

COEZIUNEA ECONOMICĂ, SOCIALĂ ȘI TERITORIALĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. CAZUL ROMÂNIEI

O problemă majoră ce caracterizează politica economică europeană centrată pe imperativul eliminării disparităților regionale privind dezvoltarea economică a țărilor și regiunilor o reprezintă coeziunea economică, socială și teritorială, problemă abordată în toate Tratatul Uniunii Europene, începând cu Tratatul de la Roma, 1957 până la Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (TFUE), Lisabona, 2007.

Aceasta a făcut ca problemele coeziunii economice, sociale și teritoriale în spațiul comunitar să constituie preocupări din partea politicienilor și subiect de cercetare de mare actualitate și în țara noastră, după asocierea și mai apoi aderarea la Uniunea Europeană, deoarece a beneficiat și va beneficia în continuare de un volum important de fonduri europene nerambursabile.

Problemele finanțării procesului de realizare a coeziunii economice, sociale și teritoriale sunt însă extrem de delicate, atât pentru autoritățile comunitare, cât și pentru cele naționale, regionale și locale, deoarece de modul în care se realizează accesarea, absorbția și utilizarea acestor fonduri depinde dezvoltarea economico-socială a țării și reducerea decalajelor economice față de țările dezvoltate.

În cadrul primului capitol, ***Conceptul de coeziune, cadrul legal, instituțional și financiar al realizării coeziunii economice, sociale și teritoriale în Uniunea Europeană*** am analizat conținutul conceptului de "***coeziune***" prin prezentarea accepțiunilor precizate în Tratatul Uniunii Europene, începând cu Tratatul de la Roma, 1957 și încheind cu Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, Lisabona, 2007.

Având în vedere precizarea din Tratatul potrivit căreia coeziunea economică, socială și teritorială este o expresie a solidarității între statele și regiunile din Uniunea Europeană, având ca scop dezvoltarea echilibrată prin reducerea decalajelor dintre regiuni, am concluzionat că aceasta nu poate exista în afara regiunilor comunitare și se poate îndeplini prin finanțarea politicii regionale din fondurile structurale și de coeziune.

Totodată, am precizat în ceea ce privește conținutul coeziunii că aceasta s-a îmbogățit treptat, începând cu momentul constituirii Comunității Economice Europene (1957) și am considerat că s-a finalizat odată cu Tratatul de la Lisabona, 2007, când a fost instituționalizată a treia componentă, coeziunea teritorială.

Abordând problemele dezvoltării, Tratatul de la Roma nu a făcut referiri la politica regională și la coeziune, ci doar la necesitatea reducerii decalajelor dintre regiuni și la întâzierile privind dezvoltarea, decalaje existente în regiunile cel mai puțin favorizate.

De abia mai târziu, după 30 de ani, Actul Unic European face precizări cu privire la coeziunea economică și socială și la politica regională în contextul acțiunilor ce s-au întreprins pentru finalizarea procesului de realizare a Pieței Interne Unice (1992), iar Tratatul de la Lisabona, după cincizeci de ani instituționalizează și a treia componentă, coeziunea teritorială, pornind de la realitatea înțelegerii teritoriului comunitar ca spațiu unde trăiesc și muncesc cetățenii europeni.

Cunoscând conținutul coeziunii precum și prevederile înserate în Tratatate privind necesitatea dezvoltării economico-sociale a țărilor din Uniune am concluzionat: coeziunea economică, socială și teritorială are o dublă accepțiune, fiind în primul rând un obiectiv de dezvoltare a țărilor din Uniune precizat în toate Tratatetele și, în al doilea rând, este o politică de dezvoltare europeană prin utilizarea fondurilor structurale și de coeziune.

Mergând mai în detaliu am considerat că înfăptuirea coeziunii prin politica regională face ca acestea să se întrepătrundă în ceea ce privește sferile de cuprindere doar în anumite proporții, deoarece politica regională beneficiază în afara fondurilor structurale și de finanțări ale unor politici sectoriale.

