ALEXANDRU IOAN CUZA UNIVERSITY of IAȘI
BUCHAREST UNIVERSITY OF ECONOMIC STUDIES
BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY

ReGrowEU

POLICY PAPER

Politica europeană de coeziune (în sprijinul rezilienței UE și a statelor membre)

regrow.uaic.ro

This work was supported by a grant of Ministery of Research and Innovation, CNCS - UEFISCDI, project number PN-III-P4-ID-PCCF-2016-0166, within PNCDI III

AUTORI

Loredana Maria SIMIONOV, cercetător universitar doctor în cadrul Centrului de Studii Europene, Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași & membru al echipei ReGrowEU

Cristina ȘERBĂNICĂ, conferențiar universitar doctor, Universitatea Constantin Brâncoveanu din Pitești & cercetător asociat, Academia de Studii Economice din București, membru al echipei ReGrowEU România.

CUPRINS

Sumar 3

Ce este Politica Europeană de Coeziune și care sunt actualele sale obiective și priorități? 4

Obiective și priorități 6

Politica de coeziune și răspunsul la criza provocată de Coronavirus 9

Reziliența - o prioritate cheie a politicii de coeziune 12

Regiuni reziliente: factorii determinanți & coeziunea europeană 16

Recomandări specifice 17

SUMAR

Proiectul ReGrowEU[1] a abordat reziliența în relație cu problematica specifică a creșterii și convergenței regionale în Uniunea Europeană, din perspectiva determinărilor centru-periferie. Astfel, rezultatele proiectului s-au concretizat în noi abordări, noi modele, noi instrumente pentru politicile publice care au permis trasarea unor recomandări specifice pentru **politica europeană de coeziune** (PEC).

Sursa: https://www.eesc.europa.eu/

Prima secțiune oferă *o problematizare asupra politicii europene de coeziune*, trasând totodată atât principalele obiective și priorități, cât și instrumentele aferente. Mai mult, contextualizarea expusă surprinde și principalele aspecte legate de răspunsul la criza provocată de Coronavirus. Documentele și rapoartele oficiale, precum și literatura de specialitate nu prezintă un consens privind *eficacitatea PEC*: unele studii identifică un impact pozitiv pe termen lung, altele numai pe termen scurt, în timp ce altele evidențiază efecte neglijabile, sau chiar negative. Această gamă de rezultate rezultă dintr-o serie de factori specifici, precum: contextele locale/ regionale complexe, diversitatea intervențiilor politice dincolo de politica de coeziune, intervale de timp variate, efectele de propagare trans-regionale, lipsa datelor adecvate pentru analiză, precum și diversele provocări metodologice (probleme econometrice și distorsiunile de estimare aferente). Pentru o mai bună contextualizare, s-a avut în vedere și contextul pandemic și modul în care acesta și-a pus amprenta asupra trasării priorităților și obiectivelor CFM 2021-2027.

A doua secțiune se axează pe analiza *rezilienței ca prioritate a PEC*, debutând cu o scurtă radiografie a conceptul de reziliență, atât din punct de vedere al literaturii de specialitate, cât și din cel al principalelor documente și rapoarte oficiale referitoare la PEC. Mai mult, ReGrowEU a contribuit la crearea unui cadru metodologic nou pentru evaluarea rezilienței și a unui nou sistem de indicatori și indecși. În baza noului cadru teoretic de analiză a rezilienței dezvoltat în cadrul ReGrowEU, au fost obținuți indecși ai performanței rezilienței pe dimensiunile identificate ca fiind arii majore, printr-o abordare metodologică nouă. Această secțiune se încheie cu o sinteză a

[1] Mai multe detalii și informații despre scopul, obiectivele și rezultatele proiectului se pot găsi la adresa: https://regroweu.uaic.ro/

rezultatelor de cercetare care indică principalele direcții prioritare generale pentru PEC (concentrarea economică, capitalul uman, eficacitatea guvernului, productivitatea și controlul crimei organizate), precum și câteva indicii asupra repartizării geografice a fondurilor structurale în funcție de nevoile regionale specifice (cu precădere pentru regiunile din estul și sudul Europei).

Ultima secțiune cuprinde principalele recomandări specifice pentru PEC, evidențiind valoarea normativă a analizei ReGrowEU. Rezultatele acestui proiect reprezintă un pas înainte către o mai bună înțelegere a rezilienței regiunilor europene și a modului în care aceasta poate fi măsurată, cu scopul de a ghida, totodată, politicile publice în domeniu. Astfel, rezultatele analizei rezilienței, reflectate în indecșii dezvoltați în cadrul proiectului, au fost integrate într-un model econometric al creșterii și convergenței, pentru a evidenția contribuția capacității de reziliență a regiunilor la dinamica economică și la procesul de convergență intra-UE. Pe baza concluziilor modelului, au fost elaborate *recomandări specifice* pentru PEC, după cum urmează: orientarea accentului pe aspectele structurale, o abordare mai profundă, având în vedere relevanța scăzută a sectoarelor (obiectivelor tematice); mai multă atenție acordată contextului și specificului local, inclusiv nevoilor specifice regionale; un accent major pe rezultate și o simplificare procedurală ar trebui să fie un obiectiv major al reformei PEC, alături de o transparență sporită a datelor și a indicatorilor privind proiectarea și implementarea proiectelor.

CE ESTE POLITICA EUROPEANĂ COEZIUNE ȘI CARE SUNT ACTUALELE SALE OBIECTIVE ȘI PRIORITĂȚI?

Coeziunea economică și socială reprezintă cu siguranță una dintre prioritățile Uniunii Europene, regăsindu-se printre obiectivele cheie ale politicilor europene și naționale. Interesul pentru coeziune ca prioritate pe agenda politică a Uniunii a început în anii ‘80, în contextul extinderii UE spre sudul continentului (Grecia, Spania și Portugalia), continuând cu extinderea spre Europa Centrală și de Est din anii 2000; cu toate modelul de dezvoltare de tipul centru-periferie se prefigura după extinderea spre sud, aderarea la UE a statelor ECE a evidențiat și mai mult diferențierile de tip centru-periferie printr-o creștere fără precedent a disparităților. Mai mult, creșterea decalajelor de dezvoltare dintre membrii vechi și cei noi a fost cauzată și de mecanismele de integrare ale pieței interne. În acest context, integrarea economiilor sudice și estice (economii diferite ca structură a producției și comerțului, relativ slab performante, cu o capacitate redusă de a face față competiției din cadrul pieței interne) a accentuat riscul creșterii disparităților,

ca rezultat al tendințelor de concentrare industrială și aglomerare spațială în cele mai performante activități, respectiv în cele mai atractive regiuni. Prin urmare, modelul de dezvoltare centru-periferie specific economiei europene a subliniat necesitatea intervențiilor publice pentru favorizarea creșterii și convergenței regionale, punând în evidență importanța și complexitatea *politicii europene de coeziune*.

