

INSTRUMENTELE POLITICII DE COEZIUNE. ABSORBȚIA FSC 2007 – 2013 ȘI FESI 2014 – 2020 PE ȚĂRI MEMBRE UE

Mariana-Camelia ȚĂRANU¹

¹*Institutul de Economie Mondială – Academia Română*

Victoria FOLEA²,

²*Institutul de Economie Mondială – Academia Română și Universitatea Româno-Americană*

Cristinel-Claudiu COCOȘATU³

³*Institutul de Economie Mondială – Academia Română*

Rezumat

Lucrarea de față sintetizează instrumentele politicii de coeziune, respectiv: Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul de Coeziune (FC) și Fondul Social European (FSE) și cele 7 programe operaționale dezvoltate de România, în cadrul obiectivului Convergență, pentru implementarea acțiunilor strategice prevăzute în Cadrul Strategic Național de Referință, din perioada 2007 – 2013. Totodată, am ales să analizăm repartizarea și absorbția fondurilor structurale pe țări membre ale UE și țările din Europa Centrală și de Est, comparativ pentru perioadele de programare post-aderare 2007-2013 și 2014-2020.

Cuvinte cheie: fonduri europene, absorbție, programe, coeziune, convergență

Clasificare JEL: A10, A30

1. Introducere

Pentru perioada 2007-2013, politica de coeziune a Uniunii Europene a fost reformată pentru a răspunde mai bine obiectivelor stabilite la Lisabona și la Goteborg (economie competitivă bazată pe cunoaștere, cercetare și dezvoltare tehnologică, dezvoltare sustenabilă, ocuparea forței de muncă). În urma acestei reforme, politica de coeziune a avut la dispoziție trei instrumente: *Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR)*, *Fondul de Coeziune (FC)* și *Fondul Social European (FSE)*. Politica de coeziune, a avut trei obiective: *Convergență* (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 a avut trei axe de acțiune, și anume: cooperare trans-frontalieră, transnațională și inter-regională.

Implementarea fondurilor structurale în perioada de programare 2007-2013 a coincis cu criza economică, din acest considerent contribuția acestora la nivelul de dezvoltare al unor state membre a fost semnificativă. Efectele crizei au variat pe întregul teritoriu al Uniunii

¹ Cercetător științific, Institutul de Economie Mondială, Academia Română

² Cercetător științific gradul III, Institutul de Economie Mondială, Academia Română și Universitatea Româno-Americană

³ Cercetător științific gradul III, Institutul de Economie Mondială, Academia Română

Europene, pe măsură ce bugetul a fost diminuat iar măsurile de austeritate au fost din ce în ce mai dificile. Acest lucru a fost resimțit și în absorbția fondurilor nerambursabile. În această perioadă financiară, prin intermediul instrumentelor structurale au fost alocate 347,410 miliarde euro reprezentând cea mai mare investiție a Uniunii Europene făcută vreodată prin intermediul Fondurilor Structurale și de Coeziune. Din această valoare, 81,5% au fost alocate obiectivului *Convergență*, 16% obiectivului *Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă* iar 2,5% sprijină cel de-al treilea obiectiv al politicii de coeziune și anume *Cooperare Teritorială Europeană*. România, ca beneficiară a fondurilor structurale în perioada 2007 - 2013, a fost eligibilă pentru toate cele trei instrumente și pentru două dintre obiective: *Convergență* și *Cooperare Teritorială Europeană*.

1.1 Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)

Fondul European de Dezvoltare Regională a fost înființat în anul 1975, imediat după intrarea în Comunitatea Europeană a Danemarcei, Irlandei și a Marii Britanii și odată cu acesta a apărut conceptul de redistribuire între zonele bogate și sărace ale Comunității. În perioada cuprinsă între anii 1975 - 1977, 4% din bugetul comunitar a fost împărțit între cele 9 state membre din acel moment, bugetul fiind stabilit anual până în anul 1985. FEDR finanțează investiții în micile întreprinderi și în infrastructură, în special în domeniile de activitate care beneficiau de ajutor de stat. În conformitate cu articolul 160 din Tratat și Regulamentul (CE) nr. 1083/2006, FEDR contribuie la finanțarea intervenției care urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale, redresând principalele dezechilibre regionale prin intermediul unei susțineri pentru dezvoltarea și ajustarea structurală a economiilor regionale, inclusiv reconversia regiunilor industriale în declin și a regiunilor mai puțin dezvoltate, susținând cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională. Astfel, FEDR aduce la îndeplinire prioritățile Comunității, în special necesitatea de a consolida competitivitatea și inovația, de a crea și de a păstra locuri de muncă durabile și de a asigura o dezvoltare durabilă. Implementarea și funcționarea acestuia sunt reglementate prin Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999. Tipul și domeniul acțiunilor finanțate în cadrul fiecărei priorități reflectă natura diferită a fiecăruia din obiectivele pe care Fondul European de Dezvoltare Regională le acoperă, fiind singurul dintre fonduri care răspunde tuturor celor 3 obiective ale politicii de coeziune a Uniunii Europene: *Convergență*, *Competitivitate Regională* și *Ocuparea forței de muncă și Cooperare Teritorială Europeană*.

1.2 Fondul de Coeziune (FC)

Fondul de Coeziune este cel mai nou fond și a fost creat în anul 1993 prin Tratatul de la Maastricht. Implementarea și funcționarea Fondului de Coeziune sunt reglementate prin Regulamentul nr. 1084/2006. Acesta sprijină proiecte în domeniul mediului și infrastructurilor de transport (rețele trans-europene) și finanțează statele membre mai puțin prospere, al căror PIB pe locuitor este sub 90% din media comunitară. Decizia de a finanța un proiect este luată de Comisia Europeană, în acord cu statul membru beneficiar, în timp ce proiectele sunt

administrate, atât din punct de vedere tehnic cât și financiar, de către autoritățile naționale și supervizate de un Comitet de Monitorizare din cadrul fiecărei Autorități de Management responsabilă de gestionarea programului operațional respectiv. Proiectele selectate pentru a primi finanțare nerambursabilă sunt evaluate de un Comitet de evaluare format din experți ai Autorității de Management precum și experți ai direcțiilor de specialitate din ministere. În funcție de rezultatele evaluării, un proiect poate fi eligibil pentru finanțare sau nu.

