a UE pe baza aplicării principiilor de implementare eficientă a fondurilor europene și a condiționalităților ex-ante pornește de la analiza disparităților existente, a potențialităților de creștere și a necesităților de dezvoltare ale României. În acest context, au fost identificate principalele provocări la adresa dezvoltării care necesită investiții strategice în domeniile competitivității și dezvoltării locale, al infrastructurilor de transport și ICT, al resurselor naturale, în special energetice, al capacității administrative a instituțiilor publice, precum și de ordin social.

În scopul reducerii disparităților economice și sociale între România și țările membre UE, inclusiv în profil regional, ținând seama de situația macroeconomică, precum și de politicile și strategiile naționale și sectoriale, au fost stabilite priorități de finanțare pentru utilizarea fondurilor europene. România, așa cum se observă în Tabelul 6.1, beneficiază de alocații totale de 23 mld. EUR. Potrivit estimărilor prezentate în Acord, bazate pe utilizarea modelului macroeconomic R-GREM, impactul potențial al fondurilor ESI în cazul României, determinat de investirea sumelor pe trei categorii de intervenții (susținerea infrastructurilor, dezvoltarea capitalului uman și promovarea investițiilor private în inovare), conduce, în scenariul realist (ipoteza unei ratei de 40% a absorbției fondurilor) la un ritm anual crescător al PIB, prevăzut să ajungă la 4,15% în 2020, respectiv dublu față de 2014. O altă estimare, realizată prin utilizarea modelului HEROM, conform scenariului 1 (cu alocările fondurilor UE predominant în infrastructură, considerat cel mai

eficient) relevă o creștere cumulată a PIB de 15,1% în perioada 2014-2020 față de scenariul fără fonduri, ceea ce ar permite atingerea unui nivel al PIB/locuitor reprezentând 65-70% din media UE în 2020 (Ministerul Fondurilor Europene, 2014a, p.10).

Chiar dacă aceste previziuni se vor dovedi să fi fost mai degrabă optimiste decât realiste, din Acordul de Parteneriat cu UE lipsind o analiză mai aprofundată a așteptărilor României privind impactul fondurilor ESI în termenii eficienței la nivel microeconomic, regional și macroeconomic, eventual însoțită de o evaluare a factorilor de risc politic, economic, financiar pe termen mediu și lung (aflate în curs de pregătire la nivel național, după cum se specifică în Acord) care pot afecta semnificativ estimările, faptul că aceste fonduri pot susține efortul și politicile naționale este evident. Există multe învățăminte din experiența perioadei 2007-2013 care trebuie utilizate în scopul majorării ratei de absorbție a fondurilor, cu rezultate potențiale pozitive atât pentru actorii din sistem (autorități de management, beneficiari din sectorul privat, ONG, autorități publice), cât și la nivelul economiei în ansamblu, precum și în profil regional.

În privința competitivității și dezvoltării locale, lecțiile ce se speră a fi fost învățate se referă la deficitul de cerere în regiunile mai slab dezvoltate ce frânează creșterea economică, dezvoltarea companiilor și funcționalitatea economiei de piață, la slăbiciunea sistemelor de suport al mediului de afaceri, fragmentarea CD și lipsa de consistență a conectării acestuia la sectorul de business, absența instrumentelor financiare adaptate necesităților CD. Reducerea decalajelor de dezvoltare și intrarea pe un trend al convergenței impune orientarea prioritară a fondurilor europene către regiunile defavorizate, care se caracterizează și printr-o capacitate mai slabă de absorbție a fondurilor. În acest sens, în lipsa unei Strategii naționale de dezvoltare economico-socială a României pe termen mediu-lung, corelarea cu Programul de Convergență, Programul Național de Reforme, politicile

de dezvoltare a României în profil teritorial, Programul Național de Dezvoltare Rurală și strategiile sectoriale/locale devine esențială. În exercițiul 2014-2020, se așteaptă o coordonare mai bună la nivel regional/județean cu strategiile sectoriale în privința investițiilor în educație și infrastructură socială, a proiectelor vizând infrastructura de transporturi, ocuparea și incluziunea socială, populația rurală, precum și aceea între diferitele surse de fonduri europene sau a complementarității între acestea sau cu alte fonduri.

