

Finanțarea proiectelor de transport prin intermediul instrumentelor structural

Drd. Erika Georgeta KUCIEL,
Facultatea de Administrație Publică, SNSPA

ekuciel@yahoo.com

Rezumat:

România, atât în perioada de pre-aderare la Uniunea Europeană cât și ca stat membru, a primit ajutor financiar nerambursabil. Dacă în perioada 2000-2006 a beneficiat de fonduri europene prin alocările ISPA, PHARE și SAPARD, odată devenit stat membru la 1 Ianuarie 2007, primește asistență comunitară prin intermediul Instrumentelor Structurale. Progresele înregistrate în procesul de integrare europeană și extinderea succesivă au stabilit o nouă configurație a decalajelor regionale. Aderările succesive au presupus un efort mare de adaptare din partea noilor state membre și din acest motiv, pentru a se conforma exigențelor, a fost nevoie de realizarea unui proces de reformă, de definire a măsurilor capabile să diminueze discrepanțele dintre regiuni, proces ce rezidă în politica de coeziune a Uniunii Europene. Conceptele utilizate în această lucrare sunt politica regională a Uniunii Europene, instrumente structurale, programe operaționale. Principalele metode folosite se bazează pe observare, consultarea literaturii de specialitate, a legislației în domeniu și publicații. Lucrarea poate fi folosită ca bază de cercetare atât pentru profesori cât și practicieni. În exercițiul financiar menționat, prin intermediul acestor fonduri au fost construite autostrăzi, variante ocolitoare ale diverselor orașe ale țării și au fost reabilitate drumuri naționale. În perioada Ianuarie 2007-Decembrie 2015, prin intermediul POST, au fost alocate fonduri în valoare de 4.288.134.778 euro; din această valoare, până la 31 August 2016, au fost rambursați de către Comisia Europeană 2.950.099.444 euro, rezultând o rată de absorbție efectivă de 68,80%.

Cuvinte cheie: asistență financiară nerambursabilă, Uniunea Europeană, perioadă de programare, Programul Operațional Sectorial Transport.

1. Introducere

Uniunea Europeană a parcurs un drum lung de peste 50 de ani de la avansarea ideii de integrare. Cu toate că în unele țări nu s-a înregistrat o evoluție semnificativă, cele mai puțin prospere state ale Uniunii Europene au trebuit să facă față inegalităților în creștere din interiorul lor, inegalități care au provenit din dotarea limitată în ceea ce privește capitalul uman calificat, slaba infrastructură precum și investiții insuficiente în cercetare și dezvoltare.

Un alt element care a influențat procesul de transformare a Uniunii Europene au fost efectele tendințelor sociale și economice care au reieșit din globalizarea economiei și care au condus la transformarea substanțială a economiei europene prin intermediul activităților bazate pe competitivitate, productivitate și inovare.

Obiectivul politicii de coeziune a fost, încă de la înființare, reducerea inegalităților la nivel de venituri și bogăție, prosperitate între diferite regiuni și state membre care formează Uniunea Europeană. În acest scop, pe perioade succesive de programare, a fost mobilizată o cantitate semnificativă de resurse prin intermediul Fondurilor Structurale și de Coeziune, în scopul promovării regiunilor cele mai defavorizate, promovarea unor deficiențe în ceea ce privește furnizarea anumitor factori de producție (capital uman și fizic) și îmbunătățirea nivelului de trai al locuitorilor prin creșterea veniturilor pe cap de locuitor.

Instrumentele utilizate pentru îndeplinirea obiectivelor politicii de coeziune le reprezintă, în perioada de programare 2007-2013, Fondurile Structurale (Fondul European de Dezvoltare Regională și Fondul Social European) și Fondul de Coeziune. Fiecare Fond este adaptat pentru a răspunde obiectivelor aferente fiecărei perioade de programare. Pentru continuarea procesului, pentru următorul cadru financiar 2014-2020, acestor Fonduri li se vor alătura Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime.

2. Politica de coeziune a Uniunii Europene

Uniunea Europeană reprezintă o organizație formată din 28 de state europene, cu sediul în Belgia la Bruxelles și a apărut în urma unui proces de cooperare și integrare început în anul 1951 de către Robert Schuman și Jean Monnet însă ideea creării unei federații europene a început încă din secolul XVII atunci când au fost elaborate proiecte de tratate, concretizându-se abia după cel de-al doilea război mondial, din dorința menținerii păcii pe continentul european. Uniunea Europeană își consolidează coeziunea economică, socială și teritorială pentru o dezvoltare armonioasă a statelor sale membre prin reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni.

Extinderea Uniunii Europene la 28 de state membre în anul 2013 (Croatia s-a alăturat celorlalte 27 de țări membre ale uniunii politice și economice la 1 iulie 2013), a generat provocări din punct de vedere al competitivității sale și a coeziunii interne iar acest lucru face ca decalajele existente între statele membre și regiunile din acestea să se accentueze. Aceste decalaje provin din deficiențele structurale în factorii-cheie ai competitivității precum dotarea inadecvată cu capital fizic și uman (cu infrastructuri și forță de muncă), insuficiența capacității de inovare, a sprijinului întreprinderilor și a nivelului scăzut de capital de mediu (un mediu natural și urban poluat).

