

# Fondul de Coeziune 2007-2013.

## O analiză a implementării și rezultatelor în România

■ RUCSANDRA-ELENA MIERLOIU

[University of Bucharest]

### Abstract

*Cohesion policy represents an important resource for the social and economic recovery of the member states. Through the Cohesion Fund absorption analysis during 2007-2013 financial period in Romania, I evaluate the efficiency with which the allocated funds have been used. Throughout this article I will highlight the causes and factors that lead to weak absorption, the experience of main actors and institutions involved in this process and the lessons learned from both institutions and beneficiaries. The article is structured as follows: The first section provides an overview of the specific literature review. This is followed by a detailed discussion of each major aspects related to the absorption process. The article concludes with brief remarks on results, problems and lessons learned.*

### Keywords

Cohesion Fund; operational programmes; absorption capacity; pay rate; contraction rate; regional disparities

### Introducere

În contextul obiectivului Uniunii Europene de a promova coeziunea economică, socială și teritorială<sup>1</sup>, prezentul articol analizează gradul de absorbție specific sumelor alocate prin intermediul Fondului de Coeziune (FC) în România potrivit perioadei de programare 2007-2013. Rezultatele vor fi prezentate individual pe cele 2 programe operaționale beneficiare: mediu și transport. De-a lungul timpului, măsurarea succesului înregistrat de progresele acestei politici, s-a calculat prin gradul de diminuare a dispersiei veniturilor între diferite regiuni, restrângerea decalajelor față de regiunile mai dezvoltate, sau efectele pozitive înregistrate de fondurile structurale și politicile publice naționale asupra nivelului de prosperitate economică.<sup>2</sup> Subiectul de cercetare propus este studiat în cadrul literaturii de specialitate din ultimii ani, fiind de dată extrem de recentă. O dezbatere importantă există asupra eficienței pe care fondurile structurale o dețin în promovarea creșterii economice și reducerea decalajelor nivelelor de bunăstare între statele membre.

1 „Tratatul privind Uniunea Europeană”, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (2012), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF), accesat 16.06.2018.

2 Marius Marinaș, *Convergență economică* (București: Economică, 2008), 52.

Există autori ce susțin ineficiența politicii de coeziune motivând faptul că este în primul rând motivată de considerente politice, altele decât reducerea diferențelor de bunăstare.<sup>3</sup> Potrivit eficienței politicii de coeziune, Vanhoudt<sup>4</sup> sugerează faptul că integrarea europeană nu a accelerat procesul de convergență sau creștere economică în cadrul statelor membre; rata de creștere fiind independentă de aspectul economic, neexistând evidențe ale bonusului aferent statutului de stat membru european.

Un alt grup de cercetători a studiat efectele acestor fonduri asupra creșterii economice a regiunilor, formându-se doi poli de opinie. Pe de o parte există o viziune critică asupra acestei politici regionale ce argumentează faptul că regiunile slab dezvoltate în perioada 1980-1996 nu au fost susținute să își reducă diferențele pe care le înregistrau comparativ cu alte zone.<sup>5</sup> O alta a concluzionat prin următorul aspect: chiar dacă aceste fonduri este posibil să fi prevenit creșterea disparităților existente între statele membre, politica regională a Uniunii Europene nu și-a îndeplinit obiectivele ce vizau livrarea convergenței și a coeziunii economice în rândul statelor<sup>6</sup>.

În general capacitatea unui stat de a absorbi aceste fonduri este definită drept „capacitatea țărilor cu venituri mici de a atrage productiv un volum mare de ajutor extern”, fiind accentuat faptul că cea mai mare atenție trebuie acordată ajutoarelor nerambursabile; tot cu referire la conceptul de capacitate de absorbție, acesta a fost pentru prima dată prezentat drept „măsura în care un stat membru este capabil să utilizeze în mod eficient și efectiv resurse financiare alocate prin intermediul fondurilor structurale”.<sup>7</sup> Rolul și importanța fondurilor structurale europene sunt analizate precum factori esențiali ce conduc la realizarea coeziunii economice și sociale și la reducerea diferențelor existente între statele europene puternic și slab dezvoltate.<sup>8</sup> Coeziunea economică potrivit abordării generale reprezintă atingerea obiectivului dorit de către fiecare națiune: bunăstare economică. Specialiștii susțin că un deosebit rol aferent creșterii economice secolului XX a fost al celor trei „i” și anume: inovații, investiții, instituții.<sup>9</sup>