Pornind de la accentul mult mai mare pus în perioada 2014-2020 pe rezultate și performanțe, extrem de importantă este stabilirea unui cadru flexibil (*simplified cost option*) care să permită un grad mai mare de atingere a țintelor, respectiv o rată superioară de absorbție a fondurilor. Din punctul de vedere al eventualelor dificultăți ale beneficiarilor în asigurarea tuturor resurselor financiare (cofinanțare, cheltuieli neeligibile, capital de lucru) se așteaptă o implicare mai mare a sectorului bancar și/sau a bugetului public în vederea completării acestora.

Deși MFE a luat decizia de se conforma evaluării ex-ante ca metodă independentă de îmbunătățire a coerenței și calității Acordului de Parteneriat cu UE, până la data publicării acestuia (versiunea oficială martie 2014), grupul de evaluatori externi își va face cunoscute rezultatele abia către finele acestui an. Și în privința evaluării ex-ante a programelor operaționale (Infrastructura Mare, Competitivitate, Capital Uman, Capacitate Administrativă, Programul Operațional Regional și Asistență Tehnică) se așteaptă încă rezultatele din partea experților evaluatori.

Analiza factorilor structurali de influență a absorbției fondurilor europene a pus în evidență importanța depolitizării administrației publice, reprofesionalizării instituțiilor, inclusiv la nivelul AM, diminuării birocrăției și simplificării procedurilor de accesare a fondurilor, creșterii transparenței și a restabilirii încrederii între diferitele paliere ale administrației centrale și locale.

7. Remarci concluzive

Rata de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune alocate României în perioada 2007-2013, calculată ca raport între rambursările și respectiv alocările UE, s-a situat la un nivel scăzut (circa 27%), atât față de așteptările autorităților și ale populației, cât și comparativ cu celelalte țări membre UE, inclusiv din Europa Centrală și de Est. Din analiza cauzelor acestei situații, a rezultat că acestea se regăsesc atât în interiorul sistemului de gestionare și accesare a fondurilor europene, cât și provenind din exteriorul acestuia.

Între cauzele manifestate la nivelul Autorităților de Management, studiul a indentificat, ca având un impact major asupra capacității de absorbție în cazul tuturor programelor operaționale, dar specifice pe diferitele stadii ale accesării: încălcarea regimului funcționarilor publici și fluctuația de personal; salarizarea nestimulativă; asistența tehnică inefficientă; prevederi neclare ale unor ghiduri, standarde, metodologii; lipsa de coordonare și corelare a programelor operaționale; birocrăția excesivă; insuficienta urmărire a sustenabilității obiectivelor; funcționarea necorespunzătoare a sistemului de monitorizare financiară ex-ante și expost. La acestea s-au adăugat neregulile descoperite în procesul de accesare a fondurilor, care au determinat măsuri de suspendare temporară sau presuspendare totală sau parțială a Programelor Operaționale din partea Comisiei Europene.

La nivelul beneficiarilor, studiul a pus în evidență o serie de cauze ale gradului scăzut de absorbție FSC în România manifestate în fazele de pregătire, depunere, contractare și implementare: expertiza slabă în elaborarea proiectelor; efectul advers al unor măsuri de reducere a birocrăției; procesul decizional greoi al beneficiarilor autorității publice locale; derularea necorespunzătoare a procedurilor de achiziție publică; supraevaluarea capacității financiare și de implementare a proiectelor din partea multor beneficiari; capacitatea limitată de administrare a

contractelor de lucrări/servicii din cadrul proiectelor și lipsa clauzelor asiguratorii în ceea ce privește cerințele respectării calității lucrărilor și a termenelor de execuție.

