

## DIFICULTĂȚI PRIVIND ABSORBȚIA FONDURILOR STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE ÎN ROMÂNIA

Lector dr. **Meral KAGITCI**

E\_mail: meral\_ibraim@yahoo.com

Universitatea "Athenaeum", București

### **Abstract:**

*Absorbția fondurilor structurale și a celor de coeziune este una dintre cele mai dezbătute probleme la ora actuală în UE în ceea ce privește gestionarea macroeconomică și dezvoltarea financiară a Statelor Membre. Această direcție duce la dezvoltarea unor fonduri și a tuturor politicilor structurale și de coeziune care să asigure ajustarea structurală și armonizarea operațiunilor de omogenizare și susținere a standardelor economice ale Statelor Membre. Bugetele de stat trebuie să fie modificate și structurate pentru a asigura cofinanțarea proiectelor pentru care se va aplica, și de asemenea, punerea în aplicare a unei creșteri sustenabile prin alocarea și absorbția fondurilor trebuie avută în vedere.*

**Cuvinte cheie:** fonduri structurale, politica de coeziune, rata de absorbție, programe operaționale.

**Clasificarea Jel:** E22, G31, H12, H19, H43.

### **Introducere**

În ceea ce privește datele puse la dispoziție de către Comisia Europeană, din totalul fondurilor acordate doar 10% sunt concentrate pe partea de coeziune. Acest lucru se datorează în principal faptului că accentul se pune pe ajutorul reciproc și solidaritate, urmărindu-se cum poate fi economia gândită mai bine și cum ar putea aceasta funcționa într-un mod mai flexibil. În actuala dezbateră privind criza europeană, o atenție insuficientă este acordată posibilității de utilizare a resurselor imense ale fondurilor structurale și de coeziune pentru gestionarea și soluționarea crizelor.

### **1. Politica de coeziune**

Fondurile structurale europene reprezintă o posibilitate de stimulare a economiei în vederea unei redresări susținute. Băncile care caută oportunități de investiții, pe de-o parte ar putea beneficia de aceste fonduri, căci ele pot profita de o recuperare a investițiilor și a creșterii, care va determina creșterea cererii pentru

credite în toate sectoarele, iar pe de altă parte, la nivel microeconomic, băncile pot contribui direct la finanțarea proiectelor eligibile pentru fonduri UE. În ceea ce privește prefinanțarea și cofinanțarea în absorbția fondurilor UE, accentul acestei lucrări este pus pe rolul băncilor și modul în care puterea lor influențează o mai bună absorbție a acestor fonduri. Acest lucru este valabil atât pentru funcțiile din segmentul administrativ și de monitorizare cât și pentru funcțiile de selecție a proiectelor. Există trei obiective în cadrul politicii de coeziune 2007-2013: *convergență, competitivitate regională și ocuparea forței de muncă*, precum și *cooperare teritorială*. Pentru perioada 2007-2013 Uniunea Europeană a pus la dispoziția Noilor State Membre 178 miliarde EUR (aproximativ 19% total PIB2010, a se vedea tabelul 1) concentrate în trei instrumente diferite:

- Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), care finanțează:
  - (i) ajutoare directe pentru investițiile în întreprinderi (în special IMM-uri) pentru a crea locuri de muncă durabile;
  - (ii) infrastructuri legate în special de cercetare și inovare, telecomunicații, mediu, energie și transport;
  - (iii) instrumente financiare (fonduri de capital de risc, fondurile de dezvoltare locală, etc.) pentru a sprijini dezvoltarea regională și locală și pentru a favoriza cooperarea între orașe și regiuni;
  - (iv) măsuri de asistență tehnică.
- Fondul Social European (FSE), care urmărește să îmbunătățească ocuparea forței de muncă prin sprijinirea acțiunilor în următoarele domenii:
  - (i) de adaptare a lucrătorilor și a întreprinderilor prin intermediul unor programe de învățare continuă și organizațiile de lucru inovatoare;
  - (ii) accesul la încadrarea în muncă pentru solicitanții de locuri de muncă, a șomerilor, femeilor și a emigranților;
  - (iii) integrarea socială a persoanelor dezavantajate și combaterea discriminării pe piața muncii și
  - (iv) consolidarea capitalului uman prin reforma sistemelor de învățământ.
- Fondul de coeziune (FC) este destinat Statelor Membre al căror venit național brut pe cap de locuitor este mai mic de 90% din media comunitară (aceasta include toate cele zece Noi State Membre) și activitățile financiare din următoarele categorii:
  - (i) rețelele transeuropene de transport;
  - (ii) mediu, inclusiv energia regenerabilă, transportul feroviar și public.

