

THE ABSORPTION CAPACITY OF STRUCTURAL AND COHESION FUNDS

CAPACITATEA DE ABSORBȚIE A FONDURILOR STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE

Holt Gheorghe

”Constantin Brancusi” University of Targu Jiu

ABSTRACT

IN THE ACTIVE PROCESS OF ACCESSION AND INTEGRATION INTO THE EUROPEAN UNION, EACH STATE HAD TO CONSIDER DIFFERENT OPTIONS FOR THE IMPLEMENTATION, INTERNALLY, OF THE SPECIFIC OF THE EUROPEAN UNION STRUCTURAL POLICY AND THE INTRODUCTION OF NEW SIMILAR INSTITUTIONS IN THE ECONOMIC ENVIRONMENT AND IN THE INTERNAL POLITICAL SYSTEM. CHOICES MADE BY EACH STATE CAUSED - AND STILL CAUSES - EXTERNAL SHOCKS AND HAVE BROUGHT ABOUT POSITIVE AND NEGATIVE CONSEQUENCES FOR THE WHOLE SOCIETY.

THE ABSORPTION CAPACITY DEFINITION HIGHLIGHTS AN IMPORTANT DISTINCTION BETWEEN THE NONREFUNDABLE FINANCIAL ASSISTANCE PROVIDED TO STATES THAT FIND THEMSELVES IN A PRECARIOUS ECONOMIC SITUATION AND THE EUROPEAN COMMUNITY SPECIFIC CONVERGENCE POLICY, WHERE THE NONREFUNDABLE FINANCIAL ASSISTANCE IS SPECIFICALLY EARMARKED FOR SUCH COUNTRIES AND REGIONS, THROUGH THEM BRINGING INTO PRACTICE THIS COMMON DECISION, RESPECTIVELY THE ECONOMIC AND SOCIAL CONVERGENCE. IF IN THE FIRST CASE, THE AIM IS TO PROVIDE FINANCIAL SUPPORT FOR ENSURING THE FUNCTIONING OF THE COUNTRY, IN THE SECOND CASE, THE AIM IS TO REDUCE ECONOMIC AND SOCIAL DISPARITIES IN A GEOGRAPHICALLY DEFINED AREA, WERE ARE ADOPTED THE PRINCIPLES OF COMPETITIVENESS, KNOWLEDGE, INNOVATION AND RESEARCH.

KEYWORDS: NONREFUNDABLE FUNDS, STRUCTURAL AND COHESION FUNDS, ABSORPTION CAPACITY, ABSORPTION RATE

1. Introduction

A review of specialized literature and the internal European regulations indicate the absence of a conceptual framework for assessing global problem of absorption of structural and cohesion funds. Moreover, the topic of management of the structural and cohesion funds is rarely described in the literature.

We can only speculate that the relatively low interest from the European Commission and academia to this topic could be placed on the fact that structural policy of the European Union is a relatively new field, being established after the 1988 reform, the first programming period beginning in 1989 and lasted until 1993 and now we are facing the fifth period 2014-2020. In 2003, Funck and Pizzati argued in a report

1. Introducere

O trecere în revistă a literaturii de specialitate și a regulamentelor europene interne indică absența unui cadru conceptual pentru evaluarea globală a problemei referitoare la absorbția fondurilor structurale și de coeziune. Mai mult, subiectul gestionării fondurilor structurale și de coeziune este destul de rar descris în literatura de specialitate.

Putem aprecia că acest interes relativ scăzut din partea Comisiei Europene și a mediului academic pentru acest subiect, ar putea fi pus pe baza faptului că politica structurală a Uniunii Europene este un domeniu relativ nou, după reforma din 1988, prima perioadă de programare începând în anul 1989 și a durat până în 1993 și acum ne confruntăm cu cea de-a cincea perioadă

prepared for the World Bank, that only since the late 1990s Structural Funds had an efficiency oriented construction, and that the effects will materialize over time, this being an argument justifying optical authors on the fact that it is difficult to assess the impact of structural and cohesion funds over the long-term convergence.

The problem of absorption capacity of Structural and Cohesion funds is receiving a particular attention from both policy makers from the European Community, as well as the decision-makers at national level. Efficiency and minimizing the risk of shortcomings should be the decisive argument in the choice of options for the management and implementation of structural funds.

2. Theoretical aspects regarding the absorption capacity

The absorption of structural and cohesion funds was recognized as a primary concern in the implementation of EU cohesion policy. Many Member States have faced difficulties in terms of absorption of structural and cohesion funds from the union budget, especially at the beginning of the period of accession.