Capacitatea de absorbție a FSC a fost afectată în mod negativ de factori exteriori sistemului, în principal, de modul diferit de aplicare și interpretare a legislației, în special a celei privind achizițiile publice, precum și de prelungirea efectelor crizei globale, cu deosebire prin deteriorarea situației financiare la nivelul beneficiarilor de proiecte, inclusiv autorități publice locale, în condițiile slabei implicări a sistemului bancar în acoperirea deficitelor de finanțare.

În termeni valorici, România a primit de la Bugetul UE rambursări aferente FSC de 5,1 mld. EUR pe ansamblul perioadei 2007-2013. Impactul acestor fonduri asupra economiei nu a fost semnificativ, reprezentând doar 0,5% din PIB realizat în această perioadă și circa 2% din formarea brută de capital fix. Evaluarea de către diverși autori a impactului FSC cu ajutorul modelelor și simulărilor macroeconomice s-au dovedit total nerealiste, dacă amintim doar creșterea economică suplimentară cumulată cuprinsă între 13% și 37% a PIB estimată în cazul diferitelor scenarii cu fonduri europene.

Analiza noastră a impactului FSC prin prisma evoluției indicatorilor macroeconomici, precum și a unor variabile de rezultat comparativ cu cele de efort, a pus în evidență deteriorarea majorității acestora, în special a gradului de îndatorare internă și externă a României, dimensiunea redusă a fondurilor europene și gradul scăzut de absorbție a acestora neavând forța să atenueze vulnerabilitățile economiei sau creșterea golului de finanțare.

Poziția de beneficiar net a României în raport cu bugetul UE, identificată în studiu prin două abordări metodologice, respectiv totală și cea aferentă FSC, a evidențiat un ordin de mărime nesemnificativ în ambele variante, atât în raport cu PIB, cât și cu FBCF.

Deși pe ansamblu procesul de convergență a înregistrat în perioada 2007-2013 o tendință favorabilă în toate cele 8 regiuni NUTS 2, doi indicatori ce reflectă nucleul dur al Politicii de Coeziune a UE, respectiv PIB per capita la PPS și riscul de sărăcie, au relevat o majorare a decalajelor interregionale față de regiunea mai dezvoltată București-Ilfov.

Pentru perioada de programare 2014-2020, Politica de Coeziune a UE are o nouă viziune, fiind orientată spre rezultate în scopul realizării unui impact sporit în ceea ce privește creșterea economică și crearea de locuri de muncă, în contextul Strategiei Europa 2020. Noua abordare, în care instrumentele financiare de susținere au căpătat denumirea de Fonduri Europene Structurale și de Investiții (FESI) se remarcă printr-o reformă în 10 puncte între care: adaptarea nivelului susținerii regiunilor împreună cu co-finanțarea de la bugetele naționale, la nivelul lor de dezvoltare, coordonarea mai bună între politicile UE și respectiv fondurile ESI și evitarea suprapunerilor pe baza Cadrului Strategic Comun; introducerea de condiționalități ex-ante; reducerea birocrăției și simplificarea procedurilor; stabilirea unui set de reguli unitar pentru toate fondurile ESI.

Conform alocării fondurilor ESI pe țări, Romania va beneficia de 23 mld. EUR fonduri nerambursabile în perioada 2014-2020. Nivelul pe locuitor de circa 1150 EUR rămâne însă marginal în raport cu majoritatea celorlalte state din Europa Centrală și de Est și mai puțin decât ar avea nevoie Romania pentru accelerarea procesului de convergență.