Implementarea politicii de coeziune la nivelul Uniunii Europene presupune reducerea decalajelor existente între regiuni în termeni de producție, productivitate și ocupare. O creștere economică puternică în special în noile state membre, cele 10 care au aderat în Mai 2004 plus România și Bulgaria, poate fi un impuls semnificativ

pentru restul economiei Uniunii Europene lărgite. Așadar, politica de coeziune are drept scop reducerea decalajelor existente între regiunile din Uniunea Europeană.

Politica de dezvoltare regională actualmente politica de coeziune a fost gândită odată cu semnarea Tratatului de la Roma în anul 1957 prin care a luat naștere Comunitatea Economică Europeană. Cele 6 țări semnatare (Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda) au ajuns la un consens în ceea ce privește reducerea disparităților dintre regiuni precum și acordarea de sprijin financiar regiunilor mai puțin dezvoltate, în scopul realizării unei economii comunitare solide și unitare, lucru ce putea fi realizat în funcție de modul în care politicile de dezvoltare regională erau gestionate și implementate (Leonardi, 2006). Politica de coeziune a fost concepută ca un instrument ce include toate acțiunile Uniunii Europene care vizează realizarea dezvoltării economice și echilibrate în spațiul comunitar, acesta reprezentând unul din obiectivele sale fundamentale (Oktayer, 2007); este o politică bazată pe solidaritate între statele sale membre în scopul creării de locuri de muncă, creșterii nivelului competitivității și sprijinirea regiunilor mai puțin dezvoltate prin oferirea de ajutor financiar comunitar alocat în funcție de nivelul de dezvoltare economică al fiecărei regiuni, pe perioade succesive de câte 7 ani, perioade denumite perioade de programare.

Fundamentul legal privind dezvoltarea politicii comunitare de dezvoltare regională este reglementat de articolele 3 și 4 precum și de Titlul XVII al Tratatului de instituire a Comunității Europene. Articolul 158 prevede că, Comunitatea Europeană „ar trebui să contribuie la reducerea disparităților existente între nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni și rămânerii în urmă a regiunilor mai puțin dezvoltate sau a insulelor, inclusiv a regiunilor rurale”.

Pentru atingerea țelului politicii de coeziune, statele membre și regiunile au nevoie de ajutor financiar important în vederea soluționării diverselor probleme structurale și a realizării potențialului lor de creștere. Alocările financiare destinate politicii de coeziune în perioada de programare 2007-2013 sunt prezentate în tabelul următor:

Tabel 1.

Alocările financiare pentru politica de coeziune în perioada 2007-2013 (mld. euro)

An	Alocare financiară
2007	45,064
2008	47,267
2009	48,427
2010	49,388
2011	50,987
2012	53,716
2013	54,524
Total	348,865

Sursa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Finanțarea acestei politici este asigurată din bugetul Uniunii Europene prin intermediul a 3 instrumente structurale: Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, instrumente care vin în ajutorul

celor mai defavorizate regiuni, constituind una dintre cele mai mari politici europene, garantând o coeziune economică, socială și teritorială în cadrul Uniunii Europene.

3. Instrumentele financiare ale Uniunii Europene

Înainte de aderarea la Uniunea Europeană, pentru țările Europei Centrale și de Est (Polonia, Cehia, Ungaria, Slovenia, Slovacia, Bulgaria, România, Estonia, Lituania și Letonia) și țările Europei Mediteraneene (Turcia, Malta și Cipru) au fost create instrumente de ajutor financiar nerambursabil în domeniile infrastructurii de transport și de mediu, serviciilor, agriculturii, restructurării industriei. Cele 3 programe speciale de pre-aderare au fost: ISPA, PHARE și SAPARD.

ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession) a fost creat prin Reglementarea nr. 1267/99 din 21 Iunie 1999 pentru a cofinanța proiecte mari de infrastructură în domeniile transporturilor și calității mediului. Țara noastră a beneficiat de fonduri ISPA în perioada cuprinsă între anii 2000–2006, urmând ca după aderarea la Uniunea Europeană (începând cu 1 Ianuarie 2007) să fie beneficiară a finanțării prin intermediul Fondului de Coeziune.

Prin intermediul fondurilor ISPA, au fost finanțate proiecte, loturi ale unui proiect (de exemplu, o autostradă este împărțită în mai multe loturi sau etape, independente atât din punct de vedere tehnic cât și financiar), ansambluri de proiecte în domeniul transporturilor și mediului, studii tehnice, de fezabilitate pentru a vedea oportunitatea unui proiect.

În domeniul transporturilor, în perioada 2000-2006, au fost încheiate între Comisia Europeană și Guvernul României un număr de 20 de Memorandum-uri de finanțare dintr-un total de 60, la nivel național; din aceste 20 de documente, 11 au fost destinate proiectelor de lucrări în valoare totală de 1.257,10 milioane euro iar 9 au fost semnate pentru proiecte de asistență tehnică cu o valoare de 64,20 milioane euro.