În esență, ca orice politică publică, PEC reprezintă un răspuns la eșecul/ eșecurile pieței, în sensul că piața internă fie nu poate genera efectele de creștere și bunăstare anticipate și dorite ca efect al procesului de integrare economică, fie efectele se produc, dar nu sunt echitabil distribuite și/sau nu se produc într-o perioadă acceptabilă (social și politic) de timp.
Inițial, importanța acordată coeziunii în politicile europene a fost justificată de principiul solidarității, pentru a ajuta economiile mai puțin dezvoltate să facă față mai bine proceselor de integrare pe piața internă. Treptat însă, politica de coeziune a evoluat de la o logică de tip redistributiv la una axată pe dezvoltare, de la o perspectivă nominală asupra convergenței la una axată pe convergența reală, într-un proces continuu de adaptare la fiecare dintre etapele de integrare și la dinamica obiectivelor strategice ale Uniunii. Politica de coeziune este, așadar, complementară mecanismelor pieței interne, contribuind pe de o parte la potențarea efectelor de creștere și de bunăstare generate de integrarea economică și, pe de altă parte, la o distribuție echitabilă a acestora între actorii care participă la proces: țări, regiuni, cetățeni.

În acest context, politica de coeziune reprezintă un instrument esențial al UE de a sprijini, asigura și consolida o dezvoltare cât mai incluzivă, inteligentă, ecologică și durabilă, fiind totodată și cea mai complexă politică a UE. Având în vedere că aceasta vizează reducerea decalajelor de dezvoltare intra-UE, PEC este deosebit de relevantă pentru economiile și regiunile mai puțin dezvoltate, unde are o contribuție-cheie la creșterea competitivității economice și accelerarea creșterii, stimulând și răspândind efectele pozitive ale pieței interne.

Multe studii empirice evidențiază impactul pozitiv al PEC prin reducerea decalajelor de dezvoltare dintre statele membre și regiuni. Contribuțiile cheie ale politicii de coeziune au fost evidențiate prin stimularea cercetării, inovării și dezvoltării tehnologice, creșterea ocupării forței de muncă și a capitalului uman, îmbunătățirea sistemului de guvernanță al statelor membre, accelerarea procesului de integrare economică a noilor intrați în UE. Cu toate acestea, nu există un consens în literatura de specialitate privind impactul politicii de coeziune. Așadar, studiile de impact evidențiază rezultate mixte, sugerând fie faptul că fondurile de coeziune pot genera o creștere

semnificativă, fie că efectele PEC nu sunt uniforme, unele regiuni cunoscând o evoluție divergentă față de media UE.

Este bine stabilit în literatura de specialitate faptul că disparitățile limitează creșterea economică, generând în același timp distorsiuni pe piață prin practici anticoncurențiale și / sau dumping, și astfel pot modifica solidaritatea europeană ca o condiționalitate cheie a procesului de integrare (Buzelay 1996; Drăgan *et al.*, 2013). În consecință, reducerea disparităților a devenit nu numai o problemă *socială* (distribuția inegală a beneficiilor generate de piața internă) sau *politică* (solidaritate, interes comun), ci și o provocare *economică* care afectează funcționalitatea și eficacitatea pieței interne, ca pilon principal al integrării economice și al creșterii bunăstării în statele membre. În acest sens, pe lângă redistribuire, politica de coeziune a câștigat o dimensiune structurală și a devenit principala *politică de investiții a Uniunii Europene*. În prezent, PEC vizează toate regiunile și orașele din Uniunea Europeană pentru a sprijini crearea de locuri de muncă, competitivitatea afacerilor, creșterea economică, dezvoltarea durabilă și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor. Pentru a atinge aceste obiective și a aborda diversele nevoi de dezvoltare din toate regiunile UE, 392 miliarde EUR - aproape o treime din bugetul total al UE- au fost alocați pentru PEC în perioada 2021-2027.

Obiective și priorități

Spre deosebire de politica regională a UE, a cărui *obiectiv central* îl constituie eliminarea decalajelor de dezvoltare regională intra-UE, obiectivul PEC este de a atinge acel nivel de convergență în care ”disparitățile de bunăstare socială și economică între diferite regiuni sau grupuri din cadrul Comunității (Europene) sunt tolerabile politic și social” (Molle, 2001: 395).

În vederea atingerii acestui obiectiv, UE a alocat aproximativ 367 miliarde EUR (aproximativ 34% din bugetul său total), obiectivelor politicii de coeziune în cadrul financiar multianual 2014-2020 (CFM). Pentru cadrul financiar actual, respectiv CFM 2021-2027, UE a alocat aproximativ 30% din bugetul total politicii de coeziune (392 miliarde EUR).

În prezent, politica de coeziune (economică, socială și teritorială) este nu doar cea mai importantă politică de susținere a integrării celor mai puțin performanți membri din Uniune (țări sau regiuni), ci și în realizarea Strategiei UE de creștere inteligentă, inclusivă, și durabilă (EU2020), preluând prin sistemul fondurilor structurale și de investiții (ca pilon central al instrumentelor de coeziune) 32.5% din bugetul Uniunii din alocările pe

perioada de programare 2014-2020 (față de doar 17% spre exemplu, la nivelul anului 1987), respectiv 30% din bugetul actual (2021-2027).