Din lecțiile învățate în perioada precedentă, în vederea majorării ratei de absorbție a fondurilor europene și a eficienței utilizării acestora în exercițiul financiar 2014-2020, considerăm că principalele soluții de redresare pot fi grupate în două categorii:

I. Teoretico-metodologice:

Se impune ca o prioritate clarificarea unor aspecte teoretico-metodologice privind instrumentele de evaluare a contribuției fondurilor ESI la procesul de convergență, precum și al dezvoltării durabile și sustenabile, inclusiv cu luarea în considerare a efectelor propagate în timp și spațiu. Ținând seama de divergența de păreri și/sau evaluări ale diferiților autori în literatura de specialitate, importanța problemei justifică fundamentarea unei metodologii proprii a Comisiei Europene, cu o aplicare unitară și rezultate comparabile pentru toate statele membre.

În scopul unei evaluări cât mai cuprinzătoare, capabilă să surprindă dimensiunea decalajelor și să poată releva traiectoria convergenței reale a statelor membre, precum și finalitatea politicii de coeziune a UE, se dovedește necesară abordarea inter și transdisciplinară a impactului fondurilor ESI, care, prin caracterul său complex, afectează practic toate activitățile economico-sociale și sectoarele economice.

Dimensiunile variate ale economiei reale din statele membre, precum și faptul că țări cu nivele diferite de dezvoltare beneficiază în grade diferite de avantajele integrării, determină o asimetrie a semnificației și importanței relațiilor economice intra-UE la nivelul fiecărei țări membre, ca și în profil regional. De aceea, în privința fondurilor ESI, autoritățile UE se găsesc în poziția de a decide asupra acceptării ca tendințele generale actuale să fie lăsate să continue (regiunile centrale, cu un grad mai înalt de dezvoltare, înregistrează și rate mai mari de absorbție) sau, cum este de așteptat, să adopte un set de politici/măsuri de prioritizare a alocării fondurilor către regiunile periferice, mai slab dezvoltate, lipsite de structuri de susținere a majorării ratelor de absorbție.

Creșterea interdependențelor economico-sociale și financiare dintre statele membre UE și contextul epuizării complementarităților intra-UE (în principal, fluxuri comerciale și de capital) trebuie să se constituie într-un atu, prin

transformarea acestora într-un factor de consolidare a relațiilor cu țările extra-UE, în virtutea cerințelor și necesităților de valorificare a oportunităților create de procesul globalizării.

Pentru ameliorarea funcționalității sistemului de gestionare și accesare a fondurilor, dar și a politicilor macroeconomice, extrem de importantă este stabilirea unor praguri de eficiență particularizate pe țări, la nivel de program operațional, axă prioritară, domenii majore de intervenție, pe baza unui sistem coerent de indicatori ex-ante și ex-post, care să poată fi monitorizați permanent la nivelul fiecărei țări membre și al UE (cum ar fi evidențierea utilizării fondurilor ESI pe structura regională și/sau de cheltuieli: capital fix, capital uman, etc).

În acest context, elucidarea unor elemente teoretico-metodologice ale eficienței economice, sociale și ambientale, fundamentarea proiectelor pe bază de studii de fezabilitate și adecvarea mărimii ratelor de actualizare utilizate la nivel de proiect de investiții cu domeniul și specificul activității economice aferent programelor operaționale.

II. Practice

Învățămintele crizei economico-financiare, în raport cu așteptările României potrivit cărora apartenența la UE ar fi constituit o centură de siguranță, au relevat o discordanță cu realitatea, între avantajele integrării și efectele crizei prevalând, ca dimensiune cantitativă și întindere în timp, declinul economiei și deteriorarea parametrilor sociali. Indiferent de potențialul impact favorabil al fondurilor ESI, pentru România a devenit clară importanța creării unui sistem național de reziliență la șocurile externe, adaptat la avantajele apartenenței la UE.

Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013 elaborat în anul 2006 privind programarea FSC a prevăzut cifre care, ulterior, au fost considerabil infirmate de evoluțiile economiei reale, mai ales sub impactul crizei declanșate în

anul 2008, fără a se aduce corecțiile necesare. Obiectivele, prioritățile și acțiunile bazate pe Cadrul Strategic Comun al UE și prevăzute în Acordul de Parteneriat pentru perioada de programare 2014-2020 necesită o actualizare cel puțin anuală, care să țină seama de schimbările majore ce pot interveni, vizând, în principal, revizuirea estimărilor cantitative.

