

Coordonatele majore ale procesului de programare a fondurilor europene pentru perioada 2014-2020

- Document supus dezbaterii -

Reuniunea Comitetului Interinstituțional
pentru Acordul de Parteneriat (CIAP)

23 august 2012

I. Considerente de natură strategică privind procesul de programare 2014-2020

Înainte de a elabora documentele de programare prevăzute de proiectele de regulamente, autoritățile române trebuie să stabilească viziunea strategică de dezvoltare a României pe termen mediu și lung, dar cel puțin până în 2020, respectiv obiectivele ce se urmăresc a fi atinse, precum și mijloacele necesare.

Obiectivele de dezvoltare ale României pentru perioada 2014-2020 trebuie să răspundă la cel puțin două cerințe:

- Să contribuie la obiectivele de creștere inteligentă, durabilă și incluzivă ale Uniunii Europene, în conformitate cu cele stabilite prin Strategia Europa 2020 precum și prin alte documente strategice de la nivel european.
- Să răspundă nevoilor specifice de dezvoltare a României, plecând de la avantajele competitive care ar trebui promovate prin investițiile naționale.

Obiectivul global de dezvoltare stabilit prin Planul Național de Dezvoltare 2007-2013 este „Reducerea cât mai rapidă a disparităților de dezvoltare socio-economică între România și statele membre ale Uniunii Europene” și are ca țintă atingerea unui nivel al PIB /locuitor de 41% din media UE în anul 2013 (plecând de la 31,1% din media UE-25 în anul 2004 în ceea ce privește PIB / locuitor). În 2011, România ajunsese deja la 49% din media UE-27.

În același timp, obiectivul global al Cadrului Strategic Național de Referință 2007-2013 este acela de a genera o creștere economică adițională de 10-15% din PIB, în perioada 2007-2015, obiectiv care, din cauza crizei economice și a dificultăților de absorbție a fondurilor europene, ar putea să nu fie îndeplinit.

Plecând de la cele două obiective menționate pentru actuala perioadă de programare, **pentru perioada 2014-2020 obiectivul global trebuie stabilit având în vedere necesitatea de a relansa procesul de creștere economică sustenabilă în România, cu accent pe obiectivele majore ale Uniunii Europene.**

În ceea ce privește **prioritățile de dezvoltare**, acestea trebuie stabilite plecând de la nevoile majore de dezvoltare a României, care se resimt cel puțin în următoarele domenii: infrastructură, competitivitate, resurse umane (inclusiv ocupare și incluziune socială), capacitate administrativă și dezvoltare teritorială.

Obiectivul global și prioritățile de dezvoltare urmează a fi stabilite printr-o largă consultare a tuturor părților interesate.

În etapele următoare, prin documentele de programare specifice fondurilor europene, vor fi stabilite **tipurile de investiții** ce vor fi finanțate prin viitoarele programe operaționale, plecând de la obiectivele tematice, prioritățile de investiții și acțiunile cheie prevăzute de proiectele de regulamente privind fondurile europene.

Luând în considerare situația economică actuală, determinată de criza ultimilor ani, dar și lecțiile învățate în perioada de programare anterioară, investițiile naționale propuse spre finanțare vor răspunde următoarelor cerințe:

- Să genereze creștere economică și să creeze locuri de muncă;
- Să fie programate într-un mod integrat și complementar (de exemplu investițiile în capitalul fizic să fie complementate de investiții în capitalul uman);
- Să contribuie la atingerea țintelor naționale pentru strategia Europa 2020;
- Să fructifice potențialul economic, social și geografic al României;
- Să răspundă priorităților de dezvoltare teritorială.

Definirea investițiilor într-un mod corelat și coordonat, astfel încât să poată furniza rezultate care să asigure atingerea obiectivelor stabilite, necesită însă existența unor strategii sectoriale care să acopere orizontul de timp 2014-2020, strategii care să răspundă și condiționalităților ex-ante prevăzute de proiectele de regulamente privind fondurile europene.