Pentru perioada 2007-2013 au fost alocate 308 miliarde euro, cota mai mare fiind orientată către noile state membre. Deși au fost realizate rapoarte de coeziune care demonstau eficiența fondurilor structurale, la nivel european, a apărut totuși, o îngrijorare privind eficiența Fondului de Coeziune. Politica de coeziune a fost criticată din punct de vedere al efectelor acesteia asupra obiectivului Convergență, creșterii economice, ocupării forței de muncă și prin urmare, a apărut necesitatea unei reforme a finanțării Uniunii Europene. Pentru a "relaxa" tensiunea creată la nivel european, Comisia Europeană a propus reformarea politicii de coeziune prin relansarea Agendei Lisabona pentru promovarea creșterii economice și crearea mai multor locuri de muncă. Pe cale de consecință, a fost stabilit un nou cadru pentru coeziunea bazată pe Ghidul strategic comunitar întocmit la nivelul Uniunii Europene și Cadrul Strategic Național de Referință elaborat de fiecare stat membru, pe baza programelor operaționale aferente perioadei de programare 2007 -2013 pentru a înregistra un nivel mai ridicat de cheltuire a fondurilor. La nivel național, statele membre care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004 au înregistrat o creștere semnificativă iar rata șomajului s-a diminuat.

1.3 Fondul Social European (FSE)

Acesta este cel mai vechi fond structural fiind înființat în anul 1957 prin Tratatul de la Roma. Prin crearea acestuia s-a încercat reducerea decalajelor în ceea ce privește standardele de viață și prosperitatea regiunilor din statelor membre. Este un element important al strategiei europene de coeziune socială fiind axat pe grupurile cele mai vulnerabile de pe piața muncii. Cadrul european de reglementare a acestui instrument structural a fost creat de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, titlul XI, "Fondul Social European", Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 Iulie 2006 privind Fondul Social European precum și Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 de instituire a prevederilor generale cu privire la Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune. Conform Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 Iulie 2006, acest Fond intervine în sprijinul priorităților Comunității cu privire la întărirea coeziunii sociale, creșterea productivității și competitivității, promovarea creșterii economice și dezvoltării durabile. Având în vedere prevederile art. 4 alin. 1 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 de instituire a prevederilor generale cu privire la Instrumentele Structurale, Fondul Social European contribuie la realizarea a două dintre cele 3 obiective ale politicii de coeziune a Uniunii Europene oferind finanțare pentru convergență și pentru competitivitate regională și ocupare.

În perioada de programare 2007-2013, prin Fondul Social European au fost alocate 75 miliarde euro pentru dezvoltarea și ocuparea forței de muncă, creșterea adaptabilității

lucrătorilor și a antreprenorilor și se concentrează pe modernizarea și întărirea instituțiilor prin asigurarea accesibilității și promovării participării pe piața muncii, prevenirea excluderii sociale, combaterea discriminării și incluziunea lucrătorilor defavorizați. În România, acest ciclu de programare s-a desfășurat sub motto-ul “*Investește în oameni*” și a fost derulat de Autoritatea de Management care gestionează Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane. În această perioadă, prin FSE se derulează proiecte de aproximativ 3,6 miliarde euro în cadrul programelor operaționale. Ponderea cea mai mare o are Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) cu un buget alocat prin FSE în valoare de 3,4 miliarde euro în timp ce proiectele implementate prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative au o finanțare de 208 milioane euro.

2. Programele Operaționale (PO): 2007-2013

Programele Operaționale sunt documentele prin care se realizează implementarea acțiunilor strategice prevăzute în Cadrul Strategic Național de Referință și implicit, accesarea efectivă a Instrumentelor Structurale. Aceste documente strategice elaborate la nivelul României și aprobate de Comisia Europeană cuprind setul de priorități multianuale care pot fi cofinanțate de Instrumentele Structurale din fonduri ale Băncii Europene de Investiții precum și din alte fonduri nerambursabile. Fiecare program operațional este împărțit în mai multe Axe Prioritare (ilustrând obiectivele Programului Operațional respectiv), fiecare axă având unul sau mai multe Domenii majore de intervenție, care la rândul lor pot cuprinde una sau mai multe operațiuni ce beneficiază de finanțare din fondurile structurale. Pentru această perioadă, România a avut elaborate 7 programe operaționale aferente obiectivului *Convergență*:

1. Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu),
2. Programul Operațional Sectorial Transport (POS Transport),
3. Programul Operațional Regional (POR),
4. Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU),
5. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE),
6. Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)
7. Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT).

Fiecare program operațional este finanțat dintr-un singur instrument, excepția constituind-o programele operaționale pe mediu și transport care sunt finanțate din FEDR și FC.

Tabel 1: Sursele de finanțare pentru programele operaționale elaborate sub obiectivul de Convergență

Nr.	Program Operațional	Instrument
1	Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu),	FEDR + FC
2	Programul Operațional Sectorial Transport (POS Transport),	FEDR + FC
3	Programul Operațional Regional (POR),	FEDR
4	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU),	FSE
5	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE),	FEDR

Nr.	Program Operațional	Instrument
6	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)	FSE
7	Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT).	FEDR

Sursa: Prelucrare pe baza datelor disponibile pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene.