În ceea ce privește cadrul legal al politicii de realizare a coeziunii economice, sociale și teritoriale am precizat contribuția fiecărui Tratat comunitar la definirea conținutului și la instituționalizarea celor trei componente.

Cadrul instituțional al realizării coeziunii economice, sociale și teritoriale a fost analizat spre finalul capitolului fiind asigurat de Parlamentul European care reprezintă interesele popoarelor membre, Comisia Europeană care reprezintă și apără interesele cetățenilor comunitari, Consiliul Uniunii Europene care aprobă alocațiile bugetare pentru realizarea coeziunii, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, organisme consultative care participă prin comisiile pentru coeziune la elaborarea politicilor.

Abordând problemele finanțării politicii de coeziune am precizat că aceasta se realizează diferit în raport de obiectivele urmărite de fiecare țară, subliniind și faptul că în afara Fondurilor Structurale și de Coeziune, în virtutea interdependențelor dintre politicile economice și sociale la dezvoltarea regiunilor și localităților participă și alte fonduri care la o primă apreciere nu ar avea legătură cu politica de coeziune:

Fondul de Solidaritate, Fondul European Agricol de Dezvoltare Rurală și Fondul European Agricol de Garantare.

Fiind precizate conținutul și etapele înlăptuirii coeziunii am trecut în capitolele următoare la analiza fiecărei componente ale coeziunii: economică, socială și teritorială.

În cadrul celui de-al doilea capitol, **Realizarea Uniunii Economice, condiție a înlăptuirii coeziunii economice în Uniunea Europeană**, am pornit de la realitatea potrivit căreia coeziunea economică nu se poate înlăptui decât în condițiile fuziunii piețelor naționale în cadrul Pieței Interne Unice care să asigure și să promoveze libertățile de circulație favorizate de existența Uniunii Vamale care a înlăturat frontierele fizice și fiscale.

Am precizat că intervenția Uniunii Europene în procesul înlăptuirii coeziunii economice s-a impus numai atunci când la nivel național nu au putut fi rezolvate problemele de natură instituțională și financiară, intervenție care a avut loc la elaborarea politicii monetare comune sub forma cooperării consolidate, care s-a concretizat în instituționalizarea noii unități monetare – ECU -, pentru ca procesul să se finalizeze prin adoptarea monedei unice EURO.

Finalizarea procesului de realizare a Pieței Interne Unice în anul 1992, constituirea Uniunii Vamale, promovarea libertăților de circulație, armonizarea politicilor economice și adoptarea monedei unice în anul 2002 au reprezentat etape și procese care au stat la baza realizării coeziunii economice.

Pornind de la considerentul potrivit căruia coeziunea economică trebuie să reprezinte o condiție și un suport al apropiării condițiilor de muncă și de viață ale populației din spațiul comunitar prin realizarea coeziunii sociale, am dezbătut această problemă în capitolul al III-lea, **Coeziunea socială în spațiul comunitar**.

Cercetarea efectuată asupra istoricului coeziunii sociale a relevat faptul că în primele trei decenii de existență a Uniunii Europene coeziunea socială a fost considerată ca o rezultată naturală a existenței coeziunii economice și evoluției procesului integraționist, fără intervenția instituțiilor comunitare.

Actul Unic European (1987) inserează primele referiri la politica socială și instituie intervenția instituțiilor comunitare în procesul realizării coeziunii sociale prin elaborarea politicii sociale, iar mai târziu Tratatul de la Lisabona a adus precizări importante în ceea ce privește coeziunea socială, reținând atenția care se referea la rolul instituțiilor comunitare care trebuia să țină seama de diversitatea sistemelor naționale de protecție socială, diversitate generată de nivelul diferit de dezvoltare

economică, precum și necesitatea respectării autonomiei țărilor în promovarea măsurilor privind protecția și securitatea socială.

