

ABORDĂRI PRIVIND ABSORBȚIA FONDURILOR STRUCTURALE ÎN ROMÂNIA ÎN PERIOADA 2007-2013

Bianca GELĂMANCĂ
Paul ZAI

Bianca GELĂMANCĂ

Masterand, Departamentul de Administrație Publică,
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431-505
E-mail: bianca.gelamanca@gmail.com

Paul ZAI

Lect. univ. dr., Departamentul de Administrație Publică,
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431-505
E-mail: zai@fspac.ro



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(33)/2013, pp. 76-88

Perspectives on the Absorption of the Structural Funds in Romania, 2007-2013

Abstract

This article is trying to generally approach the structural funds in Romania between 2007 and 2013. The structural funds' allocation in 2014 will be almost 988 euros per capita, 114.4 euros less than the current programming period has anticipated. The absorption rate at the end of 2013 was 26.4%. The most efficient operational programs in terms of their absorption rate were the Regional Operational Programme (41.5%) and the Operational Programme for the Development of Administrative Capacity (40%). At the opposite site we have Operational Programme for Economic Competitiveness (17.5%) and the Operational Programme for Transport (19.8%).

Keywords: structural funds, absorption rate, operational programs, European Union.

1. Introducere

Dobândirea calității de stat membru al Uniunii Europene (UE) a adus României o serie de beneficii și oportunități de dezvoltare. Cel mai important dintre acestea constă în fondurile structurale aflate la dispoziția statelor membre cu scopul de a contribui la crearea unui sistem economic înfloritor, stabil și omogen, în statele membre ale Uniunii Europene și regiunile acestora.

Fondurile structurale constituie cea mai importantă măsură de politică economică adoptată de Comisia Europeană (CE), pentru a influența (în sens pozitiv) dezvoltarea economică a statelor care fac parte din marea „familie” europeană. Scopul primar urmărit de UE prin acordarea acestor fonduri îl reprezintă armonizarea nivelelor de dezvoltare economică dintre state, pentru a conduce la oprirea declinului economic al Europei și la reducerea decalajelor existente între regiunile dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate.

Modul în care aceste fonduri sunt gestionate revine în responsabilitatea statelor membre, care au sarcina atât de a stabili unde vor fi alocate aceste resurse (pe baza nevoilor identificate), cât și de a atrage și de a cheltui efectiv acești bani. Prin Tratatul de la Lisabona, UE și-a propus atingerea a două mari ținte: transformarea economiei în cea mai dinamică la nivel mondial, precum și transformarea cu succes a extinderii Uniunii (Kagitci, 2011, p. 110). Astfel, pentru perioada de programare 2007-2013 au fost stabilite trei mari obiective: obiectivul „Convergență”, obiectivul „Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă” și obiectivul „Cooperare teritorială”. Pentru atingerea lor, CE a pus la dispoziția acestor state și o asistență financiară prin intermediul fondurilor structurale. Comunitățile de la nivelul Uniunii au la dispoziție fonduri structurale care acoperă o gamă variată de domenii în care pot fi realizate intervenții în vederea dezvoltării și modernizării lor. Aceste proiecte vizează activități de la finanțarea proiectelor de infrastructură, reconversia profesională a șomerilor, până la îmbunătățirea tehnologică a utilajelor agricole (Institutul pentru Politici Publice, 2006, p. 23).

Fondurile structurale sunt „instrumente financiare prin care UE acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării coeziunii economice și sociale” (Balogh și Negrea, 2009, p. 100). Pentru perioada 2007-2013 există trei instrumente financiare, care poartă denumirea de fonduri structurale: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR sau FEDER), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune (FC).

Pentru România, fondurile structurale constituie un instrument de bază în ceea ce privește relansarea economică, continuarea schimbărilor și accelerarea procesului de reformă, pentru a atinge nivelul celorlalte economii europene. Odată cu aderarea la UE, activitatea economică națională se orientează tot mai mult spre exterior. În momentul de față, economia unui stat prezintă interes atât pentru statul respectiv, dar și pentru celelalte state membre, care au ales să se alieze marii economii europene. Declinul economic al unei țări se răsfrânge și asupra celorlalți contributory europeni, iar odată ivită o problemă economică într-un stat, aceasta devine problemă comună a întregii Uniuni (de exemplu, problemele economice ale Greciei).

Pentru perioada 2007-2013, România beneficiază de șapte Programe Operaționale (PO), prin care își va aduce aportul la îndeplinirea obiectivelor UE. PO sunt „documentele prin care se realizează implementarea acțiunilor strategice prevăzute în Cadrul Strategic Național de Referință și implicit accesarea efectivă a Instrumentelor Structurale (...). PO identifică pentru fiecare obiectiv strategic al CSNR, axele prioritare și domeniile de intervenție, furnizând detalii despre finanțarea națională publică și privată și cofinanțarea de la Uniunea Europeană” (Zai, Moldovan și Nemeș, 2010, p. 10).