Schimbările survenite în urma procesului de globalizare și crizei economice îndelungate, ridică un set de probleme ce adâncesc clivajele de stări coezive. Utilizarea coeziunii asemeni unui proces va construi strategii de guvernare ce vor îmbina politicile economice tradiționale, va reliefa principiile economiei sociale și anume: „solidaritate, responsabilitate, libertate, șanse egale pentru toți membri organizației, îmbinarea intereselor membrilor cu interesul general și participarea tuturor la procesul decizional și în mod democratic”.<sup>10</sup>

Aspectul de la care pornește prezenta analiză vizează gradul de absorbție înregistrat de România pe parcursul perioadei de programare 2007-2013. Obiectivul central al articolului este de a identifica rezultatele înregistrate la nivel național și

---

3 Michele Boldrin, Fabio Canova, „Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies,” *Economic Policy* 32 (2001): 207-253.

4 Patrick Vanhoudt, „Did the European Unification Induce Economic Growth? In Search of Scale Effects and Persistent Changes,” *Weltwirtschaftliches Archiv* 135 (1999):193-220.

5 Boldrin, Canova, „Inequality and convergence,” 207-253.

6 Andrés Rodríguez-Pose, Ugo Fratesi, „Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in objective 1 regions,” *Regional Studies* 38(1) (2003): 97-113.

7 François Bourguignon, Mark Sundberg, „Absorptive Capacity and Achieving the MDGs,” *World Institute for Development Economics Research* 47 (2006): 2-5.

8 Adrian Reilly, „The EU structural and cohesion funds: solution or smokescreen to Europe's regional disparities?,” *Romanian Journal of European Affairs* 4 (2004): 42.

9 Gabriela Drăgan, *Uniunea Europeană între federalism și interguvernamentalism*, (București: ASE, 2005): 226.

10 Daniela Virjan, „New Approaches to Social Economy,” *Theoretical and Applied Economics* XVIII (2012): 106.

de a furniza o imagine asupra detaliilor specifice perioadei de programare 2007-2013 în cazul României, ținând cont în mod exclusiv de sumele alocate prin intermediul Fondului de Coeziune. Voi concentra detaliile asupra sumelor alocate, programelor operaționale stabilite, ratelor de contractare și de plată cât și proiectelor propuse pentru implementare. Mai mult, voi realiza o analiză succintă a situației economice pe care România o înregistra în momentul debutului perioadei de programare 2007-2013. Contextul acestei analize vine pe baza existenței în acea perioadă a efectelor puternice specifice crizei economice și sociale. Voi identifica rezultatele obținute ce ulterior vor fi prezentate sub forma unei antiteze cu obiectivele stabilite la începutul exercițiului financiar.

Pentru a putea genera răspunsuri specifice obiectivelor stabilite, studiul se bazează pe o abordare a cercetării de tip calitativ ce include metode exploratorii de cercetare necesare înțelegerii modului în care sumele alocate prin intermediul Fondului de Coeziune au fost utilizate în România în perioada 2007-2013 precum și rezultatele înregistrate.

### Absorbția pe teren

Anul 2007, începutul agendei de programare, surprinde România ca fiind una dintre cele mai slab dezvoltate state membre ale Uniunii Europene.<sup>11</sup> Efectele crizei economice au produs declinul major în anul 2009, urmat de o recuperare slabă. Ambele sectoare, public și privat prezentau fisuri datorate scăderii consumului, crizei de lichidități și adoptării măsurilor de austeritate.<sup>12</sup> Astfel, statutul de membru al Uniunii Europene dobândit în anul 2007, a coincis cu începutul perioadei de programare 2007-2013, fapt ce a alimentat speranța de progres, de reducere a disparităților și eliminare a efectelor negative cauzate de apariția crizei.