Ponderea mare a proiectelor respinse, de circa 40%, a condus la eforturi irosite, din cauza beneficiarilor, firmelor de consultanță, AM-urilor, uneori ca rezultat al corupției din sistemul de gestionare și accesare a fondurilor europene, explicând parțial și rata scăzută de absorbție a FSC. Între cele peste 16 mii proiecte respinse până la finele anului 2013 (la care se vor mai adăuga încă câteva mii dintre cele circa 9 mii aflate în curs de evaluare) se găsesc probabil multe potențial viabile, a căror refacere de către beneficiari poate conduce la creșterea ratei de promovabilitate a proiectelor și respectiv de absorbție a fondurilor în exercițiul actual.

La nivelul AM și al comisiilor de evaluare/selectare a proiectelor, la care persistă temerile în privința asumării răspunderii, nivelul performanțelor necesită a fi legat de un sistem de premiere, respectiv bonusuri pentru persoanele care promovează proiecte de succes și care au fost profesionist evaluate, sistem care să nu excludă penalizări în cazuri de eșec, în care pot fi integrate și firmele de consultanță care au elaborat proiectele.

De o importanță crucială este decuplarea accesării fondurilor europene de ciclurile electorale, care să nu mai afecteze structurile de personal ale AM-urilor, precum și de intervenția politicului în susținerea unor proiecte sau blocarea altora, mai ales la nivelul autorităților locale, pe criterii subiective, respectiv pentru câștigarea de voturi.

În scopul majorării gradului de absorbție a fondurilor ESI și al creșterii eficienței implementării acestora, este necesară o mai solidă fundamentare a

propunerilor de proiecte din punctul de vedere al impactului lor la nivel regional/național, dar și printr-o analiză comparativă la nivelul UE.

Având în vedere redresarea semnificativă a situației absorbției fondurilor europene în 2013 în România, continuată și în primele luni ale acestui an (rata de absorbție a atins 33,8% la finele lunii martie 2014, Ministerul Fondurilor Europene, 2014b) perspectiva exercițiului financiar 2014-2020 pare favorabilă pentru țara noastră, așteptările privind o contribuție majoră a acestora la reducerea decalajelor de dezvoltare și la ameliorarea parametrilor macroeconomici și de eficiență, având, în proporție sporită, o încărcătură de realism.

Bibliografie

1. Afonso A., Elegre J. G. (2008) *Economic Growth and Budgetary Components. A Panel assessment for the EU*, ECB Working Papers SerieS, no 848, January, Frankfurt
2. Allard C., Choueiri N., Schadler S., Van Elkan R. (2008) *Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States*, IMF Working Paper WP/08/223, September.
3. Barca F. (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared for DG Regio, April, Brussels.
4. Bradley J., Untiedt G., Mitze T. (2007) *Analysis of the Impact of Cohesion Policy. A note explaining the HERMIN-based simulations*, Muenster and Dublin, May 14.
5. Council of the EU (2011) *The Council increases co-financing rates for EU funds to counter crisis*, Press release 18512/2011, 12 December, Brussels.
6. European Bank Coordination (“Vienna”) Initiative (2011) *The Role of Commercial Banks in the Absorption of EU Funds*, Report by the Working Group for discussion at the EBCI Full Forum Meeting, 16-17 March, Brussels.
7. European Bank Coordination (“Vienna”) Initiative (2014) *Vienna Initiative set priorities for 2014*, Press release, 16 January.
8. European Commission (2013a) *Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on programme implementation 2007-2013*, EC REGIO B2 – Evaluation and European Semester, April, Brussels.
9. European Commission (2013b) *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2012*, DG Budget, May, Brussels.
10. European Commission (2013c) *Refocusing EU Cohesion Policy for Maximum Impact on Growth and Jobs: The Reform in 10 points*, updated version of MEMO/13/878, 19 November, Brussels.
11. European Commission (2014a) *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities*, Ref. Ares 401557 - 18/02/2014, Brussels, February.
12. European Commission (2014b) *Promoting inclusive growth*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit E1, Brussels, January.
13. European Commission (2014c) *The Programming Period 2014-2020. Guidance document on monitoring and evaluation European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations*, Evaluation and European Semester, The Evaluation Unit of the Directorate-General for Regional and Urban Policy, March.