Proiectele au avut ca obiect reabilitarea, modernizarea infrastructurii existente dar și reabilitarea unor drumuri naționale pentru a ajunge la standard de autostradă, creșterea siguranței călătorilor în transportul inter-modal, minimizarea efectelor adverse ale transporturilor asupra mediului precum și conectarea la rețelele trans-europene de transport. Accentul s-a pus pe îmbunătățirea infrastructurii coridoarelor pan-europene (Coridorul IV și Coridorul IX) care traversează România de la vest la est, respectiv de la nord la sud. Aceste coridoare au fost prioritare deoarece sunt de tip multi-modal, având atât infrastructură rutieră și feroviară, porturi fluviale, maritime cât și centre de colectare și distribuție între modurile de transport.

Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România S.A. și Compania Națională de Căi Ferate "CFR" S.A. au fost principalii beneficiari. În cadrul acestor companii au fost create structuri distincte, Agenții ISPA, al căror obiect de activitate a fost gestionarea fondurilor europene nerambursabile alocate de către Comisia Europeană prin intermediul facilității ISPA. La finele anului 2011, au fost închise 61 de proiecte ex-ISPA dar pentru domeniul transporturilor, Comisia Europeană împreună cu Direcția de specialitate din cadrul Ministerului

Transporturilor, a prelungit perioada de valabilitate a Memorandum-urilor de finanțare până la data de 31 Decembrie 2012.

Programul PHARE (Poland Hungary Aid for Reconstruction of the Economy) a fost cel de-al doilea instrument de sprijin financiar nerambursabil de pre-aderare. Inițial, acesta a fost creat în anul 1989 pentru reconstrucția economică a Poloniei și Ungariei după ieșirea din regimul comunist dar în anul 2001 s-a extins la toate celelalte state candidate la Uniunea Europeană. În anul 1996, 13 state primeau fonduri nerambursabile PHARE, ulterior aderării Poloniei și Ungariei la Uniunea Europeană, acest Program a fost modificat.

În perioada 2000–2003, țara noastră a primit 1 miliard de euro din fondurile PHARE, acestea fiind alocate prin programe naționale, de cooperare transfrontalieră și proiecte în domeniul securității nucleare.

Cel de-al treilea instrument financiar de asistență comunitară nerambursabilă de pre-aderare a fost SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Acest program a fost creat în anul 1999 prin Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1268 dar a devenit funcțional începând cu anul 2000 și a avut ca obiectiv acordarea de sprijin financiar în domeniul dezvoltării rurale și agriculturii durabile, perioada de implementare a acestuia fiind cuprinsă între anii 2000-2006. Ca și celelalte două instrumente financiare de pre-aderare, ISPA și PHARE, acesta a fost gândit pentru a ajuta statele candidate în pregătirea pentru a deveni membre ale Uniunii Europene. Și acest Program a fost inițiat pentru cele 10 țări candidate ale Europei Centrale și de Est dar, începând cu anul 2004 când 8 dintre aceste state au aderat la Uniunea Europeană, doar România și Bulgaria au mai beneficiat de aceste fonduri. Nivelul alocării prin intermediul SAPARD pentru țara noastră în perioada anilor 2000–2006 a fost de 972 milioane euro.

Odată cu intrarea în Uniunea Europeană, țara noastră a beneficiat de ajutor financiar comunitar prin intermediul fondurilor nerambursabile post-aderare denumite Instrumente Structurale. Legislația în ceea ce privește domeniul Instrumentelor Structurale (IS), începând cu tratatele și regulamentele de înființare, organizare și funcționare a acestora, continuând cu beneficiarii eligibili, condițiile în care pot fi accesate aceste fonduri, criteriile de eligibilitate și terminând cu suspendarea programelor operaționale, rambursarea cheltuielilor de la Comisia Europeană, aplicarea corecțiilor financiare și închiderea acestora este un subiect deosebit de actual și actualizat.

Originile acestor fonduri ale Uniunii Europene se găsesc în Tratatul de la Roma în al cărui preambul este stabilit angajamentul statelor membre pentru dezvoltarea armonioasă a regiunilor, reducând inegalitățile dintre acestea.

Instrumentele Structurale sunt fondurile alocate de Uniunea Europeană în perioada de programare financiară 2007-2013 pentru intervenții de tip structural în scopul implementării politicii de coeziune și sunt alcătuite din două Fonduri Structurale (Fondul European de Dezvoltare Regională și Fondul Social European) și un Fond de Coeziune. Prin urmare, aceste fonduri reprezintă politica regională a Uniunii Europene sau politica de coeziune. Instrumentele Structurale contribuie, fiecare în mod adecvat, la realizarea obiectivelor politicii de coeziune și anume:

Convergență, Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă și Cooperare teritorială europeană.

În cele 3 perioade de programare (aferele anilor 1989–1993, 1994–1999 și 2000–2006), Uniunea Europeană a investit 550 miliarde euro, în special în cele 15 state de coeziune pentru a promova convergența și dezvoltarea regională, atât la nivel european cât și la nivelul statelor membre.

În perioada cuprinsă între anii 2000–2006, prin Agenda 2000, au fost alocate 213 miliarde euro din care 195 miliarde euro pentru Fondurile Structurale și 18 miliarde euro pentru Fondul de Coeziune.