Pentru perioada 2007-2013 României i-au fost alocate 19.2 miliarde de euro pentru cele trei fonduri: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune (FC). Din această alocare generală Fondului de Coeziune i-au fost distribuite 6.52 miliarde de euro.<sup>13</sup> Au fost stabilite 3 obiective principale la nivel național: convergență, competitivitate teritorială și cooperare teritorială europeană. Sumele alocate prin intermediul Fondului de Coeziune au finanțat realizarea obiectivului convergență. Prioritățile Cadrelor strategice naționale de referință au vizat: dezvoltarea infrastructurii de bază în raport cu standardele Uniunii Europene; creșterea competitivității economice pe termen lung; dezvoltarea capitalului uman și utilizarea acestuia de o manieră mult mai eficientă; dezvoltarea capacității administrative; promovarea dezvoltării echilibrate la nivel teritorial. Aceste priorități au fost implementate prin intermediul programelor operaționale administrate la nivel național. Programele operaționale ce au beneficiat de sprijinul economic alocat prin intermediul Fondului de Coeziune au fost în număr de 2: Programul Operațional Sectorial Transport (POST) și Programul Operațional Sectorial Mediu (POSM).

Raportat la valorile ratelor de plată și contractare, pentru perioada 2007-2013 România a înregistrat valorile de 49% și 101% – cea mai mare diferență între cei 2

---

11 KPMG in Central and Eastern Europe, „EU Funds in Central and Eastern Europe, Progress Report 2007-2014,” (2015), <http://mcr.doingbusiness.ro/uploads/5582a5d18370eEU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe-2007-2014.pdf>, accesat 15.03.2018.

12 Liliana Olivia Lucaci, „Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Year 3 – 2013, Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion policy,” (2013) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert\\_innovation/2012\\_eeen\\_task2\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2012_eeen_task2_ro.pdf), accesat 20.03.2018.

13 KPMG, „EU Funds,” 54.

indicatori cât și cea mai mică rată de absorbție.<sup>14</sup> Situația pe ultimul loc în cadrul clasamentului s-a bazat pe valoarea ratei de absorbție de 52% și pe diferența de 54% între rata de contractare propusă și cea de plată obținută.<sup>15</sup>

**Tabel 1** Evoluțiile ratelor de contractare și plată în perioada 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rata de contractare	6%	16%	43%	67%	79%	94%	106%
Rata de plată	1%	3%	9%	15%	22%	37%	52%

(Sursa: KPMG, 2015; Referențial: FC)

România se situează din punct de vedere al numărului populației, în spațiul geografic al Europei Centrale și de Est, pe locul doi, succedând Polonia, însă din punct de vedere al gradului de dezvoltare, ocupă penultimul loc, ultima poziție fiind ocupată de Bulgaria.<sup>16</sup> României i-au fost alocate fondurile respective datorită eligibilității în cadrul obiectivului Convergență, ce include regiunile NUTS 2, cu un nivel al Prodului intern brut (PIB) pe cap de locuitor sub valorarea de 75% din media Uniunii Europene.<sup>17</sup> Acest rezultat se poate traduce prin nivelul redus de dezvoltare specific infrastructurii, investițiilor și sectorului afacerilor. România a beneficiat de sumele alocate Fondului de Coeziune ca urmare a valorii venitului național pe cap de locuitor sub nivelul de 90% din media Uniunii Europene.

Programul Operațional Sectorial Transport a avut ca obiective modernizare rețelelor de transport, îmbunătățirea și construcția de noi kilometri de drumuri naționale și autostrăzi. A fost concentrat pe 4 axe prioritare ce au vizat modernizarea și dezvoltarea atât în interiorul axelor prioritare privind Rețeaua trans-Europeană de transport (TEN-T) cât și individual, dezvoltarea și îmbunătățirea sectorului de transport, plus acordarea de asistență tehnică. Din punct de vedere al alocărilor, axa destinată dezvoltării secțiunilor românești în ceea ce privește segmentele de transport TEN-T centrale, a avut întâietate cu un procent de 76% din alocare POST.<sup>18</sup> Domeniul specific sectorului transportului a fost delimitat pe mai multe sectoare specifice, în ordinea sumelor alocate fiind cel rutier (52,86%), feroviar (23,16%), Metrorex (16,52%), naval (4,3%) și aerian (2,3%).

Axa 1 a vizat procesele de modernizare și dezvoltare cu privire la proiectele TEN-T, scopul fiind de a conduce la consolidarea unui sistem inteligent, durabil și integrat în cadrul rețelelor de transport din Uniunea Europeană. Beneficiarii proiectelor înscrise au fost Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (CNADNR), Compania Națională de Căi Ferate (CNCFR), METROREX. Resursele financiare specifice acestei axe au însumat 75% din fondurile totale ale POS T.<sup>19</sup>

14 KPMG, „EU Funds,” 54.

15 Cristina Tița Bătușaru, Alexandra Oțetea, Iosif Moldovan, Mihai Aristotel Ungureanu, „Between success and unsuccess in absorbing EU funds – Poland vs. Romania,” *Revista Economică* 67 (2015): 345.

