

**POLITICA DE COEZIUNE A UNIUNII EUROPENE.
ROMÂNIA – PRINTRE PRINCIPALII BENEFICIARI POTENȚIALI DE
FONDURI**

**EU COHESION POLICY. ROMANIA – A MAJOR POTENTIAL RECIPIENT OF
FUNDS**

Virginia Câmpeanu*

Institutul de Economie Mondială – Academia Română, București, România

Rezumat

Obiectivul acestei lucrări de cercetare este analiza politicii de coeziune pentru dezvoltarea regională a Uniunii Europene (UE) în dinamica sa, a determinantilor de lungă durată și conjuncturali, precum și a rezultatelor recente și a priorităților viitoare. Abordarea noastră pornește de la argumentarea necesității unei politici de dezvoltare regională UE și a criteriilor de alocare a fondurilor de investiții regionale, cu reliefaarea locului României în clasificarea regiunilor. Partea a doua analizează politica de coeziune, cu obiectivele și realizările pe domenii în exercițiul financiar 2007-2013. Se evidențiază impactul crizei economice și financiare globale asupra reformei politicii de coeziune (2014) și condiționalitățile instituite. În ultima parte sunt analizate prioritățile de finanțare a politicii de coeziune pentru 2014-2020 în contextul Strategiei UE 2020, poziția României ca beneficiar major de fonduri comparativ cu alte state membre, precum și măsurile de sprijin inițiate de Comisia Europeană (DG Regio) pentru țările care întâmpină greutăți în accesarea fondurilor, inclusiv pentru România.

Cuvinte-cheie: dezvoltare regională, politica de coeziune, fonduri europene de investiții, UE, România
Clasificare JEL: R58, R53, R51, P52

Abstract

The objective of this research paper is to analyze the cohesion policy for regional development of the European Union (EU), with its dynamics, long-term and cyclical determinants, and its recent results and future priorities. Our approach starts with the argumentation of the need for a regional development policy at the EU level, as well as for defining the criteria underlying the allocation of regional investment funds, and highlights Romania's ranking within the regions. The second part examines the EU cohesion policy, alongside its objectives and achievements by domains for 2007-2013. It shows the impact of the global economic and financial crisis on the Cohesion Policy Reform (2014) and the established conditionalities. Finally, the last part outlines the funding priorities of the Cohesion Policy for 2014-2020 based on the EU 2020 Strategy, as well as Romania's position as a main recipient of funds compared with other Member States, and the support measures initiated by the European Commission (DG Regio) for countries with difficulties in accessing funds, including Romania.

Key words: regional development, cohesion policy, European investment funds, EU, Romania
JEL Classification: R58, R53, R51, P52

* Autor de contact: Prof. dr. Virginia Câmpeanu, e-mail: virginiacampean@gmail.com

1. Introducere

De ce o politică de coeziune?

Politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene (UE), denumită și politica de coeziune, a fost inițiată cu scopul declarat de a spori bunăstarea economică a regiunilor din UE și, de asemenea, de a elimina disparitățile regionale (Eurostat, 2017).

Necesitatea unei politici de coeziune la nivelul Uniunii Europene se poate exprima într-un singur cuvânt: diversitate. Diversitatea este poate una dintre principalele trăsături ale Uniunii Europene care se manifestă prin mari diferențe între statele membre, între regiunile Uniunii Europene și între regiunile fiecărui stat membru în plan economic, social, dar și teritorial.

Relevante în acest sens sunt comparațiile între statele membre (SM) și între regiunile UE, în funcție de doi principali indicatori: PIB/locuitor (PCS)¹ și rata de angajare a forței de muncă (Tabelul 1 și Tabelul 2).

Tabelul 1: Diferențe între statele membre ale Uniunii Europene în plan economic și social

Indicatori	U.M.	SM pe primul loc (A)	SM pe ultimul loc (B)	Raportul A/B
PIB/locuitor (în 2014, PCS)	% din media UE-28	266 Luxemburg	47 Bulgaria	5,7
Rata de angajare a forței de muncă (în 2015)	%, vârsta 20-64 ani	80,5 Suedia	54,9 Grecia	1,5

Notă: SM = state membre.

Sursa: Reprezentare a autorului pe baza datelor EC (2016a) și Eurostat (2017).

Tabelul 2: Diferențe în plan teritorial între regiunile* Uniunii Europene

Indicatori	U.M.	Primele 10% dintre regiuni* (A)	Ultimul loc în ierarhia regiunilor* (B)	Raportul A/B
PIB/locuitor (în 2014, PCS)	% din media UE-28	180,3	47,5	3,8
Rata de angajare a forței de muncă (în 2015)	%, vârsta 20-64 ani	81,1	51,0	1,6

Notă: * Primele/ultimele 10% din populația UE în ierarhia celor 276 de regiuni (NUTS2).

Sursa: Reprezentare a autorului pe baza datelor EC (2016a) și Eurostat (2017).

Analiza comparativă a țărilor membre, dar și a regiunilor UE, conform mai multor indicatori macroeconomici de performanță (EC, 2016b), conduce la câteva concluzii.

