

III

CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE ȘI PLANIFICARE A FONDURILOR EUROPENE

România este pe ultimul loc la capitolul absorbție de fonduri europene în cadrul perioadei de programare 2007-2013, iar panelul de experți SAR prognozează că riscăm să pierdem o sumă substanțială de fonduri din cauza gestiunii deficitare din primii ani. În ciuda incompetenței administrative previzibile care ar putea duce la ratarea unei absorbții optime, potențialul fondurilor europene rămâne foarte mare și România câștigă, nu pierde, din orice combinație. În perioada 2007-2013, România a plătit către bugetul UE 9.2 mld. euro, dar a primit prin intermediul tuturor tipurilor de fonduri nerambursabile peste 21 mld. euro. Dintre aceștia se deduc dezangajările automate – substanțiale în cazul unor Programe Operaționale – adică bani pierduți definitiv din cauza incapacității de a transmite la timp declarațiile de cheltuieli pentru a fi rambursate de către Comisia Europeană. Fondurile structurale și de coeziune care ar fi putut fi folosite în mod real pentru a susține dezvoltarea socio-economică pe termen scurt, mediu și lung reprezintă sub 6 mld. Euro pentru toată perioada 2007-2013, deci sub 1 mld. euro pe an până în 2012 și 2013 când, însumat, s-a atras suma de 4 mld. euro. Fondurile alocate agriculturii românești prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) au fost absorbite într-un ritm mai alert, suma rambursată ridicându-se la 4.5 mld. euro între 2008-2013

dintr-o alocare totală de 8 mld. euro. Subvențiile directe pe hectar acordate agricultorilor sunt o categorie aparte de fonduri, întrucât nu depind de capacitatea beneficiarilor de a propune și implementa un proiect sau de eficiența structurilor birocratice românești, dar constituie o parte importantă a banilor care au intrat în economia românească: 5.3 mld. euro între 2008 și februarie 2014 dintr-o alocare totală de 5.4 mld. euro.

Suma totală atrasă între 2007-2013 prin aceste tipuri de instrumente financiare (fonduri structurale și de coeziune, dezvoltare rurală și pescuit și subvențiile pe hectar) este de 15 mld. euro. Aceasta trebuie comparată cu totalul sumei alocate României prin intermediul aceluiași tipuri de fonduri nerambursabile, adică 32.9 mld. euro.

Cum stăm după șapte ani în Uniunea Europeană

În anul 2014, după șapte ani de la aderarea la Uniunea Europeană (UE) și după finalizarea cadrului financiar multianual 2007-2013, se prefigurează nevoia unui bilanț în ceea ce privește valorificarea fondurilor europene nerambursabile alocate României. Cu toate acestea, o evaluare finală în ceea ce privește câștigurile și pierderile din fondurile europene nerambursabile va fi posibilă numai după anul 2015 când se va trage linia.

Motivul este acela că România beneficiază pentru fondurile structurale și de coeziune – care au cea mai mare alocare financiară (19.2 mld. euro) – de regula „n+3” pentru anii 2011 și 2012 (dar nu și 2013) în urma aprobării de către Parlamentul European a unei schimbări la Regulamentul Comisiei Europene (CE) nr. 1083/2006. Acesta din urmă stipula că noile state membre beneficiază de regula „n+3” pentru perioada 2007-2010 și de „n+2” pentru 2011-2013¹. Noua păsuire este extrem de importantă deoarece astfel se evită dezangajarea automată a fondurilor necheltuite din cele alocate pentru anii 2011 și 2012. Practic, s-a scăzut plafonul de dezangajare (valoarea declarațiilor de cheltuieli ce trebuie transmise Comisiei), iar România va putea cheltui sumele alocate pentru anul 2011 până la 31 decembrie 2014, iar cele pentru anul 2012 până la 31 decembrie 2015. Această regulă însă nu se va aplica pentru fondurile alocate anului 2013. Termenul final pentru cheltuirea banilor alocați pentru perioada de programare 2007-2013 și implementarea proiectelor finanțate este 31 decembrie 2015². Prin urmare, **evaluarea completă** a îndeplinirii țintelor stabilite în cadrul strategiilor pentru fiecare instrument

¹ Regula dezangajării automate (Art. 93-97 din Regulamentul CE nr. 1083/2006) spune că statul membru trebuie să transmită Comisiei Europene declarațiile de cheltuieli care să acopere fondurile alocate/angajate anului „n” până la sfârșitul anului „n+2/n+3”. Diferența dintre suma alocată anului „n” și suma transmisă spre rambursare va fi transferată înapoi Comisiei. În alte cuvinte, Comisia dezangajează partea din suma alocată pe un an de programare și neutilizată în cadrul unui program operațional care nu a fost transferată ca avans/ plată intermediară sau pentru care nu i s-a transmis Comisiei nici o cerere de rambursare. Sursă: Regulamentul CE nr. 1083/2006, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1083:20100625:RO:PDF>; http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Studii/4_Studii_Mediu/2_Prezentare_regula_n+3_n+2.pdf

² Ministerul Fondurilor Europene, Comunicat de Presă, 20 noiembrie 2013, disponibil la <http://www.fonduri-ue.ro/comunicare/stiri/2180-extinderea-cu-un-an>

financiar european (dezvoltarea agriculturii și a mediului rural, diminuarea disparităților de dezvoltare economică și socială și creșterea PIB cu 15-20%) va fi posibilă peste doi ani.

Beneficiar sau contributor în relația cu Uniunea Europeană?

Pentru a răspunde la această întrebare trebuie să ne referim la așa numita „balanță financiară” (un exercițiu contabil folosit de fiecare stat membru pentru a aprecia costurile și beneficiile financiare directe din relația cu instituțiile europene³). Aceasta conține valoarea contribuției financiare a României la bugetul UE și valoarea sumelor primite de către România de la bugetul european însemnând atât fonduri de pre-aderare, cât și de post-aderare (sumele absorbite prin diversele instrumente financiare europene, printre care cele mai importante sunt Fondurile Structurale și de Coeziune, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit, Fondul European de Garantare Agricolă). Pentru a avea un tablou complet vizavi de situația fluxurilor de bani europeni este necesară și prezentarea situației dezangajărilor, dar și a corecțiilor financiare și a creanțelor bugetare înregistrate în această perioadă. Acestea din urmă vor fi abordate mai pe larg în secțiunea „Cât am pierdut”.

Cât am câștigat

Din categoria „câștigurilor” fac parte volumul pre-finanțării și al sumelor rambursate de către CE pe baza declarațiilor de cheltuieli transmise de către Autoritățile de Management (fonduri structurale și de coeziune, dezvoltare rurală, pescuit), plățile

³ Raportul la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2012, disponibil la http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/proiect_buget2012/Raport_2012.pdf

CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE A FONDURILOR EUROPENE

Tabel 1: Total alocări anuale și ratele de absorbție anuale pentru FSC, PNDR, POP, SAPS* între 2007-2013

Milioane euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Total alocări anuale FSC	0	2.067	2.725	3.241	3.477	3.724	3.979	19.213
Rată absorbție FSC (%)	0%	0%	0,73%	1,1%	3,6%	5,9%	15%	26%
Total alocări anuale PNDR	0	1.146	1.502	1.401	1.357	1.359	1.356	8.124
Rată absorbție PNDR (%)	0%	9,5%	23%	35%	49%	52%	55%	62%**
Total alocări anuale POP	15	22	30	36	39	42	45	230
Rată absorbție POP (%)	0%	0%	0%	6,8%	16%	21%	28%	26%
Total alocări anuale SAPS	440	529	619	700	877	1.043	1.213	5.423
Rată absorbție SAPS (%)	96,8%	99%	98%	99,8%	99,7%	100%	98%	99%

*Fonduri Structurale și de coeziune (FSC), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Programul Operațional Pescuit (POP), Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS).

**În calcularea ratei de absorbție a PNDR, Direcția Generală Dezvoltare Rurală din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale ia în considerare și avansul încasat în anul 2008 de la CE în valoare de 561.58 mil. euro în vederea finanțării demarării și derulării Programului. Dacă acest avans nu ar fi luat în considerare, rata absorbției ar fi de 55%.

Sursa: date furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public.

directe per hectar acordate agricultorilor prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEAGA) și o serie de alte fonduri comunitare destinate statelor membre⁴. În cele ce urmează vom analiza situația alocărilor totale de fonduri europene și a ramburărilor efectuate de către CE României între anii 2007-2013 în ceea ce privește principalele tipuri de finanțări nerambursabile precum fondurile structurale și de coeziune (FSC), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Programul Operațional Pescuit (POP) și Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS). Pentru a avea o imagine de ansamblu vizavi de progresul absorbției în cadrul acestor

tipuri de fonduri, am comparat ratele de absorbție anuale și totale pentru fiecare instrument financiar (vezi **Tabel 1**). Plățile directe înregistrează cea mai ridicată rată de absorbție totală (99%) datorită modalității simple prin care beneficiarul poate intra în posesia banilor (vezi secțiunea „Situația fondurilor pentru agricultură și pescuit”). În raport cu alocarea, cele mai scăzute sume rambursate, deci și cea mai scăzută rată de absorbție, aparține FSC (26% la sfârșitul lui 2013).

Pentru a prezenta câți bani europeni a reușit România să absoarbă în termeni absoluți prin proiectele propuse și implementate, sumele alocate și rambursate pentru FSC, PNDR și POP sunt agregate și comparate cu plățile directe prin SAPS (vezi **Tabel 2**). Motivul pentru care cele trei tipuri de instrumente financiare sunt prezentate împreună este acela că toate se bazează pe întocmirea și implementarea unui proiect care trece printr-o procedură competitivă,

⁴ Programul general solidaritate și managementul fluxurilor migratorii, Fonduri pentru deplasarea experților naționali la lucrările instituțiilor comunitare, Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat (IEVP), Instrumentul pentru Asistență de Preaderare (AIP), Fonduri primite de la Agenția FRONTEX pentru cooperarea operațională privind managementul frontierelor externe, etc. Sursa: Raportul la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2012.

un proiect care ar trebui să adreseze o nevoie reală și al cărui rezultat să aducă o îmbunătățire socio-economică. În contrast, SAPS constă în acordarea unei sume per suprafață (hectar) deținută de persoane fizice sau juridice (care trebuie să îndeplinească anumite condiții) și care este decuplată de producție. Prin urmare, aceste subvenții sunt încasate direct de către beneficiari prin intermediul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) și nu depind de capacitatea administrativă a unei instituții sau de pregătirea și implementarea unui proiect.