16 Danieal Livia Trașcă, Mirela Ionela Aceleanu, Daniela Sahlian, „Territorial efficiency of the cohesion policy in Romania,” *Theoretical and Applied Economics XX* (2013): 107.

17 Gheorghe Zaman, George Georgescu, „The absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania: international comparisons and macroeconomic impact,” *Munich Personal RePEc Archive* 57450 (2014): 2.

18 Ministerul Fondurilor Europene, „Raportul anual de implementare 2014, Programul Operațional Sectorial Transport,” (2015), [http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA\\_report\\_TRAN\\_RO\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA_report_TRAN_RO_FINAL.pdf), accesat 25.03.2018

19 Lucaciu, „Expert evaluation network,” 18.

**Tabel 2** Obiectivele și realizările Axei 1 – POST 2007-2014 (km.)

Construcție drum nou – Autostradă (TEN-T)			Cale ferată (TEN-T)			Cale navigabilă interioară (TEN-T deschisă navigației)		
Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014	Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014	Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014
327,95	127,23	188,34	209,19	21,8	122,26	200	0	0

(Sursa: Raportul Ministerului Fondurilor Europene, 2014; Referențial: FC)

Axa 2 a susținut infrastructura națională de transport, în anul 2014 neînregistrându-se nici un kilometru nou construit sau stație de cale ferată, ci doar modernizarea celor existente.<sup>20</sup>

**Tabel 3** Obiectivele și realizările Axei 2 – POST 2007-2014 (nr.)

Stații de cale ferată reabilitate			Poduri/tunele de cale ferată reabilitate			Porturi reabilitate		
Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014	Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014	Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014
18	5	11	98	3	5	1	1	1

(Sursa: Raportul Ministerului Fondurilor Europene, 2014; Referențial: FC)

Axa 3 a avut ca scop protecția mediului, a sănătății umane și a siguranței aferente modernizării sectorului transportului.<sup>21</sup>

**Tabel 4** Obiectivele și realizările Axei 3 – POST 2007-2014 (nr./km.)

Terminale intermodale noi/reabilitate			Treceri la nivel cu calea ferată			Km. Sate liniare protejate – Traficul auto		
Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014	Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014	Obiectiv	Realizări cumulat 2013	Realizări cumulat 2014
1	0	0	112	0	0	36	0	0

(Sursa: Raportul Ministerului Fondurilor Europene, 2014; Referențial: FC)

Ultima axă, cea specifică asistenței tehnice, a finanțat realizarea de studii, evaluări și sprijinul instituțional.

Programul Operațional Sectorial Mediu a avut ca obiectiv principal reducerea disparităților în sectorul infrastructurii de mediu. Această dezvoltare s-a dorit atât cantitativă cât și calitativă și a cuprins 6 axe prioritare ce vizau extinderea și îmbunătățirea sistemelor de apă și apă uzată, îmbunătățirea sistemelor de management în ceea ce privește reciclarea deșeurilor, reabilitarea siturilor istorice, reducerea poluării și modificarea sistemelor de încălzire urbană în localitățile cele mai poluate, sisteme adecvate de management pentru protejarea naturii, dezvoltarea infrastructurii menite să prevină riscurile naturale în zonele cu acest potențial și asistență tehnică.<sup>22</sup> Fondul de Coeziune a finanțat axele 1, 3 și 5.

20 Ministerul Fondurilor Europene, „Raport anual 2014,” 65.

21 Dragoș Jaliu, Crina Răulescu, „Six years in managing structural funds in Romania. Lessons Learned,” *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 38 (2013): 79-95.

22 Ministry of environment and sustainable development, „Sectoral Operational Programme ENVIRONMENT 2007-2013,” (2007), [http://www.fonduri-structurale.ro/Document\\_Files//mediu/00000029/uk47g\\_POS\\_Mediu\\_EN.pdf](http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files//mediu/00000029/uk47g_POS_Mediu_EN.pdf), accesat 01.04.2018.