Reference literature that studies the absorption capacity can be grouped in two levels:

- macroeconomic analysis of the cohesion funds absorption, such as, for example, Herve/Holzmann (1997);

- different studies and reports evaluating the absorption capacity and published by the European Commission or by consultants working on the implementation of EU funds.

One of the first studies of the European Union which aimed to investigate, theoretical and empirical, the definition and the measurement of the problems of absorption was made in 1997 by Hervé and Holzmann, who demonstrated, based on the review and evaluation of literature and empirical evidence that there is a significant problem on the capacity of the regions and economically less developed countries to absorb financial transfers on large-scale amount. This study therefore examines the economic aspects of the problems of absorption of European funds, in general, and also trying to find empirical evidence on structural policies undertaken at Community level.

de programare 2014-2020. În anul 2003, Funck și Pizzati au afirmat, într-un raport elaborat pentru Banca Mondială, faptul că numai începând cu sfârșitul anilor 1990 fondurile structurale au avut o construcție orientată spre eficiență, iar faptul că efectele se vor materializa în timp, este un argument ce justifică optica autorilor cu privire la faptul că este dificil a evalua impactul fondurilor structurale și de coeziune asupra convergenței pe termen lung. Problema capacității de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune beneficiază de o atenție deosebită, atât din partea factorilor de decizie de la nivelul Comunității Europene, cât și din partea organelor de decizie de la nivel național. Eficiența și minimizarea riscurilor de neajunsuri trebuie să fie argumentul decisiv în alegerea opțiunilor pentru gestionarea și punerea în aplicare a fondurilor structurale.

2. Aspecte teoretice privind capacitatea de absorbție

Absorbția fondurilor structurale și de coeziune a fost recunoscută ca fiind o preocupare principală în punerea în aplicare a politicii de coeziune a Uniunii Europene. Multe state membre s-au confruntat cu dificultăți în ceea ce privește absorbția fondurilor structurale și de coeziune din bugetul unional, în special la începutul perioadei de după aderare.

Literatura de specialitate care studiază capacitatea de absorbție se poate grupa pe două paliere:

- analiza macroeconomică a absorbției fondurilor structurale și de coeziune, cum ar fi de exemplu Herve/Holzmann (1997);

- studii diferite de evaluare a absorbției și rapoartele întocmite și publicate de Comisia Europeană sau de către consultanți care lucrează în domeniul implementării fondurilor europene.

Unul dintre primele studii ale Uniunii Europene ce a vizat investigarea teoretică și empirică de definire și măsurare a problemelor de absorbție a fost făcută în 1997 de către Hervé și Holzmann, care, au demonstrat, pe baza revizuirii și evaluării literaturii de specialitate și a dovezilor empirice, că există o problemă semnificativă cu privire la capacitatea regiunilor sau țărilor mai puțin dezvoltate economic de a absorbi productiv transferuri financiare de mare amploare. Acest studiu, prin urmare, analizează aspectele economice ale problemelor de absorbție a fondurilor europene, în general, și, de asemenea,

Concerning the analysis carried out by the European Commission, there are materialized in a series of assessments and reports on the effects of structural policies in EU Member States and beyond the borders of the Community.

These evaluations and reports should highlight that the main objective of structural policy, represented by the economic and social cohesion and the real convergence between the Member States and their regions, it occurs as a result of implementing the policy for financial support. However, none of these reports aimed to analysis the progress of structural and cohesion funds implementation policy don't examines the problems of absorption capacity in Member States or in the candidate countries, with the exception of the third report on cohesion which has been prepared with several studies in which it was discussed, among others, issues of the absorption capacity of EU funds in Member States and into the candidate countries. A set of studies, following the request of the European Commission, was drafted in 2002 (NEI, 2002a, 2002b, 2002c). Based on the country studies (Ireland, Spain, Portugal, the Lander in eastern Germany) and sectorial studies (management, programming, implementation, monitoring and evaluation, financial management and control), was defined a set of key indicators, the reference criteria and the basic indicators for the candidate countries for effective management of structural and cohesion funds. In early 2003, the European Commission published the study, in which the key indicators described in them were tested in ten candidate countries from Central and Eastern Europe. Eight of the ten countries studied were expected to become members of the European Union in 2004 and the two remaining countries (Bulgaria and Romania) since 2006 (Papadopoulos, 2003, 2003a). The results show a surprisingly low level of administrative capacity for absorption of EU funds in eight new Member States. According to these studies, the ability to absorb structural funds and cohesion is low for both the candidate countries that has been excluded from membership in 2004, such as Bulgaria and Romania and for the CEE countries which became members of the European Union in May 2004. The most valuable document, which was used for the purpose of this project was the "Questionnaire on the negotiation Chapter 21 - Regional and