Suma totală alocată prin instrumentele FSC, PNDR, POP și SAPS este de 32.990 mil. euro (32.9 mld euro), iar totalul rambursărilor între 2007-2013 se ridică la 15.031 mil. euro (15 mld. euro). Astfel, la finalul perioadei de programare, Romania a absorbit aproape

jumătate din suma totală alocată prin aceste tipuri de instrumente financiare. În aceste condiții, regula n+2/n+3 se dovedește a fi extrem de importantă, întrucât permite prelungirea perioadei limită atât pentru a mai contracta fonduri, cât și pentru a implementa proiectele deja începute, diminuând astfel riscul dezangajării automate.

Situația fondurilor structurale și de coeziune (FSC)

În ceea ce privește FSC, între 2008-2013 cele mai mari rambursări, de peste 1 mld. euro, s-au înregistrat în cadrul POR (1.647 mil. euro) și POSM (1.052 mil. euro). Acestea au fost urmate de POSDRU (948 mil. euro), POST (876 mil. euro) și POSCCE (447 mil. euro). În privința PODCA (83 mil. euro atrase) și POAT (35 mil. euro atrase) trebuie reținut faptul că în anii 2008 și 2009

Tabel 2: Total alocări anuale și sumele rambursate anual de către CE pentru fiecare instrument financiar între 2007-2013⁵

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Total alocări anuale FSC, PNDR, POP*	15	3.235	4.257	4.678	4.873	5.125	5.380	27.567
Total alocări anuale SAPS*	440	529	619	700	877	1.043	1.213	5.423
Total alocări bani europeni	455	3.764	4.876	5.378	5.750	6.168	6.593	32.990
Total rambursări FSC, PNDR, POP	0	109	657	1.035	1.947	1.990	3.919	9.657**
Total subvenții SAPS plătite	426	524	608	699	874	1.043	1.196	5.373
Total rambursări	426	633	1.265	1.734	2.821	3.033	5.115	15.031

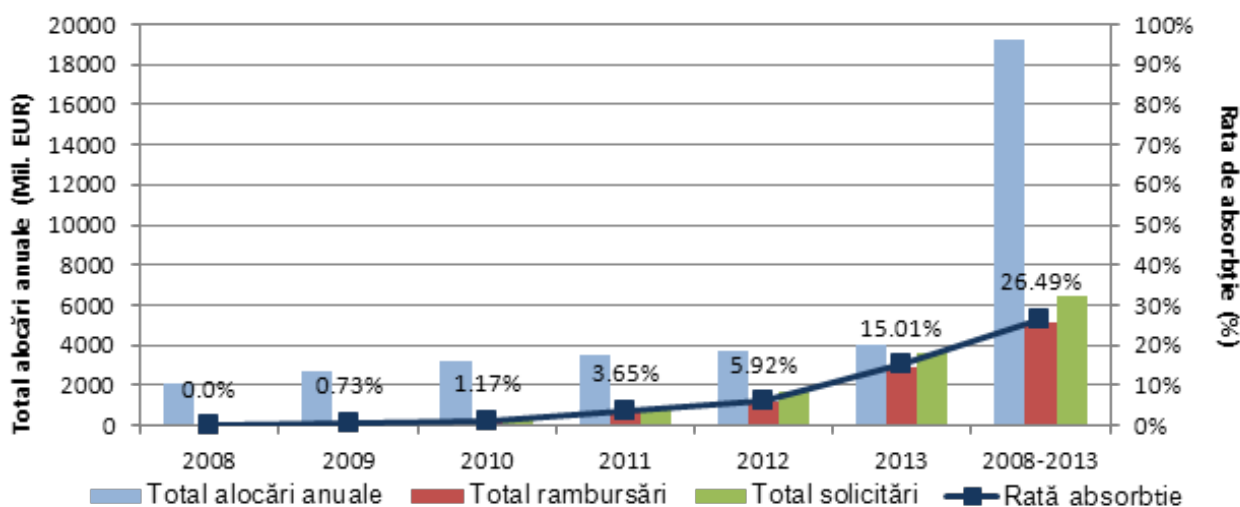
*Fonduri Structurale și de coeziune (FSC), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Programul Operațional Pescuit (POP), Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS).

**Suma rambursată prin intermediul PNDR nu ia în considerare avansul de 561.58 mil. euro acordat în 2008. Între 2007-2013 suma strict rambursată prin PNDR a fost 4514.8 mil. euro.

Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către ministerele de resort

⁵ Tabelul se bazează pe sumele furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

Grafic 1: Situația sumelor solicitate CE și rambursate de către CE în raport cu alocările totale anuale între 2008-2013⁸



Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către Ministerul Fondurilor Europene

rambursările au fost zero pentru ambele programe (lansarea oficială a acestora având loc în 2008). Din 2010 până în 2013 numai pentru PODCA sumele rambursate au crescut într-un ritm mai susținut, întrucât suma rambursată pentru POAT în anul 2013 a fost numai de 4 mil. euro.

Suma solicitată de România Comisiei Europene în anul 2013 (3.57 mld. euro) a fost mai mare cu aproximativ 25% decât suma solicitată în întreaga perioadă 2008-2012⁶. Deși s-a înregistrat o performanță, trebuie avut în vedere că între 2008-2013, România a *solicitat* Comisiei doar suma de 6.43 mld euro din cei 19.2 mld. euro disponibili⁷. La data de 31 decembrie 2013,

⁶ Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

⁷ La sfârșitul anului 2013, cea mai mare sumă solicitată a fost pentru POST (1.3 mld. euro), programul cu cea mai mare alocare financiară (4.4 mld. euro), dar a doua cea mai slabă rată de absorbție (19%). Vestea bună este că în februarie 2014, ziua în care s-au încasat 830 mil. euro de la CE, rambursările pentru POST au fost cele mai ridicate (506 mil. euro).

⁸ Graficul se bazează pe sumele furnizate de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

suma încasată de România (2.8 mld. euro) prin instrumentele structurale a fost mai mare decât totalul sumei încasate între 2008-2012 (2.2 mld. euro), gradul de contractare era de 93%, plățile interne către beneficiari erau de 36% din suma alocată, iar rata de absorbție (plățile intermediare de la CE) se ridica la 26,49%. În plus, rata de absorbție anuală a crescut de la 3,65% în 2011 la 15% în 2013 (vezi **Grafic 1**), în special datorită reluării plăților în 2013 pentru patru programe operaționale (POSDRU, POR, POST, POSCCE) blocate din cauza neregulilor înregistrate în special în domeniul achizițiilor publice, dar și în cadrul structurilor de management și control în perioada 2009-2011. Aceste progrese au fost extrem de importante pentru evitarea dezangajării automate pe multe dintre programele operaționale, însă sunt necesare unele precizări. **Deși o rată ridicată a contractării scade riscul dezangajărilor, aceasta nu garantează automat rambursarea integrală, implementarea cu succes a proiectelor finanțate, satisfacerea unor nevoi adevărate la nivel local și central și îndeplinirea**

tuturor țințelor stabilite în 2007 pentru fiecare program.

Dintre toate programele operaționale, POAT este responsabil⁹ de consolidarea capacității administrative (mai ales în ceea ce privește programarea, managementul, monitorizarea, controlul, auditul intern, dar și de teme orizontale, precum achizițiile publice și ajutorul de stat¹⁰) a instituțiilor care sunt direct implicate în gestiunea fondurilor structurale și de coeziune¹¹. Deși beneficiază de cea mai mică alocare totală (170 mil. euro), POAT se dovedește a fi o linie de finanțare extrem de importantă având în vedere unele dintre problemele întâmpinate de către instituțiile responsabile de procesul de absorbție: ineficiența structurilor de management, monitorizare și control (unul dintre motivele suspendării unor programe operaționale și a blocării rambursărilor), numărul insuficient de personal responsabil cu gestiunea (mai ales cu evaluarea, contractarea și verificarea cererilor de rambursare) instrumentelor structurale în conjuncție cu nivelul salarial scăzut și expertiza limitată a beneficiarilor din administrația centrală și locală în a elabora și implementa proiectele finanțate. Dacă ar fi să ne referim la descrierea oficială a POAT și la faptul că îndeplinirea obiectivelor sale „se vor reflecta în capacitatea de absorbție la nivel global a

⁹ POAT are în vedere sprijinirea și asigurarea instrumentelor adecvate unei „coordonări și implementări eficiente și eficace a instrumentelor structurale pentru perioada 2007-2013 și pregătirea pentru următoarea perioadă de programare” și cu diseminarea la nivel național a informațiilor privind fondurile structurale. Sursă: Ministerul Economiei și Finanțelor, Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, disponibil la http://www.poa.ro/upload/poa_docs/poa_oct.pdf

¹⁰ Ministerul Fondurilor Europene, 2013. Documentul Cadru de Implementare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, http://www.poa.ro/upload/poa_docs/DCI%20POAT%20sept%2013.pdf

¹¹ Cele mai multe fonduri (82 mil. euro finanțate nerambursabilă și 20 mil. euro finanțate națională publică) sunt alocate Axei Prioritare 1 “Sprijin pentru implementarea instrumentelor structurale și coordonarea programelor”.

fondurilor și într-o utilizare eficientă a intervențiilor din instrumente structurale”¹¹, putem aprecia că în acest moment, în contextul capacității scăzute de absorbție la nivel global, folosirea banilor alocați pentru sprijinirea gestiunii eficiente a fost deficitară pentru că nu a preîntâmpinat și/sau evitat situațiile enumerate mai sus.

