



A XIX-a Conferință internațională – multidisciplinară  
„Profesorul Dorin PAVEL – fondatorul hidroenergeticii românești”,  
CLUJ NAPOCA, 2019

## **BLOCAJE INTERNE ȘI EXTERNE, SOLUȚII PROPUSE PRIVIIND ÎMBUNĂTĂȚIREA CAPACITAȚII DE ABSORBȚIE A FONDURILOR STRUCTURALE EUROPENE ALE ROMÂNIEI ÎN CALITATE DE MEMBRU AL UNIUNII EUROPENE. INTRODUCERE**

Ioan TĂUT, George ARGHIR

### **INTERNAL AND EXTERNAL JAMS, PROPOSED SOLUTIONS CONCERNING THE IMPROVEMENT OF THE ABSORPTION CAPACITY OF THE EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS OF ROMANIA AS A MEMBER OF THE EUROPEAN UNION. INTRODUCTION**

The European Union represents a regional policy framework associated with traditional interstate and geopolitical relations. There are many institutions within the European Union, including the European Commission, which carry out economic policies regarding the financial management of European funds together with EU member countries. The absorption capacity of the structural funds was acceptable until 1.01.2019 compared to the previous years, but was marked by internal and external bottlenecks, bureaucracy and inefficiency of the institutional structures. Following the evaluation of these problems, proposals were made in this study to improve the absorption capacity of the European structural funds. The implementation of European funds has led to the spread of democratic values, the rule of law, economic and social concepts among EU member states in the context of the globalization phenomenon. Through the extension, intensification and impact of these institutional relations at the level of all the EU members in economic, social and political aspect, flows and networks are developed in the EU region of activity, interaction centers and execution of power.

Keywords: absorption capacity, administrative capacity, regionalization, globalization, European structural funds

Cuvinte cheie: capacitatea de absorbție, capacitate administrativă, regionalizare, globalizare, fonduri structurale europene

## 1. Introducere

Lucrarea de față își propune să analizeze evoluția acestor fonduri europene, cauzele care au generat această situație și măsurile care sunt menite să deblocheze fonduri, folosind metodele de cercetare, analiza conținutului, observarea științifică, deducerea, inducție, sinteză.

Ca stat membru al Uniunii Europene(UE), România beneficiază de un ajutor important din partea UE prin intermediul fondurilor europene . Astfel, dezvoltarea unei infrastructuri promovata de către administrația publică locală și centrală atât în mediul rural cât și urban, cu predilecție spre realizarea alimentării cu apă, canalizare a tuturor comunităților atât din mediul rural cât și urban la standardele celorlalte state membre ale UE, realizarea unei infrastructuri de transport prin construcția de drumuri, autostrăzi, calificarea forței de muncă la standardele celorlalte state membre ale UE, realizarea unei infrastructuri în sănătate prin construcția de spitale, din fonduri europene, reprezintă o oportunitate pentru dezvoltarea economiei românești, atât din punct de vedere social cât și economic.

Metodologia de alocare a fondurilor europene a introdus un nou concept cea a capacității de absorbție care limitează astfel transferul fondurilor UE la un maxim de 4 % din produsul intern brut al fiecărei țări. În compensație pentru a facilita absorbția fondurilor europene de către noile state membre, rata maximă de cofinanțare din fondurile structurale a crescut de la 80 % la 85 %.

Capacitatea de absorbție este dată de competența unui stat membru de a cheltui resursele financiare alocate în mod eficient din fondurile structurale și care vizează trei aspecte: capacitatea de absorbție macroeconomică, definită și măsurile în termeni de produs intern brut(PIB), până la 4 %, capacitatea de absorbție financiară definită ca capacitatea de cofinanțare a programelor și a proiectelor susținute de UE, să planifice și să garanteze aceste contribuții în cadrul bugetelor naționale multianuale și să colecteze contribuțiile partenerilor implicați în diverse programe.