În actuala perioadă de programare 2007-2013, România beneficiază de 19,213 miliarde de euro, bani proveniți din fondurile structurale și de coeziune. Absorbția acestor fonduri alocate din bugetul Uniunii Europene reprezintă pentru autorități atât o provocare, dar mai ales o mare responsabilitate. Toate aceste aspecte, dependente de managementul și capacitatea de absorbție a instrumentelor structurale, au generat numeroase discuții și controverse la nivelul UE, dar mai ales în România.

Acest articol își propune efectuarea unei analize privind absorbția fondurilor structurale în România, în perioada 2007-2013, axându-se pe dimensiunea economică. Prin această analiză se urmărește identificarea gradului de absorbție a fondurilor structurale în România, pe fiecare PO, din 2007 până în 2013, identificarea impactului fondurilor structurale asupra economiei naționale și identificarea cauzelor care au afectat absorbția fondurilor structurale în România.

2. Aspecte teoretice privind capacitatea de absorbție a Fondurilor Structurale

Capacitatea de absorbție a fondurilor structurale reprezintă „gradul în care fiecare țară este capabilă să cheltuiască efectiv și eficient resursele alocate din Fondurile Structurale” (Oprescu *et al.*, 2006, p. 9). Importanța capacității de absorbție rezidă în necesitatea obținerii unei contribuții maxime în participarea la procesul de realizare a coeziunii economice și sociale a UE. În consecință, capacitatea de absorbție reflectă capacitatea solicitanților de a realiza proiecte acceptabile astfel încât implementarea lor să fie finanțată din fondurile europene. Capacitatea de absorbție este „o variabilă care se manifestă în mod diferit în statele membre”, acest lucru determinând nevoia de identificare a unor soluții individuale, realizate și aplicate în funcție de nevoile specifice ale fiecărei țări, în ceea ce privește eliminarea obstacolelor și a dificultăților de absorbție a banilor europeni.

Capacitatea de absorbție este de două mari tipuri, și anume (Oprescu *et al.*, 2006, p. 9):

- capacitate de absorbție din partea ofertei (de fonduri) – constă în crearea sistemului instituțional de către un stat, necesar pentru a administra fondurile europene; și
- capacitate de absorbție din partea cererii (de fonduri) – se referă la capacitatea beneficiarilor de a absorbi fondurile care le sunt adresate.

Capacitatea de absorbție din partea ofertei este influențată de trei factori (Transparency International Romania, 2011):

- capacitatea de absorbție macroeconomică – prezentată și explicată în concordanță cu PIB-ul; în acest sens, Regulamentul Consiliului nr. 1260/1999 arată că suma anuală alocată unui stat membru din fondurile structurale și cel de coeziune nu

trebuie să depășească 4% din PIB; totodată, capacitatea de absorbție macroeconomică implică și necesitatea creșterii cheltuielilor bugetare ca urmare a aderării, dar și capacitatea de absorbție a cheltuielilor suplimentare care urmează a fi efectuate (Oprescu *et al.*, 2006);

- capacitatea de absorbție financiară – constă în capacitatea unui stat de a oferi cofinanțare pentru programele și proiectele care beneficiază de susținerea UE, capacitatea de planificare și garantare a acestor contribuții din bugetul național, precum și capacitatea de colectare a contribuțiilor de la partenerii implicați în diferite acțiuni, proiecte sau programe (Theurer, 2011); și
- capacitatea administrativă – constă în capacitatea și competența administrației publice centrale și locale de a pregăti proiectele și programele în timp util, de a le finanța și a le monitoriza pe durata implementării, de a se conforma cerințelor administrative și de raportare, de a evita anumite nereguli, precum și de a asigura o coordonare eficientă cu partenerii implicați (Transparency International Romania, 2011).

Dat fiind faptul că nivelul capacității de absorbție din partea beneficiarilor este dificil de analizat, deoarece implică proceduri complexe și studii exhaustive, articolul își propune să evalueze capacitatea de absorbție din partea ofertei de fonduri. De asemenea, la baza acestei alegeri se află concepția conform căreia fiecare stat, în general, și statul român, în special, trebuie să acorde un rol primordial absorbției fondurilor europene. Acest lucru trebuie realizat atât prin crearea cadrului instituțional adecvat gestionării fondurilor primite din partea UE, dar și prin conștientizarea potențialilor beneficiari asupra importanței pe care o deține această sursă de finanțare vitală în ceea ce privește procesul de dezvoltare a României, prin informare, instruire și acordarea de sprijin și asistență în toate etapele implementării unui proiect.