2.1 Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu)

Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu) a fost considerat ca fiind unul dintre cele mai mari programe operaționale dezvoltate în Cadrul Strategic Național de Referință. Este important de menționat faptul că, dintre toate programele operaționale din România, doar Programul Operațional Sectorial Transport și Programul Operațional Sectorial Mediu a derulat proiecte majore (proiecte a căror valoare depășește 50 milioane Euro). Ambele programe operaționale au beneficiat de alocare atât din *Fondul European de Dezvoltare Regională* cât și din *Fondul de Coeziune*. Uniunea Europeană a alocat acestui program operațional sectorial aproximativ 23,5% din totalul fondurilor structurale alocate României în cadrul Obiectivului “Convergență” și Fondul de Coeziune pentru perioada de programare 2007-2013, atingând aproape 4,412 miliarde Euro. Programul Operațional Sectorial Mediu a fost structurat pe 6 Axe Prioritare finanțate din Fondul de Coeziune și Fondul European de Dezvoltare Regională. Acest program, a vizat ca obiectiv global îmbunătățirea nivelului de trai și a mediului cu respectarea legislației europene în domeniul mediului.

2.2 Programul Operațional Sectorial Transport (POS Transport)

Programul Operațional Sectorial „Transport” 2007-2013 a fost un instrument strategic elaborat pe baza obiectivelor Cadrului Național Strategic de Referință care stabilește prioritățile, obiectivele și alocarea financiară pentru dezvoltarea sectorului de transporturi din România cu ajutor comunitar, în perioada 2007 - 2013, a setului de Regulamente pentru Instrumente Structurale stabilit de Consiliul Uniunii Europene“ precum și Ghidului Strategic pentru politica de coeziune. Pe parcursul perioadei de programare 2007-2013, POS-T a suferit 4 modificări, ultima dintre acestea fiind aprobată de Comisia Europeană în 29 Octombrie 2014. Conform celei de-a doua revizii din Iulie 2013, bugetul total al acestui program a fost de aproximativ 5,4 miliarde de euro iar sprijinul financiar acordat de Comunitatea Europeană s-a ridicat la 4,28 miliarde de euro (aproximativ 23% din totalul fondurilor europene investite în România în cadrul politicii de coeziune 2007-2013). În data de 18 Decembrie 2013 a fost aprobată Revizia nr. 3 care presupunea diminuarea alocării financiare a acestui program și realocarea fondurilor către Programul Operațional Regional (POR).

Obiectivul principal în sectorul transporturilor a fost acela de a oferi o infrastructură dezvoltată în mod adecvat, modernă și durabilă, întreținută în mod corespunzător, care să faciliteze o circulație sigură și eficientă a persoanelor și a bunurilor la nivel național și european contribuind astfel semnificativ la dezvoltarea economică a României. Ca obiective

specifice menționăm: modernizarea și dezvoltarea axelor prioritare TEN-T, cu aplicarea măsurilor necesare pentru protecția mediului înconjurător, modernizarea și dezvoltarea rețelelor naționale de transport, în conformitate cu principiile dezvoltării durabile, promovarea transportului feroviar, naval și intermodal, sprijinirea dezvoltării transportului durabil prin minimizarea efectelor adverse ale transportului asupra mediului și îmbunătățirea siguranței traficului și a sănătății umane. Programul Operațional Sectorial Transport a fost structurat pe 4 Axe Prioritare fiecare dintre acestea fiind finanțată fie din Fondul de Coeziune, fie din Fondul European de Dezvoltare Regională, neputând fi finanțată din ambele fonduri.

2.3 Programul Operațional Regional (POR)

Programul Operațional Regional (POR) a fost aprobat de Comisia Europeană în anul 2007, dispunând de 6 Axe Prioritare și cofinanțare din Fondul European de Dezvoltare Regională. Bugetul total al programului a fost de aproximativ 4,38 miliarde de euro; defalcat pe surse de finanțare, contribuția primită de la Uniunea Europeană fiind de 3,96 miliarde de euro (aproximativ 19% din totalul fondurilor europene investite în România în cadrul politicii de coeziune 2007-2013). Alocarea diferențiată a fondurilor pentru fiecare regiune, în funcție de nivelul de dezvoltare a acestora a reprezentat obiectivul principal al acestui program operațional. Îmbunătățirea standardelor de siguranță, reducerea efectelor adverse asupra mediului, diminuarea schimbărilor climatice, protejarea infrastructurilor de transport în cazul dezastrelor naturale au fost câteva dintre acțiunile susținute de acest program operațional. Programul Operațional Regional a fost diferit de celelalte programe operaționale prin următoarele caracteristici:

- a priorizat regiunile relativ mai puțin dezvoltate, asigurându-le în acest fel, un set minim de condiții de creștere;
- a abordat problemele socio-economice din punct de vedere local prin valorificarea resurselor și oportunităților locale;
- domeniile de intervenție ale POR au fost complementare domeniilor de intervenție ale celorlalte programe operaționale.

2.4 Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU)

Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) a fost elaborat în conformitate cu prevederile Orientărilor Strategice Comunitare privind Coeziunea și cu Strategia Lisabona privind ocuparea și locurile de muncă. POS DRU a fost structurat pe 7 Axe Prioritare și 21 Domenii Majore de Intervenție. Fiecare axă prioritară a luat în considerare conceptul de dezvoltare durabilă în sensul promovării unor măsuri specifice care vor fi implementate pentru a crea un echilibru între nevoile economice, sociale și cele din domeniul protecției mediului înconjurător, asigurând prosperitate pentru generațiile actuale și viitoare. Dezvoltarea durabilă este recunoașterea faptului că obiectivele economice, sociale și de mediu nu pot fi realizate separat. Axele prioritare și domeniile majore de intervenție ale acestui program au fost stabilite de Fondul Social European (FSE). Planul financiar al POS DRU a fost elaborat în conformitate cu planul financiar din Cadrul Strategic Național de

Referință al României 2007-2013. Alocarea FSE pentru POSDRU a fost de 3,47 miliarde euro, reprezentând 85% din valoarea totală a Programului.