Capacitatea administrativă reprezintă capacitatea și competența autorităților centrale și locale să pregătească programele și proiectele adecvate la timp pentru a asigura coordonarea cu partenerii implicați,

conformitatea cu cerințele administrative și de raportare, finanțarea, monitorizarea, punerea în aplicare a programelor și a proiectelor, precum evitarea și apariția neregulilor.

## **2. Forme istorice ale globalizării regionale: transformarea comunității politice**

„Prima schimbare este marcată de centralizarea crescândă a puterii politice în Europa, sedimentarea raporturilor politice în structuri statale, teritorializarea politicii, răspândirea ordinii interstatale, dezvoltarea formelor de responsabilitate în interiorul anumitor state și, în același timp, negarea responsabilității față de alții prin expansiune colonială, cucerire și război” [1].

În această perioadă au loc dezvoltarea relațiilor dintre state, primele forme de putere politică centralizate, se trece la o nouă etapă, numită regionalizare, prin noi forme de responsabilitate interstatală, atât între state cât și în interiorul statelor.

„A doua schimbare nu o înlocuiește în toate privințele pe prima: straturi de guvernare apar atât în interiorul, cât și peste granițele politice, creând un sistem de guvernare nou, multistratificat. Totuși, a doua schimbare este marcată de internaționalizarea și transnaționalizarea politicii, de deteritorializarea unor aspecte decizionale ce aparțineau statelor, dezvoltarea organizațiilor și instituțiilor regionale, apariția dreptului regional și a unui sistem multistratificat de guvernare regională, formală și informală. Această ordine complexă, contestată, întrepătrunsă are implicații profunde pentru natura comunității politice democratice” [1].

Procesul de integrare Europeană s-a derulat prin stabilirea mai multor tratate. Prin tratatul de la Paris se înființează Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului(CECO) în 1951, în 1957 prin tratatul de la Roma se stabilește Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană pentru Energia Atomică. În 1968 se realizează piața agricolă comună și o uniune vamală. S-a început cu o comunitate economică de 5 membri și s-a ajuns la o uniune politică de 28 de țări. Odată cu dezvoltarea acestei uniuni politice aceasta are o dimensiune comunitară, abordându-se concepte cum ar fi cetățenia europeană, libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului, se abordează politici comune comunitare, economice și monetare. Prin tratatul de la Maastricht în 1993 s-a pus bazele unei noi Uniuni Europene. Astfel Tratatul CCE(Comunității Economice Europene)a fost amendat de mai multe ori finalizându-se printr-un tratat al Uniunii Europene într-o Constituție în 2003. Astfel în cadrul acestei Uniuni

Europene se formează mai multe instituții: Consiliul European, Comisia Europeană, Parlamentul European. Alte instituții cu rol important în funcționarea UE sunt: Curtea Europeană de Justiție, Curtea de Conturi, Banca Europeană de Investiții care sprijină Fondurile Structurale și Banca Centrală Europeană.

„Astfel noua ordine regională și organizare politică în lumea modernă este asociată cu relații tradiționale interstatale sau geopolitice și este asociată cu un nou cadru de politică și guvernare globală” [2].

După cum observăm această nouă ordine regională și politică s-a realizat prin stabilirea unor relații în timp, precum și a unor forme de asociere având obiective economice în primele etape și apoi obiective politice. Aceste obiective au fost realizate și datorită existenței unor relații istorice economice și politice între aceste state. Astfel pe baza acestor relații s-a putut realiza un cadru comun de politică și guvernare bazat pe instituții comune.

„Toate aceste dezvoltări ilustrează o îndepărtare de politica statocentrică înspre o formă nouă și mai complexă a guvernării globale multistratificate.” [2].

În acest punct putem spune că s-a trecut la o etapă superioară de colaborare între statele europene, precum și la o guvernare multistratificată la nivel regional având instituții care realizează acest lucru.