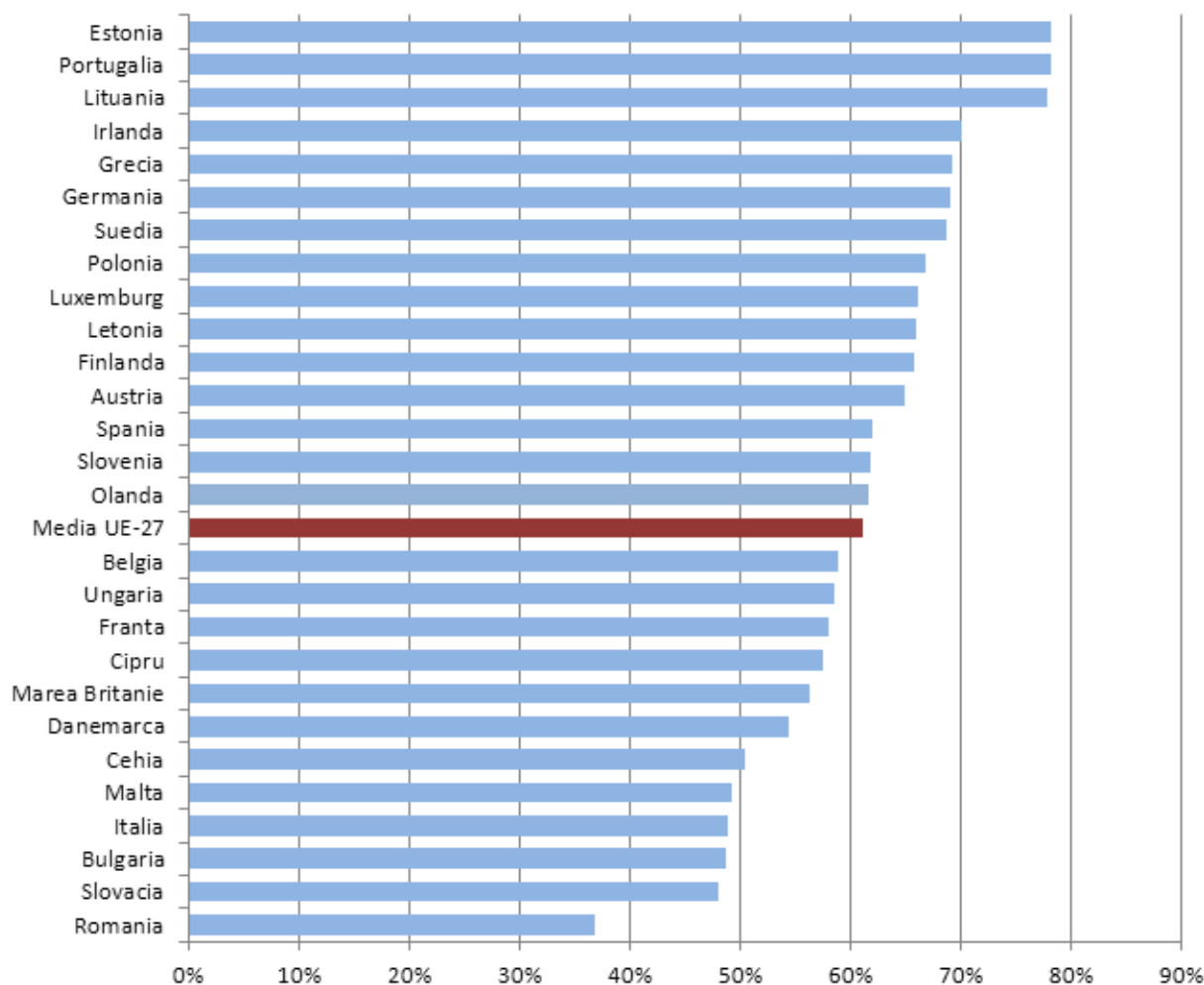
Conform ultimei statistici disponibile la nivelul UE (vezi **Grafic 2**), România se afla la sfârșitul anului 2013 la coada clasamentului, la o distanță de 11 puncte procentuale față de Slovacia și 24 puncte procentuale față de media UE-27 în ceea ce privește rata de absorbție curentă¹². În comparație, progresul Bulgariei este demn de luat în seamă, întrucât la 31 decembrie 2013, rata de contractare pentru fondurile structurale și de coeziune era de 112.54% (rata de contractare era de 106% pentru toate tipurile de finanțări bazate pe proiecte, inclusiv cele pentru agricultură și pescuit), plățile interne către beneficiari erau de 54%, iar rata de absorbție era de 49.46% (51.29% pentru toate tipurile de finanțări). La sfârșitul anului 2012, Bulgaria era aproximativ în același stadiu ca și România: rata de contractare era de 100.28% pentru fondurile structurale și de coeziune, plățile interne se ridicau la 35%, iar rata de absorbție era de 26.66% (30.22% pentru toate tipurile de finanțări)¹³. Astfel, aceasta a întrecut Slovacia și se apropie încet, dar sigur de media europeană.

¹² Ministerul Economiei și Finanțelor, Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, disponibil la http://www.poa.ro/upload/poa_docs/poa_oct.pdf

¹³ Rata de absorbție curentă este raportul dintre sumele solicitate CE spre rambursare și alocațiile programelor operaționale.

¹⁴ Site-ul Consiliului de Miniștri dedicat fondurilor structurale, Bulgaria, disponibil la <http://www.eu-funds.bg/en/page/31>

Grafic 2: Situația ratei de absorbție curentă pentru fondurile structurale la nivelul UE-27 la data de 28 noiembrie 2013



Sursa: Regional Policy – Inforegio, EU cohesion funding – key statistics, http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_en.cfm

Situația fondurilor pentru agricultură și pescuit

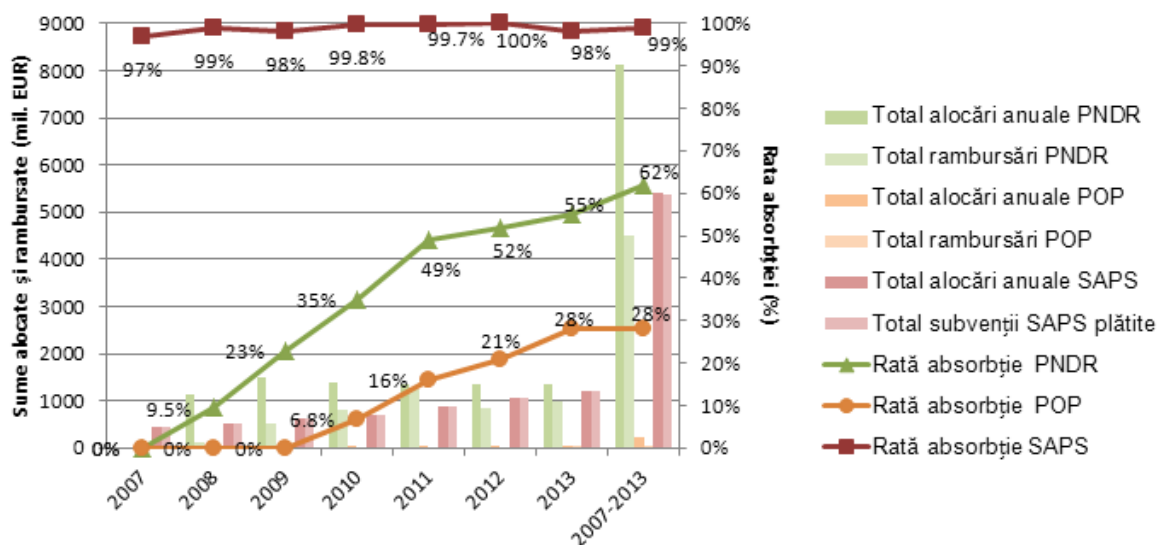
Situația fondurilor pentru sectorul agriculturii este mai bună, întrucât România a atras aproape 10 mld. euro în perioada 2007-2013. Prin SAPS au intrat în țară 5.3 mld euro din totalul de 5.4 mld. alocați de către UE, iar prin PNDR au intrat 4.5 mld euro – 5 mld. euro dacă luăm în considerare avansul de 561 mil. euro încasat în 2008 (vezi **Tabel 1**) – din 8.1 mld. alocați. POP are cea mai slabă rată de absorbție (26%) și rambursări de numai 55 mil. euro – bani ce au fost transmiși într-o

tranșă unică în iulie 2013 – din totalul de 230 mil. euro alocați (vezi **Grafic 3**). În plus, între ianuarie 2012 – iunie 2013, CE a hotărât întreruperea plăților intermediare pentru POP din cauza aceluiași motiv ca în cazul fondurilor structurale: deficiențe majore în funcționarea sistemului de management și control¹⁵.

În ceea ce privește situația ratei de absorbție a fondurilor pentru dezvoltare rurală la

¹⁵ Programul Operațional Pescuit 2007-2013, Raportul Anual de Implementare 2012, disponibil la <http://www.madr.ro/docs/fep/2013/rapoarte/raport-implemmentare-2012.pdf>

Grafic 3: Situația sumelor rambursate de către CE în raport cu alocările totale anuale între 2008-2013¹⁶



Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură

nivelul UE-27 în august 2013 (vezi **Grafic 4**), România stătea și aici mai bine comparativ cu cea pentru fondurile structurale, dar ocupa antepenultimul loc în clasament, înaintea Bulgariei și Greciei.

În concluzie, România este pe un trend de recuperare, deși handicapul anilor 2008-2011 a fost foarte mare. Exemplul Bulgariei, care într-un singur an a progresat atât de mult arată că o evoluție pozitivă este posibilă pe termen scurt, cum a avut loc și la noi în 2013. În același timp însă, problemele de guvernare ne trag mult în jos (vizibile și în clasamentul european unde Italia și Grecia, țări mult mai dezvoltate dar cu probleme de corupție și proastă guvernare, sunt pe ultimele locuri după atât de mult timp de la intrarea în UE). Aici e nevoie de mobilizarea voinței politice dincolo de managementul fondurilor europene, la nivelul agențiilor de control și autorităților politice care trebuie să transmită un semnal credibil.