Capacitatea de absorbție este influențată în mod evident de capacitatea administrativ-managerială a administrației publice, precum și de capacitatea de cofinanțare și de susținere a proiectelor. Cele mai importante resurse care asigură „câștigarea” unui proiect cu finanțare nerambursabilă și implementarea cu succes a acestuia sunt resursele umane și resursele financiare care să poată asigura buna funcționare a instituției beneficiare, până în momentul rambursării.

3. Metodologie

Metodologia utilizată pentru elaborarea acestui articol este cantitativă, reprezentată de analiza secundară a datelor extrase din rapoartele de la nivel național și european privind stadiul absorbției fondurilor structurale: Ministerul Fondurilor Europene (MFE, MFEur), Guvernul României. Astfel, au fost studiate următoarele tipuri de documente: (1) Rapoartele privind stadiul absorbției Fondurilor Structurale și de Coeziune, pe fiecare Program Operațional, până la 31 decembrie pentru anii 2012 și 2013 – Ministerul Fondurilor Europene; (2) Rapoartele privind Situația depunerii și aprobării de proiecte, semnării de contracte de finanțare și efectuării de plăți către beneficiari, la 31 decembrie pentru anii 2009, 2010 și 2011 – Autoritatea pentru Coordonarea Instrumen-

telor Structurale (ACIS); (3) Date referitoare la PIB și populația României în perioada 2009-2013 – Eurostat și Institutul Național de Statistică; și (4) declarații oficiale și note informative – Ministerul Fondurilor Europene și Guvernul României.

3.1. Analiza datelor.

Stadiul absorbției fondurilor structurale în România, până în anul 2013

Aproape de finalul anului 2013, România înregistra o rată de absorbție a fondurilor structurale de 26,49%, finanțând proiecte în valoare de peste 5 miliarde de euro. Rata de contractare a fondurilor structurale era de aproape 93%, cu o valoare de aproximativ 80 miliarde de lei.

Tabelul 1: Stadiul absorbției fondurilor structurale în România (decembrie 2013)

Proiecte contractate (mil. lei)		Plăți către beneficiari (mil. lei)		Solicitări de rambursare către CE (mil. lei)		Rambursări efective de la CE (mil. euro)	
Valoare	%	Valoare	%	Valoare	%	Valoare	%
79.517	92,90	31.081	36,47	6.430	33,47	5.089	26,49

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe MFE, 2013

Analiza situației contractării fondurilor structurale pe fiecare program operațional (PO), prezintă următoarele aspecte: două PO supracontractate – PODCA, cu o rată de contractare de aproape 117% și POR, a cărui rată de contractare este de 109,33%; rata de contractare a POS Mediu a ajuns la 100%, iar POSCCE a depășit pragul de 90%; rata de contractare a POAT atinge pragul de 83,72%, în timp ce POSDRU înregistra o rată de contractare de 80%, iar POS Transport o rată de 76,34%.

Rata absorbției celor 7 PO, este cu mult diferită (în sens negativ). Cea mai ridicată rată de absorbție este înregistrată de POR, cu un procent de 41,52%, urmat la o diferență mică de PODCA, al cărui procent de absorbție este de 40,06%. POSDRU a atras doar 27,27% din totalul sumei alocate pentru perioada 2007-2013, în timp ce POS Mediu înregistrează o rată de absorbție de puțin peste 20%. De departe cele mai puțin performante PO privind rata de absorbție sunt POS Transport, cu un procent de 19,80% și POSCCE, program care a reușit să atragă numai 17,50% din totalul sumei alocate.

Conform CSNR, POS Transport a primit cea mai mare alocare din bugetul perioadei de programare în exercițiu, respectiv 4.426 milioane euro (23,7%), însă acesta a reușit să atragă doar 876 milioane euro. Situația este similară și în cazul POS Mediu, program căruia i-au fost alocate 4.412 milioane euro (23,5%), dar a absorbit numai 1.052 milioane euro.

Cu toate acestea, capitolul „declarații cheltuieli transmise la CE” ne arată că cele două PO „codașe” au cele mai mari șanse de a-și schimba pozițiile ierarhice, POS Transport așteptând rambursarea a 31,23% din suma alocată în prezenta perioadă de programare, în timp ce POSCCE „optează” pentru obținerea unei rate de absorbție de 36,40%.