- Există disparități enorme între cele mai bogate regiuni (ca de ex. Luxemburg și centrul Londrei) și cea mai săracă regiune (Bulgaria).
- Pe grupuri de țări, cele mai ridicate niveluri ale PIB/locuitor (PCS) se înregistrează în țările scandinave, Olanda, Germania și parțial Italia, iar cele mai scăzute în țările central și est-europene.

¹ PCS = Paritatea puterii de cumpărare standard.

- Cele mai mari rate ale șomajului se înregistrează în Spania, Portugalia, Grecia, sudul Italiei și statele baltice, în general statele cele mai afectate de criza economică și financiară globală a anilor 2008-2013; pe de altă parte, cele mai scăzute rate ale șomajului se înregistrează în Austria și parțial în Germania.

- Rata educației terțiare (studii superioare) este cea mai ridicată în Marea Britanie, Irlanda, Finlanda, iar cea mai scăzută în Portugalia, sudul Italiei și România.

Experții Comisiei Europene (EC, 2016a) consideră că disparitățile între regiuni pun în pericol două politici fundamentale ale Uniunii Europene în materie de creștere economică, și anume Piața internă și Uniunea monetară. Prin politica de coeziune, Uniunea urmărește în special reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni prin sprijinul acordat cu prioritate regiunilor defavorizate.

Criteriile de alocare a fondurilor de investiții regionale

Fondurile de investiții sunt alocate în mod diferit între regiuni, în funcție de gradul de dezvoltare a acestora. Astfel, regăsim 3 grupe de regiuni, definite ca: a) regiuni „mai dezvoltate”, cu PIB/locuitor (PCS) de peste 90% din media UE; b) regiuni „în tranziție” (cu 75-90% din media PIB/locuitor); și c) regiuni „mai puțin dezvoltate” (sub 75% din media PIB/locuitor a UE). Totodată, sunt alocate fonduri suplimentare prin Fondul de Coeziune statelor membre cu un venit brut/locuitor de sub 90% din media Uniunii Europene.

În alocarea fondurilor s-a dat prioritate regiunilor cu un nivel de dezvoltare sub media UE, astfel că peste 50% din fondurile pentru dezvoltare regională constituie alocări pentru cel mai puțin dezvoltate regiuni, cu un PIB/locuitor mai mic de 75% din media UE.

România inclusă în regiunile desemnate ca „mai puțin dezvoltate” din UE

Din analiza celor 17 zone din Uniunea Europeană desemnate ca mai puțin dezvoltate (sub 75% din media PIB/locuitor a UE) rezultă următoarele:

- 4 țări sunt considerate în întregime ca regiuni mai puțin dezvoltate, și anume Croația și 3 țări baltice: Estonia, Letonia și Lituania;
- 7 țări central și est-europene sunt de asemenea asimilate regiunilor mai puțin dezvoltate, dar capitalele sau anumite zone ale acestora sunt exceptate de la statutul de „mai puțin dezvoltate”, având un PIB/locuitor ce depășește media UE. Din acest grup de 7 țări fac parte **România**, R. Cehă și Slovacia (unde capitalele sunt exceptate), precum și Bulgaria, Ungaria, Polonia și Slovenia (unde este exceptată câte o regiune);
- 6 țări dezvoltate din Uniunea Europeană au câte una sau mai multe regiuni desemnate ca mai puțin dezvoltate: Franța, Grecia, Italia, Portugalia, Spania și Marea Britanie.

2. Politica de coeziune – principala politică de investiții a UE-28

Politica de coeziune a Uniunii Europene își are rădăcinile chiar în Tratatul de la Roma (1957) de stabilire a Comunității Economice Europene. În preambulul Tratatului se stipulează necesitatea „întăririi unității statelor membre și asigurarea dezvoltării armonioase a acestora prin reducerea diferențelor existente între diferitele regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor defavorizate”.

Ulterior, după extinderea Uniunii Europene la 28 de state membre, pentru întărirea coeziunii economice, sociale și teritoriale a Uniunii Europene, Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (Art. 174) a stabilit, ca obiectiv general, reducerea disparităților între nivelurile de dezvoltare din diferite regiuni și a rămânerii în urmă a celor mai puțin dezvoltate regiuni și insule, o atenție specială acordându-se zonelor rurale, zonelor afectate de tranziția industrială și regiunilor care suferă din cauza problemelor severe și permanente, naturale și demografice.

Politica de coeziune este o politică de investiții pe perioade programate, de 7 ani, care se adresează tuturor regiunilor și orașelor Uniunii Europene, cu populație între minim 800.000 de locuitori și maxim 3 milioane de locuitori, clasificate potrivit NUTS2 (Caseta 1). În prezent, Uniunea Europeană cuprinde 276 de regiuni (NUTS2).