**Tabel 5** Planul financiar POS Mediu (Axele 1, 3 și 5) (mld. €)

Axa 1			Axa 3			Axa 5		
FC	FEDR	Buget național	FC	FEDR	Buget național	FC	FEDR	Buget național
2,8	-	0,49	0,229	0,229	-	0,27	-	0,52

(Sursa: Raportul Final POS Mediu)

Axa 1 a vizat în primul rând colectarea apelor deversate și racordarea la apă curentă a cetățenilor. Statisticile indică întârzieri de dezvoltare în cadrul sectorului apei potabile, de colectare și epurare, acesta fiind și principalul motiv pentru care acest segment a beneficiat de cea mai mare alocare în cardul POS Mediu.<sup>23</sup> Numărul proiectelor depuse și aprobate în cadrul acestei axe a fost de 84, neexistând înregistrări de proiecte respinse.<sup>24</sup>

**Tabel 6** Obiectivele și realizările Axei 1 – POS Mediu 2007-2014 (nr./%)

Localități beneficiare de facilități noi de apă		Stații noi/reabilitate de epurare		Populație conectată la serviciul de apă		Apă uzată epurată din volumul total de apă uzată		Companii regionale de apă create	
Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat
300	171	200	75	70	65	60	35	35	44

(Sursa: Raportul Final POS Mediu; Referențial: FC)

Axa 3 prevedea întreprinderea acțiunilor ce aveau ca scop diminuarea poluării ce provenea în special de la sistemele de încălzire din zonele urbane generatoare de poluare. Alte obiective: diminuarea modificărilor climatice, utilizarea rațională a resurselor neregenerabile utilizate în energie și modificarea, pe cât este posibil, a surselor de energie, înlocuindu-le cu cele regenerabile.<sup>25</sup> Numărul proiectelor depuse coincide cu cel al proiectelor aprobate, 7.

**Tabel 7** Obiectivele și realizările Axei 3 – POS Mediu 2007-2014 (nr./tone)

Sisteme de încălzire centrală reabilitate ce beneficiază de facilități noi de apă		Studii de opțiuni elaborate		Localități în care calitatea aerului este îmbunătățită ca urmare a sistemelor de încălzire reabilitate		Reducerea emisiilor de CO2 provenite de la sistemele de încălzire urbană (MII)		Reducerea emisiilor de NOX provenite de la sistemele de încălzire urbană (MII)	
Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat
7	2	15	0	7	2	15	67	4	1.5

(Sursa: Raportul Final POS Mediu; Referențial: FC)

Axa 5 a stabilit la începutul perioadei de programare un număr total de 5 obiective.<sup>26</sup>

23 Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial De MEDIU 2007 – 2013,” (2007), [http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA\\_report\\_TRAN\\_RO\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA_report_TRAN_RO_FINAL.pdf), accesat 01.04.2018.

24 Ministerul Fondurilor Europene, „Situația proiectelor pentru componentele lansate- POS Mediu,” Autoritatea de Management POS Mediu, (2015), [www.posmediu.ro/upload/pages/POS%20Mediu\\_25\\_12\\_2015.xls](http://www.posmediu.ro/upload/pages/POS%20Mediu_25_12_2015.xls), accesat 05.04.2018.

25 Lucaciu, „Expert evaluation network,” 24.

26 European Commission, „Results Of The Negotiations of Cohesion Policy strategies and programmes 2007–13,” (2007), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0301>, accesat 07.04.2018.

**Tabel 8** Obiectivele și realizările Axei 5 – POS Mediu 2007-2014 (nr./nr. loc./km/%)

Proiecte pentru protecția împotriva inundațiilor		Numărul km. litoral reabilitat		Populație ce beneficiază de proiecte specifice protecției împotriva inundațiilor (mii)		Reducerea riscului de incidență la inundații în zonele de intervenție ale POS (%)		Extinderea suprafeței de bază	
Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat	Obiectiv	Rezultat
21	16	10	2	1.5	0.034	30	91.75	30	0

(Sursa: Raportul Final POS Mediu; Referențial: FC)

Potrivit evaluării impactului Fondului de Coeziune pentru perioada de programare 2007-2013 realizată de Comisia Europeană, impactul investiției în acest tip de infrastructură, transport și mediu, se concretizează în momentul implementării proiectelor stabilite. Efectul pozitiv pe termen lung este conex creșterii productivității generată de implementarea acestor proiecte ce generează rezultate pozitive inclusiv ulterior finalizării perioadei de implementare.<sup>27</sup> Intervențiile au crescut în mod substanțial valoarea Prodului național brut (PNB), în mod particular în cadrul statelor membre ce au dobândit acest statut ulterior anului 2004. Există anumite tipuri de intervenții în cazul cărora cuantificarea efectelor pozitive necesită o perioadă îndelungată de timp, în acest caz sunt avute în discuție cele ce vizează domeniul capitalului uman. La polul opus, se află cele în domeniul infrastructurii ce generează rezultate pozitive încă din momentul implementării cât și ulterior, pe termen lung. În acest caz, efectele pozitive generate în România sunt: impactul macroeconomic pozitiv, îmbunătățirea accesibilității pe teritoriul Uniunii Europene, reducerea costurilor de transport ce generează în mod automat o creștere a competitivității regiunii.<sup>28</sup>