Trebuie menționat faptul că PODCA este programul care a întâmpinat cele mai puține dificultăți în procesul de accesare. Din cele 208 milioane euro alocate (reprezentând 1,1% din totalul fondurilor alocate României), a reușit să atragă 83 milioane

Tabelul 2: Stadiul absorbției fondurilor structurale pe fiecare PO (decembrie 2013)

PO	Alocări UE 2007-2013		Rata de contractare		Plăți interne către Beneficiari		Declarații de cheltuieli transmise la CE		Rata de absorbție	
	mil. euro	mil. lei	mil. lei	%	mil. lei	%	mil. euro	%	mil. euro	%
POS Transport	4.426	20.592	15.720	76,34	4.757	24,23	1.382	31,23	876	19,80
POS Mediu	4.412	20.351	20.365	100	6.250	31,93	1.176	26,65	1.052	23,84
POR	3.966	16.804	18.373	109,33	8.083	45,94	1.779	44,87	1.647	41,52
POS DRU	3.476	15.677	12.604	80,39	7.254	47,04	999	28,75	948	27,27
POS CCE	2.554	11.520	10.714	93	4.059	35,82	930	36,40	447	17,50
PO DCA	208	938	1.097	116,95	465	50,40	105	50,59	83	40,06
PO AT	170	768	643	83,72	213	28,22	58	33,89	35	20,71
TOTAL	19.213	86.651	79.517	92,90	31.081	36,47	6.430	33,47	5.089	26,49

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe ACIS, 2012 și MFE, 2013

euro. Nu trebuie să uităm însă că acest PO se adresează strict instituțiilor publice, iar capacitatea financiară și administrativă a acestora este mult mai mare față de cea a organizațiilor care activează în alte domenii de activitate.

Tabelul 3: Situația accesării proiectelor pe fiecare PO (31 decembrie 2013)

PO	PROIECTE DEPUSE		PROIECTE APROBATE		CONTRACTE SEMNATE	
	Nr.	Val. (mil. lei)	Nr.	Val. (mil. lei)	Nr.	Val. (mil. Lei)
POS Transport	175	65.619	104	16.383	93	15.720
POS Mediu	656	38.439	466	21.277	439	20.365
POR	8.555	59.035	4.098	19.854	3.663	18.373
POS DRU	14.892	67.219	3.084	15.278	2.515	12.604
POS CCE	15.820	85.191	6.521	12.849	4.470	10.714
PO DCA	1.371	3.691	452	1.143	449	1.097
PO AT	171	1.237	151	861	143	643
TOTAL	41.640	320.431	14.876	87.645	11.772	79.516

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe ACIS, 2012 și MFE, 2013

Până la finalul anului 2013 au fost depuse 41.640 de cereri de finanțare, au fost aprobate 14.876, însă s-au semnat numai 11.772 de contracte pentru începerea implementării proiectelor. Cele mai multe proiecte au fost depuse pentru obținerea de finanțare prin POSCCE, numărul total al acestora fiind de 15.820, urmat de POSDRU cu 14.892 proiecte depuse și de POR cu un total de 8.555 proiecte depuse. La polul opus regăsim POS Transport și POAT cu 175, respectiv 171 cereri de finanțare înregistrate. Cererile de finanțare cu cea mai ridicată valoare sunt înregistrate în cadrul POSCCE, însumând 85.181 milioane lei, urmat de POSDRU, cu proiecte depuse în valoare de 67.219 milioane lei. Cele mai mici valori le înregistrează PODCA și POAT, cu proiecte depuse în valoare de 3.691, respectiv 1.237 milioane lei.

POSCCE deține prima poziție și în cazul proiectelor aprobate, precum și a contractelor semnate, numărul acestora fiind de 6.521, respectiv 4.470. A doua poziție este

ocupată de POR, cu 4.098 proiecte aprobate și 3.663 contracte semnate, iar cea de-a treia poziție o deține POSDRU, cu 3.084 proiecte aprobate și 2.515 contracte semnate.

Analiza sumelor acestor proiecte prezintă o situație cu totul diferită, comparativ cu cea a situației numărului de proiecte. Cele mai „valoroase” proiecte le înregistrează POS Mediu, însumând 21.277 milioane lei, în timp ce contractele semnate valorează 20.365 milioane lei. Acesta este urmat de POR, cu proiecte aprobate în valoare de 19.854 milioane lei și o sumă totală contractată de 18.373 milioane lei. POS Transport ocupă cea de-a treia poziție, având un efectiv aprobat în valoare de 16.383 milioane lei, în timp ce proiectele contractate valorează 15.720 milioane lei.

De menționat este faptul că până la finalul anului 2013, numai 35,72% dintre proiectele depuse au obținut aprobarea de a fi finanțate din fonduri structurale și pentru 79,13% dintre proiectele aprobate au fost semnate contracte pentru începerea implementării acestora.

Cea mai ridicată rată de aprobare a proiectelor este înregistrată de POAT (88,3%), POS Mediu (71,03%) și POS Transport (59,42%). În schimb, programe precum POR (47,9%), POSCCE (41,21%), PODCA (32,96%) și POSDRU (20,7%), au o rată de aprobare sub 50%. PODCA (99,33), POAT (94,7%) și POS Mediu (94,2%), înregistrează o rată de contractare a proiectelor de peste 94% fiecare, în timp ce POSCCE deține cea mai redusă rată de contractare, raportat la numărul de proiecte aprobate – 68,54%.