Caseta 1: Principii pentru determinarea regiunilor din statele membre ale UE-28

Unitățile teritoriale ale UE-28 au fost clasificate în scopuri statistice de către Eurostat, în funcție de mărimea populației, stabilind praguri minime și maxime pentru fiecare dintre următoarele categorii (*Nomenclature des Unités territoriales statistiques-NUTS*)*:

NUTS 1: cu o populație între minim 3 milioane și maxim 7 milioane de locuitori;

NUTS 2: cu o populație între minim 800.000 și maxim 3 milioane de locuitori;

NUTS 3: cu o populație între minim 150.000 și maxim 800.000 de locuitori;

Din motive practice, clasificarea NUTS este făcută după un criteriu normativ, în funcție de diviziunile administrative aplicate în statele membre. Totodată, clasificarea NUTS favorizează unitățile geografice, considerate în mod normal mai potrivite pentru orice indicator statistic, decât unitățile geografice specifice unor domenii de activitate.

Menționăm că, deși toate statele membre beneficiază de alocările bugetare ale UE pentru politica de coeziune, unele state sunt net contribuitoare la acest buget, iar altele net beneficiare. Dar, potrivit unei evaluări *ex post* a programelor politicii de coeziune din perioada 2007-2013, toate statele membre câștigă, chiar și cele net contribuitoare la finanțare, deoarece veniturile generate de investiții în regiunile mai puțin dezvoltate și în tranziție conduc la creșterea importurilor țărilor sprijinite, cu precădere din țările dezvoltate, membre ale Uniunii Europene (EC, WP1).

2.1 Obiective și realizări ale politicii regionale în perioada 2007-2013

Obiective

Scopul politicii de coeziune este sporirea bunăstării regiunilor din Uniunea Europeană, creșterea competitivității acestora și promovarea cooperării teritoriale, prin dezvoltare economică și crearea de noi locuri de muncă. Pentru atingerea acestor ținte, în perioada 2007-2013, ca și în exercițiul financiar anterior, au fost stabilite *trei obiective*:

- *Convergență*, în baza căruia cele mai sărace țări membre și regiuni (cu un PIB/locuitor mai mic de 75% din media UE) sunt eligibile să atragă circa 82% din fondurile europene (în perioada 2007-2013).
- *Competitivitate regională și angajarea forței de muncă*. Pentru acest obiectiv sunt eligibile la finanțare toate regiunile din UE care nu sunt acoperite de primul obiectiv (convergența) sau de asistență tranzitorie.
- *Cooperare teritorială europeană*. Pentru acest obiectiv se alocă circa 2,5% din fondurile disponibile.

Cu alte cuvinte, obiectivele politicii de coeziune se referă la eliminarea disparităților economice, sociale și teritoriale care există între regiunile Uniunii, la restructurarea zonelor industriale în declin și diversificarea zonelor rurale care au condus la declinul agriculturii. Totodată, politica de coeziune are un rol important în rezolvarea unor mari provocări ale viitorului, și anume schimbările climatice, disponibilitățile de energie și globalizarea.

Rezultate ale aplicării politicii de coeziune în 2007-2013

Cu toate că în exercițiul financiar 2007-2013 a existat o mare piedică pentru îndeplinirea acestor obiective, și anume criza economică și financiară globală (2008-2013), rezultatele aplicării politicii de coeziune s-au concretizat în crearea de noi locuri de muncă, sprijinirea IMM, consolidarea cercetării-inovării, îmbunătățirea mediului, modernizarea transportului și creșterea capacității de producție a energiei din surse regenerabile (Tabelul 3).

Mai mult, experții Comisiei Europene consideră că politica de coeziune a atenuat efectele negative ale crizei economice și financiare globale asupra regiunilor și orașelor Uniunii, prin sprijinul acordat investițiilor publice și prin implementarea flexibilă a investițiilor UE, concretizată în reprogramarea fondurilor² și creșterea ratei de cofinanțare a UE în țări, precum Cipru, Grecia, Ungaria, Irlanda, Portugalia și **România**. Potrivit unui studiu de impact al crizei asupra politicii de coeziune (EC, 2015a), *în absența politicii de coeziune, investițiile publice, atât de necesare, din statele membre mai puțin dezvoltate ar fi înregistrat o scădere cu încă 45% în perioada de criză*.

² Reprogramare negociată la Consiliu și cunoscută ca „n+2”, prin care la termenul final din exercițiul financiar 2007-2013 se adaugă 2 ani în care fondurile europene de investiții regionale mai pot fi accesate de unele țări membre. De acest sprijin a beneficiat și România, astfel încât la sfârșitul anului 2015 gradul de absorbție a fondurilor a fost de 80%.