încearcă să găsească dovezi empirice în politicile structurale asumate la nivel comunitar În ceea ce privește analizele realizate la nivelul Comisiei Europene, acestea se materializează într-o serie de evaluări și rapoarte cu privire la consecințele politicilor structurale ale Uniunii Europene în statele membre și în afara granițelor comunitare.

Aceste evaluări și rapoarte ar trebui să evidențieze dacă obiectivul principal al politicii structurale, reprezentat de coeziunea economică și socială și convergență reală între statele membre și regiunile lor, are loc ca urmare a implementării politicii de sprijin financiar nerambursabil. Cu toate acestea, niciunul dintre aceste rapoarte ce vizează analiza progreselor înregistrate de implementarea politicii de finanțare prin fondurile structurale și de coeziune nu analizează problemele legate de capacitatea de absorbție în statele membre sau în țările candidate, cu excepția celui de al treilea raport privind coeziunea, unde au fost pregătite câteva studii în care a fost abordată, printre altele, problemele legate de capacitatea de absorbție a fondurilor europene la nivelul statelor membre și candidate. Un set de studii realizate ca urmare a solicitării Comisiei Europene a fost elaborat în 2002 (NEI, 2002a, 2002b, 2002c). Pe baza studiilor de țară (Irlanda, Spania, Portugalia, landurile din Germania de Est) și studiilor sectoriale (management, programare, implementare, monitorizare și evaluare, management financiar și control), au fost definite un set de indicatori-cheie, criteriile de referință și indicatori de bază pentru țările candidate pentru gestionarea eficientă a fondurilor structurale și de coeziune. La începutul anului 2003, Comisia Europeană a publicat aceste studii, în care indicatorii cheie descriși în acestea au fost testate în zece țări candidate din Europa Centrală și de Est. Opt din cele zece țări studiate erau de așteptat să devină membre ale Uniunii Europene din 2004 și cele două țări rămase (Bulgaria și România), după 2006 (Papadopoulos, 2003, 2003a). Rezultatele studiului arată un nivel surprinzător de slab al capacității administrative de absorbție al fondurilor europene în opt state membre noi. Conform acestor studii, capacitatea de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune este scăzută atât pentru țările candidate care au fost excluse de la aderarea în 2004, cum ar fi Bulgaria și România, cât și pentru țările ECE care au devenit state membre ale Uniunii Europene în mai 2004.

structural policy (see European Commission, 2003c, 2003c), in which the Commission has prepared a set of questions about the institutional arrangements needed to manage structural and cohesion funds and distributed them to the candidate countries.

OECD defines absorption capacity as a "accumulation of adequate information dissemination, capacity building in local government and civil society to design and implement development projects (OECD, 2006). The absorption capacity leads to a strong performance of European funds only if the economy, efficiency and effectiveness are taken fully into account (Sumpikova et.al, 2004). The absorption capacity is the extent to which a country is able to spend financial resources effectively through structural and cohesion funds, and is expressed as a percentage of the total allocation. In my opinion, the absorption capacity reflects the extent to which a Member State may use the nonrefundable financial resources allocated from the structural and cohesion funds in an efficient, effectively and economically manner. I also believe that the capacity to absorb nonrefundable financial resources represent a variable with a direct and very strong link in ensuring economic and social cohesion with the resources available from European funds.

Although, the absorption capacity is regarded as a parameter, in my opinion this is a variable, which change considerably from one Member State to another, depending on the evolution of the main macro and micro-economic indicators and other factors, being necessary to develop individual solutions specific to each state. The objective to absorb as much as possible of the non- refundable financial support raise continuous efforts coming from the Member States and from the local and regional government involvement in every stage of the process of accessing European funds.

Absorption capacity of structural and cohesion funds is a process that depends on a series of factors, among which the most important are:

- financial programs funding architecture (number of priorities, their content, managing authorities, intermediate bodies and final beneficiaries);

Documentul cel mai valoros, care a fost utilizat în scopul realizării acestui proiect este "Chestionarul cu privire la negocierea Capitolului 21 - Politica regională și structurală (a se vedea Comisia Europeană, 2003c, 2003c), în care Comisia a pregătit un set de întrebări cu privire la aranjamentele instituționale necesare pentru gestionarea fondurilor structurale și de coeziune și le-a distribuit țărilor candidate.