### Paradoxul absorbției scăzute

Există un paradox: înregistrarea unui grad redus de absorbție al fondurilor în cadrul țărilor slab dezvoltate, țări ce necesită cel mai mult reducerea decalajelor existente. Astfel, cele mai dezavantajate regiuni înregistrează cele mai mari deficiențe de absorbție. Pentru această cauză una dintre problemele identificate de Comisia Europeană (ca fiind de cea mai mare anvergură în cazul României) este lipsa personalului specializat, pregătit și capabil să acționeze.<sup>29</sup>

Capacitatea de absorbție este calculată ținând cont de competența statelor membre beneficiare de a utiliza productiv resursele alocate, de atingerea a trei obiective principale. Primul reprezintă absorbția macroeconomică caracterizată ca procent de 4% din PIB-ul național, cel de-al doilea vizează obiectivul de cofinanțare, respectiv susținerea financiară a proiectelor și programele finanțate prin sumele alocate de către Uniunea Europeană prin intermediul

27 Philippe Monfort, Violeta Piculescu, Alexandra Rillaers, Kai Stryczynski, Janos Varga, „The impact of cohesion policy 2007-2013: model simulations with Quest III,” *Directorate-General for Regional and Urban Policy* (2016), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14a\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14a_final_report_en.pdf), accesat 17.06.2018.

28 „The impact of cohesion policy 2007-2013: model simulations with RHOMOLO,” *Directorate-General for Regional and Urban Policy* (2016), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14b\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14b_final_report_en.pdf), accesat 17.06.2018.

29 Ivana Katsarova, „The (low) absorption of European Structural Funds,” *Library of the European Parliament*, (2013), <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/The-low-absorption-of-EU-Structural-Funds.pdf>, accesat 07.04.2018.

bugetelor multi-anuale și contribuțiilor derivate de la partenerii implicați, ultimul reprezintă capacitatea administrativă a autorităților locale și centrale de a pregăti eficient și de a evita neregularitățile în ceea ce privește programarea, proiectarea, finanțarea și monitorizarea programelor și proiectelor.<sup>30</sup> Altfel spus, cea mai mare influență ce poate afecta procesul de absorbție este reprezentată de combinația între capacitatea managerială și cea administrativă de cofinanțare.

Cele mai mari sume alocate au fost înregistrate în cadrul transportului și mediului. Aceste două sectoare cu cele mai considerabile sume alocate, sunt cele două sectoare cu cele mai scăzute rate de absorbție.<sup>31</sup> Există trei categorii de factori și elemente ce determină nivelul ratei de absorbție, apariția problemelor și a blocajelor în acest proces: arhitectura programării stabilită și acceptată de fiecare stat membru, nivelul înregistrat al angajamentului și plata efectuată către beneficiari în diferite etape ale implementării.<sup>32</sup> Se pot exemplifica prin numărul de priorități stabilite la începutul perioadei, obiectivele, managementul autorităților, autoritățile locale, beneficiarii finali, cât și fondurile alocate de către autoritățile de management pentru realizarea proiectelor individuale.

În momentul în care se dorește analiza capacității administrative pe care România a înregistrat-o, sunt avute în vedere elemente de structură, personal și instrumentele folosite.<sup>33</sup> Structura reprezintă împărțirea clară a tipurilor de responsabilități între instituții și departamentele acestora. Aceste atribuții vizează etapele managementului structural al fondurilor, de finanțare, programare, implementare, cât și monitorizare a evoluției și controlului. Instrumentele folosite îmbracă forma manualelor, metodelor, procedurilor sau instrucțiunile stabilite, scopul fiind de reducere a vulnerabilităților instituțiilor și de a contribui la o mai bună eficientizare a operațiunilor întreprinse.