2.5 Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POSCCE)

Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POSCCE) a reprezentat principalul instrument pentru realizarea celei de-a doua priorități tematice a Cadrului Strategic Național de Referință (CNSR) și anume, creșterea pe termen lung a competitivității economice din România, prioritate ce rezultă din Planul Național de Dezvoltare. În același timp, POSCCE a contribuit, mai mult sau mai puțin, la implementarea tuturor celorlalte priorități tematice și teritoriale ale CNSR. Pentru perioada de programare 2007-2013, pentru acest program operațional, a fost alocat un buget total de aproximativ 3 miliarde de euro, în condițiile în care asistența comunitară s-a ridicat la 2,5 miliarde de euro (aproximativ 12,7% din totalul fondurilor Uniunii Europene investite în România în cadrul politicii de coeziune 2007-2013). POSCCE a vizat, ca obiectiv general, creșterea productivității societăților românești în conformitate cu principiile dezvoltării durabile și reducerea disparităților comparativ cu productivitatea medie a Uniunii Europene. Ținta a reprezentat o creștere anuală medie a PIB/salariat de aproximativ 5,5%. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POSCCE) a dispus de 5 Axe Prioritare finanțate din Fondul European pentru Dezvoltare Europeană (FEDR). Fiecare axă prioritară a fost împărțită în Domenii Majore de Intervenție, care au cuprins operațiuni specifice de implementare a obiectivelor axei prioritare și implicit ale programului operațional.

2.6 Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)

Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) a fost elaborat în anul 2005, fiind structurat pe 3 Axe Prioritare finanțate din Fondul Social European (FSE). Acesta a vizat dezvoltarea capacității administrative precum și sprijinirea eforturilor de modernizare a administrației publice românești. În perioada cuprinsă între anii 2006 - 2013, PODCA a fost gestionat de Ministerul Administrației și Internelor, în calitate de Autoritate de Management, dar din anul 2013, AM-ul a fost preluat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Obiectivele PODCA au avut în vedere următoarele: îmbunătățirea procesului de descentralizare a furnizării de servicii în anumite sectoare prioritare, soluționarea problemelor orizontale de management la toate nivelurile administrației publice (central și local) dar și orientarea în mod special către îmbunătățirea procesului de descentralizare a furnizării de servicii în anumite sectoare prioritare. Valoarea fondurilor alocate acestui program operațional, în perioada 2007 – 2013, s-a ridicat la aproximativ 208 milioane de euro alocați din FSE la care s-a adăugat cofinanțarea de la Bugetul de Stat. Acest program operațional a vizat ca obiectiv general crearea unei administrații publice mai eficiente și mai eficace, în contextul evoluției socio-economice naționale.

2.7 Programul Operațional pentru Asistență Tehnică (POAT)

Programul Operațional pentru Asistență Tehnică (POAT) a fost aprobat de către Comisia Europeană în anul 2007 și cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR). Valoarea totală a programului a fost de aproximativ 213 milioane de euro din care 170 milioane de euro reprezintă contribuția din partea Uniunii Europene. POAT a fost structurat pe 3 Axe Prioritare având un caracter orizontal întrucât a asigurat procesul de implementare a instrumentelor structurale în România în conformitate cu principiile și regulile de parteneriat, programare, evaluare, comunicare, management, inclusiv management financiar, monitorizare și control, pe baza responsabilităților dintre Statele Membre și Comisia Europeană. POAT a avut ca obiectiv general, asigurarea sprijinului necesar procesului de coordonare și implementare eficientă, efecă și transparentă a instrumentelor structurale în România. De asemenea, în cadrul acestui program au fost identificate și obiective specifice precum: sprijin pentru coordonarea și implementarea eficientă și efecă a instrumentelor structurale din perioada 2007-2013 și pregătirea următoarei perioade de programare 2014-2020 și, diseminarea sistematică la nivel național a mesajelor generale cu privire la Instrumentele Structurale și implementarea Planului de Acțiuni în linie cu Strategia Națională de Comunicare.

3. Repartizarea fondurilor structurale pe țări membre ale UE, comparativ pentru perioadele de programare post-aderare 2007-2013 și 2014-2020

În ceea ce privește alocarea de fonduri structurale și de coeziune aprobată de cele 28 de State Membre din UE-28 pentru perioada 2007-2013, aceasta s-a ridicat la valoarea de 308 miliarde de euro, ceea ce a reprezentat aproximativ 35% din bugetul UE, în valoare de 862 de miliarde de euro. Alocările financiare pentru Programele Operaționale din România sunt prezentate sintetic în Tabelul 2, pentru perioada 2007-2013, și în Tabelul 3, pentru perioada 2014-2020.

Tabel 2: Alocările financiare aferente PO din România, 2007 – 2013, pentru obiectivul Convergență

Programe Operaționale 2007 - 2013	Fond/Instrument	Alocare 2007 – 2013 (euro)
Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu)	FEDR + FC	4.412.470.138
Programul Operațional Sectorial Transport (POS Transport)	FEDR + FC	4.288.134.778
Programul Operațional Regional (POR)	FEDR	3.966.021.762
Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU)	FSE	3.476.144.996
Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POSCCE)	FEDR	2.536.646.054
Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)	FSE	208.002.622
Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT)	FEDR	170.237.790
TOTAL		19.057.658.140

Sursa: date disponibile pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene

Se poate observa că, programele operaționale care au dispus de cele mai mari alocări financiare prin intermediul Instrumentelor Structurale aferente cadrului financiar 2007-2013 au fost Programul Operațional Sectorial Mediu și Programul Operațional Sectorial Transport, adică acele programe care au derulat proiecte majore a căror valoare depășește 50 milioane euro.