Tabelul 3: Principalele realizări ale politicii de coeziune a UE, pe domenii, în 2007-2013

Domeniu	U.M.	Rezultat
1. Crearea de locuri de muncă și creștere economică		
• Noi locuri de muncă	nr.	1.000.000
• Creșterea PIB/locuitor în cele mai sărace regiuni ale UE comparativ cu media UE	% din media UE	62,7 (2010) / 60,5 (2007)
2. Investiții în oameni		
• Acțiuni de sprijinire a accesului la locuri de muncă în decurs de 6 luni (2007-2010)	nr.	2.400.000
• Participanți la Fondul Social European (FSE)	nr./an	15.000.000
3. Sprijinirea întreprinderilor		
• Proiecte implementate de IMM cu sprijinul investițiilor directe	nr.	400.000
• Start-up-uri cu sprijin financiar	nr.	121.400
4. Consolidarea cercetării și inovării		
• Proiecte de cercetare sprijinite financiar	nr.	94.955
• Proiecte de cooperare sprijinite	nr.	33.556
• Noi locuri de muncă create pe termen lung în cercetare	nr.	41.600
• Mai mulți cetățeni UE acoperiți de conectivitate în bandă largă	nr.	+ 8.300.000
5. Îmbunătățirea mediului		
• Cetățeni beneficiari ai modernizării sistemelor de aprovizionare cu apă	nr.	6.000.000
• Cetățeni beneficiari ai proiectelor de canalizare	nr.	6.800.000
• Suprafață reabilitată	km ²	1.100
6. Modernizarea transportului și producția de energie		
• Capacitate suplimentară a producției de energie din surse regenerabile	MW	3.855
• Drumuri construite	km	4.900
• Drumuri modernizate	km	28.500
• Căi ferate construite	km	1.100
• Căi ferate modernizate	km	4.000

Sursa: Reprezentare a autorului pe baza EC Regional Policy.

2.2 Dinamica politicii de coeziune a UE la orizontul anului 2020

Din analiza politicii de coeziune începând cu anul 2007 până în prezent a rezultat că se poate vorbi despre o dinamică a acesteia, care a evoluat în concordanță cu strategiile de dezvoltare ale Uniunii Europene (după anul 2010) și cu măsurile de contracarare a efectelor crizei globale din anii 2008-2013. Mai mult, în anul 2016, la jumătatea mandatului pentru exercițiul financiar 2014-2020, Directoratul General pentru politica regională și urbană (DG Regio) din cadrul Comisiei Europene a elaborat un Plan strategic pentru perioada 2016-2020 (Ares, 2016).

Reformă, noi obiective și condiționalități în perioada 2014-2020

După lansarea Strategiei Europa 2020 (în anul 2010), politica de coeziune a Uniunii Europene realizează obiectivele Strategiei Europa 2020, având ca scop asigurarea cadrului de investiții necesare pentru îndeplinirea celor *cinci obiective* ale Strategiei, în vederea creșterii economice inteligente, durabile și favorabile incluziunii în UE (Caseta 2). Menționăm că, în cele cinci domenii, fiecare stat membru a adoptat propriile obiective naționale.

Casetă 2: Obiectivele Strategiei Europa 2020

1. *Ocuparea forței de muncă:*
 - 75% dintre persoanele cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 de ani să fie încadrate în muncă
2. *Cercetare și dezvoltare:*
 - 3% din PIB la nivelul UE să fie investit în C&D
3. *Schimbări climatice și durabilitate energetică:*
 - reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu 20% (față de 1990)
 - 20% din energie din surse regenerabile
 - creșterea eficienței energetice cu 20%
4. *Educație:*
 - reducerea ratei abandonului școlar timpuriu sub 10%
5. *Combaterea sărăciei și excluziunii sociale:*
 - scăderea numărului de persoane aflate în sau expuse riscului de sărăcie și excluziune socială cu cel puțin 20 de milioane

Sursa: Prezentare a autorului pe baza EU Strategy 2020.

Schimbări în politica de coeziune au indus și efectele negative ale crizei economice și financiare globale (2008-2013). Astfel, *reforma din anul 2014*, cu noutățile introduse în politica dezvoltării regionale, a avut ca scop îmbunătățirea calității cheltuirii fondurilor, fiind concretizată în concentrarea pe obiective tematice, impunerea unor condiționalități *ex ante*³ și a mecanismelor de măsurare a performanței. Reforma politicii de coeziune a inclus totodată condiționalități macroeconomice, menite să operaționalizeze bugetul final al UE pentru perioada 2014-2020 și să sprijine reforma UE în toate regiunile. Într-un document de lucru al Comisiei Europene (EC, 2015a) sunt sintetizate legăturile între noua politică de guvernanță economică a UE și politica de coeziune, care includ:

- concentrarea tematică asupra priorităților esențiale ale progresului UE;
- legături mai puternice cu Semestrul european și recomandările specifice fiecărei țări; și
- condiționalități *ex ante* pentru a asigura cadrul potrivit pentru investițiile din politica de coeziune.

3. Priorități de finanțare a politicii de coeziune în perioada 2014-2020

3.1 Priorități în funcție de nivelurile de dezvoltare a regiunilor

Pentru atingerea obiectivelor politicii de coeziune în perioada 2014-2020 și aplicarea măsurilor de politică de coeziune în statele membre ale UE, au fost alocate fonduri de circa 352 miliarde de euro (32,5% din bugetul total al UE). După revizuirea acestei politici și elaborarea în anul 2016 a unui Plan strategic al Directoratului General pentru politica regională și urbană 2016-2020 (Ares, 2016), suma inițială a fost majorată la 356,5 miliarde de euro (Figura 1).