Măsurile întreprinse la nivel supranațional de Comisia Europeană și celelalte instituții comunitare în promovarea coeziunii sociale în intervalul 1957 – 2016 pot fi distribuite în cadrul a patru etape, constatând că în etapa a treia (1986 – 2000) au fost implementate cele mai importante măsuri privind ocuparea și politica socială.

Procesul realizării coeziunii sociale se realizează prin finanțarea politicii sociale, politică transpusă în practică prin protecția socială și înlăptuirea securității sociale. Protecția socială are ca finalitate diminuarea sărăciei printr-o redistribuire a resurselor materiale și financiare ale colectivității către anumite categorii defavorizate ale populației, pe baza principiului solidarității și are în vedere atât condițiile materiale de trai (ocuparea, condițiile de muncă, veniturile, consumul, locuința, mediul ambiant), cât și condițiile sociale (educația, sănătatea, instruirea, cultura, odihna, recreerea, mediul social-politic etc.).

În ceea ce privește securitatea socială și măsurile întreprinse în acest sens, trebuie precizat că au drept scop repararea consecințelor riscului social prin intervenția însă la un număr limitat de riscuri ce pot afecta securitatea individului (măsuri care au caracter reparator), după producerea riscului și măsuri de prevenire a riscurilor (măsuri cu caracter preventiv) care trebuie să capete prioritate în cadrul politicii sociale.

A treia dimensiune a coeziunii, coeziunea teritorială este analizată în capitolul patru, ***Politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene, condiție a realizării coeziunii teritoriale.***

Cercetarea a pornit de la afirmația din Tratatul de la Lisabona că Uniunea Europeană militează pentru dezvoltarea economico-socială armonioasă care să conducă la consolidarea coeziunii sale economice, sociale și ***teritoriale***, coeziunea teritorială depășind sfera de cuprindere a coeziunii economice și sociale, le completează și le modelează în profil teritorial, teritoriul constituind mediul în care se realizează dezvoltarea economico-socială.

Coeziunea teritorială a fost abordată atât sub aspect politic, prin scopul urmărit, dezvoltarea echilibrată a țărilor și regiunilor, precum și sub aspect practic, prin includerea sa ca obiectiv în conținutul tuturor politicilor economice.

Realizarea practică a coeziunii teritoriale se înlăptuiește prin politica de dezvoltare regională deoarece teritoriul reprezintă spațiul în care se implementează

politicile comunitare, politici finanțate și din alte fonduri decât cele structurale și de coeziune.

Fundamentarea legislativă a coeziunii teritoriale s-a realizat prin Agenda Teritorială a UE 2020, Strategia Europa 2020 și Carta Verde a coeziunii teritoriale, în care se aduc mai multe precizări, printre care și aceea care subliniază că Statele Membre au obligația de a contribui și participa la realizarea coeziunii teritoriale prin stabilirea propriilor strategii și mijloace în funcție de caracteristicile geografice, culturale, politice, juridice și administrative.

În baza acestor recomandări, România și-a precizat scopul în cadrul definiției dată coeziunii teritoriale: "diminuarea diferențelor de dezvoltare dintre regiunile geografice, dintre mediul urban și cel rural, dintre centru și periferie, precum și prevenirea amplificării discrepanțelor teritoriale".

Înfăptuirea coeziunii teritoriale având loc prin politica de dezvoltare regională, a necesitat analiza conceptelor de "regiune", "regiune de dezvoltare", "politică regională" și "Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice".

Deoarece Uniunea Europeană în gestionarea politicii regionale desfășoară doar acțiuni de sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre, care au obligația de a se implica în soluționarea problemelor dezvoltării regionale prin folosirea fondurilor comunitare și resurselor naționale, rezultă existența a două niveluri în derularea politicii regionale, una europeană de coordonare, și alta națională de implementare a proiectelor și programelor.

Cunoscând etapele de implementare a politicii de dezvoltare regională și implicit a coeziunii teritoriale a fost precizat și cadrul legislativ alcătuit din Tratatul și Regulamente, cadrul instituțional reprezentat de Comisia Europeană, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene, Comitetul Regiunilor și Agențiile de Dezvoltare Regională și cadrul financiar alcătuit din FEDR, FSE, FC, FEADR, FEAGA și Fondul de Solidaritate.