Tabel 3: Alocările financiare pentru PO din România, 2014 – 2020

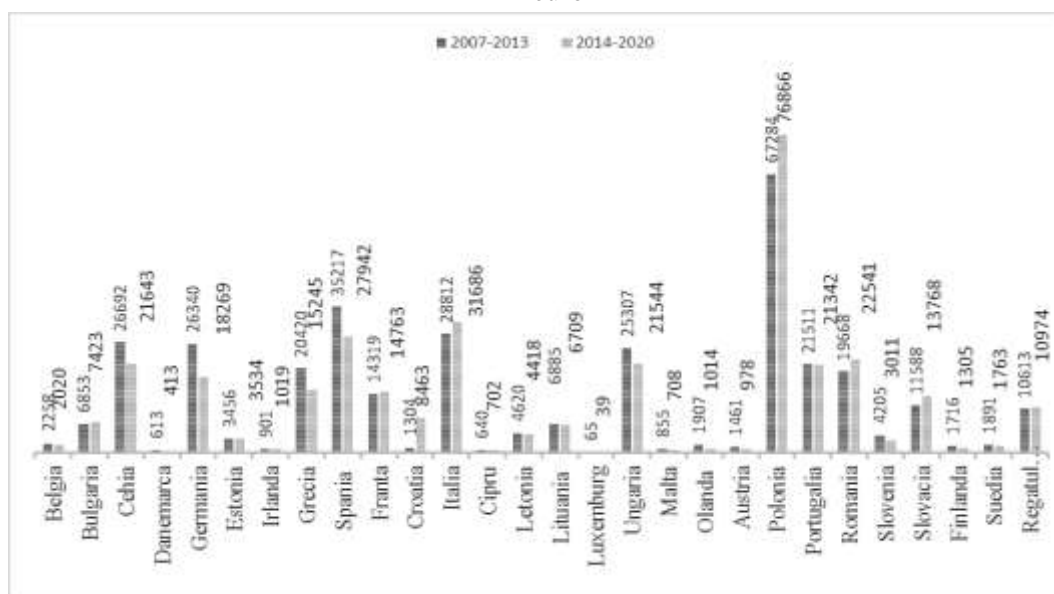
Programe Operaționale 2014 - 2020	Fonduri ESI/Instrument	Alocare 2014 – 2020 (euro)
Program Operațional dedicat infrastructurii de anvergură (Transport și Mediu)	FEDR	2.483.527.507
	FC	6.934.996.977
Programul Operațional Regional (POR)	FEDR	6.700.000.000
Programul Operațional Capital Uman (POCU)	FSE+YEI	4.326.838.744
Programul Operațional Competitivitate (POC)	FEDR	1.329.787.234
Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA)	FSE	553.191.489
Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT)	FEDR	212.765.960
TOTAL 1 (Politica de Coeziune)		22.541.107.911
Programul Național pentru Dezvoltare Rurală (PNDR) (Politica Agricolă Comună)	FEADR	8.015.663.402
Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM) (Politica maritimă integrată)	FEPAM	168.421.371
TOTAL 2		8.184.084.773
TOTAL 1 + 2		30.725.192.684

Sursa: date disponibile pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene

Începând cu perioada de programare 2014-2020, fiecare stat membru a încheiat un Acord de parteneriat cu Comisia Europeană prin care s-a aprobat coordonarea tuturor fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI) din țara respectivă. Repartizarea fondurilor structurale pe țări membre ale UE, comparativ pentru perioadele de programare post-aderare 2007-2013 și 2014-2020, este prezentată în Figura 1.

Figura 1: Alocări financiare pentru FSC 2007-2013 și FESI 2014-2020 (Politica de Coeziune)

- mii euro -



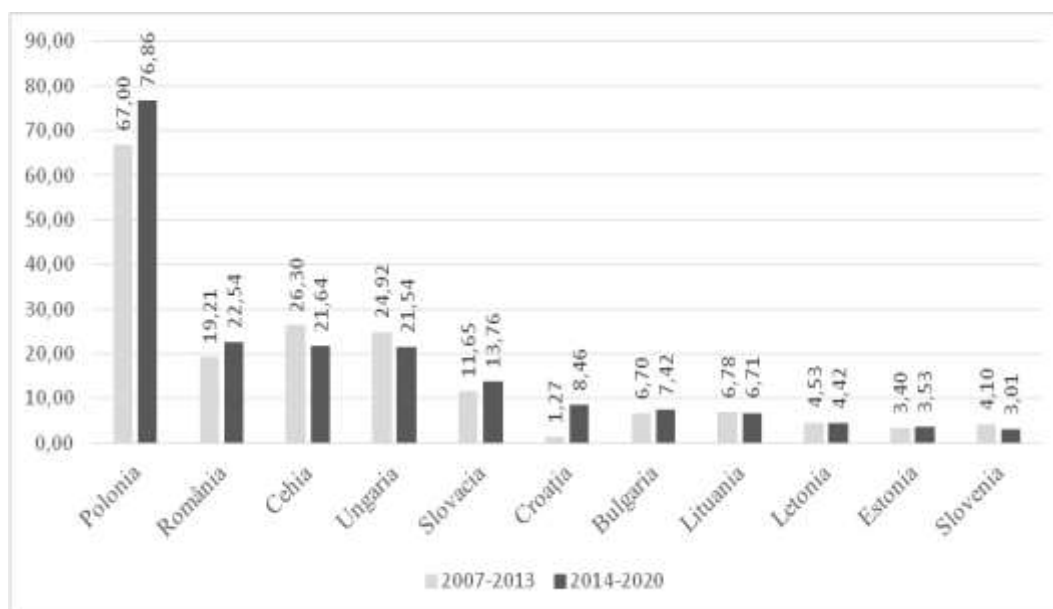
Sursa: Interpretare după site-ul http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

În graficul de mai sus se poate vedea că Polonia este pe primul loc ca beneficiar de fonduri ESI în cadrul ambelor perioade de programare, respectiv 67,2 miliarde de euro în 2007-2013 și 76,8 miliarde de euro în 2014-2020, aceste sume reprezentând peste 20% din bugetul total alocat celor 28 de state membre ale UE. Pe locurile următoare, ca alocare medie din cele 2 perioade de programare, se situează în ordine: Italia, Spania, Cehia, Germania, Ungaria și apoi România. Cele mai puține fonduri alocate au fost pentru Luxemburg conform datelor din graficul de mai sus.