Tabel 1. Priorități, obiective tematice și fondurile PEC

Prioritățile PEC		**Prioritățile PEC 2021-2027**	**Fonduri Structurale / de coeziune**			
2014-2020	2021-2027		FEDR	FSE	FC	Tranziție justă
11 obiective tematice & multe priorități investiționale	5 obiective politice care depășesc barierele sectoriale, obiective specifice mai puține și realizabile pe termen mai scurt	1. O Europă mai competitivă și inteligentă	PRI	NA	NA	PAR
		2. O tranziție către o economie netă - zero carbon, mai ecologică și cu emisii reduse de carbon	PRI	NA	PRI	PAR
		3. O Europă mai conectată prin creșterea mobilității	PAR	NA	PRI	PAR
Obiectiv tematic 11: consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și a unei administrații publice eficiente	Consolidarea capacității și cooperarea cu partenerii din interiorul și din afara statelor membre ca acțiuni orizontale	4. O Europa mai socială și mai incluzivă	PAR	PRI	NA	PAR
		5. Europa mai aproape de cetățeni, încurajând dezvoltarea durabilă și integrată a tuturor tipurilor de teritorii	PAR	NA	NA	PAR

Legenda: PRI: Fonduri alocate prioritar; PAR: Fonduri alocate parțial; NA: Nu se alocă fonduri

Sursa: Reprezentarea autorului (CE, 2021)

Așadar, în perioada 2021-2027, investițiile în dezvoltare regională la nivel european se vor axa pe următoarele obiective:

- *O Europă mai inteligentă, prin inovare, digitalizare*, transformare economică și sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii;

- *O Europă mai verde*, fără emisii de carbon, punerea în aplicare a Acordului de la Paris și investiții în tranziția energetică, energia din surse regenerabile și combaterea schimbărilor climatice;
- *O Europă conectată*, cu rețele strategice de transport și digitale;
- *O Europă mai socială*, pentru realizarea pilonului european al drepturilor sociale și sprijinirea calității locurilor de muncă, a învățământului, a competențelor, a incluziunii sociale și a accesului egal la sistemul de sănătate;
- *O Europă mai apropiată de cetățenii săi*, prin sprijinirea strategiilor de dezvoltare conduse la nivel local și a dezvoltării urbane durabile în UE.

Dincolo de cele 5 noi axe strategice și de importanța deosebită acordată pentru primele două (*O Europă mai inteligentă* – transformare digitală – și *O Europă mai verde* – neutralitate climatică) prin prisma unei alocări de până la 50% din totalul fondurilor către acestea, noua politică de coeziune a UE pentru perioada 2021-2027 acordă o atenție deosebită stimulării redresării economice și reducerii efectelor negative ale crizei COVID-19 și este construită ca parte integrantă din noul cadrul financiar multi-anual (CFM). Totalul cadrului financiar multianual convenit pentru perioada 2021-2027 se ridică la 1.074. 300 mil. EURO[2]. Această sumă se împarte în șapte categorii, reprezentând Prioritățile UE pentru noul ciclu financiar (și denumite în continuare rubrici). Secțiunea 2 - Coeziune, reziliență și valori - cuprinde 377.768 milioane EUR și reprezintă cea mai mare alocare din cel mai mare din CFM (35,2% din totalul CFM 2021-2027).

Secțiunea 2 este divizată în trei domenii politice principale ale UE:

1. dezvoltare regională și coeziune;
2. recuperare și rezistență;
3. oameni, coeziune socială și valori.

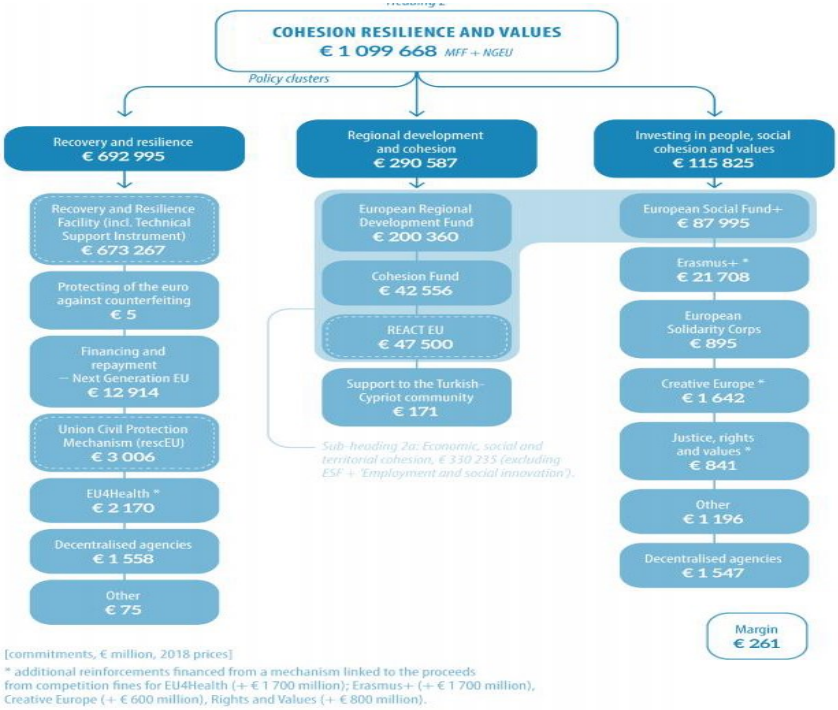
În plus, secțiunea 2 va juca un rol important în implementarea politicii UE prin intermediului instrumentului - Next Generation EU (NGEU). Între 2021 și 2023, 721, 9 mld. EURO (reprezentând 96,3% din totalul NGEU) vor fi canalizate sub această secțiune prin următoarele programe:

- Asistență de recuperare pentru coeziune și teritoriile Europei (REACT-UE);
- Facilitatea de recuperare și reziliență (RRF);
- Mecanismul de protecție civilă al Uniunii (RESC-EU);

Drept urmare, resursele CFM și NGEU combinate se ridică la aproape 1100 miliarde EUR și reprezintă 60,3% din resursele totale disponibile pentru următorii șapte ani.

[2] Calculat la prețurile din 2018.