OCDE definește capacitatea de absorbție ca o "acumularea de diseminare a informației adecvate, consolidarea capacităților în guvernarea locală și societatea civilă pentru conceperea și punerea în aplicare a proiectelor de dezvoltare (OECD, 2006). Capacitatea de absorbție conduce la o performanță puternică a fondurilor europene numai în cazul în care economicitatea, eficiența și eficacitatea sunt luate în considerare în totalitate (Sumpikova et.al, 2004). Capacitatea de absorbție reprezintă măsura în care o țară este capabilă să cheltuiască în mod eficient resursele financiare alocate prin fondurile structurale și de coeziune, și este exprimată în procente din alocarea totală. În opinia mea, capacitatea de absorbție reflectă măsura în care un stat membru poate să utilizeze resursele financiare nerambursabile alocate din fondurile structurale și de coeziune într-un mod eficient, eficace și economic. De asemenea, consider că, capacitate de absorbție a resurselor financiare nerambursabile reprezintă o variabilă cu o legătură directă și foarte puternică în asigurarea coeziunii economice și sociale cu resursele disponibile din fondurile europene.

Deși este considerată ca fiind un parametru, în opinia mea, capacitatea de absorbție este o variabilă, aceasta modificându-se în mod considerabil de la un stat membru la altul în funcție de evoluția principalilor indicatori macro și microeconomici și a altor factori, fiind necesară elaborarea unor soluții individuale, specifice fiecărui stat. Astfel, obiectivul de a absorbi cât mai mult sprijin financiar nerambursabil suscită eforturi permanente din partea statelor membre și implicarea administrației locale și regionale în fiecare etapă a procesului de accesare al fondurilor europene.

Absorbția fondurilor structurale și de coeziune este un proces care depinde de o serie de factori, printre care cei mai importanți sunt:

- arhitectura programelor financiare de finanțare (numărul de priorități, conținutul lor,

- the level of commitment (funds allocated to projects by management authorities);
- payments to beneficiaries in various stages of implementation.

Given the definition of absorption capacity mentioned above, I believe that this is mainly influenced by the co-financing ability of the national budgets and beneficiaries of EU funds, by the EU norms and national legislation governing the European nonrefundable financial assistance, and the elements that define the management of the administrative authorities to implement projects benefiting from EU financial support.

The relationship between the absorption capacity of structural and cohesion funds and the regional economic situation is paradoxical, practice demonstrating that most disadvantaged countries or regions experiencing the greatest difficulties in absorbing these funds. The paradox is that they need, theoretically and practically, the largest financial support for restructuring their economies, because the most disadvantaged regions experience a lack of financial and human resources and an improper administrative support necessary for the proper implementation of EU nonrefundable funds that are available. The main explanation for this paradox refers, on the one hand, to the difficulties of the regional authorities to absorb EU nonrefundable funds because of the impossibility to support the co-funding, the lack of experience and qualifications in attracting European nonrefundable funds, to which are added also the bureaucratic procedures.

At the EU level, institutional factors are linked primarily with the European Commission: the transparency for the European nonrefundable funds allocation process, their consistency, the bureaucratic administration whose organizational skills can be affected by the lack of communication on vertical and the coordination on horizontal.

At national level, institutional factors are linked to the real structure of the economy, to the administrative capacity, the organizational structure of the states (federal versus unitary), and to the economic policies. Therefore, even under similar funds transfers (both in absolute size as in relative size), it is expected that the absorption capacity problems vary from country to country.

autoritățile de management, organismele intermediare și beneficiarii finali);

- nivelul de angajament (fonduri alocate pentru proiecte de către autoritățile de management);
- plățile către beneficiari, în diferitele stadii de implementare.

Având în vedere definiția capacității de absorbție menționată mai sus, consider că aceasta este influențată în principal de capacitatea de co-finanțare a bugetelor naționale și a beneficiarilor de fonduri europene, de pachetele legislative comunitare și naționale ce reglementează domeniul finanțării europene nerambursabile, și de elementele definitorii ale conducerii administrative a autorităților de implementare a proiectelor ce beneficiază de sprijin financiar comunitar.