### **3. Regionalismul: noi straturi de guvernare**

Apariția politicii regionale și a elementelor de drept cosmopolitan a mers mână în mână cu dezvoltarea noilor forme de regionalism. Aici se va discuta despre dezvoltarea formelor de regionalism politic. Prin regionalism politic se înțelege un cluster regional de state învecinate care posedă un număr de atribute comune, care au niveluri de interacțiune semnificative și care se bucură de o cooperare instituționalizată printr-o structură multilateral oficială. Astfel în Europa este posibilă identificarea Uniunii Europene cu granițele politice și economice ale unei comunități regionale de state și societăți, în timp ce în Asia de Sud- Est, Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est definește granițele unui complex politic regional în creștere [2].

„Ceace este diferit în cazul Europei este crearea unei rețele instituționale relativ stabile pentru negocierea interguvernamentală în vederea ajustării intereselor comune de-a lungul unei agende cuprinzătoare și ..existența tradițiilor, istoriei, culturii și valorilor politice comune, la care pot face apel liderii politici și constructorii de instituții

pentru a obține sprijin în legitimarea regulilor pe care au fost de acord să le implementeze și a sarcinilor pe care au acceptat să le împartă” [2].

În cadrul UE, instituția care gestionează direct bugetul pentru fondurile europene este Comisia Europeană. Aceste fonduri sprijină existența istoriei culturii și valorile statului de drept, valori politice comune.

#### **4. Blocaje interne și externe în absorbția fondurilor europene**

La nivelul întregii Uniuni Europene, absorbția fondurilor din perioada de programare 2014-2020 a fost întârziată din cauza aprobării târzii a bugetului și documentelor programatice în Consiliul UE (statele membre) și Parlamentul European. În 2 decembrie 2013, Consiliul UE a adoptat regulamentul privind Cadrul Financiar Multianual 2014-2020. României i s-a alocat un buget de aproximativ 36 de miliarde de euro în exercițiul financiar 2014-2020.

Observăm faptul că aprobarea bugetului este realizată târziu în Consiliul UE și Parlamentul European. Capacitatea administrativă a UE din motive instituționale și politice nu a funcționat la un nivel corespunzător foarte bun.

De asemenea, Ministerul Fondurilor Europene a reușit destul de greu să ajungă la o formă acceptabilă a Acordului de parteneriat, document programatic fundamental pentru cheltuirea banilor UE 2014-2020 alocați țării. În 6 august 2014 Comisia Europeană a aprobat Acordul de parteneriat cu România [3].

Acordul de parteneriat vizează următoarele provocări de dezvoltare care sunt susținute prin diferite tipuri de intervenții în cadrul programelor operaționale subsecvente Acordului de Parteneriat [4]:

- Promovarea competitivității și a dezvoltării locale, în vederea consolidării sustenabilității operatorilor economici și a îmbunătățirii atractivității regionale;
- Dezvoltarea capitalului uman prin creșterea ratei de ocupare a forței de muncă și a numărului de absolvenți din învățământul terțiar, oferind totodată soluții pentru provocările sociale severe și combaterea sărăciei, în special la nivelul comunităților defavorizate sau marginalizate ori în zonele rurale;
- Dezvoltarea infrastructurii fizice, atât în sectorul TIC, cât și în sectorul transporturilor, în vederea sporirii accesibilității regiunilor din România și a atractivității acestora pentru investitori;
- Încurajarea utilizării durabile și eficiente a resurselor naturale prin promovarea eficienței energetice, a unei economii cu emisii reduse de carbon, a protecției mediului și a adaptării la schimbările climatice;
-

Consolidarea unei administrații publice moderne și profesioniste prin intermediul unei reforme sistematice, orientată către soluționarea erorilor structurale de guvernanță.

Capacitatea administrativă a României nu a fost suficient de eficientă din motive politice și manageriale. Impedimentele la nivel național a fost lipsa unui consens între decidenții politici, între decidenții manageriali, precum între decidenții politici și manageriali.