³ Condiții prelabile menite să garanteze eficacitatea și eficiența investițiilor cofinanțate prin fondurile europene.

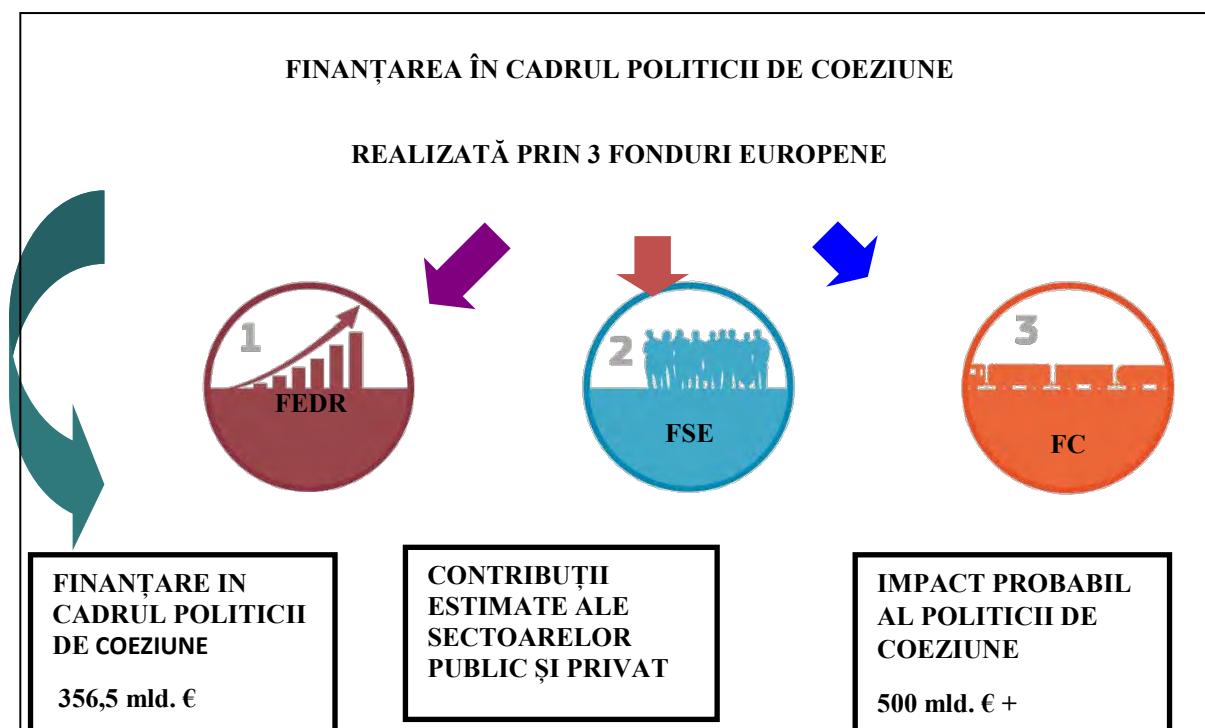
În cadrul politicii de coeziune, finanțarea regiunilor din statele membre în actualul exercițiu financiar se realizează prin trei fonduri europene: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune (FC). Toate regiunile Uniunii Europene beneficiază de finanțarea investițiilor, cu diferențieri în funcție de nivelul de dezvoltare.

Astfel, *regiunile mai puțin dezvoltate*, cu un PIB/locuitor (PCS) mai mic de 75% din media UE-27, au fonduri alocate de circa 182 miliarde de euro, echivalentul a peste jumătate din bugetul pentru dezvoltare regională. De aceste sume beneficiază 27% din populația UE.

Regiunile în tranziție, cu un PIB/locuitor (PCS) de 75-90% din media UE-27, au alocate fonduri de investiții de 38 miliarde de euro (10,7%), de care beneficiază 12% din populația UE.

Pentru *regiunile dezvoltate*, cu un PIB/locuitor (PCS) de peste 90% din media UE-27, se alocă 57 miliarde de euro, de care beneficiază 61% din populația UE.

Figura 1: Fondurile europene de finanțare a politicii de coeziune, generatoare de creștere economică și locuri de muncă, în 2014-2020



Notă: FEDR = Fondul European de Dezvoltare Regională; FSE = Fondul Social European; FC = Fondul de Coeziune.