Relația între capacitatea de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune și situația economică regională este una paradoxală, practica demonstrând că cele mai multe state sau regiuni defavorizate se confruntă cu cele mai mari dificultăți în absorbția acestor fonduri. Paradoxul constă în aceea că acestea au nevoie, teoretic și practic, de cel mai mare sprijin financiar pentru restructurarea economiilor lor, întrucât regiunile cele mai defavorizate și microregiunile nu dispun de resursele financiare și umane și nici de sprijinul administrativ necesar în vederea utilizării adecvate a fondurilor europene la care au acces. Principala explicație pentru acest paradox se referă, pe de o parte, la dificultățile autorităților regionale de a absorbi fonduri europene din cauza imposibilității susținerii co-finanțării, a lipsei de experiență și calificării în domeniul atragerii fondurilor europene, la care se adaugă și procedurile birocratice.

La nivelul Uniunii Europene, factorii instituționali sunt legați în primul rând de Comisia Europeană: transparența procesului de alocare de fonduri nerambursabile, consistența acestora, administrarea birocratică, a cărei capacitate de organizare poate fi afectată de lipsa de comunicare pe verticală și de coordonarea pe orizontală.

La nivel național, factorii instituționali sunt legați de structura reală a economiei, de capacitatea administrativă, de structura organizatorică a statelor (federal versus unitar), și de politicile economice promovate. Prin urmare, chiar și în condițiile transferurilor de fonduri

Other important determinants of absorption capacity of nonrefundable European funds refer`s to the programming, design and development of administrative capacity in the pre-adhesion period. According to the recommendations of the European Commission and with the instructions guide of best practices in EU countries, a golden rule has become clear, that a smaller number of institutions involved at various levels of management and programs (sectorial and regional) in new Member States provides a greater possibility of achieving higher rates of absorption of structural funds.

In terms of quality and availability of data on the absorption capacity of structural funds and cohesion, in their article, Mohl and Hagen (2010) notes that there are several reasons for these mixed results, including low quality of data on structural funds at regional level, a number of methodological issues and a time gap for up to five years before manifesting their impact. Katsaitis and Doulos (2009) highlighted as well the reasons for these differences, factors such as the large difference in national perspectives, different and constantly changing methodologies, selecting erroneous the test samples and analytical tools. Dall'erba and Le Gallo (2008) also states that in determining the significance of the European nonrefundable financial support on the economic and social growth rates can be seen only in the long term. At the same time, Crescenzi (2009) underlines that is conceptual difficult to extract the pure impact of structural funds on the background of internal and external shocks affecting the economy at the same time. Some comments quite interesting and different were found in Katsaitis and Doulos (2009) Šumpikova et al. (2007), Martin (2010) and Georgescu (2008). Katsaitis and Doulos (2009) noted that although it is expected that the structural and cohesion funds have a positive effect in stimulating economic growth and investment, these funds can be invested in projects that do not generate economic growth.

According Šumpikova et al. (2007), the absorption capacity is needed to make a maximum contribution to economic and social cohesion. If we consider that in order to achieve a maximum level of absorption of European funds is necessary, on the one hand, the absorption capacity of the institutional system

similare (atât ca mărime absolută, cât ca mărime relativă), este de așteptat ca problemele de absorbție să difere de la țară la alta.

Alți determinanți importanți ai capacității de absorbție se referă la programarea, construcția și dezvoltarea capacității administrative în perioada de pre-aderare. În conformitate cu recomandările Comisiei Europene și cu ghidul celor mai bune practici din țările Uniunii Europene, o regulă de aur a devenit evidentă, și anume că un număr mai mic de instituții implicate la diferite niveluri de management și de programe (sectoriale și regionale) în noile state membre oferă o mai mare posibilitate de atingere a unor rate mai mari de absorbție a fondurilor structurale.