Figura 1. Politica de coeziune 2021-2027 - Rubrica 2 - Coeziune, reziliență și valori



Sursa: Cohesion, resilience and values Heading 2 of the 2021-2027 MFF[3]

Politica de coeziune și răspunsul la criza provocată de Coronavirus

Pornind de la construcția noii politici de coeziune, componenta de reziliență – focalizată pe minimizarea efectelor crizei COVID-19 și dezvoltarea unor mecanisme durabile care să permită statelor membre să facă față unor șocuri viitoare de natură similară (șocuri cu un caracter complex, multi-dimensional și greu de anticipat pe termen mediu și lung) reprezintă o prioritate (dacă ne raportăm la alocările de resurse financiare în cadrul CFM). Fiind concentrată pe o funcție redistributivă care sprijină convergența între statele membre și regiuni, PCE a devenit treptat o politică integrată care

[3] Parlamentul European, la adresa: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/ EPRS_BRI(2021)690542_EN.pdf

adoptă cele trei funcții distinctive ale politicilor publice (Begg 2016): o funcție de alocare (pentru a consolida rolul pieței în alocarea eficientă a resurselor), o funcție redistributivă (favorizarea economiilor și actorilor mai puțin performanți pentru a reduce disparitățile) și o funcție de stabilizare macroeconomică (pentru a spori reziliența și a reduce riscurile legate de efectele de instabilitate induse de inegalități). În acest sens, reziliența interferează profund cu politicile de stabilitate macroeconomică, precum și cu politicile de dezvoltare regională, convergență și coeziune, consolidarea rezilienței fiind în strânsă legătură cu capacitatea de performanță, în special din perspectiva dezvoltării durabile pe termen lung. Așadar, nu este surprinzător că rubrica 2 a CFM 2021-2027 - Coeziune, reziliență și valori – are cele mai substanțiale alocări, respectiv de 35,2 % din total (CE, 2021). De asemenea, această secțiune este cea mai diversă în ceea ce privește tipurile de programe și fonduri incluse, cuprinzând pe lângă cheltuielile prevăzute pentru coeziune, un instrument bugetar complet nou care sprijină *redresarea economică și reziliența* și pentru alte obiective din ce în ce mai importante, inclusiv tineretul, sectorul creativ, valorile, egalitatea și statul de drept.

Similar perioadei de programare 2007-2013, care a fost marcată de efectele crizei financiare, cadrul financiar multi-anual 2014-2020 a fost profund influențat de pandemia de Coronavirus, care a determinat schimbări ale cadrului politicii de coeziune. Astfel, prin *Inițiativa pentru investiții ca reacție la Coronavirus (CRII) și Inițiativa plus pentru investiții în răspunsul la Coronavirus (CRII+),* statele membre au avut posibilitatea să utilizeze resursele politicii de coeziune pentru a sprijini sectoarele cele mai grav afectate de pandemie, i.e. sănătatea, IMM-urile, piața forței de muncă. În acest sens, programele operaționale aflate în stadiu de implementare au fost amendate și s-au realizat realocări de resurse în următoarele direcții[4]:

- 7,7 mld EUR au fost realocate pentru intervenții în domeniul sănătății (de ex., achiziționare de echipamente medicale);
- 11,5 mld EUR au fost direcționați către măsuri de sprijinire a mediului de afaceri, în special în investiții productive în IMM-uri;
- 4,3 mld EUR au fost realocate către sprijinirea lucrătorilor și a grupurilor vulnerabile.

REACT-EU – Programul de Asistență de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei – continuă și extinde inițiativele CRII și CRI+, oferind suport

[4] Comisia Europeană – Coronavirus dashboard: EU Cohesion policy response to the crisis. https://cohesiondata.ec.europa.eu/ stories/s/4e2z-pw8r

din politica de coeziune pentru ameliorarea efectelor pandemiei și a consecințelor sale sociale până la finalul până în anul 2023.

Pentru perioada viitoare de programare (2021-2027), prin crearea și aprobarea **Mecanismului de redresare și reziliență** – cel mai important element constitutiv al pachetului de stimulente ”Next Generation EU”, Uniunea Europeană își propune să continue să limiteze efectele negative ale pandemiei (redresarea) și să consolideze reziliența Uniunii în jurul domeniilor de politică de relevanță europeană. Regulamentul de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență face trimitere directă la *reziliența economică, socială și instituțională* și la creșterea nivelului de pregătire pentru situații de criză și a capacității de reacție la criză; în sensul acestui Regulament, reziliența este definită drept ”capacitatea de a face față șocurilor economice, sociale și de mediu sau schimbărilor structurale persistente, într-un mod just, sustenabil și favorabil incluziunii” (p. 15)[5], ceea ce concordă în mare măsură cu obiectivele politicii de coeziune. Așa cum se subliniază în Regulamentul de stabilire a dispozițiilor comune aplicabile fondurilor ESI în perioada 2021-2027, *reziliența* devine un concept important în viitoarea politică de coeziune, ale cărei obiective vizează, inter-alia, crearea unei Europe reziliente în fața schimbărilor climatice și a provocărilor socio-economice[6].

Concluzionând, politica europeană de coeziune a oferit și va continua să ofere suport consistent pentru creșterea rezilienței în toate etapele și componentele sale (mediu, societate, economie, instituții). Pandemia Covid-19 a crescut semnificativ vizibilitatea și importanța conceptului de ”reziliență” în cadrul politicilor europene, care așază astăzi în centrul preocupărilor nu doar răspunsurile la șocuri punctuale, ci și procesele de transformare (digitală, ecologică) de durată.

[5] Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență

[6] Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize

Reziliența - o prioritate cheie a politicii de coeziune

Noțiunea de reziliență a devenit recent un imperativ în vocabularul factorilor de decizie la toate nivelurile de guvernanță, ca răspuns la sentimentul general de incertitudine și insecuritate în creștere în multe societăți din întreaga lume (Giacometti et al., 2018). În acord cu prevederile Tratatului privind Funcționarea UE, politica de coeziune are un rol esențial în dezvoltarea armonioasă a Uniunii Europene și în reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni, sprijinind realizarea obiectivelor Uniunii în domeniul creșterii inteligente, durabile și inclusive. Cea mai importantă politică de investiții a UE, politica de coeziune susține creșterea capacității de reziliență a regiunilor europene atât *direct* – de exemplu prin investiții orientate către întărirea capacității de răspuns la dezastre naturale și redresarea post-criză, cât și *indirect*, prin crearea pre-condițiilor necesare dezvoltării durabile în toate componentele ei: economică, socială, instituțională, de mediu.