Datele rezultate indică în mod cert faptul că România întâmpină mari dificultăți în pregătirea unui proiect conform cu cerințele impuse de UE. De asemenea, susținerea și implementarea proiectelor care au obținut aprobare se face destul de dificil, în condițiile în care o parte dintre beneficiari decid să se retragă, renunțând la semnarea contractelor de începere a etapei de implementare.

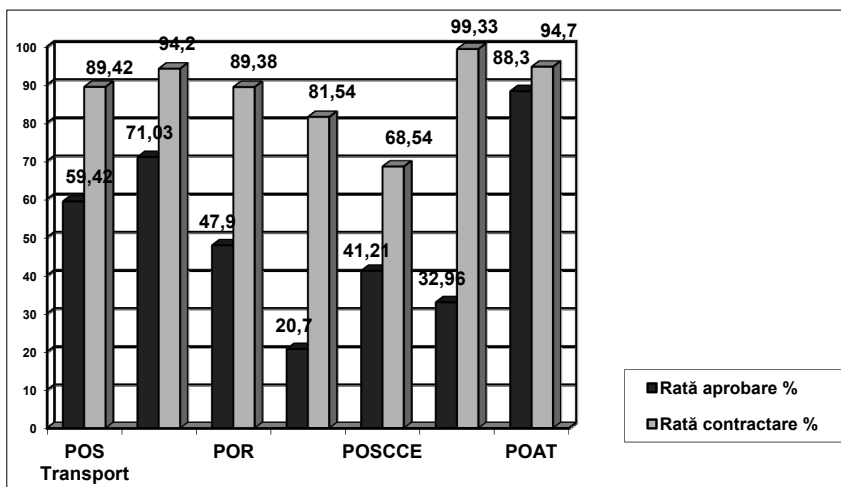


Figura 1: Rata de aprobare și de contractare proiectelor depuse pe fiecare PO (decembrie 2013)

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe MFE, 2013

3.2. Impactul Fondurilor Structurale asupra produsului intern Brut (PIB)

Contribuția fondurilor structurale la creșterea economică a României are o influență nesemnificativă, sumele contractate până la finalul anului 2013 reprezentând numai 2,83% din produsul intern brut (PIB). Cea mai mare pondere o deține valoarea proiectelor contractate în anul 2010, contribuția sa la creșterea PIB-ului României fiind de 4,05%, iar cel mai redus nivel de contribuție, de numai 1,94%, a fost înregistrat în anul 2013.

Tablelul 4: Evoluția ratei de contractare a Fondurilor Structurale și de Coeziune raportat la PIB-ul României, 2009-2013

Anul	Valoarea PIB		Proiecte contractate		Rata de contractare a FS (% din PIB)
	Mil. euro	Mil. lei	Mil. euro*	Mil. lei	
2009	118.196	491.273,7	3.113	13.322	2,63
2010	124.327,7	513.640,8	5.042	21.652	4,05
2011	131.327	578.551,9	4.440	19.324	3,38
2012	131.747	587.466,2	2.866	12.929	2,17
2013	142.271,3	631.130,1	2.770	12.290	1,94
Total 2009-2013	631.650	2.802.062,7	17.924	79.517	2,83

* Cursul euro conform Infoeuro (MFE) în decembrie, pentru anii: 2009 – 1 euro = 4,2788 lei; 2010 – 1 euro = 4,2943 lei; 2011 – 1 euro = 4,3518 lei; 2012 – 1 euro = 4,5100 lei; 2013 – 1 euro = 4,4361 lei.

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe INS și MFE, 2009-2013

Valoarea proiectelor contractate de România până la finalul anului 2013 era de aproximativ 2.660 euro pe cap de locuitor, reprezentând 8,38% din ponderea PIB pe cap de locuitor. Cele mai mari valori au fost înregistrate în anul 2013, când valoarea proiectelor contractate a fost de 941,28 euro pe cap de locuitor, cu o pondere în PIB per capita de 13,78%. În anul 2012 proiectele contractate erau de 741,78 euro per capita, cu o pondere în PIB per capita de 11,41%.

Cele mai slabe performanțe s-au înregistrat în anul 2009, cu doar 144,79 euro pe cap de locuitor, însă nici situația anului 2010 nu este cu mult diferită, în acest an România a reușit să obțină numai 235,60 euro pe cap de locuitor, bani proveniți din contractarea proiectelor aprobate spre obținerea de finanțare din fonduri structurale. Ponderea în PIB pe cap/loc a proiectelor contractate în anul 2009 era de 2,49%, iar în anul 2010 de 3,86%.

