

# IMPACTUL FONDURILOR STRUCTURALE ASUPRA ECONOMIEI ROMANIEI

Lect. univ. dr. Cristina BALACEANU  
Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir  
Facultatea de Relații Economice Internaționale

**Abstract:** *The Structural Funds are mainly used for infrastructure development, productive investment, local and regional economic development, improvement of human resources and environmental protection. In principle, the objective of the funds is to promote economic development—meaning boosting growth in the regions in order to ensure real convergence, not simply to subsidize the standard of living. The operating principles governing the use of Structural Funds, which are to ensure that its aims are well respected, include the following: concentration—to ensure that Funds go to the most needy areas and projects, programming—the development of a strategic plan, additionality—this principle attempts to ensure that EU funding is supplementary, as opposed to a replacement of indigenous (national, local, private sector) spending in the recipient economy; partnership—used in the sense of the shared responsibility (co-funding) taken on by the member state or local government, and also the coordination with different sectoral actors, social partners, and the private sector.*

Necesitatea promovării unei dezvoltări echilibrate prin reducerea disparităților dintre diferite regiuni și sprijinirea celor mai puțin dezvoltate în recuperarea diferențelor a fost observată chiar din preambulul Tratatului de la Roma (1957). S-au pus bazele Fondului Social European și a Băncii Europene de Investiții. Alte instrumente au fost create în timp, concomitent construcției europene și creșterii numărului de noi State Membre. Astfel, în 1962, în momentul atingerii unui consens în privința dezvoltării unei politici agricole comune, a fost creat Fondul European pentru Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA). În 1964 a fost împărțit în 2 secțiuni principale - una de Orientare și alta de Garantare - care contribuie la implementarea unei politici susținute de reforme în agricultură și la promovarea unor noi forme de dezvoltare rurală. Urmare a globalizării, regiunile lumii și implicit cele ale UE, se află într-o permanentă competiție în care se implică cu toate resursele materiale, umane și informaționale, ceea ce le diferențiază sub aspect calitativ, cantitativ și structural. Astfel, la nivelul Uniunii Europene, s-a inițiat un program de reducere a disparităților dintre regiunile și statele membre UE, din punctul de vedere al nivelului de dezvoltare și al calității vieții, cunoscut ca politica de coeziune a UE.

Politica regională prin intermediul fondurilor structurale, contribuie la îmbunătățirea standardelor de viață ale populației UE prin creșterea fondurilor publice destinate refacerii, menținerii sau construcției de infrastructuri competitive, în concordanță cu standardele de mediu europene. De asemenea, sunt înființate și sprijinite IMM în parcurgerea primilor ani de existență în zonele aflate în declin economic, sistemele informaționale, noi facilități în domeniul educației, al sănătății, chiar și al petrecerii timpului liber.

Concepută ca o politică a solidarității la nivel european, politica regională se bazează, în principal, pe solidaritate financiară, adică pe redistribuirea unei părți din bugetul comunitar, realizat prin contribuția statelor membre, către regiunile și grupurile sociale mai puțin prospere. Prin fondurile de solidaritate (Fondul de Coeziune și Fondurile Structurale), politica de dezvoltare regională contribuie la finanțarea altor politici sectoriale, cum ar fi politica agricolă, politica socială sau politica de protecție a mediului.

Pentru perioada 2007-2013, politica de regională a Uniunii Europene va avea la dispoziție trei instrumente: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune. Cele trei instrumente vor fi folosite pentru a ajuta la reducerea disparităților de

dezvoltare economică între diversele regiuni ale Uniunii Europene, punându-se accentul pe cunoaștere și inovare, pe crearea de locuri de muncă mai multe și mai bune, cooperare între regiuni și pe transformarea regiunilor în locuri atractive pentru a investi și pentru a munci.