În perioada 2002–2007, aceste Fonduri au fost organizate în mod diferit, în acestea incluzându-se atât Fondul European de Pescuit (FEP) cât și Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (Begg, 1997) dar începând cu anul 2007, acestea din urmă au propriile lor baze legale și nu mai fac parte din politica de coeziune a Uniunii Europene.

Fondurile structurale au ca obiectiv sprijinirea dezvoltării economice prin stimularea ritmului de creștere a regiunilor defavorizate, investiții publice, în infrastructură, formare profesională, productivitatea afacerilor din regiune.

Implementarea fondurilor structurale în perioada de programare 2007–2013 a coincis cu criza economică, din acest considerent contribuția acestora la nivelul de dezvoltare al unor state membre a fost semnificativă. Efectele crizei au variat pe întregul teritoriu al Uniunii Europene, pe măsură ce bugetul a fost diminuat iar măsurile de austeritate au fost din ce în ce mai dificile. Acest lucru a fost resimțit și în absorbția fondurilor nerambursabile. În perioada financiară 2007–2013, prin intermediul Instrumentelor Structurale au fost alocate 347,410 miliarde euro reprezentând cea mai mare investiție a Uniunii Europene făcută vreodată prin intermediul Fondurilor Structurale și de Coeziune. Din această valoare, 81,5% au fost alocate obiectivului Convergență, 16% destinate obiectivului Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă iar 2,5% pentru sprijinirea celui de-al treilea obiectiv al politicii de coeziune și anume Cooperare teritorială europeană.

Fondul de Coeziune (FC) este cel mai nou fond și a fost creat în anul 1993 prin Tratatul de la Maastricht. Deși au fost realizate rapoarte de coeziune care demonstau eficiența fondurilor structurale, la nivel european, a apărut totuși, o îngrijorare privind eficiența Fondului de Coeziune. Politica de coeziune a fost criticată din punct de vedere al efectelor acesteia asupra obiectivului Convergență, creșterii economice, ocupării forței de muncă și prin urmare, a apărut necesitatea unei reforme a finanțării Uniunii Europene. Pentru a "relaxa" tensiunea creată la nivel european, Comisia Europeană a propus reformarea politicii de coeziune prin relansarea Agendei Lisabona pentru promovarea creșterii economice și crearea mai multor locuri de muncă. Pe cale de consecință, a fost stabilit un nou cadru pentru coeziunea bazată pe Ghidul strategic comunitar întocmit la nivelul Uniunii Europene și Cadrul Strategic Național de Referință elaborat de fiecare stat membru, pe baza programelor operaționale aferente perioadei de programare 2007-2013 pentru a înregistra un nivel mai ridicat de cheltuire a fondurilor (Bachtler, Gorzelak, 2007). La nivel național, statele membre care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004 au înregistrat o creștere semnificativă iar rata șomajului s-a diminuat.

Implementarea și funcționarea acestuia sunt reglementate prin Regulamentul nr. 1084/2006 conform căruia, FC sprijină proiecte în domeniul mediului și infrastructurilor de transport (rețele trans-europene). Decizia de a finanța un proiect este luată de Comisia Europeană, în acord cu statul membru beneficiar, în timp ce proiectele sunt administrate, atât din punct de vedere tehnic cât și financiar, de către autoritățile naționale și supervizate de un Comitet de Monitorizare din cadrul fiecărei Autorități de Management responsabilă de gestionarea programului operațional respectiv. Proiectele selectate a primi finanțare nerambursabilă sunt evaluate de un Comitet de evaluare format din experți ai Autorității de Management precum și experți ai direcțiilor de specialitate din ministerele de resort. În funcție de rezultatele evaluării, un proiect poate fi eligibil pentru finanțare sau nu. În domeniul transporturilor, sunt eligibile proiectele care dezvoltă infrastructura la nivelul rețelei trans-europene de transport. Din sfera activităților eligibile nu fac parte dobânzile la credite, achiziționarea de terenuri într-un quantum mai mare de 10% din cheltuiala totală eligibilă pentru activitatea respectivă, construcții de locuințe, dezactivarea stațiilor de energie nucleară, TVA recuperabil (Regulamentul (CE) nr. 1084/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de instituire a Fondului de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1164/94, art. 3).

Fondul Social European (FSE) este cel mai vechi fond structural, fiind înființat în anul 1957 prin Tratatul de la Roma (Brine, 2002). FSE a fost fondat pe principiile predecesorului său în Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și anume Fondul pentru recalificarea și reintegrarea lucrătorilor (Alegre, 2013). Prin crearea acestuia s-a încercat reducerea decalajelor în ceea ce privește standardele de viață și prosperitatea regiunilor din statele membre. Cadrul european de reglementare a acestui instrument structural a fost creat de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, titlul XI, „Fondul Social European”, Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 Iulie 2006 privind Fondul Social European precum și Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 de instituire a prevederilor generale cu privire la Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune. Acest Fond intervine în sprijinul priorităților Comunității cu privire la întărirea coeziunii sociale, creșterea productivității și competitivității, promovarea creșterii economice și dezvoltării durabile. În perioada de programare 2007-2013, prin Fondul Social European au fost alocate 75 miliarde euro pentru dezvoltarea și ocuparea forței de muncă, creșterea adaptabilității lucrătorilor și a antreprenorilor și s-a concentrat pe modernizarea și întărirea instituțiilor prin asigurarea accesibilității și promovării participării pe piața muncii, prevenirea excluderii sociale, combaterea discriminării și incluziunea lucrătorilor defavorizați.

Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) a fost înființat în anul 1975, imediat după intrarea în Comunitatea Europeană a Danemarcei, Irlandei și a Marii Britanii și odată cu acesta, a apărut conceptul de redistribuire între zonele bogate și sărace ale Comunității. În perioada cuprinsă între anii 1975-1977, 4% din bugetul comunitar a fost împărțit între cele 9 state membre din acel moment, bugetul fiind stabilit anual până în anul 1985. Fondul European de Dezvoltare Regională a fost stabilit ca având un buget limitat, din acest considerent Uniunea

Europeană a considerat necesară redistribuirea unei părți din bugetele statelor membre către regiunile mai sărace. Implementarea și funcționarea acestuia sunt reglementate prin Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999. FEDR finanțează: investițiile productive în vederea creării și asigurării de locuri de muncă durabile în principal prin investiții directe mai ales în întreprinderi mici și mijlocii; investițiile în infrastructură; dezvoltarea potențialului intern al regiunilor prin măsuri care să susțină dezvoltarea regională și locală; asistența tehnică necesară implementării instrumentelor structurale.

4. Programul Operațional Sectorial Transport – instrument strategic al ajutorului financiar comunitar

Conform Regulamentului nr. 1083/2006 al Consiliului Uniunii Europene de stabilire a prevederilor generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, statul membru prezintă un Cadru Strategic Național de Referință (CSNR) care asigură coerența din Fonduri cu orientările strategice ale Comunității pentru coeziune și identifică legătura dintre prioritățile Comunității, pe de o parte și programul de reformă, pe de altă parte. Fiecare Cadru Strategic Național de Referință constituie un instrument de referință pentru pregătirea programării Fondurilor. Astfel, pentru a putea beneficia de fondurile alocate prin intermediul politicilor Uniunii Europene, aferente perioadei de programare 2007-2013, România, la fel ca toate celelalte state membre, a elaborat Cadrul Strategic Național de Referință.

Cadrul Strategic Național de Referință reprezintă documentul strategic național prin care se stabilesc prioritățile de intervenție ale Instrumentelor Structurale și care face legătura între prioritățile naționale de dezvoltare stabilite în Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, prioritățile la nivel european - Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea 2007-2013 și Strategia Lisabona revizuită. Acest document a fost elaborat de către Ministerul Economiei și Finanțelor prin Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, într-un larg parteneriat cu structuri ale administrației publice centrale și locale, instituții și organizații neguvernamentale, fiind adoptat de Comisia Europeană în 25 iunie 2007. CSNR detaliază prioritățile stabilite în Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, cu excepția celor referitoare la dezvoltarea economiei rurale și creșterea productivității în sectorul agricol. Prin urmare, acesta cuprinde doar acele priorități ale Planului Național de Dezvoltare care sunt acoperite de Programe Operaționale susținute financiar exclusiv prin instrumentele structurale. Spre deosebire de Planul Național de Dezvoltare, Cadrul Strategic Național de Referință este un document obligatoriu în negocierile cu Comisia Europeană pentru stabilirea arhitecturii naționale a implementării instrumentelor structurale. A fost, totodată, identificată o prioritate teritorială care urmărește promovarea unei dezvoltări echilibrate a întregului teritoriu prin crearea condițiilor pentru dezvoltarea regiunilor rămase în urmă și valorificarea potențialului regional de dezvoltare.

Transpunerea la nivel operațional a viziunii, obiectivului general, a priorităților tematice și a priorității regionale din Cadrul Strategic Național de Referință se realizează la nivelul programelor operaționale, conform obiectivelor politicii de coeziune, fiecare dintre ele fiind coordonat de către o Autoritate de Management localizată la nivelul ministerului de resort.

Programele Operaționale sunt documentele prin care se realizează implementarea acțiunilor strategice prevăzute în CSNR și implicit, accesarea efectivă a Instrumentelor Structurale. Aceste documente strategice elaborate la nivelul României și aprobate de Comisia Europeană cuprind setul de priorități multianuale care pot fi cofinanțate de Instrumentele Structurale din fonduri ale Băncii Europene de Investiții precum și din alte fonduri nerambursabile.

Programele Operaționale aferente obiectivului „Convergență”, în perioada de programare 2007-2013, sunt următoarele: Programul Operațional Sectorial „Transport”, Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”, Programul Operațional Sectorial „Mediu”, Programul Operațional Sectorial „Dezvoltarea Resurselor Umane”, Programul Operațional „Regional”, Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” și Programul Operațional „Asistență Tehnică”.