Evaluarea ex-post a politicii de coeziune pentru **perioada 2007-2013**, care a beneficiat de alocări de peste 346 mld euro, scoate în evidență multiple efecte pozitive în planul creșterii și ocupării, cu atât mai mult cu cât în această perioadă de programare Europa a fost profund afectată de criza economică și financiară (2008-2010).

Rezultatele evaluărilor ex-post arată că, pe termen scurt, investițiile politicii de coeziune a UE în perioada 2007-2013 au reprezentat, în medie, 6,5% din investițiile publice de capital din UE, ponderea fiind mult mai mare, de peste 25%, în țările din Europa Centrală și de Est (inclusiv în România), care sunt principalele beneficiare ale acestei politici. Peste 1 milion de locuri de muncă au fost create în UE în perioada 2007-2013 ca urmare a ajutorului primit, reprezentând circa o treime din totalul net al locurilor de muncă nou create într-o perioadă marcată profund de efectele crizei economice[7]. Rezultatele evaluărilor arată că investițiile din Fondul European de Dezvoltare Regională au fost providențiale îndeosebi pentru sectorul IMM, permițând firmelor să continue să investească și să inoveze în perioada de criză; în plus,

[7] Comisia Europeană (2016), 9 moduri în care politica de coeziune deservește Europa. Principalele rezultate din 2007-2013. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_ro.pdf

instrumentele financiare oferite prin politica de coeziune au sprijinit capitalul de lucru din IMM-uri, ajutându-le pe acestea să supraviețuiască[8].

Pe termen lung, se estimează că 1 euro din investiția politicii de coeziune din perioada 2007-2013 va genera o creștere suplimentară a PIB-ului cu 2,74 euro până în 2023[9].

În **perioada de programare 2014-2020**, politica de coeziune a asigurat cadrul de implementare și investiții pentru realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020 referitoare la ocuparea forței de muncă, inovare, educație, incluziune socială și climă/ energie. Peste 351 de miliarde de euro, reprezentând aproximativ o treime din bugetul UE, au fost alocate atingerii a 11 obiective tematice (Tabel 2). Investițiile sunt susținute prin Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), care, împreună cu Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (EMFF) alcătuiesc Fondurile structurale și de Investiții Europene (ESI).

Prin proiectele susținute, politica de coeziune contribuie la creșterea capacității de reziliență în regiunile UE, sprijinind atât pregătirea pentru dezastre, potențiale șocuri și factori de stres, cât și redresarea post-criză.

Din perspectivă *socio-economică*, politica de coeziune are contribuții măsurabile în ceea ce privește integrarea refugiaților și a imigranților, sprijinirea grupurilor vulnerabile, reducerea sărăciei, creșterea incluziunii sociale, îmbunătățirea accesului la servicii de sănătate, educație, asistență socială etc. De exemplu, pentru perioada 2014-2020, prin investițiile din politica de coeziune în România, peste 650 mii de persoane beneficiază de sprijin pentru ocupare și incluziune socială[10]. Creșterea competitivității companiilor este subsumată direct obiectivelor strategiilor naționale/ regionale de specializare inteligentă, prin care este încurajată cercetarea și dezvoltarea, adopția noilor tehnologii, transformarea digitală, inovarea tehnologică și non-tehnologică, sprijinirea antreprenoriatului de inovare etc.

[8] Comisia Europeană (2016) Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD(2016) 318 final. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf

[9] Comisia Europeană (2016), 9 moduri în care politica de coeziune deservește Europa. Principalele rezultate din 2007-2013. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_ro.pdf

[10] Comisia Europeană - https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013/2007-2013-Overview-of-national-values-for-selected/i8q2-whn9

Tabel 2. Obiectivele tematice ale ESI 2014 – 2020 și rezultatele așteptate la nivelul UE

Obiective tematice	Principalele rezultate așteptate
1. Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării (CDI) Alocare totală[11]: 66,2 mld EUR	Noi cercetători: cca 26 000 (echivalent normă întreagă) Cercetători care vor avea acces la infrastructuri de cercetare îmbunătățite: cca 91 900 persoane
2. Îmbunătățirea accesului și a utilizării și creșterea calității TIC Alocare totală: 18 mld EUR	Întreprinderi care introduc produse noi pe piață: cca 17 500 unități Gospodării cu acces îmbunătățit la bandă largă: cca 10,7 milioane gospodării
3. Îmbunătățirea competitivității IMM-urilor Alocare totală: 116,7 mld EUR	Companii sprijinite: cca 816 000 Noi locuri de muncă create: cca 328 000 Companii nou create: cca 145 000
4. Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon în toate sectoarele Alocare totală: 59,3 mld EUR	Capacitate nouă de producere de energie din surse regenerabile: cca 7 100 MW Economii de energie în clădiri publice: 6 300 GWh/ an Persoane cu acces la o sursă de apă nouă/ îmbunătățită: cca 12 milioane
5. Adaptarea la schimbările climatice, prevenirea şi gestionarea riscurilor Alocare totală: 50,7 mld EUR	Persoane cu acces la stații noi sau îmbunătățite de epurare a apelor reziduale: cca 17,8 milioane Persoane care beneficiază de măsuri de protecție împotriva inundații: 16,5 milioane
6. Protecția mediului şi promovarea utilizării eficiente a resurselor Alocare totală: 95,2 mld EUR	Persoane care beneficiază de măsuri de protecție împotriva incendiilor: 16,5 milioane Capacitate de reciclare a deșeurilor nou-creată: 4,5 tone/an
7. Promovarea sistemelor de transport durabile şi a rețelelor de transport și energie Alocare totală: 67,2 mld EUR	Km de cale ferată construită sau modernizată: cca 6500 km Km de șosele construite sau modernizate: cca 13000 km
8. Promovarea sustenabilității și calității locurilor de muncă și sprijinirea mobilității lucrătorilor Alocare totală: 59,7 mld EUR	Participanți la educație și instruire care primesc sprijin pentru angajare și incluziune socială: cca 14 milioane persoane Persoane care beneficiază de infrastructură îmbunătățită pentru educație: circa 6,9 milioane persoane Persoane care beneficiază de servicii de sănătate îmbunătățite: cca 53 milioane persoane Persoane care beneficiază de strategii urbane integrate: cca 16 milioane persoane
9. Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare Alocare totală: 71,9 mld EUR	
10. Investiții în educație și formare pentru competențe și învățare pe tot parcursul vieții Alocare totală: 47,4 mld EUR	
11. Îmbunătățirea eficienței administrației publice Alocare totală: 6 mld EUR	

Sursa: Reprezentarea autorului în baza datelor Cohesiondata, disponibile la adresa: https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013/2007-2013-Overview-of-national-values-for-selected/i8q2-whn9

[11] Alocarea totală însumează investițiile UE și contribuțiile naționale

În România, peste 12500 de companii primesc suport financiar și non-financiar prin investițiile ESI în perioada 2014-2020[12]. Nu în ultimul rând, din perspectivă *instituțională*, politica de coeziune oferă suport pentru creșterea capacității administrative, consolidarea formulelor de guvernanță multi-nivel, promovarea cooperării teritoriale etc.