Politica de regională, în noua sa formă, are trei obiective: Convergența (sprijinind regiunile rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării economice), Competitivitate Regională și Ocuparea forței de muncă (sprijinind regiuni, altele decât cele rămase în urmă ca nivel de dezvoltare, pentru atingerea țintelor Agendei Lisabona) și Cooperare Teritorială Europeană (promovând o dezvoltare echilibrată a întregului teritoriu comunitar, prin încurajarea cooperării și schimbului de bune practici între toate regiunile UE). Ultimul obiectiv va avea trei axe de acțiune, și anume: cooperare trans-frontalieră, transnațională și inter-regională.

Figura 1- Reprezentarea grafică a obiectivelor și fondurilor structurale în perioada 2007-2013

Obiective și Fondurile 2007-2013			
Obiective	Fondurile		
Convergență	FEDR	FSE	Fondul de coeziune
Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă	FEDR	FSE	
Cooperare teritorială europeană	FEDR		

Fondurile Structurale nu constituie o sursă unică de finanțare în cadrul bugetului Uniunii ci, fiecare fond acoperă un anumit domeniu specific. Fondurile Structurale nu finanțează proiecte individuale separate. Ele finanțează programe de dezvoltare regională multianuale realizate în parteneriat de către regiuni, State Membre și Comisie, pe baza orientării propuse de Comisie pentru întreaga Uniune Europeană.

Ajutorul structural reprezintă efectiv, în acest fel, o valoare adăugată pentru teritoriile eligibile; statele membre sunt obligate să mențină angajamentele financiare la același nivel la care se aflau la începutul perioadei de programare. România va beneficia de fonduri structurale de circa 28-30 miliarde de euro din partea UE în perioada 2007-2013, partea destinată agriculturii și dezvoltării rurale fiind de 11 miliarde euro, iar partea alocată sub forma fondurilor structurale fiind de 17 miliarde euro. Procentul minim de cofinanțare este de 85% pentru FEDR pentru cheltuieli eligibile și 80% pentru FC - cofinanțare cheltuieli neeligibile. Astfel, 8,5 milioane de euro vor trebui cheltuiți zilnic, după 1 ianuarie 2007. România trebuie să aibă în perioada 2007-2013 o rată de absorbție a fondurilor comunitare (fonduri structurale, regionale, pentru agricultură, alte fonduri, totalizând aproape 33 mld euro) de peste 25%, pentru a depăși contribuția sa la bugetul comunitar de 8 mld euro în aceeași perioadă. În acest sens, România trebuie să-și pună la punct politicile publice și planificarea bugetară multianuală, pentru a spori capacitatea de cofinanțare și pentru a îmbunătăți rata de absorbție a fondurilor comunitare. În utilizarea fondurilor structurale este urmarită reducerea decalajelor de dezvoltare între regiuni și între România și media UE. Pentru a asigura dezvoltarea la nivel național este necesară crearea unor centre de dezvoltare, cu efect de antrenare. În prezent, PIB/loc în România se situează la un nivel de 1/3 din media UE. Se apreciază că, în condițiile unui ritm de creștere economică de 5% pe an, nivelul PIB/loc va deveni comparabil cu cel comunitar în perioada 2030-2035.

Unul dintre numeroasele avantaje ale aderării României la Uniunea Europeană este posibilitatea de a accesa fonduri structurale, instrumente financiare menite să acționeze pentru

eliminarea disparităților economice și sociale între diferite regiuni. Astfel, absorbția celor peste 30 de miliarde de euro destinate României în perioada 2007-2013 are un rol decisiv asupra procesului de integrare a țării noastre.