Tabel 1 : Fonduri structurale disponibile pentru noile State Membre față de UE ca un întreg							
Noi State Membre	2007-2013			2010		2011	
	bn EUR	% din 2010 GDP	% din total	bn EUR	% din GDP	bn EUR	% din GDP
Fonduri structurale pentru creștere economică și convergență *							
Bulgaria	6.9	19.3	3.8	1.0	2.9	1.1	3.0
Cehia	26.7	18.3	15.0	3.8	2.6	4.0	2.6
Estonia	3.5	25.0	1.9	0.5	3.5	0.5	3.6
Cipru	0.6	3.7	0.4	0.1	0.5	0.0	3.6
Letonia	4.6	27.7	2.6	0.7	0.5	0.0	0.3
Lituania	6.9	26.7	3.9	1.0	3.9	0.7	4.2
Ungaria	25.3	26.2	14.2	3.6	3.8	1.1	3.9
Malta	0.9	14.5	0.5	0.1	2.1	0.1	2.0
Polonia	67.3	19.0	37.8	9.4	2.7	10.0	2.7
România	19.7	16.0	11.0	3.1	2.5	3.3	2.5
Slovenia	4.2	11.7	2.4	0.6	1.7	0.6	1.7
Slovacia	11.6	17.6	6.5	1.7	2.5	1.8	2.5
Total	178.1	19.0	100.0	25.6	2.7	27.1	2.7
Alte fonduri							
Dezvoltare rurală **	37.6	4.0		5.6	0.6	5.5	0.6
Piscicultură ***	1.4	0.1		0.2	0.0	0.2	0.0
Toate fondurile ****	217.0	23.2		31.4	3.4	32.8	3.3
Bugetul UE	bn EUR	% din 2010 GDP	% din total	bn EUR	% din GDP	bn EUR	% din GDP
Total	975.8	8.0	100.0	141.0	1.2	143.0	1.1
*	346.1	2.8	35.5	49.4	0.4	50.6	0.4
**	96.4	0.8	9.9	14.4	0.1	14.4	0.1
***	4.3	0.0	0.4	0.6	0.0	0.7	0.0
****	446.8	3.7	45.8	64.4	0.5	65.7	0.5

sursă : Comisia Europeană

## 2. Aspecte europene privind absorbția fondurilor structurale și de coeziune

Chiar dacă există sume mari de fonduri disponibile pentru Statele Membre – în special pentru cele din Europa Centrală și de Est – deficiențele de absorbție sunt mai mult decât evidente în România și Bulgaria, cu doar 13% și, respectiv 15%, iar gradul de absorbție a fondurilor din FEDR, FSE și FC, în perspectivele financiare 2007-2013 a fost mobilizat. Aceste rate de absorbție sunt, în realitate, chiar mai mici, odată cu deducerea plăților de avans în numerar atingând un nivel de 3% și respectiv 5% în cele două țări. Datorită faptului că pentru perioada 2007-2009 avansurile în numerar plătite au fost necondiționate și nu au legătură cu punerea în aplicare a progresului proiectelor individuale, aceste cifre arată un progres mai bun în acest tip de implementare a proiectului.