Tablelul 5: Valoarea proiectelor contractate pe cap de locuitor și ponderea în PIB, 2007-2013

Anul	Valoarea PIB pe cap/loc (euro)	Valoarea proiectelor contractate pe cap/loc*		Ponderea PIB pe cap/loc din valoarea proiectelor contractate pe cap/loc (%)
		lei	euro	
2009	5.800	619,627	144,79	2,49
2010	6.100	1.011,77	235,60	3,86
2011	6.500	2.594,38	596,16	9,17
2012	6.500	3.345,45	741,78	11,41
2013	6.826	4.175,65	941,28	13,78
Total 2009-2013	31.726	11.746,88	2.659,625	8,38

* Conform datelor publicate de INS, populația României este următoarea: 2009 – 21,5 mil. locuitori; 2010 – 21,4 mil. de locuitori; 2011 – 20,199 mil. locuitori; 2012 – 20,095 mil. locuitori; 2013 – 19,043 mil. locuitori.

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe Eurostat și MFE, 2009-2013

Aportul sumelor rambursate de către CE la rata creșterii PIB-ului României este foarte scăzut, indicând o pondere a absorbției fondurilor structurale de numai 0,80% din totalul PIB-ului alocat perioadei 2009-2013. În egală măsură, tabelul de mai jos evidențiază faptul că statul român a reușit să atragă doar 248,88 euro pe cap de locuitor, sumă care reprezintă 1,05% din ponderea PIB pe cap de locuitor estimată pentru perioada 2009-2013.

Tabelul 6: Influența Fondurilor Structurale asupra PIB-ului României (decembrie 2013¹)

Absorbția FS&C (mil. euro)	PIB-ul României estimat pentru perioada 2009-2013 (mil. euro)	Ponderea absorbției FS în PIB-ul alocat pentru perioada 2009-2013 (%)	Absorbția FS pe cap/loc (euro)	Ponderea în PIB pe cap/loc a absorbției FS pe cap/loc (%)
5.089	631.650	0,80	248,88	1,05

Sursa: Prelucrare proprie a datelor extrase de pe Eurostat, INS și MFE, 2013

Din perspectiva evoluției PIB, fondurile structurale nu au adus creșteri semnificative, rata de contractare reprezentând 8,38% din PIB-ul României estimat pentru perioada 2009-2013, în timp ce absorbția efectivă reprezintă numai 0,80% din PIB-ul României până la finalul lui 2013. Cu aproape 250 euro pe cap de locuitor, ponderea în PIB per capita a fondurilor structurale în România a contribuit în proporție de numai 1,05% la creșterea PIB-ului pe cap/loc. Deși România a primit 13,15% din bugetul total alocat statelor central-est europene, constând în 1.102 euro pe cap/loc, aceasta a reușit să atragă o sumă infimă.

Tabelul 7: Alocarea financiară a fondurilor structurale în noile state membre ale UE (Europa Centrală și de Est, 2007-2013)

	Bulgaria	Republica Cehă	Estonia	Ungaria	Letonia	Lituania	Polonia	România	Slovacia	Slovenia	Total	
Populația (mil. loc.)	7,4	10,5	1,3	10	2	3	38,5	21,4	5,4	2,1	101,5	
Buget alocat 2007-2013*	Mil. euro	6.67	26.31	3.40	24.92	4.55	6.78	67.19	23.53	11.50	4.10	178.9
	% din bugetul alocat statelor CEE	3,72	14,70	1,90	13,92	2,54	3,78	37,55	13,15	6,42	2,29	100
Fonduri UE cap/loc (euro)	911	2.504	2.541	2.503	2.227	2.253	1.743	1.102	2.128	1.995	-	

* Sumele prezentate reprezintă cumulul dintre bugetul alocat de CE și contribuția națională a fiecărui stat.

Sursa: Studiu KPMG (2013, p. 7)

3.3. Suspendarea plăților pe cinci Programe Operaționale

În perioada 2009-2010 o parte dintre proiectele finanțate din fonduri structurale au încălcat în mod repetat prevederile comunitare privind achizițiile publice, cele mai mari nereguli fiind reprezentate de: conflicte de interese în procedurile de achiziții publice,

1 Totalul populației pentru perioada 2009-2013 a fost obținut prin calcularea mediei numărului total de locuitori ai celor 5 ani (21,5+21,4+20,199+20,095+19,043/5=20,447 milioane locuitori).

proceduri netransparente, criterii restrictive, participarea la licitații a unor companii neeligibile în acest proces și/sau în atribuirea unui proiect (Ministerul Afacerilor Europene, 2012).

Prima sancțiune pe care CE a aplicat-o României a avut loc în luna iunie a anului 2011, când s-a decis sistarea plăților pe Axa prioritară „Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale” a POR, ca urmare a identificării prin auditul intern și de către experții europeni, a unor nereguli în procesul de achiziții publice. La începutul lunii iulie a aceluiași an, Guvernul României a luat decizia de a suspenda trimiterea cererilor de rambursare către CE pentru toate programele operaționale, cu intenția de a efectua verificări interne, situația fiind remediată în luna decembrie a aceluiași an.