În ceea ce privește *componenta de mediu,* politica de coeziune susține direct intervenții care vizează prevenirea riscurilor legate de inundații, incendii, cutremure, erupții vulcanice, alunecări de teren etc., pregătirea pentru situații de urgență, creșterea rezilienței la schimbările climatice. Cu titlu de exemplu, prin proiectul VISION 2020 finanțat prin Fondul de Coeziune, România își va îmbunătăți capacitatea de gestionare a evenimentelor deosebit de grave și cu o frecvență redusă precum inundații, cutremure și accidente nucleare prin achiziționarea de echipamente noi și pregătirea personalului[13]; în același timp, numeroase alte proiecte au în vedere reducerea riscurilor de inundații, protejarea litoralului împotriva eroziunii costiere, îmbunătățirea infrastructurilor de alimentare cu apă și a serviciilor de colectare a apelor uzate, modernizarea sistemelor de termoficare, a sistemelor de colectare și reciclare a deșeurilor, a infrastructurii de transport și a rețelelor de energie etc. Creșterea rezilienței la schimbările climate se traduce în măsuri care vizează creșterea capacităților de informare, avertizare și conștientizare a populației, îmbunătățirea competențelor de monitorizare și previzionare a efectelor adverse, încurajarea economiei circulare, reducerea emisiilor de gaze cu efecte de seră, promovarea unor comportamente responsabile față de mediu etc.

Regiuni reziliente: factorii determinanți & coeziunea europeană

Conceptul de reziliență și importanța acesteia pentru coeziunea economică și socială a țărilor și regiunilor UE sunt analizate folosind o conceptualizare actualizată, precum și o metodologie nouă. Adoptând o abordare evolutivă a rezilienței regionale, unde accentul se pune pe capacitatea pe termen lung a regiunilor de a-și reconfigura structura socio-economică (Christopherson et al., 2010), proiectul ReGrowEU a permis măsurarea rezilienței sistemului (resilience outcome) și împărțirea regiunilor în grupuri/ clustere, în funcție de performanța acestora. Astfel, la nivelul UE, există un grad ridicat de eterogenitate între țări în funcție de indicele capacității de reziliență.

[12] Comisia Europeană - https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013/2007-2013-Overview-of-national-values-for-selected/i8q2-whn9

[13] Comisia Europeană - VISION 2020: România își îmbunătățește capacitatea de gestionare a dezastrelor. https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/projects/Romania/vision-2020-romania-improves-its-disaster-management-capacity

Regiunile Europei de Vest și de Nord au o capacitate de reziliență mai mare decât cele din Europa de Est și de Sud - țările dezvoltate având o capacitate de reziliență mai mare decât economiile emergente. O anumită omogenitate poate fi observată la nivel de țară; regiunile fiecărei țări au aproximativ aceeași capacitate de reziliență, cu excepția regiunilor care includ capitalele sau alte centre urbane dezvoltate economic.
În baza constatărilor, principalii factori determinanți ai rezilienței care ar putea reprezenta sectoare importante de luat în considerare în vederea trasării priorităților și obiectivelor PEC, precum și a repartizării geografice a acestora, includ elementele sintetizate în Tabelul 3.

Tabel 3. Factorii determinanți ai rezilienței și PEC

Factori determinanți / Driveri	Sectoarele prioritare	Regiuni prioritare[14]
Concentrarea Economică	Concentrare economică	Estul și sudul UE
Capital Uman	Capital uman	Estul și sudul Europei
Productivitate	Eficiența economică, inovația, specializarea	Estul Europei
Eficacitatea guvernamentală	Lupta împotriva corupției, de-birocratizare	Preponderent est, dar și câteva regiuni din sud (Italia și Grecia)
Crima organizată	Lupta împotriva crimei organizate	Estul și sudul Europei

Sursa: ReGrowEU EU

Analiza empirică ReGrowEU scoate la iveală câteva caracteristici importante asupra rezilienței regiunilor și statelor membre UE, după cum urmează:

- Regiunile care au avut cea mai bună performanță au fost fie cele mai dezvoltate din Europa de Vest și Nord, fie cele care au beneficiat de fonduri structurale și de coeziune;
- La nivelul UE, există un grad ridicat de eterogenitate între țări, în funcție de indicele capacității de rezistență. Regiunile Europei de Vest și de Nord au o capacitate de reziliență mai mare decât Europa de Est și de Sud;
- Nu au apărut modele clare cu privire la sectorul de intervenție, exceptând câteva direcții prioritare destul de generale în ceea ce privește: concentrarea economică, capitalul uman, eficiența instituțiilor guvernamentale și controlul crimei organizate;

[14] Pentru o listă completă a regiunilor prioritare, a se consulta Atlasul Rezilienței, disponibil la adresa: https://www.editura.uaic.ro/produse/editura/ultimele-aparitii/the-european-atlas-of-resilience-1835/1/1

De ce sunt relevante rezultatele obținute? În esență, pentru că acestea confirmă importanța concentrării economice, a capitalului uman, dar și a instituțiilor administrative și a guvernării politice în modul în care sunt gestionate resursele publice. Banii contribuabililor europeni sunt redistribuiți, prin bugetul european, cu scopul de a ajuta regiunile și cetățenii europeni defavorizați. Prin urmare, UE trebuie să acorde o mai mare importanță modului în care instituțiile interne și forțele politice influențează maniera în care sunt cheltuite resursele publice. În ultima perioadă, politicienii, mediul academic și cetățenii au devenit în egală măsură mai conștienți de acest lucru. Cercetarea noastră întărește rezultatele anterioare care susțineau faptul că eficiența guvernului și practicile de corupție internă necesită o atenție suplimentară. Acesta ar putea fi unele dintre cele mai practice soluții pentru consolidarea implementării politicii de coeziune în toate statele membre ale UE.