Obiectivele tematice și prioritățile de investiții propuse la nivel european

Pachetul legislativ prezentat de către Comisia Europeană în octombrie 2011, propune consolidarea procesului de programare strategică prin concentrarea fondurilor europene pe cele **11 obiective tematice** (OT), corelate cu prioritățile Strategiei Europa 2020, pentru a maximiza impactul politicii în ceea ce privește realizarea priorităților europene, respectiv:

- (1) consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării;
- (2) îmbunătățirea accesului și a utilizării și creșterea calității tehnologiilor informației și comunicațiilor;
- (3) îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii, a sectorului agricol (în cazul FEADR) și a sectorului pescuitului și acvaculturii (pentru FEMP);
- (4) sprijinirea tranziției către o economie cu consum scăzut de dioxid de carbon în toate sectoarele;
- (5) promovarea adaptării la schimbările climatice, a prevenirii și a gestionării riscurilor;
- (6) protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor;
- (7) promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore;
- (8) promovarea ocupării forței de muncă și sprijinirea mobilității forței de muncă;
- (9) promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei;
- (10) investițiile în educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții;
- (11) consolidarea capacității instituționale și o administrație publică eficientă.

Obiectivele tematice sunt transpuse în priorități de investiții specifice pentru fiecare fond în parte.

II. Documentele de programare prevăzute de proiectele de regulamente pentru perioada 2014-2020

După cum a fost precizat și în Memorandumul "Aprobarea acțiunilor și documentelor privind pregătirea accesării și implementării fondurilor europene în perioada 2014-2020", la nivelul fiecărui Stat Membru, documentele prevăzute de proiectele regulamentelor europene, sunt:

1. *Acordul de Parteneriat*, documentul elaborat de un stat membru, în colaborare cu actorii socio-economici, care stabilește strategia, prioritățile și cadrul instituțional pentru implementarea fondurilor europene, și aprobat de către Comisia Europeană în urma evaluării și dialogului cu statul membru;
2. *Programele Operaționale/ Programul Național pentru Dezvoltare Rurală*.

La nivel european, orientarea strategică privind utilizarea fondurilor europene este dată de **Cadrul Strategic Comun** (CSC), care acoperă cele cinci mari fonduri europene: Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European Maritim pentru Pescuit.

Cele cinci fonduri au fost denumite generic "**fondurile CSC**".

Din punct de vedere strategic, proiectele de regulamente prevăd faptul că fondurile CSC vor completa intervențiile naționale, regionale și locale în implementarea Strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și incluzivă (Strategia Europa 2020), luând în considerare contextul specific din fiecare stat membru.

III. Principalele prevederi privind alocarea financiară și concentrarea tematică

Conform propunerii Comisiei Europene, alocările naționale pentru politica de coeziune (fără FEADR și FEPAM) vor fi limitate la 2,5% din PIB-ul fiecărui stat membru pentru perioada 2014-2020, ceea ce va presupune o alocare superioară față de actuala perioadă. Există însă o serie de propuneri din partea statelor membre net contribuitoare care pot diminua nivelul alocărilor pentru toate statele membre.

Alocările financiare vor fi diferite în funcție de *tipul de regiune*:

- Regiuni mai puțin dezvoltate (less developed regions) – acele regiuni care au PIB/capita sub 75% din media UE27;
- Regiuni în tranziție – acele regiuni care au PIB/capita între 75 și 90% din media UE;
- Regiuni mai dezvoltate (more developed regions) – regiuni care au PIB/capita peste 90% din media UE.

Regiunile de dezvoltare ale României se clasifică astfel:

- Regiunea București-Ilfov va intra în categoria *regiunilor mai dezvoltate*;
- Celelalte 7 regiuni vor fi în continuare în categoria *regiunilor mai puțin dezvoltate*.

Consecințele acestei grupări:

- Rata de cofinanțare propusă în cele 7 regiuni mai puțin dezvoltate va fi de 85%;
- Rata de cofinanțare propusă în regiunile mai dezvoltate va fi de 75% (ca urmare a aplicării excepției pentru regiunile care în perioada 2007-2013 au avut PIB/capita sub 75% din media UE-25, cum este și cazul regiunii București-Ilfov).