14. Florio M., Vignetti S. (2003) *Cost-benefit analysis of infrastructure projects in an enlarged European Union: an incentive-oriented approach*, Report prepared for Evaluation Unit DG Regional Policy, European Commission, Brussels.
15. Georgescu G. (2008) *Determinants of Increasing EU Funds Absorption Capacity in Romania*, Annales Universitatis Apulensis Series Economica, Vol. 2 (10), Oradea.
16. González J. A. (2010) *An Evaluation of EU regional policy. Do Structural Actions crowd out Public Spending?*, Springer Science, November.
17. Hahn J. (2013) *Cohesion Policy is the EU Investment Policy*, OECD Ministerial Meeting, 5 December, Marseille.
18. Katsarova I. (2013) *The (low) absorption of EU Structural Funds*, Library of the European Parliament, 1 October, Brussels.
19. Jedlička J. (2014) *Cohesion Policy and other EU assistance programmes in 2014-2020*, Special Analysis, ERSTE Corporate Banking, UE Office, March.
20. Marzinotto B. (2012) *The Growth Effects of EU Cohesion Policy: a Meta-Analysis*, Bruegel Working Paper no 14, Brussels.
21. Ministry of European Funds (2014a) *Romanian Partnership Agreement for the 2014-2020 Programming Period*, (Official Version), Romanian Government, Bucharest, March.
22. Ministry of European Funds (2014b) *The status of submission and approval of projects, of financing contracts signed and of payments to beneficiaries on 31 December 2013 and on 31 March 2014*, Romanian Government, Bucharest, February and April.
23. Ministry of European Funds, *Operational Programs Implementation Reports*, years 2009-2012, Romanian Government, Bucharest.
24. Ministry of Public Finance (2014) *Convergence Programme*, Romanian Government, Bucharest, April.
25. National Commission of Prognosis, *Projections of main macroeconomic indicators*, for years 2007-2013, Romanian Government, Bucharest.
26. National Bank of Romania, *Balance of Payments and External Debt*, Press releases, December for years 2007-2013, Bucharest.
27. Paliova I., Lybek T. (2014) *Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential!*, IMF Working Paper WP/14/21, February.
28. Piketty T. (2013) *Capital in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
29. Rosenberg C. B., Sierhej R. (2007) *Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States*, IMF Working Paper WP/07/77, April.
30. Tomova M., Rezessy A., Lenkowski A., Maincent E. (2013) *EU governance and EU funds – testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic*

framework, European Economy Economic Paper no. 510, European Commission, December, Brussels.

31. Unguru, M., Ciupagea, C., Turlea, G., Voinescu, R. (2007) – *Impactul fondurilor structurale in Romania: Evaluare cu ajutorul modelului HEROM*, Studiu CEROPE, București.

32. Varga J., in 't Veld J. (2010) *The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis*, European Economy, Economic Paper no 422, European Commission, September, Brussels.

33. Zaman Gh., Georgescu G. (2009) *Structural Funds Absorption: a New Challenge for Romania?*, Journal for Economic Forecasting, vol. 6(1), 2009, p. 136-154, March.

34. Zaman Gh., Cristea A. (2011) *EU Structural Funds Absorption in Romania: Obstacles and Issues*, Romanian Journal of Economics, vol. 32 (1), p. 60-77, June.