Recomandări specifice: Cum să îmbunătățim politica de coeziune a Uniunii Europene pentru următorul deceniu?

Factorii de decizie, experții, jurnaliștii și cetățenii au fost adesea preocupați de modul în care sunt utilizate fondurile distribuite de Uniunea Europeană (UE). Mai mult, mass-media tinde să acorde o atenție sporită acestui subiect ori de câte ori poate asocia problemele apărute în implementarea PEC cu un management defectuos sau chiar cu apariția corupției. Mult mai rar sunt abordate subiecte de o importanță similară, precum factorii care influențează furnizarea și cheltuirea fondurilor UE în diverse state și regiuni sau modul în care fondurile structurale și de coeziune (FSC) sunt absorbite în economiile locale.

ReGrowEU EU oferă un cadru de analiză comprehensiv pentru a înțelege mai bine performanța și capacitatea de reziliență a statelor și regiunilor UE, reconsiderând actualele teorii și modele de creștere regională și convergență, și oferind noi instrumente și metode de analiză relevante nu doar pentru literatura de specialitate, ci și factorilor de decizie, pentru a susține o „dezvoltare teritorială echilibrată", „coeziunea economică și socială", și „convergența performanțelor economice" ca obiective principale stabilite de tratatele UE. Rezultatele de cercetare indică cu precădere faptul că statele și regiunile din estul și sudul Europei s-au confruntat adesea cu o varietate de probleme care indică persistența unor dificultăți privind implementarea PEC, respectiv capacitatea de a absorbi fondurile europene alocate. Chiar dacă înainte de a deveni efectiv membre ale UE acestea au trebuit să se conformeze legislației UE și în ciuda unui „proces de învățare" ca urmare a gestionării fondurilor de preaderare, unele țări par să se

confrunte în continuare cu provocări considerabile în accesarea și managementul FSC.

În acest context, analiza empirică din cadrul proiectului a evidențiat următoarele:

La nivel economic, în majoritatea statelor UE în care mediul de afaceri a rezistat mai bine șocurilor economice, sistemul economic a recuperat mai rapid declinul antreprenoriatului.

Recomandare: utilizarea unor instrumente financiare specifice care să dezvolte și susțină construcția unei culturi antreprenoriale puternice la nivelul regiunilor prin stimularea zonei de SME și start-up-uri în domenii economice cu avantaj competitiv și potențial de inovație ridicat;

Din perspectiva *sistemului financiar*, statele dezvoltate prezintă un sistem financiar rezilient, pentru toate etapele acesteia: rezistență, recuperare și adaptare în principal datorită unui grad ridicat de stabilitate a sistemului financiar (mecanisme financiare dezvoltate într-o perioadă mai lungă de timp cu grad ridicat de robustețe), rată scăzută de credite neperformante (corelată cu primul element), politici de finanțe publice sănătoase – perioade lungi de timp cu deficite bugetare mici sau inexistente. În contrast, statele cele mai puțin performante (țările sudice – PIIGS – și țările aflate în estul Uniunii) au avut sisteme financiare semnificativ mai fragile, sistemele bancare ale acestor state au intrat în colaps având nevoie de naţionalizare şi aporturi masive de capital din partea UE.

Recomandare: pentru creșterea rezilienței sistemului financiar-bancar sunt necesare o serie măsuri și mecanisme care să urmărească reducerea deficitelor bugetare, micșorarea deficitelor de cont curent, creșterea solvabilității băncilor, întărirea rolului instituțiilor de reglementare;

La *nivelul pieței muncii*, variația între statele membre UE este relativ mică, totuși se poate observa că regiunile cu un indice ridicat al rezilienței la nivelul pieței muncii prezintă un grad ridicat de omogenitate (disparități reduse inter regionale în interiorul statului) între regiunile componente. Rezultatele au evidențiat că, în cazul productivității muncii, atât perioada de rezistență, cât și cea de recuperare sunt relativ scurte. În schimb, impactul crizei asupra șomajului a fost resimțit pe o perioadă mai lungă, o revenire la nivelul de

dinaintea crizei având loc după aproximativ 5 ani de la momentul crizei. Productivitatea forței de muncă reprezintă principalul factor de predicție pentru reziliența în acest sector – astfel cele mai reziliente regiuni s-au situat în acele țări în care variația inter-regională (pe indicatorii analizați) a fost redusă.

ⓘ*Recomandare:* utilizarea unor instrumente specifice care să minimizeze influența factorilor de diferențiere inter-regională în interiorul statelor membre și creșterea gradului de omogenitate la nivelul pieței muncii;

La nivel *macroeconomic*, principalele zone de interes (din perspectiva impactului unor șocuri) sunt nivelul producției, investițiile, consumul, economiile, comerțul și echilibrul bugetar. Analiza indicatorilor pe cele cinci dimensiuni de interes (macroeconomic) indică faptul că nivelul economiilor și valoarea adăugată din sectorul construcțiilor reprezintă ponderea cea mai ridicată în cadrul componentei de rezistență macroeconomică. De cealaltă parte, ponderea ISD în PIB este factorul cu ponderea cea mai importantă în privința recuperării economice la nivel regional/național. De asemenea, analiza la nivel regional evidențiază clusterizarea valorilor macroeconomice și implicit o variație destul de redusă în regiunile din cadrul aceleiași țări. Această tendință este confirmată atât în ceea ce privește reziliența macroeconomică, dar și în cazul celor două subcomponente, adică rezistența și recuperarea macroeconomică.