În conformitate cu propunerile de compromis aprobate la nivelul Consiliului Afaceri Generale, sunt impuse următoarele principii de **concentrare a fondurilor**:

1. **Alocarea Fondului de Coeziune** va reprezenta **o treime** din alocarea pentru politica de coeziune;
2. **Alocarea FEDR** va fi orientată **spre primele patru obiective tematice** prevăzute în Regulamentul General în *proporție minimă* de:
 - a. 50% pentru regiunile mai puțin dezvoltate;
 - b. 60% pentru regiunea București-Ilfov (ca urmare a aplicării excepției pentru regiunile care în perioada 2007-2013 au avut PIB/capita sub 75% din media UE-25, cum este și cazul regiunii București-Ilfov).
3. **Alocarea FEDR** va fi orientată spre **obiectivul tematic (4)** într-o *proporție minimă* de:
 - a. 10% pentru regiunile mai puțin dezvoltate;
 - b. 20% pentru regiunea București-Ilfov.
4. **Alocarea FSE** va fi orientată spre patru dintre prioritățile de investiții finanțate în cadrul **obiectivelor tematice (8)-(10)** în *proporție minimă* de:
 - a. 60% pentru regiunile mai puțin dezvoltate;
 - b. 80% pentru regiunea București-Ilfov;
5. **Alocările pentru fondurile structurale (FSE+FEDR)** vor fi concentrate pe **obiectivele tematice (8)-(10)**, după cum urmează:
 - a. între 20-25% pentru regiunile mai puțin dezvoltate;
 - b. între 45-50% pentru regiunea București-Ilfov.

IV. Propuneri privind posibile scenarii de programe operaționale

Conform calendarului propus, Ministerul Afacerilor Europene, cu sprijinul celorlalte ministere, a partenerilor și a asistenței tehnice, va elabora analizele socio-economice ce vor sta la baza elaborării viziunii strategice și a priorităților de investiții pentru viitoarele programe operaționale.

Programele operaționale și prioritățile de investiții vor fi aprobate de către Guvern pe baza a două-trei scenarii ce vor fi supuse dezbaterii publice, și ulterior aprobării Guvernului.

Una dintre premisele esențiale este că nevoile de dezvoltare a României impun selectarea tuturor obiectivelor tematice, cu respectarea principiilor de concentrare prevăzute de regulamente. Aceasta nu înseamnă însă că vor fi selectate toate prioritățile de investiții subsumate obiectivelor tematice, opțiune care ar duce la finanțarea unor nevoi care nu ar genera rezultate concrete și vizibile.

În vederea orientării procesului de programare, *propunem* câteva **repere pentru viitoarele scenarii de programare**:

1. Gruparea **investițiilor destinate mediului privat**, fie că este vorba de investiții productive, pentru cercetare-inovare sau infrastructură de afaceri, într-un singur program operațional **sau** abordarea regională a investițiilor destinate mediului privat, cu excepția celor pentru cercetare-inovare care, alături de investițiile CDI publice, să se constituie într-un program separat.
2. Gruparea **intervențiilor de finanțare a sectorului energetic** într-un singur program având în vedere importanța promovării la nivel european a conceptelor de eficiență energetică și energie regenerabilă (inclusiv prin finanțări din Fondul de Coeziune) **sau** menținerea unor finanțări separate în programe distincte, respectiv la nivel sectorial și regional.
3. Utilizarea **posibilității de a elabora programe multi-fond**¹ (FEDR+FSE), ceea ce presupune ca intervențiile din cadrul unor axe prioritare finanțate din FEDR, să fie dublate de intervenții finanțate din FSE în cadrul altor axe din cadrul aceluiași program **sau** menținerea programării separate a celor două fonduri.
4. Elaborarea unui **program operațional integrat pentru toate regiunile sau** elaborarea unui program dedicat pentru Regiunea București-Ilfov și a unuia pentru celelalte 7 regiuni.
5. Utilizarea **instrumentelor de dezvoltare teritorială integrată**, similar modelului poliilor de creștere.
6. **Extinderea utilizării instrumentelor financiare** și la alte domenii decât finanțarea IMM-urilor (ex. scheme de eficiență energetică pentru IMM-uri, start-up-uri inovative, dezvoltare urbană ș.a.)