Întârzierile absorbției pentru UE27 în perioada 2007-2013 se datorează faptului că acest cadru financiar multianual este convenit într-o etapă ulterioară, și acest lucru a dus la întâzieri de negociere a cadrelor naționale strategice de referință și a Programelor Operaționale. Dintre aceste programe cele mai multe au fost adoptate în 2007 și doar câteva, la sfârșitul anului 2007. Și în acești termeni, ținând cont, de asemenea, și de natura politicii, primul an al programului va fi cert caracterizat printr-o absorbție lentă.

Mai mult decât atât, datorită începutului întârziat al programelor în perioada 2007-2013 a fost, este și va fi, influențat de criza economică și financiară.

Utilizarea acestor fonduri nu se concentrează în prezent pe resursele de gestionare și soluționare a crizei financiare actuale. Ele ar putea fi utilizate pentru:

- i) contrabalansarea impactului recesiunii asupra consolidării fiscale, dacă țările respective au beneficiat de asistență financiară și sunt, astfel, sub condiții stricte (de exemplu Grecia, Ungaria, Letonia și România), sau contrabalansarea doar pentru a evita utilizarea de asistență financiară (de exemplu, Portugalia și Spania);
- ii) păstrarea la un nivel constant a investițiilor publice în infrastructură, capital uman și de cercetare, având ca rezultat o creștere a producției potențiale, precum și concentrându-se și promovând reformele structurale în țările care sunt sub condiții stricte.

În prezent, fondurile structurale și de coeziune au fost subestimate și, astfel, numerele atribuite acestora sunt lipsite de relevanță. În același timp, fondurile nu au fost utilizate la un potențial deplin din cauza unor probleme de guvernare. Pe baza datelor empirice, efectele pozitive ale transferurilor UE sunt slabe. Acest lucru nu înseamnă neapărat că datele sunt prea mici pentru a face o diferență, dar poate că se datorează absorbției defectuoase și slabe de către statele membre. Această lucrare scoate în evidență necesitatea evidentă ca guvernarea Fondurilor Structurale și de Coeziune trebuie să fie modificată prin revizuirea obiectivelor și metodelor de livrare. În același timp, pentru anumite proiecte fondurile ar trebui să fie supravegheate direct de către Comisia Europeană, cu sprijinul unei agenții executive în vremuri de criză.

Există o sumă totală de 348 miliarde EUR, în temeiul articolului 1B din bugetul UE, care este pusă la dispoziția statelor membre de către CFM pentru perioada 2007-2013. Aceasta reprezintă un procent de 2,8 din PIB-ul UE, în medie, circa 0,4% pentru fiecare an perioada 2007-2013. Astfel din cauza dimensiunii lor, fondurile UE nu sunt un instrument puternic pentru alocarea de resurse, cum este de exemplu bugetul național al unui stat federal. Dar această comparație nu este valabilă, în primul rând din cauza faptului că UE nu este un sistem federal într-un tot, și în al doilea rând deoarece sprijinul pentru coeziune a UE este reprezentat de o sumă mare în comparație cu unele pachete de salvare (cum ar fi pentru Grecia sau Irlanda – 110 miliarde de EUR, respectiv 85 miliarde EUR. Datorită naturii sale, sprijinul Planului Marshall din perioada 1948-1951 a reprezentat doar 2% din PIB-ul țării ce a primit acest ajutor și a fost mecanismul de declanșare în modificarea mediului economiei politice și de a face, astfel, o contribuție semnificativă la creșterea țărilor vest-europene.

Fondurile structurale și de coeziune pot avea un impact mai mare asupra creșterii economice și a convergenței, peste valoarea lor nominală în cazul în care obiectivele și livrarea lor sunt restabilite. Pe baza acordului asupra Programelor Operaționale (PO), toate fondurile sunt pre-locate pentru fiecare țară în funcție de economia, de populația și de suprafața acesteia.