ⓘ*Recomandare:* alocarea și distribuirea de resurse în sectoarele cu impact ridicat în menținerea stabilității macroeconomice la nivelul statelor ținând cont de contextul economic al fiecărui stat, coroborat cu transformarea piețelor interne astfel încât să prezinte interes ridicat pentru ISD;

La nivelul *componentei instituționale*, din perspectiva elementelor analizate (perioada de rezistență și perioada de recuperare) influența cea mai puternică asupra rezistenței țărilor UE o au variabilele: pentru rezistență – încrederea în sistemul politic și controlul corupției; pentru recuperare – asumarea responsabilității de către instituții și participarea cetățenilor la procesul decizional.

ⓘ*Recomandare:* dezvoltarea unor mecanisme bazate pe principiile bunei guvernanțe, care să diminueze corupția (sub toate formele), să ridice nivelul de eficacitate la nivelul politicilor și programelor guvernamentale și să crească încrederea în instituții (în general).

Per ansamblu, PEC poate fi privită ca un răspuns al sistemului de guvernanță al UE la „eșecul" pieței interne de a genera (prin liber schimb) în timp util convergența necesară pentru a atinge, pe de o parte, obiectivele de integrare prevăzute de tratate, și, pe de altă parte, obiectivele strategice de dezvoltare economică ale UE și ale statelor membre. Cum ar putea decidenții politici să contribuie la atingerea acestor obiective? În primul rând, ar trebui luate mai multe măsuri pentru a îmbunătăți calitatea instituțiilor, procedurilor și resurselor umane care gestionează fondurile UE. Acest lucru ar putea fi atins printr-o mai bună utilizare a finanțării asistenței tehnice. În al doilea rând, problema combaterii corupției și a unui sprijin politic mai mare trebuie abordată direct de către toți actorii implicați. Atunci când politicienii din Parlamentul European și Consiliul UE se reunesc pentru a decide asupra bugetului european, aceste probleme ar trebui tratate cu cea mai mare prioritate, alături de alte aspecte tehnice, inclusiv discuțiile cu privire la planul de redresare și reziliență din perioada actualei pandemii.

Tot dintr-o perspectivă normativă, mai este important să înțelegem și faptul că reducerea disparităților dintr-o regiune nu presupune neapărat reducerea naturii sale periferice. Trebuie să avem în vedere că actuala opțiune politică la nivel european pentru o „Europa cu mai multe viteze" sau o „Europa a nucleului dur" este în ultimă instanță și reflectarea eșecului sistemului economic al UE și al sistemului de guvernanță de a genera un proces mai rapid de reducere a disparităților (economice, sociale, teritoriale) și de a genera „cât mai multă bunăstare pentru cât mai mulți dintre cetățeni" ca esență a statului bunăstării prevalent în modelele de guvernare ale statelor membre; este reflectarea realității unui model de dezvoltare de tip „centru-periferie", cu o Europa „centrală" (dezvoltată, competitivă, eficace) și o Europa „periferică" (relativ slab competitivă, ineficientă, forțată să se adapteze rapid, să vină mereu din urmă, să depindă în dezvoltarea ei de factori „exogeni") care a generat în timp forțe centrifuge și o slăbire a Uniunii Europene ca sistem politic. Dezvoltarea periferiei, reducerea dependenței ei de centru (înțelegând aici, inclusiv reducerea dependenței creșterii economice sau a productivității de capitalul extern sau de fondurile venite din bugetul UE) este așadar și o prioritate politică de care depinde viitorul Uniunii Europene și al statelor membre, indiferent de arhitectura politică care va rezulta din noile negocieri instituționale. Ar trebui pus accentul pe aspectele structurale, o abordare mai profundă, având în vedere relevanța scăzută a sectoarelor (obiectivelor tematice). Ar trebui acordată mai multă atenție culorii locale și nevoilor specifice regionale. Un accent major pe rezultate și o simplificare procedurală ar trebui să fie un obiectiv major al reformei PEC, alături de o transparență sporită a datelor și a indicatorilor privind proiectarea și implementarea proiectelor.

REFERINȚE

Begg, I. (2016). The economic theory of Cohesion policy. In S. Piattoni & L. Polverari, (Eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (pp. 50-61), Edward Elgar Publishing Limited.

Buzelay, A. (1996). *Intégration et Désintegration européennes*. Paris: Economica.

Comisia Europeană (CE) (2021), *Cohesion Policy 2021-2027*, disponibil la adresa; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

Comisia Europeană (2021) – Coronavirus dashboard: EU Cohesion policy response to the crisis. https://cohesiondata.ec.europa.eu/ stories/s/4e2z-pw8r

Comisia Europeană (2016), 9 moduri în care politica de coeziune deservește Europa. Principalele rezultate din 2007-2013. Disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/regional_policy/ sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_ro.pdf

Comisia Europeană (2016) Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD(2016) 318 final. Disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/ docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf

Christopherson, S., Michie, J. și Tyler, P. (2010), Regional resilience: theoretical and empirical perspectives, Cambridge journal of regions, economy and society, 3(1), pp. 3-10. https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004

Drăgan, G., Orban, L., & Pascariu, G. (2013). *Politica de Coeziune a Uniunii Europene. Determinanti, mecanisme, instrumente* [eng. Cohesion Policy of the European Union. Determinants, mechanisms, tools]. Bucharest: Editura Universitară.

Giacometti, A., Teräs, J., Perjo, L., Wøien, M., Sigurjonsdottir, H. și Rinne, T. (2018), Regional Economic and Social Resilience: Conceptual Debate and Implications for Nordic Regions, Discussion paper prepared for Nordic thematic group for innovative and resilient regions, Stockholm.

EU2020, (2010), Strategia Europa (2020), disponibilă la adresa: http://publications.europa.eu/ resource/cellar/8d8026dc-d7d7-4d04-8896-e13ef636ae6b.0014.02/DOC_5

European Parliament (2021), Effectiveness of cohesion policy: Learning from the project characteristics that produce the best results,

Încalțărau, C., Pascariu, G. C., and Șurubaru, N.-C. (2020) Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58: 941– 961. https://doi.org/10.1111/jcms.12995

Molle, W. (2001). *The Economics of European Integration*. Theory, Practice, Policy. Fourth Edition, Ashgate.

Parlamentul European (2021) Cohesion, resilience and values Heading 2 of the 2021-2027 MFF. Disponibil la adresa: https://www.europarl.europa.eu/RegData/ etudes/BRIE/2021/690542/ EPRS_BRI(2021)690542_EN.pdf