Pe baza acestor opțiuni, ce se doresc a fi agreate de principiu, vor fi elaborate scenarii de programare, cu avantaje și dezavantaje, atât din punct de vedere al multiplicării numărului de axe prioritare (situație impusă de proiectele de regulamente), cât și din punct de vedere instituțional.

¹ În cazul programelor multi-fond, axele prioritare vor fi mono-fond. Regula generală este că o Axă prioritară acoperă un fond și o categorie de regiuni. Excepții pot fi acceptate doar în cazuri foarte bine justificate unde impactul programării „combinată” poate asigura o mai mare eficiență a utilizării fondurilor.

V. Opțiunea strategică a României pentru perioada 2014-2020

Cu toate că România și-a depășit deja ținta stabilită prin PND 2007-2013, rămâne penultimul stat membru în ceea ce privește nivelul mediu PIB/locuitor raportat la UE27, propunem o abordare similară cu cea privind perioada 2007-2013.

Plecând de la elementele prezentate mai sus și sub rezerva confirmării acestora de către etapele firești ale procesului de programare (realizarea analizelor socio-economice, prioritizarea nevoilor de investiții și elaborarea strategiei de utilizare a instrumentelor structurale, cuantificarea financiară a priorităților de investiții și stabilirea investițiilor eligibile din instrumente structurale, evaluarea impactului macroeconomic a acțiunilor propuse, procesul de evaluare ex-ante ș.a.), propunem spre dezbateră următoarele opțiuni strategice:

Obiectivul global al strategiei de dezvoltare a României

Reducerea disparităților de dezvoltare socială și economică între România și statele membre ale Uniunii Europene, prin generarea unei creșteri adiționale de 15% determinată de utilizarea fondurilor europene², având ca țintă atingerea în anul 2022, a unui nivel mediu al PIB/locuitor de 65% din media UE

Obiectivele specifice

Propunerile de obiective specifice (OS) vor fi strâns corelate cu cele trei tipuri de obiective tematice propuse de către Comisia Europeană și cu prioritățile Strategiei Europa 2020, după cum urmează:

Creștere inteligentă

OS1. Creșterea competitivității economiei românești prin asigurarea unei creșteri adiționale a valorii adăugate brute în industrie și servicii de minim X% și crearea a minim Y de locuri de muncă nete

Creștere durabilă

OS2. Promovarea unei creșteri economice curate, prin proiecte investiționale verzi care duc la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu 20% față de nivelul din anul 1990

Creștere favorabilă incluziunii

OS3. Promovarea unei societăți favorabile incluziunii prin creșterea ratei de ocupare cu T% și reducerea populației aflate în pragul sărăciei cu 580.000 persoane.

² În perioada 2014-2020, modelarea macroeconomică va lua în considerare și fondurile pentru agricultură, dezvoltare rurală și pescuit.

Pentru atingerea acestor obiective specifice, România va promova investiții ce vor răspunde tuturor celor 11 obiective tematice, așa cum s-a precizat mai sus. La o analiza preliminară se poate observa că niciunul dintre obiective tematice propuse de către Comisia Europeană nu poate fi exclus, fapt ce va fi relevat, cu siguranță și de analizele socio-economice.

Dincolo de obiectivele specifice corelate cu prioritățile Strategiei Europa 2020, investițiile ce urmează a fi finanțate vor răspunde următoarelor **priorități tematice** (PT) de dezvoltare:

PT1. Creșterea pe termen lung a competitivității economiei Românești;

PT2. Dezvoltarea durabilă a infrastructurii de bază;

PT3. Adaptarea capitalului uman la provocările unei economii moderne;

PT4. Îmbunătățirea eficienței administrației publice.

Acestor priorități tematice li se adăugă componenta teritorială, care trebuie urmărită ca o prioritate orizontală.

Conexiunile strategice între obiectivele tematice, obiectivele specifice și prioritățile tematice sunt prezentate în Anexă.

Plecând de la aceste repere general acceptabile, procesul de programare va avea rolul de a selecta un mix optim de priorități de investiții și acțiuni cheie care să ducă la atingerea obiectivelor specifice stabilite.

CONEXIUNI STRATEGICE 2014-2020