Rata slabă și lentă de absorbție a fondurilor UE este cea mai mare problemă a oricărei țări și se reflectă prin dezvoltarea de credite de angajament și plăți realizate (de exemplu, reste à liquider sau RAL). Există 134 miliarde EUR, necontractate din totalul de 270 miliarde EUR alocate pentru perioada 2007 – 2013 pentru UE27. Comparativ cu perioada 2000–2006, rata de absorbție este în mod clar mai lentă cu aparente întâzieri de un an și acest lucru se datorează:

- i) regulii de relaxare n+2 din 2007, care a fost de ajutor țărilor pentru a nu presiona planificarea și punerea în aplicare a proiectelor finanțate de UE;
- ii) faptului că, în temeiul principiului de co-finanțarea un procent de 20% din costurile totale ale proiectelor trebuie să fie asigurat prin intermediul resurselor interne. În trecut nu foarte îndepărtat, UE nu a acordat nici un interes semnificativ pentru efectele macroeconomice atunci când a fost vorba de fondurile de dezvoltare. În prezent, din cauza faptului că partea de sud a zonei euro se confruntă cu dificultăți și este nevoie de instrumente de politici pentru revigorarea mediului economic, această abordare nu mai este adecvată. De asemenea, sume mari de fonduri structurale și de coeziune neutilizate, pe care unele țări din UE le au la dispoziția lor, ar trebui să fie utilizate în cadrul temporar 2011-2013 al Fondului European de Redresare Economică (FERE). Aceste fonduri ar putea fi administrate de către Comisia Europeană prin sprijinul unei agenții executive similare cu Agenția Executivă Trans-Europeană a Rețelelor de Transport. Chiar dacă există o mențiune a unui grad mai ridicat de absorbție pentru fondurile UE în cadrul programelor de ajustare din Grecia, Letonia și România acest lucru nu este suficient pentru a asigura creșterea economică dorită.

### **3. Aspecte privind fondurile structurale**

Comunitatea Europeană prevede că politica de „coeziune a fost recunoscută ca un instrument-cheie la nivel comunitar, ce contribuie la punerea în aplicare a strategiei pentru creștere și realizarea locurilor de muncă – nu doar pentru că reprezintă o treime din bugetul comunitar, dar și pentru că strategiile concepute la nivel local și regional trebuie să formeze, de asemenea, parte integrantă a celor 33 de părți din efortul de a promova creșterea economică și ocuparea forței de muncă.

Rolul IMM-urilor, necesitatea de a raspunde cerintelor locale abilitate, importanța grupărilor și necesitatea de centre locale de inovare sunt de așa natură încât, în multe cazuri, de asemenea, strategiile trebuie să fie construite de jos, la nivel regional și local”. Al patrulea raport privind formularul de coeziune economică și socială 2007, arată estimările preliminare pentru perioada 2000-2013, care sugerează o creștere a PIB-ului în comparație cu un scenariu de referință, fără politică de coeziune, de aproximativ 3,5% în Grecia, și 3,1% în Portugalia și cele mari pentru noile state membre (2004–2013): 9% în Republica Cehă și Letonia, 8,5% în Lituania și Estonia, 7,5% în România, 6% în Bulgaria și Slovacia și 5,5% în Polonia. În plus, se estimează ca până în 2015 aproximativ de 2 milioane de locuri de muncă suplimentare vor fi generate ca urmare a acestor niveluri de investiții.

Potrivit unuia din *Raporturile Comisiei Europene privind gestiunea bugetară și financiară – Exercițiul financiar 2003*, principalele **Fonduri Structurale Europene** sunt după cum urmează:

- (i) Cel mai mare dintre cele patru fonduri structurale este *Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR)*, care este axat pe monitorizarea financiară a activităților de dezvoltare regională și corectarea dezechilibrelor regionale. Cel mai frecvent este direcționat spre resurse pentru infrastructură de transporturi „serioase” dar în același timp este legat și de alte investiții ce creează profit (pentru a ajuta IMM-urile).
- (ii) *Fondul Social European (FSE)* este menit pentru piața forței de muncă, încurajarea mobilității în rândul factorilor de producție umani și finanțarea diverselor forme de instruire și dezvoltarea forței de muncă.
- (iii) *EAFSG* care se ocupă cu probleme în politica agrară, dar în prezent acest fond se concentrează cu egalizarea diferențelor regionale în producția agricolă (Departamentul de Orientare, cum mai este numit).
- (iv) Dintre cele patru fonduri, cele prezentate mai sus sunt cunoscute sub numele de *fonduri structurale tradiționale*. Al patrulea fondul este *Instrumentul financiar pentru Orientarea Pescuitului (IFOP)*, cu jurisdicție asupra pescăriilor din interiorul UE.