Pentru fiecare program operațional, statul membru desemnează: o Autoritate de Management care reprezintă o autoritate publică sau un organism public sau privat național, regional sau local, desemnat de statul membru pentru managementul programului operațional; Autoritatea de Management este organismul public care asigură gestionarea asistenței financiare din Instrumentele Structurale; o Autoritate de Certificare care reprezintă o autoritate publică sau un organism public sau privat național, regional sau local, desemnat de statul membru pentru certificarea cheltuielilor și cererilor de plată înainte de trimiterea acestora la Comisie; o Autoritate de Audit care reprezintă o autoritate publică sau un organism public sau privat național, regional sau local, independent de Autoritatea de Management și de Autoritatea de Certificare din punct de vedere funcțional, desemnat de statul membru pentru fiecare program operațional și însărcinat cu verificarea funcționării eficiente a sistemului de management și de control.

În țara noastră, entitățile responsabile cu implementarea programelor operaționale sunt următoarele: Comitetul de Monitorizare al programului operațional, Autoritatea de Management (AM); Organismele Intermediare (OI); Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) și Autoritatea de Audit (AA) din cadrul Curții de Conturi.

În sectorul transporturi, Programul Operațional Sectorial „Transport” 2007-2013 este un instrument strategic elaborat pe baza obiectivelor Cadrului Național Strategic de Referință care stabilește prioritățile, obiectivele și alocarea financiară pentru dezvoltarea sectorului de transporturi din România cu ajutor comunitar, în perioada 2007-2013, a setului de Regulamente pentru Instrumente Structurale stabilit de Consiliul Uniunii Europene precum și a Ghidului Strategic pentru politica de coeziune. Pe parcursul perioadei de programare 2007-2013, POST a suferit 4 modificări, ultima dintre acestea fiind aprobată de Comisia Europeană în 29 Octombrie 2014.

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

Obiectivele specifice ale POST sunt modernizarea și dezvoltarea axelor prioritare TEN-T, cu aplicarea măsurilor necesare pentru protecția mediului înconjurător, modernizarea și dezvoltarea rețelelor naționale de transport, în conformitate cu principiile dezvoltării durabile, promovarea transportului feroviar, naval și intermodal, sprijinirea dezvoltării transportului durabil prin minimizarea efectelor adverse ale transportului asupra mediului și îmbunătățirea siguranței traficului și a sănătății umane. Fiecare axă prioritară din cadrul POST este finanțată fie din Fondul de Coeziune, fie din Fondul European de Dezvoltare Regională. Pentru fiecare axă prioritară au fost identificate mai multe domenii majore de intervenție.

Deși eligibilitatea cheltuielilor efectuate de beneficiarii POST, conform contractelor de finanțare/actelor adiționale ale proiectelor este 31.12.2015, pot fi solicitate, prin intermediul cererilor de rambursare, cheltuieli plătite până la această dată dar care nu au fost cerute încă la rambursare.

Cererea de rambursare finală trebuie transmisă la AM POST până la data de 15.08.2016, după expirarea acestui termen, orice cheltuială care nu a fost solicitată la rambursare va fi considerată neeligibilă. Această cerere finală va fi însoțită și de declarația beneficiarului prin care confirmă atingerea obiectivelor proiectului în proporție de 100% și de raportul final al proiectului pentru întreaga perioadă de implementare a acestuia.

La jumătatea lunii Septembrie 2016, situația plăților eligibile efectuate de beneficiarii POST în perioada 1 Ianuarie 2007-16 Septembrie 2016 se prezenta astfel:

Tabel 2.
Total cheltuieli eligibile 01.01.2007-16.09.2016

Axă prioritară/Domeniu Major de Intervenție	Total cheltuieli eligibile (lei)
Axa Prioritară 1: Modernizarea și dezvoltarea axelor prioritare TEN-T în scopul dezvoltării unui sistem durabil de transport și integrării acestuia în rețelele de transport ale UE	11.724.584.343,53
DMI 1.1 Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere de-a lungul Axei prioritare TEN-T 7	6.872.501.819,86
DMI 1.2 Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii feroviare de-a lungul Axei Prioritare TEN-T 22	4.491.904.028,57
DMI 1.3 Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de transport naval de-a lungul Axei Prioritare TEN-T 18 și a canalelor navigabile	360.178.495,10
Axa Prioritară 2: Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii naționale de transport în scopul dezvoltării unui sistem național durabil de transport	4.591.064.493,53
DMI 2.1 Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere naționale	2.516.105.353,50
DMI 2.2 Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii feroviare naționale și a serviciilor pentru călători	1.187.756.610,54
DMI 2.3 Modernizarea și dezvoltarea porturilor fluviale și maritime	413.646.280,38
DMI 2.4 Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de transport aerian	473.556.249,11
Axa Prioritară 3: Modernizarea sectorului de transport în scopul îmbunătățirii	

protecției mediului, a sănătății umane și a siguranței pasagerilor	309.285.389,58
DMI 3.1 Promovarea transportului inter-modal	1.420.000,00
DMI 3.2 Îmbunătățirea siguranței traficului pentru toate modurile de transport	206.671.074,95
DMI 3.3 Minimizarea efectelor adverse ale transporturilor asupra mediului	101.194.314,63
Axa Prioritară 4: Asistență tehnică	29.832.490,72
DMI 4.1 Sprijinirea managementului eficient, implementării, monitorizării și controlului POST	26.212.714,13
DMI 4.2 Sprijin pentru informare și publicitate privind POST	3.619.776,59