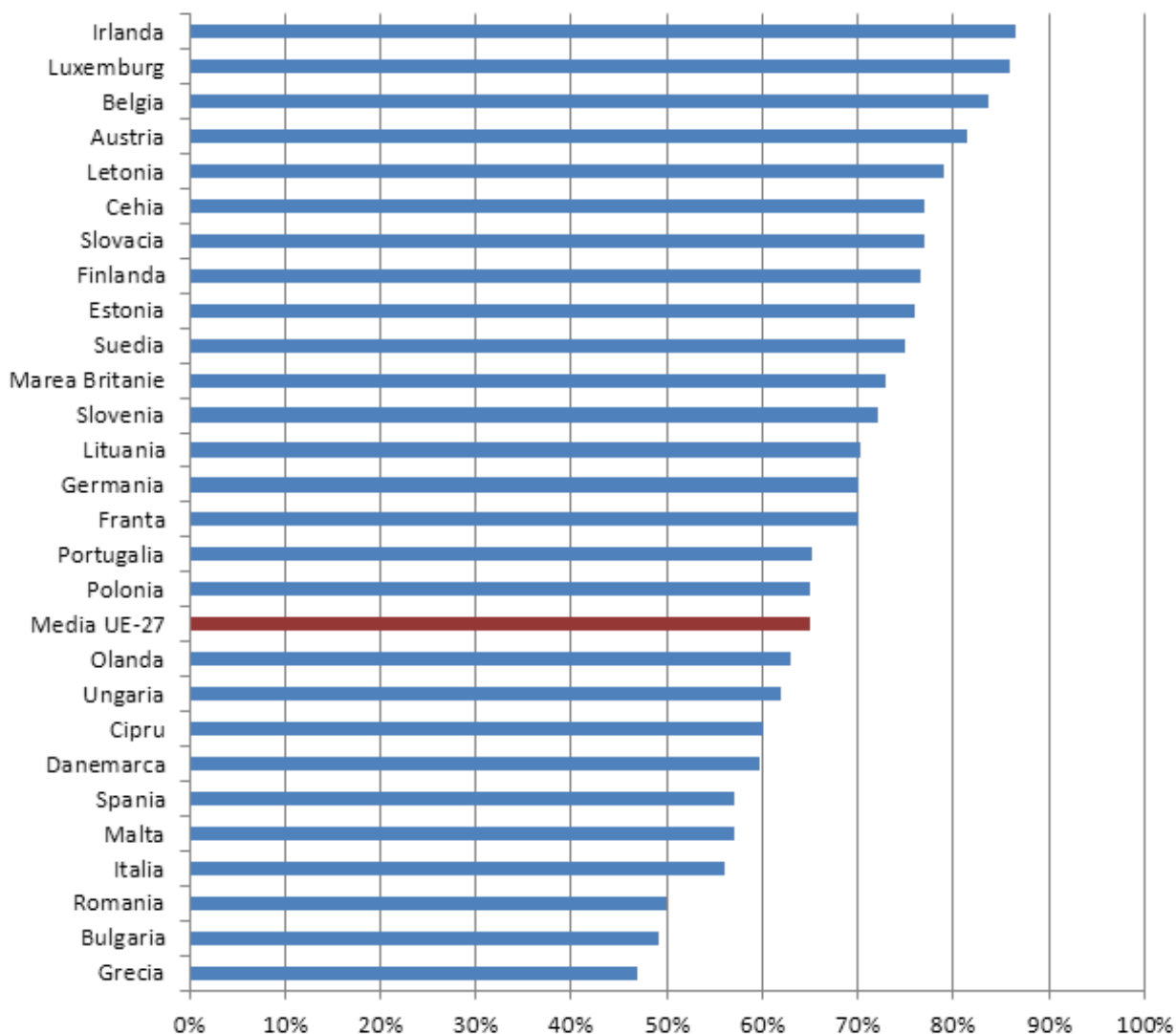
Cât am pierdut

Înainte de a vorbi despre sumele pierdute definitiv în această perioadă de programare sunt importante câteva precizări vizavi de fondul neregulilor și a metodelor de stabilire a creanțelor bugetare/corecțiilor financiare. Autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene sunt obligate să monitorizeze, înregistreze și să transmită propriilor structuri de control/unor structuri delegate toate constatările cu (posibile) implicații financiare (Art.18, OUG 66/2011). În acest sens, neregulile constatate pot rezulta, dacă acțiunea de contestare – chiar și în instanță – a acestora de către cei vizați eșuează, în creanțe bugetare sau în corecții financiare. Deși acestea sunt sancțiuni, pierderea banilor nu este garantată.

Creanțele bugetare rezultate din nereguli constau în sume de recuperat (din contribuția europeană, cea aferentă bugetului de stat și cea aferentă contribuției

¹⁶ Graficul se bazează pe sumele furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

Grafic 4: Situația ratei de absorbție curentă pentru dezvoltare rurală la nivelul UE-27 la data de 28 august 2013



Sursa: DG Agriculture and Rural Development, *Rural Development in the EU – Statistical and economic information 2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/index_en.htm

private la un anumit proiect) în urma identificării unei abateri în obținerea și utilizarea fondurilor publice (europene și/sau naționale pentru co-finanțare)¹⁷. Acestea se aplică la sumele care deja au fost rambursate de către Autoritatea de Management (AM) beneficiarilor deoarece

neregulile în implementarea proiectelor pot fi identificate ulterior. Pentru a fi recuperate de către AM sunt emise titluri de creanță obligatorii ce se transmit beneficiarilor privați sau autorității publice în vederea stingerii acestora. În **Tabelul 3** prezentăm situația creanțelor bugetare rezultate din nereguli care afectează contribuția europeană la nivelul programelor operaționale și a PNDR în acest moment. Contribuția europeană la proiectele derulate în cadrul acestor instrumente financiare este superioară celei de la bugetul de stat și celei private. Prin urmare, este important de prezentat în special suma creanțelor

¹⁷ Mai precis, creanțele bugetare se aplică în cazul în care se constată, de-a lungul perioadei de monitorizare, faptul că proiectul nu respectă cerințele de durabilitate/sustenabilitate sau dacă, la finalul perioadei de monitorizare, se constată faptul că indicatorii/obiectivele proiectelor finanțate din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora nu au fost realizați/realizate integral sau au fost realizați/realizate parțial (Art. 26, OUG 66/2011).

bugetare rezultate din nereguli care afectează banii europeni nerambursabili și care, din cauza acestor nereguli, sunt recuperați de la beneficiarii privați și/sau autorități publice. În acest moment, suma totală a creanțelor bugetare pentru perioada 2008-2013 (excluzând situația POS Mediu și POP) care afectează contribuția europeană este 118 mil. euro.

Corecțiile financiare se aplică dacă se constată nereguli în respectarea de către beneficiari a normelor naționale vizavi de procedurile de achiziție publică. Dacă se constată o neregulă în procesul de achiziție publică, autoritățile competente (AM și/sau Autoritățile de Audit române/europene) vor exclude de la rambursarea din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale a cheltuielilor pentru care a fost constatată

acea neregulă; practic, cheltuielile efectuate care sunt considerate afectate de neregulă devin neeligibile. Prin urmare, în funcție de gravitatea neregulii se impune o corecție financiară (vezi Anexa I, OUG 66/2011) pentru care se emite un titlu de creanță bugetară (Art. 27, OUG 66/2011)¹⁸. Acestea se recuperează prin deducerea lor din declarațiile de cheltuieli transmise spre rambursare de către AM Comisiei Europene. Important de reținut este faptul că în cazul corecțiilor financiare, AM poate *reutiliza sumele în cadrul aceluiași program*, dar numai pentru finanțarea unor operațiuni care nu au fost afectate de corecțiile/neregulile respective (Art. 52, OUG 66/2011). Conform Art. 98 din Regulamentul CE 1083/2006, sumele rezultate în urma aplicării corecțiilor financiare pot fi refolosite până la sfârșitul anului 2015. În **Tabelul 4** prezentăm situația

Tabel 3: Totalul creanțelor bugetare care afectează contribuția europeană pentru FSC și PNDR între 2008-2013*

Mii euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Total creanțe bugetare ce afectează contribuția europeană**	0	52.661	4.131.638	8.884.736	26.254.251	79.280.476	118.753.196
POST	0	0	0	50.223	2.726.306	14.434.269	17.255.262
POR	0	0	102.774	405.241	399.362	6.218.71	1.529.196
POSDRU	0	45.233	1.119.874	3.528.791	5.696.517	11.790.298	22.171.153
POSCCE	0	0	71.384	797.453	315.496	2.483.730	3.668.064
PODCA	0	0	69.091	64.317	527.094	94.375	760.230
POAT	0	1.420	9.407	0	118.829	21.516	151.174
PNDR	0	6.008	2.759.108	4.038.711	16.470.647	49.834.417	73.218.117

*Sumele furnizate de către ministerele de resort în RON au fost convertite în EUR conform cursului infocuro din fiecare an prezentat.

**Datele aferente POS Mediu și POP nu au fost incluse deoarece acestea nu au fost furnizate de către ministerele de resort în formatul cerut.

Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către ministerele de resort.

¹⁸ Până la emiterea notei de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare, AM poate continua plata/rambursarea sumelor solicitate (Art. 28, OUG/2011).

CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE A FONDURILOR EUROPENE

Tabel 4: Totalul creanțelor bugetare rezultate din corecții financiare care afectează contribuția europeană pentru FSC între 2008-2013*

Mii euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Total creanțe bugetare rezultate din corecții financiare ce afectează contribuția europeană**	0	0	1.940	6.748.309	71.273.596	38.971.489	117.413.837
POST	0	0	0	44.321	23.470.992	16.515.855	40.421.325
POR	0	0	0	6.617.678	43.841.064	15.243.688	65.702.431
POSDRU	0	0	1.940	9.579	247.999	952.923	1.216.329
POSCCE	0	0	0	25.830	2.035.149	4.460.055	6.521.035
PODCA	0	0	0	50.901	1.526.088	1.798.968	3.400.413
POAT	0	0	0	0	152.304	0	152.304

*Sumele furnizate de către ministerele de resort în RON au fost convertite în EUR conform cursului infoeuro din fiecare an prezentat.

**Datele aferente POS Mediu și POP nu au fost incluse deoarece acestea nu au fost furnizate de către ministerele de resort în formatul cerut.

Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către ministerele de resort.

creanțelor bugetare rezultate din aplicarea corecțiilor financiare care afectează contribuția europeană la nivelul programelor operaționale în acest moment (în cazul PNDR nu se aplică corecții financiare). Astfel, suma totală a creanțelor bugetare rezultate în urma aplicării corecțiilor financiare pentru perioada 2008-2013 (excluzând situația POS Mediu și POP) care afectează contribuția europeană este 117 mil. euro.

Corecțiile financiare forfetare¹⁹ (majoritatea

¹⁹ O sumă fixă care se stabilește „în cazul în care corecțiile financiare nu pot fi cuantificate deoarece depind de prea multe variabile sau produc efecte difuze”. Corecțiile forfetare se aplică în cazul unor erori severe ale sistemelor de management sau control care ar putea duce la nereguli sistemice sau în cazul în care reies abateri sistemice sau repetate în aplicarea normelor referitoare la contractele de achiziții publice. Sursă: Comisia Europeană, 2007. Ghid COCOF 07/0037/03-RO, *Orientări pentru stabilirea corecțiilor financiare care trebuie aplicate cheltuielilor cofinanțate din fondurile structurale și fondurile de coeziune în caz de nerespectare a normelor în materie de contracte de achiziții publice*, disponibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/financial_correction/correction_2007_ro.pdf

între 5%-25% din valoarea contractelor de achiziții publice) aplicate cheltuielilor declarate de România aferente procedurilor de achiziție publică lansate înainte de octombrie 2011 și impuse în 2012 și 2013 în urma misiunilor de audit naționale și europene se ridică la suma de 672 mil euro. Cele mai consistente corecții au fost aplicate POSDRU (311 mil. euro)²⁰ și POST (177 mil. euro), urmate de POSM (95 mil. euro), POR (62 mil. euro) și POSCCE (27 mil. euro)²¹. Corecțiile financiare forfetare aplicate de către CE nu se cumulează cu corecțiile

²⁰ Corecțiile financiare pentru POSDRU s-au aplicat sumelor rambursate de CE până la data de 5 septembrie 2012. Prin HG nr. 680/2013 autoritățile române și-au asumat corecții financiare de 25% aferente proiectelor selectate conform vechilor proceduri, dar verificate după procedurile îmbunătățite (Instrucțiunea 62). Sursa: Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 17 februarie 2014.

²¹ Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 21 ianuarie 2014.

individuale (la nivel de proiect și vizavi de beneficiar) aplicate de către autoritățile responsabile și aferente procedurilor de achiziție publică lansate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) înainte de octombrie 2011. Acestea din urmă se ridică la suma de 621 mil. euro, cele mai mari înregistrându-se în cadrul POSDRU (310 mil. euro) și POST (189 mil. euro) fiind urmate de POSM (53 mil. euro), POR (50 mil. euro) și POSCCE (19 mil. euro)²². O parte dintre aceste corecții a fost suportată de către bugetul de stat, întrucât unele provin din necorelări la nivel național cu legislația comunitară sau din interpretări diferite în raport cu normele UE ce nu pot fi imputate beneficiarilor privați sau autorităților publice. Astfel, în anul 2013 au fost aprobate ordonanțe pentru POR (95 mil. euro) și POSM (2.7 mil. euro), iar quantumul acestor corecții suportate de la bugetul de stat este de 97.7 mil. euro²³.

Din nou, o situație finală în ceea ce privește sumele recuperate prin aplicarea creanțelor sau a corecțiilor financiare beneficiarilor care se fac vinovați de nereguli și de management defectuos nu poate fi prezentată deoarece acestea sunt și pot fi contestate în viitor în fața instanțelor judecătorești, iar deciziile se pot finaliza chiar și după 2015. Un subiect important este și situația în care se află unele autorități locale sau județene cărora le-au fost impuse (la nivel de proiect) corecții financiare ce pot fi atribuite neconcordanțelor dintre instrucțiunile AM-ului și cele ale Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) și Unitatea pentru Coordonarea

²² Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 17 februarie 2014.

²³ OG 14/2013 se referă la POR, iar OG 15/2013 la POSM. Sursa: Informații furnizate de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 17 februarie 2014.

și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP). Acestea pot duce la destabilizarea bugetelor locale și neimplementarea proiectelor. În 2013, rata de contestare a notelor de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare era de 78%, iar în fața instanței de 41%²⁴, fapt ce denotă „practica neunitară a actelor de control, a notelor de constatare și a sancțiunilor dispuse [...] aplicarea neunitară a legislației cu consecințe grave pentru beneficiari”²⁵. În cazurile în care contestațiile au fost acceptate, statul a acoperit sumele categorizate inițial drept corecții financiare. **Sumele pierdute definitiv**, ce nu mai pot fi contractate sau accesate, sunt cele **dezangajate automat de către CE** (vezi Tabel 5). Urmarea dezangajărilor este aceea că alocările financiare pentru 2007-2013 scad în funcție de suma retrasă. Pentru fondurile structurale, suma totală dezangajată între 2008-2013 este de 155 mil. euro. Dezangajarea a avut loc la 31 decembrie 2012 în cadrul POST (138 mil. euro) și POSCCE (17 mil. euro)²⁶. POST avea cea mai mare alocare dintre fondurile structurale (4.42 mld. euro), dar în urma dezangajării, aceasta a scăzut la 4.28 mld. euro. De asemenea, POSCCE, de la o alocare de 2.55 mld. euro, are în prezent alocată suma de 2.53 mld. euro. Dezangajări consistente (34 mil. euro) au mai avut loc în cadrul POP în ceea ce privește alocarea financiară pentru anul 2009 (68 mii euro), cea pentru anul

²⁴ Elena Iorga et al., 2013. „Note de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare în proiecte cu finanțare din fonduri structurale financiare”, *Institutul pentru Politici Publice, Asociația Municipiilor din România, Țuca Zbârcea & Asociații*, disponibil la <http://www.ipp.ro/library/IPPconcluziicorectii.pdf>

²⁵ Cristina Ana, 2013. „Considerații asupra corecțiilor financiare”, *Bursa*, disponibil la http://www.bursa.ro/finantarea-europeanaadvertorial-consideratii-asupra-corectiilor-financiare-208373&s=print&sr=articol&id_articol=208373.html

²⁶ Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 21 ianuarie 2014.

CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE A FONDURILOR EUROPENE

Tabel 5: Sumele dezangajate între 2007-2013 în raport cu totalul alocărilor FSC, PNDR și POP

Milioane euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Total alocări anuale FSC, PNDR, POP	15	3.235	4.257	4.678	4.873	5.125	5.380	27.567
Total sume dezangajate automat	0	0	0.06	22	12	155	0	189
POST	0	0	0	0	0	138	0	0
POSCCE	0	0	0	0	0	17	0	0
POP	0	0	0,06	22	12	0	0	0

Sursa: date furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public

Tabel 6: Guvernele României, sumele încasate și plătite către bugetul UE și balanța financiară dintre România și UE între 2007-2013

Milioane euro

An	Guverne	Sume încasate de la bugetul UE	Sume plătite către bugetul UE	Balanța financiară (incluzând plățile directe pe suprafață)	Balanța financiară (excluzând plățile directe pe suprafață)
2007	Popescu-Tăriceanu III	1.578	1.150	427	420
2008	Boc I	2.615	1.269	1.346	882
2009	Boc II	2.895	1.364	1.531	954
2010	Boc III	2.258	1.159	1.099	434
2011	Boc III	2.583	1.296	1.287	517
2012	Ungureanu/ Ponta I	3.388	1.426	1.962	971
2013 ²⁵	Ponta II	5.814	1.581	4.232	2.933
2007-2013		21.134	9.245	11.889	7.111

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, *Strategia fiscal bugetară 2014-2020*, http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/strategbug/Strategiafiscal_bugetara2014_2016.pdf; Ministerul Finanțelor Publice, *Raport privind situația macroeconomică pe anul 2014 și proiecția acesteia pe anii 2015-2017*, http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/proiect_buget2014/RAPORTBUGET2014.pdf

2010 (22.3 mil. euro) și pentru anul 2011 (12 mil. euro). Prin urmare, alocarea financiară pentru POP a scăzut de la 230 mil. euro la 208 mil. euro²⁷. Până în acest moment, în exercițiul financiar 2007-2013, totalul sumei

dezangajate pentru toate tipurile de fonduri europene se ridică la 189 mil. euro din alocările totale de 27.5 mld. euro.

România este beneficiar net în relația cu UE

Conform situației prezentate de către Ministerul Finanțelor Publice, în perioada 2007-2013, România a plătit către bugetul

²⁷ Informație furnizată de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 19 februarie 2014.

UE 1% din PIB în fiecare an, suma totală trimisă către bugetul comunitar fiind de 9.2 mld. euro, dar a primit prin intermediul prefinanțării, rambursărilor și a plăților directe peste 21 mld. euro. În urma efectuării calculului aferent balanței financiare²⁸, reiese faptul că România a câștigat din această interacțiune aproape 12 mld. euro (vezi Tabel 6). Situației globale în ceea ce privește încasările și contribuțiile României către bugetul Uniunii i-a fost adăugată contextul guvernamental din fiecare an. În plus, am calculat balanța financiară excluzând sumele primite prin SAPS (plățile directe pe suprafață) deoarece, așa cum am menționat anterior, acestea sunt subvenții care sunt încasate de către beneficiari fără a fi nevoie de pregătirea unui proiect, ci doar a unei cereri de plată. Ceea ce putem concluziona este faptul că între 2007-2013 România a fost un beneficiar net chiar și fără plățile directe pe suprafață, deși balanța financiară este considerabil mai mică mai ales între 2010-2011 (în timpul celui de al 3-lea mandat al Guvernului Emil Boc). Dacă excludem plățile directe pe suprafață, în perioada 2007-2013 s-au încasat doar 7 mld. euro.