Fondul de Coeziune (FC) a fost stabilit pentru a realiza coeziunea socială și economică în interiorul Uniunii Europene. Astfel, acest fond este destinat doar ajutorării statelor membre care au VNB pe cap de locuitor mai mic de 90%. A fost acordat Greciei, Irlandei, Portugaliei și Spaniei înainte de extinderea din 2004. Cea mai mare parte a acestui fond este concentrată spre transportul și protecția mediului.

În comparație cu resursele din fondurile structurale, care sunt complementare, resursele fondului de coeziune sunt condiționate. Acest lucru înseamnă că, odată ce un stat membru a trecut de 90% din VNB pe cap de locuitor nu mai are dreptul de a primi aceste fonduri. Promovarea de inginerie financiară pentru start-up-uri și microîntreprinderi a fost făcută prin combinarea acestor mecanisme financiare, cu asistență tehnică, granturi, subvenții non-granturi cum ar fi împrumuturi, capital, capital de risc sau garanții: JEREMIE, pentru IMM-uri și micro-credite, și JESSICA, pentru dezvoltare urbană. Asistența financiară va fi acordată numai cu acordul și cooperarea Comisiei Europene și a instituțiilor Grupului Băncii Europene de Investiții și alte instituții financiare internaționale.

### **Programe**

1) *Programul URBACT II* – este conceput pentru perioada 2007-2013 având ca obiectiv principal schimbul de experiență între orașele tuturor statelor membre UE, elementul-cheie fiind cooperarea participanți. Luând în considerare că de la 1 ianuarie 2007, România este stat membru al UE, orașele din țara noastră sunt în măsură să întocmească și să prezinte proiecte pentru a obține finanțare pentru dezvoltarea economică și socială a regiunilor mai puțin norocoase și dezvoltare durabilă în zonele urbane. Programul are un buget de aproximativ 68 milioane EUR. Astfel, în această perspectivă, 10 orașe românești – Alba Iulia, Brașov, Blaj, București (sectorul 2), Iași, Odorheiu Secuiesc, Săcele, Sighișoara, Piatra Neamț și Timișoara – au participat la “Ajutor pentru orașe” – URBACT în perioada 2002-2006, în care un expert a colaborat cu factorii de decizie ai orașului sau municipalității, care au solicitat asistență, ajutându-i să definească și să dezvolte strategii de dezvoltare urbană la diferite niveluri (oraș, cartier / zonă din interiorul orașului). Pentru acest proiect zonele urbane cu mai puțin de 20.000 de locuitori, din noile state membre și orașele din statele membre vechi, în cazuri justificate, au fost considerate eligibile.

2) *MICRO-CREDIT* – a reprezentat o serie de 80 de micro-credite acordate de Oficiul Român de Oportunități de Microcredite (OROM), instituție de microfinanțare care în colaborare cu Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) au semnat un acord de împrumut în valoare de 263.396 EUR, sumă ce a fost acordată înainte ca România să adere la UE, pentru start-up-ul micro-întreprinderilor și companiilor. Din totalul de 80 de micro-credite doar unul a fost de peste 10.000 EUR și 36 dintre ele, cu o valoare totală de 109.449 EUR au fost atribuite în zona de Nord-Vest, și celălalte 44, cu o valoare totală de 153.947 EUR, în regiunea Centrală.