Absorbția integrală a fondurilor europene ar permite României să înregistreze, în 2013, un ritm de creștere a PIB cu 15% mai mare decât în cazul absenței acestora. O altă consecință a absorbției fondurilor europene ar fi reducerea șomajului la circa 5%, față de 10%-12% în cazul lipsei finanțărilor. Domenii precum infrastructura, educația, sănătatea, dezvoltare locală și întreprinderi mici și mijlocii vor cunoaște o creștere substanțială. De asemenea, aceste fonduri pot fi folosite pentru sprijinirea măsurilor de ocupare a forței de muncă și dezvoltarea resurselor umane. Tot în cazul în care România va reuși să contracteze integral sumele alocate de UE, veniturile bugetare se vor situa la un nivel înalt, ceea ce va conduce la menținerea unor deficite bugetare mai scăzute, în pofida cheltuielilor prevăzute pentru co-finanțarea proiectelor europene. Astfel, în cazul în care România ar absorbi în acest an integral fondurile UE, deficitul bugetar ar urma să fie de aproximativ 2,2% din PIB.

În situația instalării unei stări de instabilitate economică și politică în România, există riscul ca o parte din fondurile europene să nu fie absorbite. Mai mult decât atât, există riscul ca România să contribuie la bugetul Uniunii Europene cu sume mai mari decât cele pe care le primește înapoi. Statistica arată că statele care au aderat la UE în mai 2004 nu au depășit un grad de absorbție mai mare de 10% din fondurile structurale până la sfârșitul anului 2006. Astfel, așteptările Ministerului Economiei și Finanțelor pentru un nivel de absorbție a fondurilor europene mai mare de 10% în primii ani de la aderare sunt nerealiste. Cert este că o rată de absorbție de sub 40% a fondurilor europene transformă țara noastră într-un contribuitor net la bugetul Uniunii.

Motivele încetinerii procesului de absorbție sunt, pe de o parte birocrăția excesivă care a dus la întârzierea aprobării programelor cadru, întreaga procedură de alocare și cheltuire a fondurilor structurale fiind foarte greoaie. Cu toate acestea, fondurile nu se pierd dacă ținem seama de faptul că mecanismul de decontare este pe bază de tranșe, iar acestea sunt foarte mari. De exemplu, un proiect care ajunge la 25 de milioane de euro are o primă tranșă decontată de aproximativ 4, 5 milioane de euro, care și ea vine la o perioadă destul de mare după semnarea contractului de execuție; dacă luăm în considerare costul de oportunitate, România pierde nouă milioane de euro pe zi prin neutilizarea integrală a banilor din sursele europene. Cel mai relevant exemplu de pierdere a fondurilor europene este situația din agricultură. Cele 440 de milioane de euro pe care fermierii români ar trebui să le primească în anul 2007 de la bugetul UE, prin schema de plăți directe pe suprafață, ar putea fi pierduți, nu numai pentru că din cei 1,5 milioane de posibili beneficiari au depus cereri doar 700.000 de persoane, dar există și riscul activării clauzei de salvagardare pentru agricultură de către Comisia Europeană. Aceasta permite Bruxelles-ului să suspende 25% din alocarea financiară pe 2007 pentru plățile directe, întrucât în raportul de țară din 26 septembrie se specifică clar că Agențiile de plăți care gestionează fondurile europene destinate fermierilor trebuie să funcționeze.

Pe de altă parte, pentru a putea calcula cu adevărat gradul de absorbție a fondurilor structurale trebuie ținut cont de regulile Uniunii Europene, și nu de structura unui discurs politic. Una dintre cele mai cunoscute astfel de reguli se numește „n+3”. Aceasta prevede că fondurile alocate pe un program în anul „n” trebuie consumate până în anul „n+3”. Regula se aplică la nivelul Programelor Operaționale, și nu la nivelul proiectelor, pentru toate cele trei fonduri europene - FEDR, FSE și FC. Important de menționat este că suma necheltuită în această perioadă de trei ani se pierde. România, Bulgaria și statele membre aderente în 2004 beneficiază de regula „n+3” în perioada 2007-2010, în timp ce toate celelalte țări trebuie să facă față regulii „n+2.” Astfel, la finele anului 2010 vom putea spune ce s-a cheltuit și ce nu pe baza unei analize a specialiștilor europeni de pe urma căreia este posibilă chiar realocarea pe axe a fondurilor, cel puțin la nivelul programelor operaționale.