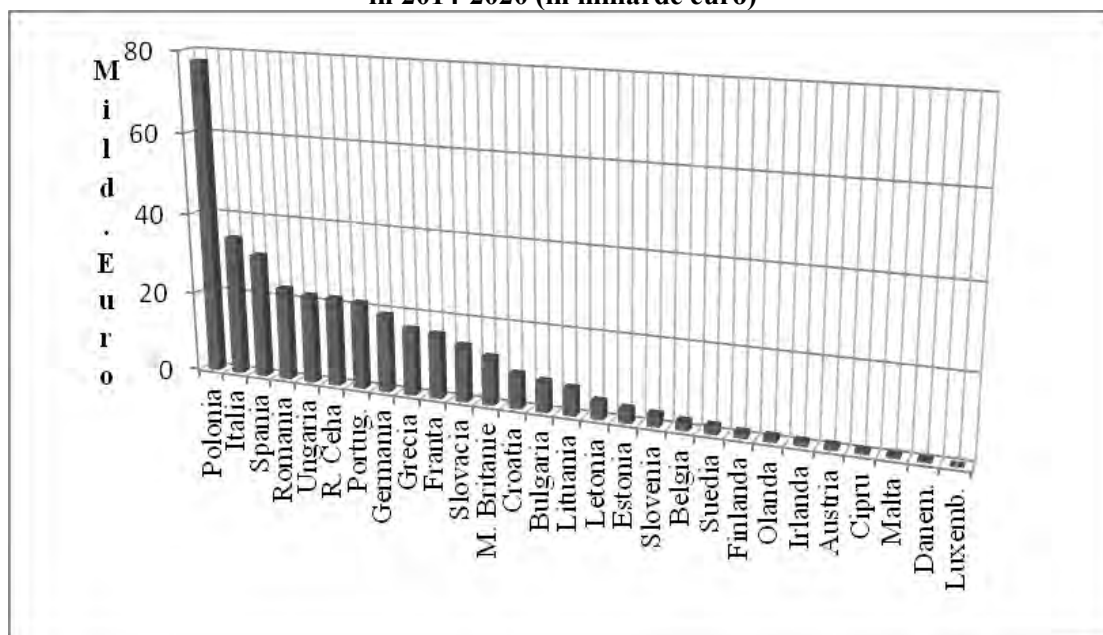
Sursa: Adaptare a autorului după CE (2017).

România printre principalii beneficiari potențiali⁴

Potrivit datelor publicate de Comisia Europeană (CE, 2017), alocațiile UE aferente politicii de coeziune pentru statele membre în perioada 2014-2020 variază între minim 0,1 miliarde de euro (Luxemburg) și maxim 77,6 miliarde de euro (Polonia) (Graficul 1).

⁴ În accepțiunea noastră, beneficiarii potențiali se referă la nivelul alocațiilor de fonduri, spre deosebire de beneficiarii reali care se referă la gradul de absorbție a fondurilor.

Graficul 1: Alocările financiare ale UE aferente politicii de coeziune pentru fiecare stat membru, în 2014-2020 (în miliarde euro)



Sursa: Reprezentare a autorului pe baza datelor oficiale ale CE (2017).

Între primele 6 state membre cu cele mai mari alocări, **România** se situează pe locul 4 (23 miliarde de euro), fiind depășită numai de Polonia, Italia și Spania. Acestor 6 state membre li s-au alocat fonduri de finanțare a investițiilor ce reprezintă 60% din bugetul total pentru politica de coeziune a UE în actualul exercițiu financiar pe 7 ani.

Menționăm că 4 dintre cele 6 state membre sunt țări central și est-europene, **România** situându-se pe locul doi după Polonia, respectiv: Polonia (77,6 miliarde de euro), România (23 miliarde de euro), R. Cehă și Ungaria (cu 21,9 miliarde de euro fiecare).

3.2 Priorități în funcție de obiective tematice

Politica de coeziune a UE pentru exercițiul financiar 2014-2020, care acoperă toate cele 276 de unități teritoriale NUTS 2 cu 800.000-3 milioane locuitori (vezi Caseta 1), a stabilit 11 obiective tematice (EC, InfoRegio), care vor fi sprijinite cu investiții din trei fonduri europene: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune (FC).

- *Fondul European de Dezvoltare Regională* (FEDR) sprijină cu investiții toate cele 11 obiective, dar prioritare vor fi obiectivele 1-4, și anume:
 - 1.Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice, inovării;
 - 2.Consolidarea accesului la utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC);
 - 3.Consolidarea competitivității IMM;
 - 4.Sprijinirea trecerii la economia cu emisii scăzute de carbon.
- *Fondul Social European* (FSE), deși sprijină și obiectivele 1-4, are ca priorități obiectivele 8-11, și anume:

- 8.Promovarea ocupării durabile, de calitate a forței de muncă și sprijinirea mobilității forței de muncă;
- 9.Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei discriminări;
- 10.Investiții în educație, pregătire profesională și învățare pe parcursul întregii vieți;
- 11.Îmbunătățirea eficienței administrației publice.
- *Fondul de Coeziune* (FC) susține prin investiții obiectivele 4-7 și 11:
 - 4.Sprijinirea trecerii la economia cu emisii scăzute de carbon;
 - 5.Promovarea adaptării la schimbările climatice, prevenirea și managementul riscului;
 - 6.Conservarea și protecția mediului și promovarea eficienței resurselor;
 - 7.Promovarea transportului durabil și îmbunătățirea rețelei de infrastructuri
 - 11.Îmbunătățirea eficienței administrației publice.