În finalul capitolului a fost formulat și răspunsul la criticile aduse politicii de finanțare a politicii de coeziune din fondurile comunitare, considerându-se că această finanțare ar intra în contradicție cu politica de stimulare a concurenței, argumentul constituindu-l faptul că nu s-a încheiat procesul de convergență economică în spațiul comunitar deoarece disparitățile s-au accentuat odată cu extinderile din 2004 și 2007.

În cadrul capitolului cinci **Finanțarea politicii de coeziune în Uniunea Europeană** a fost analizat bugetul alocat de Comisia Europeană pentru realizarea

obiectivelor urmărite, repartizarea pe obiective tematice, Programe Operaționale și pe țările membre.

Prima problemă abordată se referă la acțiunile inițiate de Uniunea Europeană la constatarea neîmplinirii obiectivelor privind Piața Internă Unică și coeziunea economică, constatare formulată în Actele privind Piața Unică I și II, în care sunt prevăzute nu doar acțiunile ci și finanțările corespunzătoare.

Începând cu anul 1989, an din care s-a trecut cu adevărat la finanțarea coeziunii am constat existența a patru etape de finanțare și implementare a politicii regionale și coeziunii economice, sociale și teritoriale: 1989-1993, finanțare realizată doar din FEDR și FSE în sumă de 68 miliarde ECU; 1994-1999, finanțare realizată din FEDR, FSE și FC în sumă de 168 miliarde ECU; 2000-2006 cu finanțare realizată din FEDR, FSE, FC și pentru programele ISPA și SAPARD cu o finanțare de 235 mld euro și 2007-2013 în care apare o nouă dimensiune "coeziunea teritorială", precum și alte noutăți: reorganizarea politicii de coeziune în cadrul a trei obiective prioritare, constituirea unei noi autorități transfrontaliere, Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială (GECT), precum și obligația Statelor Membre de a preciza obiectivele urmărite în Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR), iar finanțarea totală a fost de 347 miliarde euro.

Participarea României la procesul european privind coeziunea a făcut obiectul capitolului șase, ***Participarea României la procesul de realizare a coeziunii economice, sociale și teritoriale în Uniunea Europeană.***

Analiza istoricului accesării și implementării fondurilor comunitare de către România începe înainte de aderare fapt ce a necesitat dezvoltarea cercetării în cadrul a două etape:

- perioada 1990-2006 în cadrul căreia a beneficiat de o finanțare de 7,2 miliarde euro prin programele PHARE, ISPA, SAPARD și PHARE-CES;

- perioada 2007-2013 în care România având statutul de țară membră a beneficiat de sporirea alocațiilor bugetare comunitare de 19,668 mld euro, dar a sporit și obligația de a elabora documente programatice în care să fie precizate obiectivele și prioritățile privind dezvoltarea economică și socială: Planul Național de Dezvoltare, Cadrul Strategic Național de Referință și Programele Operaționale.

În ceea ce privește absorbția fondurilor comunitare în perioada 2007-2013 au fost sintetizate două etape intermediare: până în anul 2012 când rata de absorbție cumulată a fost de doar 14,91% și etapa 2013-2015 în care schimbarea Autorităților

de Management a accelerat procesul de absorbție angajându-se la finalul etapei la o rată cumulată de 74%.

Constatarea care evidențiază insuficienta implicare în accesarea și cheltuirea fondurilor europene o reprezintă rambursarea fondurilor de către Uniunea Europeană României care a fost de doar 10,73 miliarde euro dintr-o solicitare de 12,06 miliarde euro din totalul sumei alocate de 19.668 miliarde euro.