Ce ne așteaptă în următorul ciclu de finanțare

Guvernul român a început pregătirea fondurilor europene 2014-2020 în 2012, într-un cadru partenerial conturat pe vremea ministrului Afacerilor Europene, Leonard Orban. De atunci până acum ministerele s-au redenumit și reorganizat, munca de documentare și de analiză a trecut de la un sistem bazat pe muncă de voluntariat în grupuri de lucru la nivelul ministerelor, la consultanță externă de specialitate pentru Acordul de Parteneriat (AP). România a trimis două variante în

stadiu de proiect, ambele primite critic de către CE și comentate negativ în țară, iar trimiterea variantei finale trebuie să aibă loc până la data de 22 aprilie a.c. Conform unei decizii de Guvern din 26 martie, AP urmează a fi trimis până la sfârșitul lunii martie. Pe ultima sută de metri a planificării strategice putem afirma că știm, ca țară, care ne sunt nevoile de dezvoltare în general? Ne-a sprijinit Comisia Europeană să stabilim prioritățile de finanțare corespunzătoare situației și potențialului de dezvoltare de care dispunem? Ne vom finanța din bani europeni lucrurile de care avem nevoie pentru a ne atinge obiectivele naționale? Bani de la Uniunea Europeană, mai exact Fondurile Europene Structurale și de Investiții (ESI), pot fi angajați doar în baza unor documente strategice, agreeate de statul român și CE. Acordul de Parteneriat, documentul care orientează și fundamentează cheltuielile din Fondurile ESI pentru 2014-2020, are acest rol și trebuie să prezinte orientările strategice ale României în privința acestor fonduri, dar și prioritățile generale de finanțare, grupate inteligent. Pentru perioada 2007-2013 documentul similar s-a numit Cadrul Național Strategic de Referință (CNSR), un titlu care dădea mai clar de înțeles despre ce era vorba. De altfel, arhitectura planificării fondurilor europene în România în 2007-2013 a fost foarte diferită. Nu doar terminologia a fost diferită, dar chiar filozofia programării. Atât AP, cât și CNSR reprezintă documente care vizează strict prioritățile de finanțare din fondurile ESI, însă CNSR, față de AP, se bazează pe un Plan Național de Dezvoltare (PND) 2007-2013 care ar trebui să identifice problemele și să propună alocările ca soluții la probleme. Rostul acestui document a fost de a formula obiectivele și prioritățile de dezvoltare ale României incluzând la capitolul resurse financiare nu doar

²⁸ Diferența dintre sumele încasate și sumele plătite către bugetul UE.

fondurile europene, ci și fondurile publice naționale și alte fonduri care ar fi ajutat România să atingă țintele asumate. Pe scurt, PND 2007-2013 identifica nevoile și prioritățile de dezvoltare, iar CNSR le izola și le trata exclusiv pe cele realizabile cu fonduri europene. În comparație, Acordul de Parteneriat care este în discuție acum nu mai are un PND asociat pe care să se bazeze, ci doar un tabel minimal în care se trec programele cu bani publici naționali și sursele de finanțare externă aferente complementare Fondurilor ESI.

Nu avem o imagine a nevoilor și țăintelor de dezvoltare ale României care să stea la baza fondurilor ESI, dar să nu se rezume la alocarea lor

La baza AP există un demers de analiză, concretizat în mai multe documente rezultate în urma unor eforturi de a identifica nevoile de dezvoltare ale României, **dar nu se poate identifica nicio viziune strategică și unitară care să le conțină și să le orienteze în vederea unui plan de dezvoltare a României, indiferent de sursa fondurilor, pentru perioada 2014-2020.** Aceste documente de analiză a nevoilor de dezvoltare s-au realizat în două feluri: (1) prin intermediul analizelor socio-economie realizate de grupurile de lucru organizate în cadrul Comitetelor Consultative Tematice (CCT) sau, la nivel regional, de către Agențiile de Dezvoltare Regională (pentru a fundamenta Planurile de Dezvoltare Regionala 2014-2020) ; (2) în cadrul proiectului cu fonduri din Programul Operațional de Asistență Tehnică încheiat prin contractul „Servicii de consultanță pentru identificarea nevoilor de dezvoltare post 2013”, realizat de un consorțiu coordonat de Fondazione Giacomo Brodolini și având ca beneficiar Ministerul Fondurilor Europene (MFE). De asemenea, strategiile sectoriale realizate de unele ministere au coroborat, de asemenea,

pe lângă datele culese de grupurile de lucru, informații specifice fiecărui domeniu în parte. Singurul demers integrat teritorial și orientat ulterior strategic este însă cel realizat la nivelul regiunilor, la nivelul ADR-urilor, și formulat în cadrul Planurilor de Dezvoltare Regională 2014-2020, unele în consultare publică în acest moment.

La nivel național, însă, ne lipsește o construcție strategică care să privească nevoile de dezvoltare ale României ca stat unitar, în interesul binelui public comun tuturor cetățenilor săi. O consecință negativă a faptului că demersurile de analiză și identificare a nevoilor de dezvoltare au fost realizate nu doar în contextul, ci cu scopul planificării fondurilor europene, este faptul că aceste eforturi se concentrează doar pe acele nevoi de dezvoltare care, transformate în priorități de finanțare, ar putea fi finanțate din Fondurile ESI.

O problemă importantă a României în acest moment este că nu are o analiză unitară a nevoilor sale de dezvoltare post-2013 și a perspectivelor pentru următorii ani, care să ofere administrației publice și Guvernului cadrul în care să vizualizeze unde suntem, unde ne dorim să ajungem și cu ce resurse. Mai exact, nu are aceste lucruri în afara obiectivelor stabilite ca membri ai UE, în principiu obiectivele Europa 2020 pentru România. În plus, nu are o imagine despre cum le poate atinge pe acestea din urmă altfel decât cu fonduri ESI. Nu are, așa cum a avut în perioada 2007-2013, un Plan Național de Dezvoltare, care să marcheze fondurile europene ca fiind doar una dintre resursele financiare pentru realizarea obiectivelor de țară. **Aceasta înseamnă două lucruri: (1) nu ne asumăm la nivel național decât obiectivele de dezvoltare ce derivă din calitatea noastră de stat membru și finanțabile de Uniunea Europeană și nu recunoaștem decât nevoile de dezvoltare asimilabile acestor fonduri și (2) pentru**

toate celelalte nevoi de dezvoltare lăsăm bugetul de stat și alte fonduri la latitudinea decidenților publici, ministere sau diverse alte autorități, care vor cheltui bani de la bugetul de stat sau alte surse în funcție de nevoile lor sectoriale, fără o responsabilitate de încadrare, fie și formală într-un plan strategic național. De altfel, panelul de experți SAR a remarcat faptul că ar trebui să fie o prioritate pentru 2014-2020 să avem foarte clar în minte prioritățile României (legate în special de competitivitate) și să facem mecanisme de corelație cu bugetul național, pentru a putea îmbunătăți performanța proiectelor, din punct de vedere financiar.

Finanțăm doar o parte din ce am putea finanța cu bani de la UE

În aceste condiții, o întrebare pe care ne-o putem pune este ce anume din ceea ce avem cu adevărat nevoie pentru a ne dezvolta, ne propunem să finanțăm cu Fonduri ESI. Iar răspunsul este paradoxal. **Nu finanțăm toate lucrurile de care am avea nevoie și pe care le-am putea finanța cu Fonduri ESI, dar propunem către finanțare lucrurile pe care UE le permite, dar nu le-a recomandat expres pentru România.**

O analiză a situației în ceea ce privește finanțarea obiectivelor culturale arată că vom finanța foarte puțin din ceea ce am fi putut finanța, dar vom prinde printre priorități și patrimoniul cultural, care, deși eligibil în documentația UE, nu ne fusese recomandat ca nevoie de dezvoltare de serviciile Comisiei²⁹. În ce fel facem asta, ce omitem și cum restrângem posibilitățile cu valoare adăugată la finanțare, voi vorbi mai jos.

²⁹ Comisia Europeană, 2012. „Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Romania for the period 2014-2020”, Ref. Ares(2012)1283774, disponibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm

Două exemple pot ilustra această situație: cel al intervențiilor asupra patrimoniului construit și cel al acțiunilor pentru îmbunătățirea mediului urban prin reabilitarea infrastructurii culturale. Aceste două tipuri de priorități potențiale de finanțare sunt menționate explicit în documentul de lucru al Comisiei Europene pentru fondurile ESI³⁰, fiind subsumate Obiectivului tematic 6, „Protejarea mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor”. Numite „acțiuni cheie”, acestea sunt indicate ca fiind asociate Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR). Analizele socioeconomice realizate de CCT Turism, Cultură și Patrimoniu Cultural (CCTCPC)³¹ au identificat clar nevoia de investiții în acest sens, ideea fiind reluată atât în Strategia sectorială în domeniul culturii și patrimoniului național pentru 2014-2020³², cât și în analiza documentară dedicată Culturii și realizată de consorțiu condus de Giacomo Brodolini în cadrul proiectului de identificare a nevoilor de dezvoltare. În aceste condiții, în care analizele oficiale identifică această nevoie, iar CCT TCPC face recomandări de priorități în acest sens și CE permite, **surpriza este de nu găsi în Acordul de Parteneriat identificarea acestor nevoi în legătură cu Obiectivul tematic 6³³.**

³⁰ Comisia Europeană, 2012. „Commission Staff Working Document, Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund”, disponibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf

³¹ Disponibil pe site-ul www.umpcultura.ro

³² Centrul de Cercetare și Consultanță în Domeniul Culturii, 2013. „Strategia sectorială în domeniul culturii și patrimoniului național pentru 2014-2020”, disponibilă la www.cultura.ro

³³ Analiza Acordului de Parteneriat s-a realizat pe baza variantelor în limba română, publicate în scopul consultării publice pe site-ul www.fonduri-ue.ro.