3.3 Forme de sprijin al Comisiei Europene pentru statele membre în vederea absorbției maxime a finanțării prin politica de coeziune

Sprijinul Comisiei Europene acordat statelor membre ale UE pentru a utiliza cât mai bine posibil finanțarea politicii de coeziune și rezolvarea problemelor de implementare a fost consolidat pentru exercițiul financiar 2014-2020. Acest sprijin, cu diferitele sale forme de manifestare, ar fi deosebit de util pentru statele membre care au experiență scăzută în accesarea fondurilor europene, așa cum este cazul României.

Pe baza documentelor Comisiei Europene (EC, 2015b), prezentăm sintetic principalele forme de sprijin ale Comisiei pentru îmbunătățirea modului în care finanțările sunt investite și gestionate:

- *Consolidarea capacității administrative de gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții.* Politica de coeziune funcționează potrivit principiului „gestiunii partajate” (partajare între Comisie și organismele naționale și locale care gestionează fondurile în statele membre). Capacitatea administrativă de a gestiona și de a utiliza fondurile, programele și proiectele cofinanțate de UE este considerată un factor-cheie care contribuie la succesul politicii de coeziune a UE. Atunci când administrațiile publice care gestionează fondurile (autoritățile de management, organismele intermediare, autoritățile de certificare, autoritățile de audit) dispun de capacități reduse, ele se confruntă cu blocaje și dificultăți. Ca urmare, *Comisia sprijină prin investiții capacitatea administrativă a autorităților naționale și regionale*, prin finanțarea consolidării capacităților instituționale și a reformei.
- *Sistemul de schimburi de experți regionali (Inițiativa PEER 2 PEER).* Acest instrument acționează *la cererea specifică a autorităților naționale și regionale* pentru misiuni de experți, vizite de studiu și ateliere de lucru specifice.

- *Pacte de integritate.* Comisia Europeană, prin DG Regio, testează noi căi de protejare a fondurilor europene față de riscurile de gestionare greșită, fraudă și corupție, precum și de creștere a transparenței modului de utilizare a fondurilor. **Comisia are o politică de „toleranță zero” față de fraudă și corupție și se așteaptă ca statele membre și regiunile să adopte aceeași atitudine.** În acest sens, a fost lansat (în 2013) un proiect pilot „Pacte de integritate-mecanisme de control civil pentru protejarea fondurilor UE împotriva fraudei și corupției”, implementat în cooperare cu Transparency International (ONG). Un pact de integritate pentru fondurile politicii de coeziune este un acord obligatoriu din punct de vedere juridic între autoritatea de management și întreprinderile care licitează pentru contracte de achiziții publice, prin care părțile se angajează să respecte o procedură de achiziții publice transparentă și eficientă. Pentru a spori gradul de responsabilizare, pactele de integritate includ un sistem de monitorizare gestionat de o organizație a societății civile selectată în acest scop.

- *Grupul operativ pentru o mai bună implementare.* Crearea unui grup operativ special care să ajute statele membre și regiunile să utilizeze investițiile din cadrul politicii de coeziune a fost una dintre primele inițiative ale actualului comisar european pentru politica regională, Corina Crețu, atunci când și-a preluat funcția (EC, 2015b). **Grupul operativ are în prezent scopul de a sprijini o serie de 8 țări, ale căror rate de absorbție se situează sub media UE** (Acest grad scăzut de absorbție ar putea duce la „dezangajarea” și pierderea fondurilor care au fost alocate sau sunt planificate.). Cele opt țări sunt Bulgaria, Croația, R. Cehă, Ungaria, Italia, **România**, Slovacia și Slovenia.

- *Cursuri de formare a experților privind reguli și regulamente.* Comisia furnizează cursuri de formare pentru autoritățile de management, certificare și audit implicate în Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune. Cursurile sunt centrate pe principalele elemente noi ale cadrului legislativ privind politica de coeziune a UE în anii 2014-2020 și sunt organizate pe două module: a) programare și implementare; b) gestionare financiară și probleme de control.

4. Concluzii

Politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene (UE), denumită și politica de coeziune, a fost inițiată cu scopul declarat de a spori bunăstarea economică a regiunilor din UE și de a elimina totodată disparitățile regionale.

Politica de coeziune este o politică de investiții pe perioade programate, de 7 ani, care se adresează tuturor regiunilor și orașelor Uniunii Europene. Deși toate statele membre beneficiază de alocările bugetare ale UE pentru politica de coeziune, unele state sunt net contribuitoare la acest buget, iar altele net beneficiare.

Având în vedere că disparitățile între regiuni pun în pericol două politici fundamentale ale Uniunii Europene în materie de creștere economică, respectiv Piața internă și Uniunea monetară, prin politica de coeziune Uniunea urmărește în special reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni prin sprijinul financiar acordat cu prioritate regiunilor defavorizate.