O altă piedică a fost acreditarea târzie de către Bruxelles a autorităților de management românești. Capacitatea administrativă a României nu a fost foarte bună, s-a ridicat la un nivel acceptabil dar nu a fost foarte eficientă din cauza acestor întârzieri. Abia în a doua parte anul 2017 România a finalizat desemnarea AM-urilor (Autorități de Management) de la ministere. Fără ca autoritățile de management să fie acreditate, statul a putut lansa apeluri de proiecte, s-au putut realiza și evalua proiecte, fără însă să se poată deconta de la CE cheltuielile efectuate. După cum observăm abia în anul 2017 putem spune că exercițiul financiar 2014-2020 a început pentru România.

Realizarea greoaie a condiționalităților externe a fost de asemenea o piedică importantă. Aceste strategii sectoriale în care statul român arată pe ce și de ce vrea să cheltuiască bani europeni s-au realizat târziu, iar în multe cazuri CE a avertizat că fără aceste documente nu face rambursări. Un caz celebru este cel al Master Planului General de Transport al României. Legislația achizițiilor publice, la fel, a fost modificată. Probleme serioase a pus și sistemul electronic de gestionare a fondurilor europene, MYSMIS 2014, realizat in-house de MFE cu Serviciul de Telecomunicații Speciale, în cooperare și cu Serviciul Român de Informații [5].

După cum observăm conform strategiilor sectoriale, statul român dorește să cheltuiască bani mai mulți sunt în domeniul public și mai puțin pe cel privat. Astfel impactul absorbției fondurilor europene se realizează în general mai puțin în domeniul privat. Dezvoltarea domeniului public pentru România este prioritar deoarece acesta creează condițiile necesare pentru realizarea unei economii sănătoase.

Odată rezolvate aceste probleme, absorbția de fonduri europene depinde în cea mai mare parte însă de beneficiari. Cei mai mulți bani revin proiectelor realizate de beneficiarii publici, cum sunt Compania Națională de Infrastructură (CNAIR), de la Ministerul Transporturilor, care face autostrăzi, sau CFR, pe partea de căi ferate. Importante sunt și companiile de apă și canal din proprietatea autorităților locale. La fel, universitățile, institutele de cercetare, care obțin fonduri europene pentru laboratoare și proiecte de cercetare.

Așa cum observăm fondurile europene reprezintă o sursă reală pentru dezvoltarea economiei Românești, și o șansă pentru modernizarea României atât la nivel instituțional cât și din punct de vedere al mentalităților.

„La Programul Operațional Capital Uman 2014-2020 (continuatorul mai celebrului POSDRU), are cea mai slabă absorbție de fonduri europene, 0,87 % în prezent, beneficiarii principali sunt Ministerul Muncii, Ministerul Educației, autorități locale, organizații non-guvernamentale, universități etc. Toate acestea derulează proiecte cu impact social, în zona de educație, formare profesională, asistență medicală și antreprenariat pentru populație” [5].

După cum observăm avem o prioritizare pentru cheltuirea acestor fonduri. Astfel absorbția fondurilor europeni pentru infrastructura locală reprezintă un obiectiv major pentru majoritatea autorităților. Capacitatea administrativă este dependentă de cofinanțarea acestor proiecte, de existența experților care întocmesc aceste proiecte la nivel instituțional. În total, până la 3 august 2018, România a primit de la Uniunea Europeană circa 11 miliarde de euro din fondurile europene din perioada de programare 2014-2020. „În schimb, România a contribuit la bugetul Uniunii Europene cu 6,88 miliarde de euro, în perioada 2014-iunie 2018. Asta înseamnă că până acum România este net beneficiar al apartenenței la UE cu circa 4 miliarde de euro, numai din fondurile europene din perioada de programare 2014-2020” [5].

Atragerea fondurilor europene alocate în exercițiul financiar 2014-2020 reprezintă o prioritate atât la nivelul Guvernului României, cât și al structurilor implicate în coordonarea și gestionarea acestora.