Tabel 7 : Diferențele de formulare între versiunea din data de 10 februarie și cea din 17 martie 2014 a Acordului de Parteneriat

Versiune 10 februarie 2014	Versiune 17 martie 2014
„protejarea și valorificarea durabilă a siturilor naturale, restaurarea și valorificarea patrimoniului cultural, inclusiv valorificarea potențialului turistic local specific, reabilitarea zonelor istorice (urbane), valorificarea durabilă a patrimoniului cultural, măsuri pentru mediul urban (inclusiv reabilitarea siturilor industriale poluate, infrastructură sportivă și/sau centre multifuncționale.”	„restaurarea și valorificarea patrimoniului cultural, inclusiv valorificarea potențialului local specific turismului, reabilitarea zonelor istorice (urbane), valorificarea durabilă a patrimoniului cultural, măsuri pentru mediul urban (inclusiv reabilitarea siturilor industriale poluate, infrastructura sport/multifuncțională a centrelor culturale.”

Sursa : Acord de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020 – Al doilea proiect (februarie 2014); Acord de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020 – Al doilea proiect (martie 2014), disponibile la <http://www.fonduri-ue.ro/document-consultativ/a-doua-versiune-ap-2014-2020>

Oportunități de finanțare pierdute pentru nevoi reale stau alături de priorități de finanțare cărora nu li se cunosc resursele publice naționale aferente complementare

Cu toate că nu este identificată ca o nevoie de dezvoltare, chestiunea patrimoniului și a dezvoltării durabile integrate în mediul urban apare totuși ca prioritate propusă spre finanțare în AP, însă nu corespunzător Obiectivului tematic 6, cum o încadrează CE și cum fusese propusă în versiunea din 10 februarie a AP. Mai mult, apare sub o formulă complicată, care îmbină acțiuni foarte diverse în fond. În **Tabelul 7** prezentăm modul în care s-a schimbat formularea și atenția de la o versiune de AP la alta.

Cele mai importante schimbări privesc eliminarea în noua variantă a protejării și valorificării durabile a patrimoniului cultural și propunerea investițiilor nu în infrastructură sportivă și/sau centre multifuncționale, ci în infrastructura sport sau multifuncțională a centrelor culturale. În varianta AP din 10 februarie 2014 patrimoniul, în formula de mai sus, era încadrat corect la Obiectivul tematic 6, însă în varianta publicată pe 17 martie 2014,

formula este cuprinsă la Obiectivul tematic 3, cel care privește “Îmbunătățirea competitivității IMM-urilor, a sectorului agricol și a sectorului pescuitului și acvaculturii”. Or, în cadrul acestui obiectiv, CE nu surprinde explicit investițiile în patrimoniu ca fiind eligibile. Nu există nicio justificare mulțumitoare pentru această schimbare tactică, decât poate aceea că Programe Operaționale diferite vor aborda cele două obiective în moduri diferite, iar patrimoniul este privit mai degrabă ca o resursă pentru competitivitate, decât pentru folosirea eficientă a resurselor pentru dezvoltare. În această nouă situație, însă, au dispărut din AP și referirile la patrimoniu din cadrul capitolului dedicat sinergiilor cu Strategia Dunării, iar în tabelul de corelații s-au pierdut programele naționale europene și internaționale aferente culturii și patrimoniului.

În cazul Obiectivului tematic 3, fiind vorba despre competitivitate, rațional ar fi ca prioritățile de finanțare consecvente să se regăsească preponderent în Programul Operațional pentru Competitivitate (POC) și în Programul Operațional Regional (POR) – ca element de competitivitate regională. Dacă pentru POR 2014-2020 încă nu avem o

formulă pusă în consultare publică, o lectură a documentului POC 2014-2020 arată că patrimoniul cultural nu este menționat.

Serviciile Comisiei Europene au avut o viziune incompletă despre nevoile și potențialul de dezvoltare al României prin cultură

În toate aceste discuții, poziția inițială a Comisiei Europene pentru România nu a ajutat în niciun fel eforturile de integrare a unor priorități legitime de finanțare pentru cultură din fonduri ESI pentru România. Din contră, documentul de poziție al Comisiei din 2012, care definește „principalele provocări specifice țării și prezintă opiniile preliminare ale serviciilor Comisiei privind principalele priorități de finanțare din România pentru cheltuielile publice care favorizează creșterea”³⁴ nu face referire absolut deloc la patrimoniul cultural și felul în care acesta ar putea contribui la folosirea mai eficientă a resurselor sau la dezvoltarea durabilă sau a economiilor locale. CE nu argumentează poziția sa printr-o documentare sau o analiză de vreun anumit fel, ci oferă României o opinie. De altfel, conform unei analize realizate de către European Policies Research Centre din cadrul Universității Strathclyde, rolul patrimoniului cultural este amintit în documentele de poziție ale CE doar în ceea ce privește Ungaria, restul țărilor neavând parte de vreo mențiune în acest sens, la fel ca România³⁵.

Autoritățile publice din România oscilează între a fi elevii conștiințioși ai Uniunii – vezi

semnarea Tratatului de Guvernanță Fiscală în 2012 fără prea multe dezbateri și fără o obligație imediată – și a împinge la limită înțelegerea obligațiilor ce ne revin ca stat membru – vezi chestiunile referitoare la statul de drept din 2012. În ceea ce privește chestiunea AP, abordarea a fost de a trimite mai multe variante în lucru, chiar inițial variante grosiere, și de a fi în contact continuu cu Comisia pentru feedback. Este o abordare care a fost criticată de către Institutul de Politici Publice (IPP), care consideră că Guvernul României „a greșit tactic în maniera în care a purtat corespondențe cu reprezentanții Comisiei, prezentându-i acesteia prea multe variante, insuficient de bine pregătite”³⁶. Ce alte variante de lucru ar fi fost? IPP mizează pe o strategie de recâștigare a încrederii în AP, demers care ar trebui să cuprindă – pe lângă o strategie de comunicare publică mai clară – o responsabilizare a celor care au lucrat la document și o mai bună valorificare a expertizei organizațiilor neguvernamentale și a altor actori cu experiență din societatea civilă și din sectorul privat³⁷. În acest sens, se înțelege că ar fi trebuit să trimitem CE doar documente coerente și bine cizelate. Ca proces de lucru, Expert Forum consideră că ceea ce România trebuia să facă era să „răspundă punct cu punct temelor indicate, practic completând rubricile indicate cu priorități naționale și liste de proiecte <mature și fezabile>, prioritizate, după cum solicita Comisia”³⁸. Totuși, în cazul culturii, serviciile Comisiei nu fac dovada că știucare

³⁴ Comisia Europeană, 2012. „Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Romania for the period 2014-2020”, Ref. Ares(2012)1283774, disponibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm

³⁵ European Policies Research Centre, 2013. „European Commission Perspectives on the 2014-2020 Partnership Agreements & Programmes: A Comparative Review of the Commission's Position Papers”, *University of Strathclyde*, disponibil la www.eprc.strath.ac.uk

³⁶ Institutul de Politici Publice, comunicat de presă la data de 13 ianuarie 2014, „IPP: Incapacitatea României de a pregăti un Acord de Parteneriat competent necesită un nou mod de lucru, atât în interiorul țării, cât și în relația cu UE”, disponibil la <http://ipp.ro/pagini/incapacitatea-romaniei-de-a-preg259ti.php>

³⁷ Idem.

³⁸ Expert Forum, 2014. „Dacă suntem interesați de banii UE, de ce n-o arătăm? Studiu de caz pe secțiunea Transporturi din Acordul de Parteneriat”, *Raport anual 2014. Costurile opțiunii non-Occident*, disponibil la http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2014/02/Raport-EFOR-2014_pdf.pdf

sunt nevoile de dezvoltare ale României și, deci, prioritățile de dezvoltare sunt parțiale. **Temele, mai exact obiectivele tematice, sunt formulate de Comisie, dar felul în care fiecare stat membru propune să construiască intervenții pentru finanțare este o chestiune de analiză, deliberare și asumare la nivel național.**

Consideram că serviciile Comisiei, în redactarea documentului de poziție, nu fac decât să creeze un cadru de dialog cu statul român. **România trebuia, de fapt, să își asume la modul cel mai serios sarcina de a-și identifica propriile nevoi de dezvoltare și să pornească un dialog cu Comisia și nu doar să preia automat temele și prioritățile sugerate de aceasta. Comisia nu are întotdeauna dreptate atunci când vorbește despre nevoile de dezvoltare ale unei țări și nu ar trebui să fie creditată cu această autoritate atunci când face acest lucru. Paradoxal, dar probabil și din alte motive decât responsabilitatea față de nevoile reale de dezvoltare ale României, MFE chiar nu s-a ținut de recomandările făcute de către Comisie în această privință și a propus finanțări legate de patrimoniul cultural.**

Deciziile pentru prioritățile de finanțare nu s-au luat nici în CIAP, nici pe baza analizelor socio-economice realizate pentru AP

Totuși, veștile sunt mai degrabă proaste decât bune, de la o versiune la alta. Cultura a fost practic scoasă din Acordul de Parteneriat. Dacă în varianta draft din iunie 2013 se amintea importanța industriilor creative pentru competitivitatea României, iar în octombrie 2013 mai exista încă un paragraf care amintea, la capitolul dedicat analizei nevoilor de dezvoltare, valoarea și rolul serviciilor culturale și amintea situația digitizării materialelor culturale și a necesității încurajării sectorului creativ, acestea au dispărut în varianta trimisă în februarie 2014. La fel a dispărut paragraful

dedicat patrimoniului cultural și siturilor naturale din varianta AP din februarie 2014 față de cea din martie 2014. Au rămas referiri la valoarea culturii pentru dezvoltarea locală, pentru a justifica potențiale investiții din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), însă logica intervenției este neclară, vorbindu-se pe de o parte despre relevanța pentru atingerea unor obiective educaționale și de incluziune socială, dar condiționând eventualele priorități de finanțare de un anumit "impact economic potențial" identificat la nivel regional. Amintirea rolului produselor și tehnologiilor de tip e-cultură pentru competitivitate priorități de finanțare este de asemenea binevenită, dar în acest caz ar trebui recunoscut în text și la partea de nevoi și potențial acest aport, pentru a justifica investiția.