Sursa: prelucrarea autoarei pe baza datelor disponibile în SMIS

Până la data de 31 August 2016, au fost rambursați de către Comisia Europeană 2.950.099.444 euro din totalul alocării pe acest domeniu, rezultând o rată a absorbției de 68,80%. Urmare procesării aplicațiilor de plată ulterioare, rezultă că totalul plăților eligibile efectuate în perioada 1 Ianuarie 2007 - 16 Septembrie 2016 este în valoare de 16.654.766.717,36 lei (aproximativ 3.701.059.270 euro); valoarea nu include corecțiile financiare și nici debitele. Astfel, la 16 Septembrie 2016, prin Programul Operațional Sectorial Transport au fost efectuate cheltuieli eligibile în valoare de 4.930.182.373,83 lei respectiv 1.095.596.083 euro reprezentând contribuția prin Fondul European de Dezvoltare Regională și 11.724.584.343,53 lei respectiv 2.605.463.187 euro - contribuția Fondului de Coeziune, așa încât rata de absorbție este de 70,14%. Până la închiderea POST, rata absorbției mai poate fi modificată.

De la începutul Programului Operațional Sectorial Transport și până acum, rambursările de la Comisia Europeană au fost efectuate ca urmare a aplicațiilor de plată intermediare. Până la data de 5 Septembrie 2016, ministerul de resort a transmis la Comisie și la Autoritatea de Audit ultima aplicație de plată intermediară.

Țara noastră trebuie să transmită la Comisia Europeană, până la 31 Martie 2017, atât declarația finală de cheltuieli cât și aplicația de plată a soldului final. Acesta este, practic, termenul-limită până la care România mai poate primi rambursări pe baza cheltuielilor eligibile efectuate în exercițiul financiar de programare 2007-2013.

Pe noul cadru financiar 2014-2020, România încă nu a solicitat la rambursare fonduri structurale și de coeziune pentru decontarea cheltuielilor aferente noilor proiecte de transport.

5. Viitorul Instrumentelor Structurale – Strategia Europa 2020

La nivelul Uniunii Europene, criza economică a afectat puternic piața muncii rezultând un număr de 23 milioane de șomeri cu puține șanse de reintegrare din cauza penuriei locurilor de muncă (Boajă, 2012). Agenda Lisabona, lansată în anul 2000 și reînnoită în 2005, a fost o strategie politică (Pisani-Ferry, Sapir 2006), obiectivele sale de creștere economică, inovare, ocuparea forței de muncă și coeziune socială stabilite de Consiliul European fiind alese pentru a inspira o renaștere economică și socială europeană. Având în vedere situația creată de criză și faptul că rezultatele implementării acestei Agende, ale cărei prevederi au fost aplicate în perioada anilor 2000-2010, nu au fost satisfăcătoare, s-a constatat faptul că trebuie introdusă o nouă strategie care să acopere lipsurile predecesoarei. Astfel,

În anul 2000, șefii de state sau guverne au fost de acord ca Uniunea Europeană să fie „cea mai competitivă și dinamică economie din lume bazată pe cunoaștere, capabilă de creștere economică durabilă, cu locuri de muncă mai multe și mai bune și o mai mare coeziune socială” până în 2010 (Aubock, Burger, Mangler, 2011). Pentru atingerea acestor prerogative, în luna Martie 2010, la Lisabona, Consiliul European a stabilit noua strategie europeană pentru creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii denumită Strategia Europa 2020a cărei durată de implementare este de 10 ani. Prin intermediul acesteia, Uniunea Europeană a propus statelor membre obiective fixe, ambițioase pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă, principalul obiectiv economic fiind atingerea ratei de ocupare de 75%. La nivel regional, Strategia Europa 2020 este o primă etapă spre creșterea economică durabilă și integrată care să reflecte angajamentul statelor membre de a lucra împreună pentru asigurarea unui viitor mai bun.

În timp ce obiectivul Agendei Lisabona a fost dezvoltarea durabilă, structurată pe 4 principii fundamentale și anume creștere economică sustenabilă, coeziune socială, mai multe locuri de muncă și economia bazată pe cunoaștere, strategia Europa 2020 propune 3 priorități: creșterea inteligentă prin dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare; creșterea durabilă prin promovarea unei economii mai eficiente din punct de vedere al utilizării resurselor, mai ecologice și mai competitive; creșterea favorabilă incluziunii prin promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă care să asigure coeziunea socială și teritorială.

Politica de coeziune deține un rol cheie în îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020, în vederea asigurării unei investiții adecvate a acestora, fiind introduse reforme. În cadrul Politicii de coeziune reformate, noile reglementări prevăd ca fondurile europene să fie orientate către investițiile prioritare, în conformitate cu o strategie clară, dezbătută și convenită în prealabil de statele membre și de Comisia Europeană. În scopul realizării obiectivelor Strategiei Europa 2020, politica de coeziune este cea mai potrivită pentru identificarea surselor oferind și un cadru de multi-guvernare pentru dezvoltarea obiectivelor strategice la nivel teritorial (Mendez, 2013).

Pentru perioada 2014-2020, bugetul general al Uniunii Europene este de 1.082 miliarde euro.