În alocarea fondurilor s-a dat prioritate regiunilor cu un nivel de dezvoltare sub media UE, astfel încât peste 50% din fondurile pentru dezvoltare regională constituie alocări pentru cel mai puțin dezvoltate regiuni, cu un PIB/locuitor mai mic de 75% din media UE. România (cu excepția capitalei) este una dintre cele 17 zone ale UE desemnate ca mai puțin dezvoltate (sub 75% din media PIB/locuitor a UE).

În exercițiul financiar 2007-2013 a existat o importantă piedică pentru îndeplinirea obiectivelor politicii de coeziune, și anume criza economică și financiară globală (2008-2013). Cu toate acestea, rezultatele aplicării politicii de coeziune s-au concretizat în crearea de noi locuri de muncă, sprijinirea IMM, consolidarea cercetării-inovării, îmbunătățirea mediului, modernizarea transportului și creșterea capacității de producție a energiei din surse regenerabile. Mai mult, se estimează că, în absența politicii de coeziune, investițiile publice atât de necesare din statele membre mai puțin dezvoltate ar fi înregistrat o scădere cu încă 45% în perioada de criză.

După lansarea Strategiei Europa 2020 (în anul 2010), politica de coeziune a Uniunii Europene realizează cele cinci obiective ale Strategiei Europa 2020, dar fiecare stat membru a adoptat propriile obiective naționale.

Reforma din anul 2014, cu noutățile introduse în politica de coeziune, are ca scop îmbunătățirea calității cheltuirii fondurilor în perioada 2014-2020, fiind concretizată prin concentrarea pe obiective tematice, condiționalități *ex ante* și mecanisme de măsurare a performanței.

În cadrul politicii de coeziune, finanțarea regiunilor din statele membre se realizează prin trei fonduri europene: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune (FC). Toate regiunile Uniunii Europene beneficiază de finanțare a investițiilor, cu diferențieri în funcție de nivelul de dezvoltare.

Pentru atingerea obiectivelor politicii de coeziune în perioada 2014-2020 și aplicarea măsurilor de politică de coeziune în statele membre ale UE, au fost alocate fonduri de circa 352 miliarde de euro (32,5% din bugetul total al UE). După revizuirea acestei politici și elaborarea în anul 2016 a unui Plan strategic al Directoratului General pentru politica regională și urbană 2016-2020, suma inițială a fost majorată la 356,5 miliarde de euro.

Alocările UE aferente politicii de coeziune pentru statele membre în perioada 2014-2020 variază între un minim de 0,1 miliarde de euro (Luxemburg) și un maxim de 77,6 miliarde de euro (Polonia).

În clasamentul primelor 6 state membre cu cele mai mari alocări (60% din bugetul total pentru politica de coeziune a UE în 2014-2020), **România** se situează pe locul 4 (cu 23 miliarde de euro), fiind depășită numai de Polonia, Italia și Spania. Menționăm că 4 dintre cele 6 state membre sunt țări central și est-europene, iar **România** se situează pe locul doi după Polonia.

Sprrijinul Comisiei Europene acordat statelor membre ale UE pentru a utiliza cât mai bine posibil finanțarea politicii de coeziune și pentru rezolvarea problemelor de implementare a fost consolidat pentru exercițiul financiar 2014-2020. Sprrijinul, prezentat în acest articol sub diferitele sale forme, ar fi deosebit de util pentru statele membre care au o experiență scăzută în accesarea fondurilor europene, așa cum este cazul României. În condițiile fructificării sprrijinului Comisiei și ale concretizării într-o foarte bună utilizare a alocării celor 23 miliarde de euro pentru actualul

exercițiu financiar, România s-ar putea transforma dintr-un mare *beneficiar potențial* (prin nivelul alocării de fonduri) al politicii de coeziune a UE într-un mare *beneficiar real*, prin gradul maxim de absorbție a fondurilor alocate.

Referințe bibliografice

- Ares. (2016). Strategic Plan 2016-2020. DG Regional and Urban Policy. 1566833 - 01/04/2016.
- CE. (2017). Investiții în regiuni și orașe: Politica de coeziune a UE pentru perioada 2014-2020.
- EC. (2003). Regulation No 1059/2003.
- EC. (2010). EU Strategy 2020.
- EC. (2015a). Working Paper: The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013.
- EC. (2015b). Improving how EU Member States and Regions invest and manage EU Cohesion Policy Funds, Bruxelles.
- EC. (2016a). Investing in regions and cities: EU Cohesion Policy 2014-2020.
- EC. (2016b). Smarter, Greener, More Inclusive – Indicators to Support the Europe 2020 Strategy.
- EC. (WP1). Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013.
- EC. InfoRegio. *Priorities for 2014-2020*. Disponibil pe http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities. Extras iulie 2017.
- EC. Regional Policy. Disponibil pe http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/. Accesat în 2017.
- Eurostat. (2017). *European statistics on regions and cities*.

Vă rugăm să citați acest articol astfel:

Câmpeanu, V. (2017). Politica de coeziune a Uniunii Europene. România – printre principalii beneficiari potențiali de fonduri, *Revista de Economie Mondială*, 9(3), pp. 40-52