Între țările Europei Centrale și de Est (ECE), cea mai mare alocare financiară în ambele perioade (2007-2013 și 2014-2020) a fost acordată Poloniei, 38%, respectiv 41% din totalul acordat țărilor membre UE din regiune. Comparativ, România a avut alocări financiare de 11%, respectiv 12% din totalul acordat țărilor membre UE din regiune în perioada 2007-2013, respectiv 2014-2020 (Figura 2).

Figura 2: Alocări financiare FSC 2007-2013 și FESI 2014-2020 pentru Statele din ECE

-mld. Euro-

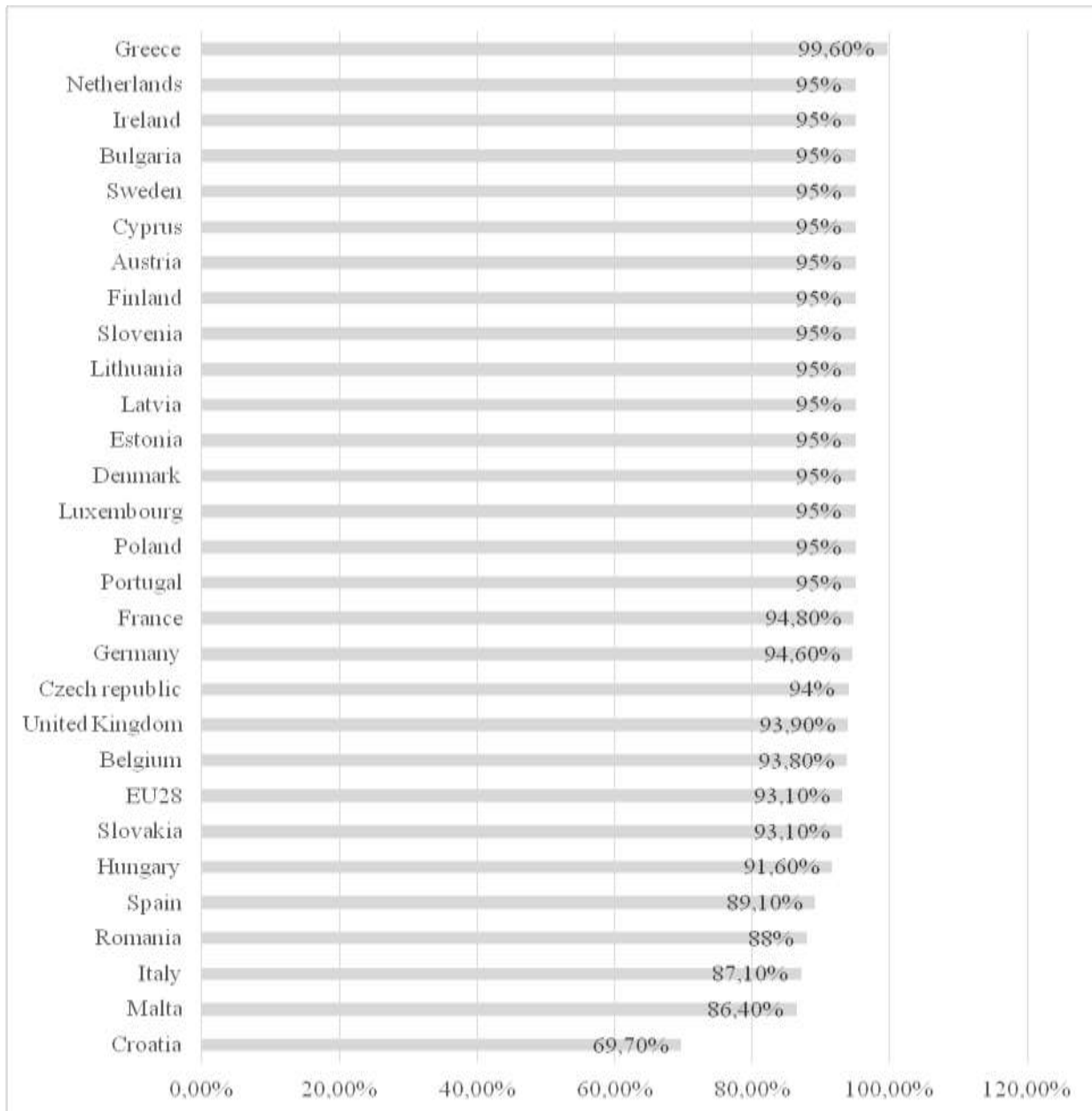


Sursa: Interpretare după site-ul http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

Absorbția fondurilor structurale și de investiții în perioada 2007-2013, în UE.

Stadiul absorbției statelor membre, din fondurile alocate pentru perioada 2007 - 2013, pe politica de coeziune inclusiv cooperare europeană teritorială, este prezentat în Figura.3.