Cauzele care au generat o asemenea absorbție și o rambursare a fondurilor comunitare se referă la: cadrul instituțional și administrativ; pregătirea și salarizarea personalului din domeniu; necesitatea constituirii de pachete și proiecte cu mult înainte de deschiderea sesiunilor de eligibilitate și calificare; uniformizarea criteriilor de eligibilitate și a procedurilor de achiziție, stoparea fraudelor în procesul implementării proiectelor și finalizarea reorganizării administrativ teritoriale a țării în regiuni de dezvoltare.

Analiza programului de finanțare a politicii de coeziune la nivel comunitar și național în perioada 2014-2020, realizată în capitolul șapte, ***Finanțarea coeziunii economice, sociale și teritoriale în Uniunea Europeană și România în perioada 2014-2020*** a relevat următoarea situație:

- a sporit bugetul comunitar al politicii de coeziune ajungând la 376 mld euro;
- finanțarea va avea în vedere sporirea solidarității față de regiunile mai puțin dezvoltate care vor beneficia de 162,6 mld.euro;
- restrângerea la două obiective a politicii de coeziune: Investiții în creșterea economică și ocuparea forței de muncă (254,7 mld.euro) și Cooperare teritorială europeană (11,7 mld.euro);
- constituirea unui nou capitol în bugetul politicii de coeziune "Conectarea Europei" în vederea finanțării proiectelor transfrontaliere din domeniile: transporturi, energie și tehnologia informațiilor;
- afirmarea unei noi poziții față de teritoriile din Regiunile Ultraperiferice, pentru care s-au alocat 900 milioane euro;
- renunțarea la Cadrul Financiar Multianual și înlocuirea cu un nou document, Cadrul Strategic Comun în care sunt înserate 11 obiective tematice;
- precizarea obiectivelor urmărite în cadrul celor șase Programe Operaționale între care nu se mai regăsesc programe cu caracter sectorial.

Pentru ca România să poată accesa și absorbi fonduri comunitare în perioada 2014-2020 pentru finanțarea politicii de coeziune a trebuit să elaboreze mai multe documente: Cadrul Strategic de dezvoltare 2014-2020; Acordul de Parteneriat cu Uniunea Europeană, Programele Operaționale și definirea Obiectivelor Tematice urmărite.

- Alocarea financiară de 24,11 mld euro va finanța proiecte din regiunile mai puțin dezvoltate (șapte regiuni), o regiune dezvoltată (București – Ilfov), Cooperare teritorială și Conectarea Europei;

- Analiza finanțării obiectivelor tematice a evidențiat o caracteristică a acestei perioade, nu doar României, ci a întregii Europe, alocarea cu prioritate a aproximativ 60% din totalul investițiilor (13,3 mld euro) pentru trei obiective: trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon; protejarea mediului și creșterea eficienței utilizării resurselor și dezvoltarea infrastructurilor de transport.

Pentru creșterea ratei de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune și a ratei rambursărilor de fonduri de la Uniunea Europeană către România va fi necesar:

- sporirea autorității și eficienței Autorităților de Management: MFE și MDRAP;

- depolitizarea conducerii autorităților de management și a ministerelor;

- stabilizarea personalului din instituțiile care gestionează programele operaționale și absorbția fondurilor comunitare prin instituirea unei salarizări corespunzătoare;

- elaborarea din timp a programelor și proiectelor ce se doresc a fi finanțate din bugetul comunitar, pentru a nu lucra sub presiunea timpului și a elabora proiecte neeligibile;

- simplificarea procedurilor privind achizițiile publice și exercitarea controlului la timp pentru a evita producerea de fraude;

- creșterea importanței și rolului administrațiilor locale nu doar în procesul elaborării proiectelor ci și în ceea ce privește acordarea la timp a cofinanțărilor aferente;

- evitarea întârzierilor în implementarea programelor pentru a preveni suspendarea finanțărilor și, mai grav, dezangajări de fonduri;

- obligarea Autorităților de Management să aprobe în timp util și rezonabil proiectele emise pentru a se trece la implementarea lor, concomitent cu acordarea cofinanțării naționale.