Neregulile descoperite reflectau o rată de absorbție care evidenția un decalaj foarte mare între absorbția obținută ca urmare a efectuării plăților către beneficiari din bugetul de stat, aceasta fiind de 15,6% și absorbția reală, redată de decontările efective de la CE, în procent de numai 5,55%. Cu alte cuvinte, statul român decontase deja sume considerabile către beneficiari, urmând a fi recuperate de la Comisia Europeană, situație care ducea la blocarea unei părți a bugetului de stat amenințând astfel economia românească.

În cazul POSDRU decalajul dintre cele două tipuri de absorbție era și mai mare, rata de absorbție a banilor europeni fiind de numai 5,48%, în timp ce rata de absorbție internă se ridica la 25,62%. Astfel că, România a plătit sume de aproximativ 4.088 miliarde de lei, în timp ce banii recuperați de la Comisie erau de doar 819 milioane de lei. Datorită acestei situații, a numeroaselor nereguli descoperite în procedura de achiziții publice, dar și ca urmare a managementului defectuos al Autorității de Management a POSDRU, CE, la sfârșitul lunii februarie a anului 2012, a decis întreruperea plăților pentru cererile de rambursare în cazul proiectelor finanțate prin POSDRU, situația fiind remediată un an mai târziu (februarie 2013).

Alte patru PO, a căror gestionare a atras sancțiuni, sunt POR, POS Mediu, POS Transport și POSCCE, sistarea transmiterii cererilor de rambursare către CE fiind pusă în aplicare începând cu luna iulie a anului 2012. Dacă problemele POS Mediu au fost soluționate rapid, măsurile adoptate în acest sens aducând îmbunătățiri în sistemul de gestionare și control, capabil de acum înainte să detecteze și să prevină problemele care privesc conflictele de interese (cea mai gravă problemă pe care a avut-o acest program), CE a decis reluarea plăților către statul român la finalul lunii noiembrie a anului 2012.

În luna octombrie a anului 2012, CE a decis presuspendarea POSCCE, POR și POS Transport. În iunie 2013, au fost deblocate patru axe din cele cinci ale POR și două ale POS Transport, iar deblocarea plăților pentru POSCCE a avut loc în luna octombrie a anului 2013.

Deși România a avut oportunități mari de dezvoltare, fiindu-i puse la dispoziție sume considerabile în acest sens, datorită incompetenței, fraudelor masive și sistemului defectuos de gestionare, aceasta se vede nevoită să ramburseze către Comisia Europeană sume semnificative constând în corecțiile financiare impuse. Corecțiile financiare aplicate statului român au fost următoarele: 10% pentru POR, 10-25% pentru POSCCE,

în funcție de axe, 25% pentru POS Transport, 10% pentru POS Mediu și 5-25% pentru POSDRU, în funcție de axe.

4. Concluzii

Sintetizând toate informațiile rezultate în urma realizării prezentului studiu, reținem faptul că, deși în ultimul an și jumătate România a înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește absorbția fondurilor structurale, totuși, nivelul său rămâne foarte scăzut. La finalul anului 2013 rata de contractare a fondurilor structurale în România era de 92,90%, proiectele contractate având o valoare de 79.517 milioane euro. Deși perioada de programare se apropie de final, rata de contractare a fondurilor structurale era sub 100%.

Conform CSNR (2006, p. 7), cele mai mari sume au fost alocate pentru POS Transport (23,7%) și POS Mediu (23,5%), iar cele mai mici alocări sunt pentru PODCA (1,1%) și POAT (0,9%). Cu toate acestea, rata de contractare indică performanțe semnificative pentru PODCA (116,95%), și POR (109,33%) singurele PO supracontractate la finalul anului 2013. Rezultate deosebite au fost înregistrate și de POS Mediu, al cărui procent de contractare era de 100%. Această neconcordanță este amplificată și de rezultatele care reflectă cea mai ridicată rată de absorbție pentru POR și PODCA. În contextul în care POS Transport beneficiază de cea mai mare alocare, dar înregistrează cea mai redusă rată de absorbție (19,80%), putem spune că există o problemă foarte gravă în gestionarea acestui domeniu de către autoritățile române.

Un rezultat îngrijorător privește faptul că numai 35,72% dintre proiectele depuse au fost aprobate, și 79,13% dintre proiectele aprobate au fost contractate, situație ce ridică semne de întrebare privind competența, atât a beneficiarilor în a pregăti proiecte eligibile, cât și a autorităților cu atribuții în managementul și gestionarea PO.

Impactul fondurilor structurale asupra produsului intern brut este destul de redus, ponderea în PIB a proiectelor contractate înregistrează doar 2,83% și 2.660 euro per capita. Sumele absorbite reprezintă numai 0,80% din PIB, reprezentând 248,88 euro pe cap de locuitor, în contextul în care alocarea primită din partea CE este de 1.102 euro per capita.