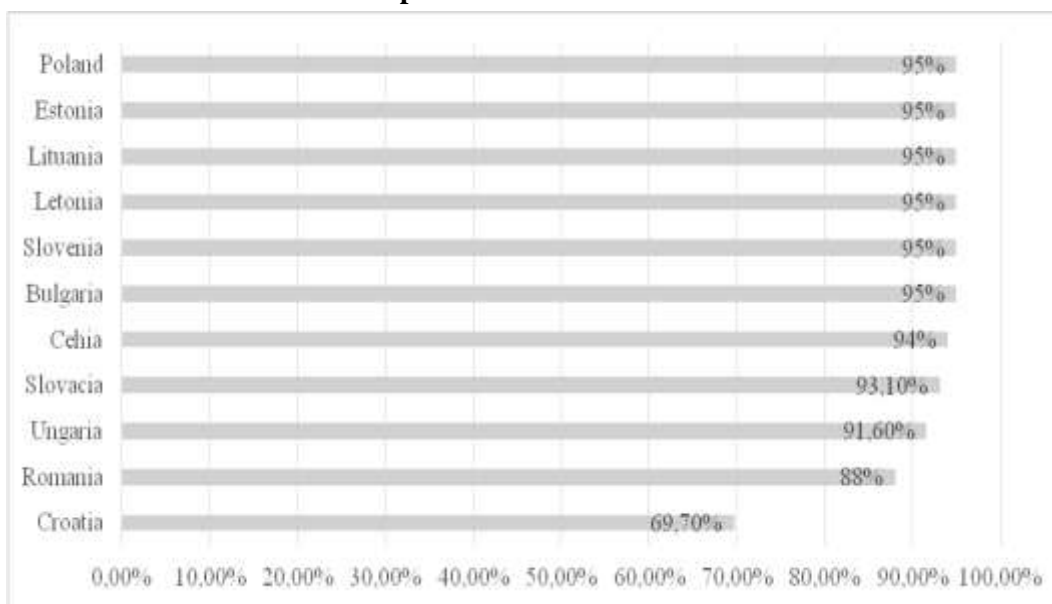
Figura 3: Absorbția fondurilor structurale și de investiții în perioada 2007-2013



Sursa: Date preluate și prelucrate de pe <https://cohesiondata.ec.europa.eu>

În ceea ce privește țările membre ale UE din regiunea Europei Centrale și de Est, au fost înregistrate absorbții de 95% în cazul Poloniei, Estoniei, Lituaniei, Letoniei, Sloveniei și Bulgariei (Figura 3). Absorbții comparativ scăzute, sub 90% din fondurile alocate, au fost înregistrate în cazul României (88%) și Croației (70%) (Notă: Croația înregistrează 70% absorbție într-un singur an, și anume 2013, în care a beneficiat de alocări ale fondurilor structurale și de investiții) (Figura 4).

Figura 4. Stadiul absorbției statelor membre din ECE, din fondurile alocate pentru perioada 2007 – 2013.

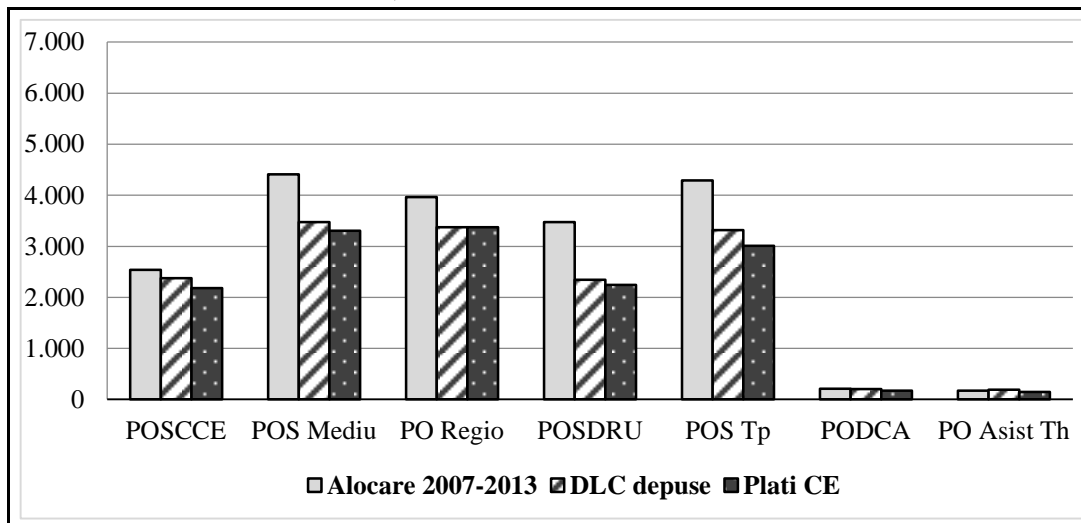


Sursa: Date preluate și prelucrate de pe <https://cohesiondata.ec.europa.eu>

Absorbția fondurilor structurale și de investiții în perioada 2007-2013, în România

Fondurile structurale și de coeziune au fost puse la dispoziție prin 7 programe operaționale în valoare totală de 19,21 miliarde euro.

Figura 5. Absorbția pe PO 2007-2013 în România (mii euro)



Sursa: MFE - Stadiul absorbției pentru Programele Operaționale 2007-2013 la data de 30.09.2016

Deși au fost înregistrate unele progrese în ultimii ani, România a primit, pentru programele operaționale, rambursări de aprox. 14,424 miliarde euro, rata de absorbție a fondurilor europene, la 30.09.2016, ajungând la procentul de 86,74% din fondurile aprobate, incluzând și avansurile primite de Comisie în sumă de de 2,105 miliarde euro.