Nivelul de cofinanțare aferent proiectelor care vor primi asistență financiară din Fondul European de Dezvoltare Regională este adaptat în funcție de dezvoltarea regiunilor în cauză. În regiunile mai puțin dezvoltate (și regiunile ultraperiferice), acest fond poate finanța până la 85% din costurile proiectelor. În regiunile de tranziție, FEDR poate finanța până la 60% din costurile proiectelor în timp ce regiunile mai dezvoltate beneficiază de rata FEDR de până la 50%. Astfel, FEDR va asigura finanțarea pentru infrastructură, servicii pentru întreprinderi, inovare, tehnologia informațiilor și comunicațiilor, energie, calitatea mediului, educație, sănătate, infrastructuri sociale și de cercetare, servicii online.

Fondul de Coeziune va contribui la dezvoltarea durabilă, rețelele trans-europene de transport (rețeaua TEN-T) și ameliorarea mediului.

Fondul Social European se va axa pe ocuparea forței de muncă, combaterea sărăciei, incluziunea socială, educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții, consolidarea capacității administrative.

Alături de aceste Instrumente Structurale, în perioada de programare 2014-2020, vor oferi finanțare atât Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) care va fi orientat spre creșterea inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii în sectorul agricol, alimentară, forestier și în zonele rurale, cât și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM) care va promova coeziunea socială și crearea de locuri de muncă în comunitățile dependente de pescuit, în special prin diversificarea activităților în alte sectoare maritime precum și prin acțiuni în domeniul politicii maritime integrate.

În cadrul financiar 2014-2020, în România, programarea Instrumentelor Structurale se va realiza prin intermediul Acordului de Parteneriat (documentul strategic național, elaborat de fiecare stat membru și negociat cu Comisia Europeană în care sunt justificate și stabilite obiectivele tematice de dezvoltare și alocarea fondurilor europene), spre deosebire de perioada 2007-2013 când documentul strategic de referință era Cadrul Strategic Național de Referință.

Programele operaționale care se vor derula în România în cadrul exercițiului financiar 2014-2020, prin intermediul Instrumentelor Structurale, comparativ cu cele care încă se derulează, aferente perioadei de programare 2007-2013, sunt după cum urmează: Programul Operațional Infrastructură Mare care va include sectoarele transport, mediu și energie, Programul Operațional Regional, Programul Operațional Competitivitate, Programul Operațional Capacitate Administrativă, Programul Operațional Capital Uman, Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate.

Bibliografie

- Alegre, J.G., (2013), *The efficiency of the European Social Fund and fiscal decentralization in Spain*, pp. 4.
- Aubock, M., Burger, C., Mangler, E., (2011), *Europe 2020 – A New Framework for New Growth*, pp. 74.
- Bachtler, J., Gorzelak, G., (2007), *Reforming EU cohesion policy, a reappraisal of the performance of the Structural Funds*, Policy Studies, 28:4, DOI: 10.1080/01442870701640682, pp. 309-326.
- Begg, I., (1998), *Introduction: The reform of the structural funds*, European Planning Studies, 6:6, DOI: 10.1080/09654319808720486, pp. 629-633.
- Begg, I., (1997), *Reform of the structural funds after 1999*, European Planning Studies, 5:5, DOI: 10.1080/09654319708720425, pp. 675-689.
- Boajă, D.M., (2012), *Impactul Strategiei Europa 2020 asupra evoluției angajabilității în România*, Revista de Statistică trim. I–supliment, pp. 292.
- Brine, J., (2002), *The European Social Fund and the EU, flexibility, growth, stability*, Sheffield Academic Press, pp. 28.

- Comisia Europeană, *Comunicare a Comisiei, Europa 2020 - O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii*, Bruxelles, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final, pp. 5.
- Comisia Europeană, (2014), *Introducere în Politica de coeziune a UE 2014-2020*, pp. 3.
- Commission Européenne, Direction Generale de l'Agriculture, *Sapard, Le programme special de preadhesion pour l'agriculture et le developpement rural*, pp. 8.
- EU Structural Funds, Financial Management and Control*, Bucharest, January 2007, Project financed by the European Union Phare programme.
<http://eufinantare.info/phare.html>.
- Institutul European din România, *Politica de dezvoltare regională, Formarea funcționarilor publici din administrația locală în afaceri europene și managementul ciclului de proiect*.
- Leonardi, R., (2006), *Cohesion in the European Union*, Regional Studies, 40:02, DOI: 10.1080/00343400600600462, pp. 155-166.
- Mendez, C., (2013), *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*, Journal of European Public Policy, 20:5, DOI: 10.1080/13501763.2012.736733, pp. 639-659.
- Oktayer, N., (2007), *Regional policy and structural funds in the European Union: The problem of effectiveness*, Ankara Review of European Studies, vol. 7, no. 1, pp. 113-130.
- Pereira, J., (2011), *Europe 2020 – The European Strategy for sustainable growth, what does it look like from outside?*, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 1.
- Pisani-Ferry, J., Sapir, A., (2006), *Last exit to Lisbon*, Bruegel, pp. 2.
- Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a prevederilor generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, art. 59.
- Regulamentul (CE) nr. 1084/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de instituire a Fondului de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1164/94, art. 3.
www.mt.ro.