În anul 2012 România a primit din partea Comisiei Europene o serie de măsuri de suspendare parțială sau temporară a 4 Programe Operaționale (POS DRU, POS CCE, POS T, POR), inclusiv a plăților aferente acestora.<sup>34</sup> Mai mult, în anul 2014, o scrisoare a DG REGIO a Comisiei Europene, avertiza România de posibilitatea returnării fondurilor pentru proiectele începute dar neterminate până la finalul anului 2013 și finanțarea acestora din bugetele beneficiarilor. În anul 2011 Consiliul Uniunii Europene a oferit un imbold ca urmare a efectelor crizei economice pentru 10 țări membre inclusiv România, de a crește procentul maxim al ratei de cofinanțare cu 10 puncte procentuale, de la 85% la 95%.<sup>35</sup> Sumelor financiare alocate României prin intermediul FC le-a fost inițial aplicată regula de funcționare ce se baza pe următoarea formulă: N+2. Drept beneficiu această formulă ce vizează în mod exclusiv perioada eligibilă de utilizare a resurselor financiare alocate în anul N, a fost extinsă la valoare de N+3.<sup>36</sup>

---

30 Vasile Ionel Popescu, Constantin Liviu Popescu, „Absorption of European Funds in Romania During 2007-2013,” *International Conference on Marketing and Business Development Journal* 1 (2015): 360.

31 Popescu, „Absorption,” 361-363.

32 Zaman, „The absorption,” 10.

33 Popescu, „Absorption,” 363.

34 Zaman, „The absorption,” 10.

35 Council of the EU, „The Council increases co-financing rates for EU funds to counter crisis,” (2011), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/126789.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/126789.pdf), accesat 10.04.2018.

36 În cadrul acestor 2 formule (N+2, N+3) N reprezintă anul de referință specific alocării anumitor resurse financiare. 2 respectiv 3 indică numărul anilor ce pot curge din momentul alocării acestor resurse financiare, în care resursele alocate în anul N pot fi utilizate.

**Tabel 9** Ratele de absorbție specifice FC, 2007-2016 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FC	2.5	6.5	11.2	13.9	15.4	21.9	36.7	60.7	74	79.3

(Sursa: DG REGIO; Referențial: FC)

Accesarea fondurilor este un proces complex ce necesită cooperare atât pe verticală cât și pe orizontală. Aceasta este cauza pentru care un eventual succes oferit de către autoritatea de management, nu este complet fără o implicare activă din partea tuturor partenerilor din acest proces, la nivel central și local.

### Concluzii

Demersul științific al prezentului articol a constatat în identificarea și evaluarea rezultatelor înregistrate de România pe parcursul perioadei de programare 2007-2013 în ceea ce privește utilizarea sumelor alocate prin intermediul Fondului de Coeziune pentru îndeplinirea obiectivelor din cele 2 domenii: infrastructură de transport și mediu. Viziunea fondatorilor Uniunii Europene s-a bazat pe următorul aspect: se poate ajunge la o mare piață unică europeană eficientă și prin măsuri de intervenție cu scopul de apropiere a nivelurilor de dezvoltare economică a statelor membre, nu numai prin liberalizarea piețelor. Acest tip de intervenție a contribuit la reducerea disparităților de dezvoltare. În urma evoluției, aceste programe europene de finanțare structurale reprezintă în acest moment instrumente importante specifice politicii europene de reducere a disparităților în cadrul statelor membre. Aceste tipuri de programe de finanțare pot fi caracterizate drept instrumente specifice politicii interne și externe, care ajută la transferul resurselor financiare din partea organizațiilor donatoare către cele receptoare pe baza respectării anumitor condiții specifice stabilite anterior. Obiectivele urmăresc realizarea diverselor interese ce pot avea caracter economic, politic sau social pentru promovarea în cadrul politicii externe a anumitor aspecte competitive. În cazul României obiectivele ce au stat la baza acțiunilor specifice domeniilor analizate au vizat creșterea competitivității economice naționale pe termen lung și promovarea dezvoltării echilibrate la nivel teritorial.