Faptul că la un an de la aderare românii pot depune proiecte numai pe câteva axe ale programelor operaționale sectoriale trage, totuși, un semnal de alarmă asupra obiectivului final al implementării fondurilor europene, respectiv creșterea gradului de coeziune între economia României și cea a Uniunii Europene. Una dintre problemele principale pentru care se îngreunează implementarea fondurilor este redactarea ghidurilor solicitantului, modificate de mai multe ori în timpul licitațiilor de proiecte, iar acest lucru îl bulversează pe potențialul beneficiar. Ele ar trebui discutate în mod real cu toți factorii implicați, și nu doar postate pe site-urile ministerelor înainte de a fi publicate în mod oficial. O altă problemă este întreg mecanismul de evaluare și aprobare ale unui proiect. De exemplu,

cererile de finanțare care au doar Proiect Tehnic primesc răspunsul în șase luni, iar cele care au și Studiu de Fezabilitate, îl primesc într-un an. După această perioadă urmează cei doi ani de implementare. Este un mecanism anevoios, care sperăm că va fi scurtat, măcar în privința termenelor pentru soluționarea contestațiilor firmelor participante la licitații. O ultimă problemă gravă este capacitatea instituțională a Autorităților de Management, a Organismelor Intermediare și, în special, a beneficiarilor. Sunt puțini specialiști instruiți în acest sens, pentru a se putea descurca în hățișul birocratic importat odată cu banii Uniunii Europene.

Creșterea nivelului de absorbție a fondurilor europene trebuie să reprezinte o prioritate pentru Guvern în perioada imediat următoare. Altfel, România este pe punctul de a pierde cațiva ani pe drumul integrării europene, timp în care decalajul care ne separă de celelalte state din UE va crește, în loc să se diminueze ca urmare a irosirii banilor din fondurile comunitare din cauza disfuncționalităților din administrație.

Ca urmare a generalizării întârzierilor inserției fondurilor în Europa de Est, comisarul european pentru programare financiară și buget, Dalia Grybauskaitė, cu ocazia unei conferințe de presă, a afirmat că este îngrijorată cu privire la ritmul lent ce caracterizează absorbția fondurilor europene de către noile membre ale Uniunii Europene din Europa Centrală și de Est, referindu-se la 12 state, majoritar ex-comuniste, ce s-au alăturat blocului european în 2004 și 2007. Oficialul european arată că statele devenite recent membre ale UE au obligația, nu doar plăcerea de a primi fonduri, de a le folosi corect și la timp, precizând că multe state devenite recent membre ale Uniunii nu au ridicat încă nici 20%-30% din fondurile alocate lor în bugetul 2000-2006. Pentru utilizarea fondurilor structurale - destinate proiectelor de întrajutorare regională - în valoare de 15,5 miliarde euro (24 miliarde dolari), există un termen limita, stabilit pentru sfârșitul anului 2008. Acest termen limită se referă la bugetele la care au fost eligibile aceste state în perioada 2004-2006. Pentru utilizarea fondului de coeziune, în valoare de 8,5 miliarde euro, menit a finanța proiecte de infrastructura de mari dimensiuni, termenul limita a fost stabilit pentru anul 2010.

#### **Bibliografie:**

1. Bălăceanu, Cristina, *Mecanisme fundamentale ale Pieței Unice Europene*, Editura Pro Universitaria, București, 2008;
2. Coșea, Mircea, *Economia Integrării Europene*, Editura Pro Universitaria, București, 2007;
3. Diaconescu, M., *Economie europeană. Fundamente și etape ale construcției europene*, București, Editura Uranus, 2004;
4. European Commission, *Investing in our common future, The budget of the European Union*, 2007;
5. European Commission, *Serving the people of Europe, What the European Commission does for you*, 2007.