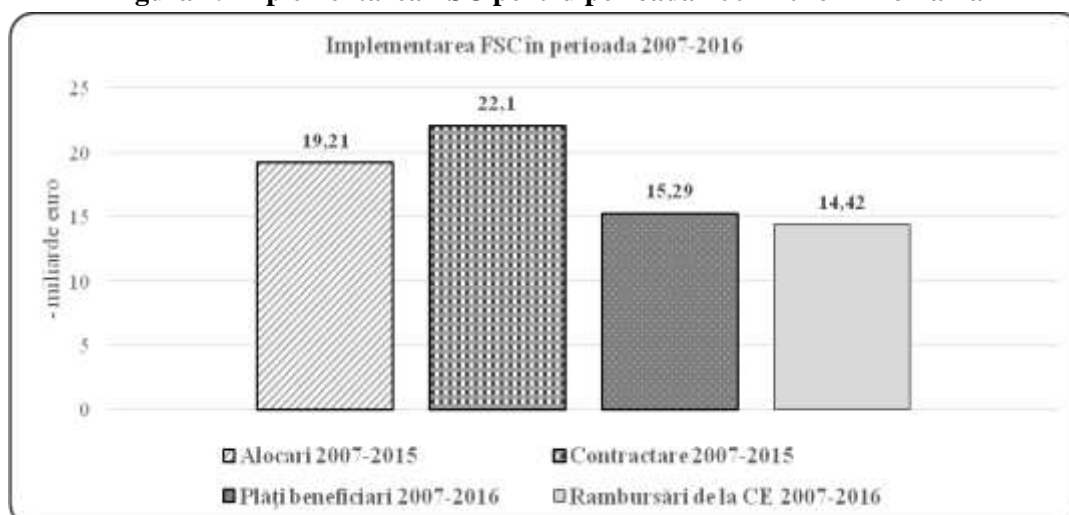
Figura 6. Progresul în implementarea FSC 2007-2013 în România (%)



Sursa: prelucrare date MFP – Evoluția fluxurilor financiare dintre România și UE (Balanța financiară netă) și MFE – Stadiul absorbției pentru Programele Operaționale 2007-2013 la data de 30.09.2016

În acest moment, această rată reprezintă una dintre cele mai scăzute rate înregistrate în Europa Centrală și de Est, cu observația că mai există și Croația, noul stat membru al UE fără experiență administrativă având în vedere aderarea sa recentă la UE începând cu 01.07.2013 și care are o rată de absorbție de 69,7% față de alocarea financiară aprobată.

Figura 7. Implementarea FSC pentru perioada 2007-2016 în România



Sursa: Date prelucrate după Raportul de Progres 2007-2015 al KPMG privind Fondurile UE în Europa Centrală și de Est, 2016

Conform graficului de mai sus, se poate observa că, au fost semnate contracte în valoare de 22,1 miliarde de euro, iar rambursările primite au fost de 14,42 miliarde de euro, diferența de 7,68 miliarde de euro reprezentând un posibil efort financiar important acoperit din bugetul de stat sau din resursele proprii ale beneficiarilor, bani care nu au fost rambursați

de către Comisie din diverse motive, cum ar fi: o parte din sumele contractate nu au fost cheltuite, au fost constatate nereguli în utilizarea fondurilor de către organismele de control sau sumele nu au fost declarate încă la Comisie având în vedere că Autoritățile de management au depus Declarațiile finale pentru restul cheltuitelor din programele operaționale în lunile august și septembrie 2016. Estimările executivului în privința ratei finale de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune sunt de 85% din totalul alocărilor financiare 2007-2013.

4. Concluzii

Politica de coeziune a fost una dintre piesele cheie ale procesului construcției europene. Astfel, pentru realizarea dezvoltării regionale a fost nevoie de o mai bună guvernare care să asigure implicarea partenerilor socio-economici și societatea civilă în scopul creșterii competitivității Uniunii Europene și a solidarității dintre regiunile europene. Succesul acțiunilor de politică regională a depins în mare măsură de eficiența planificării și colaborării dintre autoritățile implicate. În vederea îmbunătățirii ratei de absorbție a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții, în perioada 2014-2020, Comisia a recomandat României aplicarea unei metodologii noi de implementare care presupune: definirea clară a unui sistem de rate fixe pentru costurile indirecte la nivel de proiect; compatibilitatea regulamentelor europene și ale recomandărilor Comisiei cu regulile naționale; introducerea definirii costurilor directe aferente operațiunilor finanțate în reglementările naționale, cum ar fi Ghidurile de condiții generale ale solicitanților; comunicarea eficientă în sistem de colaborare de tip parteneriat între autoritățile de audit, management, de certificare în interes național; armonizarea acțiunilor comune finanțate din programele operaționale; îmbunătățirea siguranței de implementare și juridice pentru promotorii de proiecte; necesitatea unui sistem de bugetare multianual, a cărui aplicare să continue să asigure co-finanțarea proiectelor din FEN, sustenabilitatea precum și impactul acestora pe termen lung.

În actuala perioadă de programare (2014 – 2020) rata de absorbție a României își poate schimba trendul spre ascendent dacă clasa politică va schimba modul de abordare a strategiilor economice și sociale, pe termen mediu și lung, în funcție de priorități și de interesul național, dacă legislația în domeniu va fi scoasă din păienjenişul birocratic, dacă capacitatea administrativă a Autorităților de Management și a Organismelor Intermediare va crește, dacă promotorii de proiecte vor fi sprijiniți de către autoritățile în domeniu cu scopul implementării de succes a tuturor proiectelor finanțate, renunțându-se la schimbarea regulilor în timpul jocului.

Bibliografie

Raportul Strategic Național 2012 privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune, Guvernul României, 2013.

Raportul “The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds, Directorate-General for Regional and Urban Policy”, Comisia Europeană, 2016.

Raportul de Progres 2007-2015 al KPMG privind Fondurile UE în Europa Centrală și de Est, 2016.

<http://www.fonduri-ue.ro/>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu>

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/