„Fonduri europene structurale de investiții (FESI): 4.104.630.837 euro este suma totală a banilor FESI absorbiți de România ca rambursări de cheltuieli efectuate în proiecte europene, primite de la Comisie, reprezentând 13,9 % din alocare. Cu tot cu avansurile acordate din oficiu de Comisia Europeană la începutul perioadei de programare (deci fără ca România să fi demarat proiecte noi și cheltuieli), suma ajunge la 5.875.436.552 de euro, adică 19,03 % din alocare. Restul până la suma totală de circa 11 miliarde de euro este format din plățile directe la hectar acordate fermierilor de către Uniunea Europeană, fără proiecte (aproape 5 miliarde de euro) și din fondurile acordate de UE pentru alimente oferite persoanelor cu posibilități materiale reduse, circa 117 milioane de euro” [5]. Fondurile europene sunt menite să reducă din decalaje prin construcția de drumuri care facilitează afacerile, prin construcția de autostrăzi care ridică gradul de confort al oamenilor, prin sprijinirea micilor afaceri care dezvoltă zonele

uitate ale țării, prin școlarizarea și recalificarea șomerilor, lucru ce i-ar ajuta să-și găsească mai ușor de lucru.

## BIBLIOGRAFIE

- [1] Held, D., McGrew, A., Perraton, D.G., *Transformări Globale, Politică, economie și cultură*, Traducere de Lupașcu, R.E., Ștraub, A., Bordea, M., Turcu, A.M., Editura Polirom, 2004, pag. 101.
- [2] Held, D., McGrew, A., Perraton, D.G., *Transformări Globale, Politică, economie și cultură*, Traducere de Lupașcu, R.E., Ștraub, A., Bordea, M., Turcu, A.M., Editura Polirom, 2004, pag. 109, 98, 99.
- [3] \* \* \* <https://www.startupcafe.ro/bani-europeni/fonduri-absorbție-programe.htm>, [EST 5:51 PM, 11/27/2018].
- [4] \* \* \* <https://www.senat.ro/PDFIntrebari/19%2003%20TALPOS%201328%20B.pdf>, [EST 3:30 PM, 02.03.2019].
- [5] \* \* \* <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>, [EST 7:52 PM], 02/03/2019.
- [6] Tăut, I., *Unitatea Națională, Modelul Biblic, Libertate Religioasă și de Conștiință în Contextul unei Societăți Democratice*, Jurnalul Libertății de Conștiință, Vol.6, Nr.2, 2018, pag.191, Editura Asociația Conștiință și Libertate.
- [7] Cârlan, I.A., *Formele fără fond, un brand românesc* Comentarii la volumul C. Schifirneț; *Formele fără fond, un brand românesc*, București, Editura Comunicare.ro, 2007, pag. 289.
- [8] \* \* \* <http://www.revistadesociologie.ro/pdf-uri/nr1-2-2008/10-Carlan.pdf>, pag. 2, [EST]10:13 AM, 08.05.2018.
- [9] Held, D., McGrew, A., Perraton, D.G., *Transformări Globale, Politică, economie și cultură*, Traducere de Lupașcu, R.E., Ștraub, A., Bordea, M., Turcu, A.M., Editura Polirom, 2004, pag. 82.
- [10] Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J., *Transformări Globale, Politică, economie și cultură*, Traducere de Lupașcu, R.E., Ștraub, A., Bordea, M., Turcu, A.M., Editura Polirom 2004, pag. 40-42,

Dr. Ing. Ioan TĂUT, Consultant, Primăria Leordina, Maramureș  
loantaut2002@yahoo.com

Profesor Universitar Emerit Dr. Ing. George ARGHIR  
Universitatea Tehnică din Cluj Napoca  
Membru de Onoare al Academiei de Științe Tehnice din România  
georgearghir@hotmail.com

membri AGIR