Cazul urmării plasării patrimoniului cultural și al reabilitării infrastructurii culturale în documentele și în procesul de planificare arată că decizia de preluare a nevoilor de dezvoltare în acest domeniu nu s-a bazat decât în mică măsură pe analizele socio-economice realizate de grupurile de lucru și validate de Comitetele Consultative sau pe analiza documentară realizată pentru MFE de consorțiul condus de Giacomo Brodolini.

Faptul că serviciile culturale ca bun public nu mai sunt incluse nici măcar descriptiv la capitolul dedicat analizei situației de fapt în AP – referindu-ne totuși la un sector public de activitate legitim – arată faptul că rolul CIAP-ului (din care Ministerul Culturii face parte) și al CCT TCPC este în primul rând ornamental, decizii de asemenea anvergură neputând fi influențate nici de experiența tratării acestui domeniu ca un domeniu public relevant, nici de existența acestor organisme deliberative și a unei munci de analiză și documentare în acest sens. Raportarea serviciilor Comisiei la acest subiect, sugerând României (și celorlalte

state membre, în afara Ungariei), să nu se orienteze către patrimoniul cultural ca resursă de dezvoltare, este dezamăgitoare, în condițiile în care UE formulase o acțiune cheie în acest sens în documentele cadru pentru 2014-2020. În plus, studiile care ilustrează rolul patrimoniului în dezvoltare sunt numeroase, multe dintre acestea fiind finanțate chiar de către Uniune. **Acestea arată, de fapt, că Uniunea Europeană nu trebuie privită ca o referință infailibilă în ceea ce privește binele României, iar organizațiile și instituțiile românești trebuie să intre într-un dialog argumentat cu aceasta atunci când vine vorba despre nevoile și potențialul real de dezvoltare.** În ceea ce privește angajamentele reale ale României cu privire la prioritățile de finanțare culturale din fonduri ESI, se desprind două concluzii. În primul rând, **inclusiunea acestora în textul AP al României este clar influențată de obiectivele de finanțare existente în acest moment în intențiile actualilor guvernanți.** Un exemplu este reducerea posibilității de a finanța reabilitarea „infrastructurii culturale” în cadrul proiectelor de dezvoltare urbană integrată a finanța „centre culturale multifuncționale” în varianta AP din 10 februarie 2014. Aceste centre culturale multifuncționale sunt o invenție a vicepremierului Liviu Dragnea, pe care le amintește în OUG 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală drept obiectiv de investiție eligibilă, alături „biblioteci, muzee și teatre”. Dar dacă OUG este mai generos și prevede, după cum se poate observa, și eligibilitatea bibliotecilor, muzeelor și teatrelor, prioritățile de finanțare din AP prevăd doar *centrele culturale multifuncționale*. Nu există vreun motiv pentru această restrângere, mai ales că aceeași analiză documentară pe domeniul culturii, indicată mai sus, amintește de pildă situația extrem de dificilă a bibliotecilor și a liceelor pentru învățământul vocațional și

tehnic. Incluziunea acestora, alături de muzee și teatre, ca priorități de finanțare la acest capitol ar fi făcut mult mai mult sens decât includerea centrelor culturale multifuncționale, acestea din urmă nefiind de altfel nici măcar menționate în analizele realizate în cadrul procesului de planificare. O revenire la terminologia mai generală a infrastructurii culturale era, deci, recomandabilă. Ea s-a realizat în versiunea AP din 17 martie, însă propunerea de prioritate de finanțare privește doar dotările sportive sau multifuncționale ale centrelor culturale, fapt ce este de neînțeles și nejustificat.

În al doilea rând, **există o scăpare importantă în ceea ce privește coerența dintre ceea ce s-a inclus în AP și ceea ce și-a asumat de curând Guvernul Ponta III.** Pe 11 martie, deci la mai bine de o lună de la publicarea celei de-a doua versiuni a Acordului de Parteneriat, Ministerul Fondurilor Europene a comunicat că în centrul preocupărilor Guvernului în materie de fonduri europene pentru cultură se are în vedere „Pregătirea documentului de fundamentare în vederea demarării negocierilor cu Comisia Europeană pentru Programul Operațional Sectorial Cultură-Patrimoniu-Educație, în colaborare cu Ministerul Educației și Ministerul Fondurilor Europene”⁴⁰. Acest Program însă nu există și nici nu poate exista ca o intenție reală pentru care s-ar demara discuțiile în acest moment. Cel mai probabil este o scăpare, un copy-paste din Programul de Guvernare din 2012, însă ridică semne de întrebare despre expertiza și atenția acordată domeniului culturii, atât a specialiștilor de la MFE, cât și a celor de la Guvern, care au formulat programul Guvernului Ponta III.

⁴⁰ Ministerul Fondurilor Europene, 2014. „Importanța fondurilor europene în Programul Guvernului Ponta III”, disponibil la http://www.fonduri-ue.ro/res/file-picker_users/cd25a597fd-62/stiri/_2014/03/importanta_fue_ponta3.pdf

Recomandările noastre pentru perioada 2014-2015:

- 1. Continuarea și finalizarea implementării proiectelor.** În ceea ce privește perioada 2014-2015, principala recomandare, făcută recent chiar și de către CE, este aceea de a ne concentra pe monitorizarea și sprijinirea implementării corecte a proiectelor contractate și finanțate pentru ca acestea să fie finalizate conform calendarului stabilit. O condiție importantă pentru a atinge acest obiectiv este predictibilitatea legislativă, simplificarea birocrăției și o comunicare mai transparentă atât cu beneficiarii, cât și cu CE. De asemenea, trebuie prioritizate acele proiecte care aduc cea mai mare plus valoare și care au un real potențial de a scădea disparitățile socio-economice.
- 2. Utilizarea mai eficientă a POAT.** După cum am argumentat anterior, POAT este instrumentul financiar special creat pentru a sprijini buna funcționare a instituțiilor care gestionează fonduri nerambursabile. Prin POAT s-a susținut creșterea salarială pentru personalul din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al instrumentelor structurale între 2009-2011 (fapt ce va continua în 2012-2015), iar acest lucru a avut drept rezultat reducerea fluctuației personalului. Cu toate acestea, asigurarea salariilor funcționarilor publici nu este singurul aspect eligibil din cadrul POAT ce poate duce la îmbunătățirea performanței, ci și îmbunătățirea capacității de evaluare și rambursare și la continuarea formării atât a personalului instituțiilor, cât și a beneficiarilor în buna gestiune a fondurilor nerambursabile, inclusiv prin instruirea metodelor prin care pot fi evitate creanțele bugetare și corecțiile financiare.

Recomandările noastre pentru perioada 2014-2020:

- 1. Un Acord de Parteneriat coerent și incluziv.** Textul Acordului de Parteneriat trebuie să fie coerent și ancorat în ceea ce analizele au documentat ca fiind nevoile de dezvoltare ale României, iar structurile deliberative și demersurile participative au completat la nivel de priorități și propuneri. Comitetele Consultative stabilite în 2012, care au lucrat pentru dezvoltarea analizelor socio-economice și formularea propunerilor de priorități de finanțare trebuie să fie activate pentru a oferi feedback în acest sens. Noile Comitete, propuse de Ministerul Fondurilor Europene și organizate pe noile teme ale Acordului de Parteneriat pentru etapa de implementare vor fi asamblate "asigurând prezența instituțiilor și organizațiilor anterior implicate în programare". Acest fapt este binevenit și trebuie să se realizeze cu asigurarea reprezentării tuturor domeniilor de activitate pentru care s-a lucrat colectiv în etapa de planificare.
- 2. Planificare și monitorizare strategică a cheltuielilor prin Planurile de Dezvoltare Regională 2014-2020.** Planurile de Dezvoltare Regională 2014-2020 trebuie să meargă mai departe decât cele care au funcționat în 2007-2013 și să reprezinte un instrument funcțional de planificare și monitorizare strategică a cheltuielii fondurilor ESI, de la bugetul național și din alte surse în teritoriul respectiv. În 2007-2013 Planurile de Dezvoltare Regională au fost practic funcționale în relație cu POR, dar pe baza lor ADR-urile nu au putut monitoriza proiectele cu surse multiple de finanțare ESI pentru regiune. În momentul de față, prin propunerea ca ADR-urile să fie Organisme Intermediare și pentru Programul Național pentru Dezvoltare Rurală, nu doar pentru POR și a o parte a POSCCE, se deschide

drumul unei abordări mai complexe care poate include și o mai bună coordonare financiară.

3. Atenție sporită acordată mutării propunerilor de priorități de finanțare de la un obiectiv tematic european la altul. Mutarea investițiilor în patrimoniul cultural nu are ce căuta la obiectivul ce privește competitivitatea IMM-urilor. El trebuie reintegrat la Obiectivul tematic 6, așa cum prezintă CE încadrarea justă a cheltuielilor.

Investițiile în patrimoniu pot genera competitivitate, însă acesta nu este nici principalul argument pentru investiția publică în patrimoniu, nici nu este motivul pentru care CE a justificat eligibilitatea fondurilor ESI în acesta. Patrimoniul reprezintă în primul rând o resursă identitară, un factor de coeziune socială și un bun public. Este necesar ca asemenea neconcordanțe să fie analizate și cu privire la alte domenii de activitate.