### BIBLIOGRAFIE

1. Adrian Reilley, „The EU structural and cohesion funds: solution or smokescreen to Europe's regional disparities?,” *Romanian Journal of European Affairs* 4 (2004).
2. Andrés Rodríguez-Pose, Ugo Fratesi, „Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in objective 1 regions,” *Regional Studies* 38(1) (2003).
3. Applica, Insmeri Europa and Cambridge Economic Associates, „WP1: Synthesis report Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the ERDF and the CF. Task 3 Country Report Romania,” *European Union* (2016).
4. Council of the EU, „The Council increases co-financing rates for EU funds to counter crisis,” (2011), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/eco-fin/126789.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/eco-fin/126789.pdf).
5. Cristina Țița Bătușaru, Alexandra Oțetea, Iosif Moldovan, Mihai Aristotel Ungureanu, „Between success and unsuccess in absorbing EU funds – Poland vs. Romania,” *Revista Economică* 67 (2015).
6. Daniela Vîrjan, „New Approaches to Social Economy,” *Theoretical and Applied Economics* XVIII (2012).
7. Daniela Livia Trașcă, Mirela Ionela Aceleanu, Daniela Sahlian, „Territorial efficiency of the cohesion policy in Romania,” *Theoretical and Applied Economics* XX (2013).

8. Dragoș Jaliu, Crina Răulescu, „Six years in managing structural funds in Romania. Lessons Learned,” *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 38 (2013).
9. European Commission, „Results Of The Negotiations of Cohesion Policy strategies and programmes 2007–13”, Cohesion Policy, (2007), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0301>.
10. François Bourguignon, Mark Sundberg, „Absorptive Capacity and Achieving the MDGs,” *World Institute for Development Economics Research* 47 (2006).
11. Gabriela Drăgan, *Uniunea Europeană între federalism și interguvernamentalism*, (ASE, București, 2005).
12. Gheorghe Zaman, George Georgescu, „The absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania: international comparisons and macroeconomic impact”, Munich Personal RePEc Archive 57450 (2014).
13. Ivana Katsarova, „The (low) absorption of European Structural Funds,” *Library of the European Parliament*, (2013), <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/The-low-absorption-of-EU-Structural-Funds.pdf>.
14. KPMG in Central and Eastern Europe, „EU Funds in Central and Eastern Europe, Progress Report 2007-2014” (2015), <http://mcr.doingbusiness.ro/uploads/5582a5d18370eEU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe-2007-2014.pdf>
15. Liliana Olivia Lucaci, „Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Year 3 – 2013, Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion policy” (2013) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert\\_innovation/2012\\_een\\_task2\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2012_een_task2_ro.pdf)
16. Marius Marinaș, *Convergență economică* (București: Economică, 2008).
17. Michele Boldrin, Fabio Canova, „Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies”, *Economic Policy* 32 (2001).
18. Ministerul Fondurilor Europene, „Raportul anual de implementare 2014, Programul Operațional Sectorial Transport”, (2015), [http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA\\_report\\_TRAN\\_RO\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA_report_TRAN_RO_FINAL.pdf)
19. Ministerul Fondurilor Europene, „Situția proiectelor pentru componentele lansate- POS Mediu,” Autoritatea de Management POS Mediu, (2015), [www.posmediu.ro/upload/pages/POS%20Mediu\\_25\\_12\\_2015.xls](http://www.posmediu.ro/upload/pages/POS%20Mediu_25_12_2015.xls).
20. Ministry of environment and sustainable development, „Sectoral Operational Programme ENVIRONMENT 2007-2013,” (2007), [http://www.fonduri-structurale.ro/Document\\_Files//mediu/00000029/uk47g\\_POS\\_Mediu\\_EN.pdf](http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files//mediu/00000029/uk47g_POS_Mediu_EN.pdf).
21. Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial De MEDIU 2007 – 2013,” (2007), la [http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA\\_report\\_TRAN\\_RO\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/files/programe/INFRASTRUCTURA/POST/SEA_report_TRAN_RO_FINAL.pdf).
22. Patrick Vanhoudt, „Did the European Unification Induce Economic Growth? In Search of Scale Effects and Persistent Changes,” *Weltwirtschaftliches Archiv*, 135(2) (1999).
23. „Tratatul privind Uniunea Europeană”, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (2012), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF).
24. Vasile Ionel Popescu, Constantin Liviu Popescu, „Absorption of European Funds in Romania During 2007-2013,” *International Conference on Marketing and Business Development Journal* 1 (2015).
25. Zaman, Ghe., Georgescu, G., „The absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania: international comparisons and macroeconomic impact”, Munich Personal RePEc Archive, No. 57450, July 2014, disponibil online la [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57450/1/MPRA\\_paper\\_57450.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57450/1/MPRA_paper_57450.pdf).