#### 4. Particularitățile cadrului românesc

Există trei mecanisme de transmitere a politicii de coeziune, cu efecte pe termen lung:

- a) creșterea stocurilor și infrastructurii fizice – reprezintă intrarea pentru întreaga activitate productivă;
- b) creșterea stocurilor și a calității capitalului uman prin educație și investiții de formare profesională - este în general un factor eficient de creștere a productivității muncii;
- c) asistență financiară pentru IMM-uri prin stimularea inițiativelor de investiții, cercetare și inovare și de management și marketing, rezultând în sporirea productivității a tuturor factorilor, reducând în același timp costurile de producție și capital. Prin urmare, ne putem explica agregarea măsurilor de coeziune în diverse categorii, cu semnificație economică diferită, care sunt realizate spre a sprijini relevanța celor trei mecanisme de transmisie:

1. Investiții în infrastructura tehnică;
2. Investiții pentru îmbunătățirea capitalului uman;
3. Sprijin financiar direct pentru industrie, servicii și agricultură.

Drept urmare, o distincție posibilă între sursele de finanțare este destul de necesară, ca și operațiune importantă în necesitatea de a accesa și de a absorbi fondurile UE:

- i. transferurile de la UE, sub formă de subvenții pentru autoritățile publice;
- ii. co-finanțare din surse publice și private, așa cum este prevăzut în Tratatul Fondurilor Structurale.

#### 5. Concluzii

Potențialul acestor fonduri nu este folosit la maxim. Acestea ar putea fi folosite pentru a contrabalansa impactul recesiunii, a ține sub control investițiile și creșterea economică, și, în același timp, ar putea fi folosite pentru stimularea necesității de a folosi și de a crește gradul de absorbție al acestor fonduri, deoarece reprezintă un pas foarte mare în direcția cea bună.

*Acknowledgement : Această lucrare a beneficiat de suport financiar prin proiectul "Studii Postdoctorale în Economie: Program de formare continuă a cercetătorilor de elită - SPODE" cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, contract nr. POSDRU/89/1.5/S/61755.*



**SURSE BIBLIOGRAFICE :**

1. Banca Națională a României – [<http://www.bnr.ro>];
2. Barker, D., CEEN Consulting GmbH, „*International Capacity Measurement Questionnaire*”, 3.Viena – 2005, disponibil pe : [<http://ceen-consulting.com>];
3. Bicanic, I., Franicevic, V., „*The Challenges of Real and Subjective Poverty and the Growth of Inequality in the Economies of Southeast Europe in Transition*”, summary published in *Financial Theory and Practice*, 29(1), pp 13-16, 2005;
4. CEROPE, Survey „*Impactul fondurilor structurale în România – evaluare cu ajutorul modelului HEROM*”, disponibil pe: [<http://www.cnp.ro/ro/modelare>];
5. Comisia Națională de Prognoză – [<http://www.cnp.ro>];
6. COM (2006) 281. European Commission, “*The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European Cohesion Policy*”, Fourth Progress Report on Cohesion, p. 8;
7. European Commission, Report on Budgetary and Financial Management- Yearbook - 2003, Disponibil pe: [[http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm)];
8. Ministerul Economiei și Finanțelor, [<http://www.mefromania.ro>];
9. Pylak, C., „*Intelligent Region Management = Intelligent Absorption of EU funds*”, article from *The Romanian Journal of Regional Science*, vol.1, nr. 1, pp. 70-80, 2007;
10. Puigcerver-Penalver, M.-C., „*The Impact of Structural Funds Policy on European Regions! Growth. A Theoretical and Empirical Approach*”, article from *The European Journal of Comparative Economics*, Vol.4, nr.2 (2007), pp 179-208, available on: [<http://eaces.liuc.it>];
11. Simovic,H., „*The European Union Budget*”, review article from *Financial Theory and Practice* (3), pp 245-262, 2005;
12. Susanu, Monica, “*Romanian Pattern in Absorption and Management of European Structural Funds: A Critical Analysis*”, Universitatea "Dunărea de Jos" Galați, Catedra de Finanțe și Eficiență Economică.