Discrepanța mare dintre proiectele depuse și rata de absorbție este justificată de problemele grave intervenite în gestionarea proiectelor, fapt ce a dus la suspendarea a cinci din cele șapte PO, măsură ce a atras și corecții financiare. Problemele legate de incapacitatea instituțiilor cu rol în gestionarea PO s-au evidențiat în acest caz prin neglijența de a nu detecta la timp derularea defectuoasă a procedurilor din procesul de pregătire și/sau de implementare a proiectelor, în procedurile de achiziții publice, dar și prin decalajul semnificativ înregistrat între rata de absorbție internă și rata de rambursare de către CE.

Concluzionând cele menționate mai sus, putem spune că România are o mare responsabilitate în ceea ce privește reducerea și eliminarea problemelor majore care provoacă dificultăți procesului de absorbție a fondurilor structurale. Pentru început, trebuie acordată o atenție deosebită problemelor de bază, legate de modernizarea și

dezvoltarea sistemului. Pentru acest lucru este esențială accelerarea procesului de reformă a administrației publice, prin crearea unui corp de funcționari publici competenți și specializați, independenți din punct de vedere politic, în detrimentul sistemului defectuos care funcționează în momentul actual în România, sistem care este, în mare parte, rezultatul corupției, nepotismului și/sau numirilor politice. Desigur, acesta este un proces complex și îndelungat care presupune crearea unui parteneriat între toți actorii cu putere de decizie și aproape imposibil în contextul existenței unor conflicte permanente între instituțiile statului. Cu toate acestea, trebuie conștientizat, la nivelul factorilor decidenți, că numai prin construirea unui sistem de management performant și prin adoptarea unor măsuri eficiente de simplificare a procesului de accesare, gestionare și de prevenire a unor evenimente de natură să afecteze acest lucru, pot fi înregistrate performanțe importante în viitoarea perioadă de programare.

Bibliografie:

1. Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), „Rapoarte privind situația la 31 decembrie 2009, 2010, 2011, 2012 a depunerii și aprobării de proiecte, semnării de contracte de finanțare și efectuării de plăți către beneficiari”, [Online] disponibil la <http://www.eufinantare.info/Documente>, accesat la data de 28 aprilie 2013.
2. Balogh, M. și Negrea, N., *Managementul proiectelor*, Suport de curs 2009-2010, Departamentul de Administrație Publică, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca.
3. Eurostat, *GDP and main components – Current prices*, [Online] disponibil la <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, accesat la data de 10 mai 2013.
4. Guvernul României, „Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013”, [Online] disponibil la <http://eufinantare.info/Documente/CNSR.pdf>, 2006, accesat la data de 12 mai 2013.
5. Institutul pentru Politici Publice, *Absorbția fondurilor structurale în România – stadiul pregătirilor*, 2006, București.
6. Institutul Național de Statistică, „Produsul Intern Brut în trimestrul III – date provizorii”, Comunicat de presă, noiembrie 2013.
7. Kagitci, M., „Fondurile structurale – Instrument de creștere economică în cadrul politicilor de coeziune și convergență regională”, Conferința internațională „Politici financiare și monetare în Uniunea Europeană”, 2011, pp. 109-112, [Online] disponibil la http://www.asociațiaeconomistilor.ro/documente/Conferinta_FABBV_romana.pdf, accesat la data de 13 mai 2013.
8. KPMG, *EU Funds in Central and Eastern Europe – Progress Report 2007-2012*, 2013, [Online] disponibil la <http://www.kpmg.com/PL/pl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2013/EU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe-Progress-report-2007-2012.pdf>, accesat la data de 29 aprilie 2013.
9. Ministerul Fondurilor Europene, „Stadiul absorbției Fondurilor Structurale și de Coeziune pe fiecare Program Operațional la 31 decembrie 2013”, [Online] disponibil la <http://www.fonduri-ue.ro/>, accesat la data de 10 ianuarie 2014.

10. Oprescu, G., Constantin, L.D., Ilie, F. și Pîslaru, D., *Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România*, Institutul European din România – Studii de impact III, vol. 1, 2006.
11. Theurer, M., *Document de lucru privind absorbția fondurilor structurale și de coeziune: învoățăminte desprinse pentru viitoarea politică de coeziune a UE*, Parlamentul European, Comisia pentru Dezvoltare Regională, 2011.
12. Transparency International România, *Ghid de integritate în execuția contractelor derulate cu fonduri europene*, 2011, București, [Online] disponibil la <http://www.fonduricomunitare.ro/Ghid.pdf>, accesat la data de 10 mai 2013.
13. Zai, P., Moldovan, R. și Nemeș, L., *Ghid adresat structurilor Ministerului Administrației și Internelor pentru accesarea fondurilor europene*, București: Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2010.