În ceea ce privește calitatea și indisponibilitatea datelor cu privire la capacitatea de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, în articolul lor, Mohl și Hagen (2010) notează că există mai multe motive pentru aceste rezultate mixte, inclusiv calitatea scăzută a datelor cu privire la fondurile structurale la nivel regional, o serie de probleme metodologice și un decalaj de timp de până la cinci ani, înainte de manifestarea impactului acestora. Katsaitis și Doulos (2009) au subliniat ca și motive ale acestor decalaje factori cum ar fi diferența mare în perspectivele naționale, metodologii diferite și într-o continuă schimbare, selectarea eronată a eșantioanelor și a instrumentelor analitice. Dall'erba și Le Gallo (2008), de asemenea, afirmă că semnificația sprijinului financiar european pentru determinarea ratelor de creștere economică și socială poate fi observat doar pe termen lung. În același timp, Crescenzi (2009) subliniază că este conceptual greu a se extrage impactul pur al fondurilor structurale pe fondul unor șocuri interne și externe care afectează economia în același timp. Unele observații destul de interesante și diferite, au fost găsite în articole de Katsaitis și Doulos (2009), Šumpikova et al. (2007), Martin (2010) și Georgescu (2008). Katsaitis și Doulos (2009) notează că, chiar dacă se așteaptă ca fondurile structurale și de coeziune să aibă un efect favorabil în a stimula creșterea economică și a investițiilor, aceste fonduri pot fi investite în proiecte ce nu generează creștere economică. Šumpikova și colab. (2007) subliniază că țările au o capacitate limitată de a absorbi sprijin pentru investiții externe în mod efectiv și eficient. Martin (2010) definește capacitatea de absorbție și măsura în care un stat

created by the State to administer the funds in question and, on the other hand, the absorption capacity of the beneficiaries targeted by these funds, we might consider that there are two distinct characteristics, namely the absorption capacity of the supply (of funds) and the absorption capacity on the demand side.

On the demand side, the absorption capacity effectively means the real capacity of the project applicants to generate acceptable projects (eligible for funding).

The demand side of the absorption capacity can be determined by three main factors: macroeconomic absorption capacity (defined and measured through GDP, the transfer of European funds is limited to a maximum of 4% of GDP country), financial absorption capacity (the ability to co-finance approved projects and support programs and projects, to plan and guarantee national contributions in the multi-annual budgets and collect contributions from the partners involved in various programs and projects), administrative absorption capacity (capacity and competence of central, regional and local authorities to prepare programs and projects in a timely manner, to make necessary decisions, to ensure coordination between partners, to meet administrative requirements and reporting to fund and to finance and properly supervise the implementation of Community and national legislation, preventing the deficiencies that may arise).

In their articles Katsaitis and Doulos (2009) and Bahr (2008) points out that the effectiveness of regional policy depends essentially on the institutional environment in which it is implemented (national institutional environmental quality). According to the authors, the effectiveness of structural and cohesion funds depends on their investment: to lead to efficient use of European funds, they must be invested in a way that stimulates economic growth. Although structural funds should be invested, there is a reason that leads to an obvious question, namely whether they are used in a way that promotes economic growth indeed.

First, most of the structural and cohesion funds should be invested in predetermined projects that do not always ensure the promotion of economic growth, such as environmental projects. Secondly, while the co-financing

membru este în măsură să-și utilizeze în mod efectiv și eficient resursele financiare alocate din fondurile structurale și de coeziune.

Conform Šumpikova și colab. (2007), această capacitate de absorbție este necesară pentru a aduce o contribuție maximă la realizarea coeziunii economice și sociale. Dacă luăm în considerare faptul că pentru a se atinge un nivel maxim de absorbție a fondurilor europene este nevoie, pe de o parte, de o capacitate de absorbție din partea sistemului instituțional creat de un stat pentru a administra fondurile în cauză și, pe de altă parte, de capacitatea de absorbție din partea beneficiarilor cărora li se adresează aceste fonduri, am putea considera că este vorba de două caracteristici distincte, respectiv de capacitatea de absorbție din partea ofertei (de fonduri) și de capacitatea de absorbție din partea cererii.

Partea de cerere a capacității de absorbție poate fi determinată cu ajutorul a trei factori principali: capacitatea de absorbție macroeconomică (definită și măsurată în PIB, transferul de fonduri europene este limitat la un maxim de 4% din PIB-ul țării respective), capacitatea financiară de absorbție (capacitatea de a cofinanța proiectele aprobate și de a sprijini programele și proiectele, de a planifica și garanta contribuțiile naționale în bugetele multianuale și de a colecta aceste contribuții de la partenerii implicați în diverse programe sau proiecte), capacitatea administrativă de absorbție (capacitatea și competența autorităților centrale, regionale și locale de a pregăti programe și proiecte în timp util, de a lua decizii necesare pentru a asigura o coordonare între parteneri, pentru a face față cerințelor administrative și de raportare, pentru a finanța și a supraveghea în mod corespunzător punerea în aplicare a legislației comunitare și naționale, evitând neregulile ce pot apărea).

În articolele lor, Katsaitis și Doulos (2009), precum și Bahr (2008) subliniază faptul că eficiența politicii regionale depinde în mod esențial de mediul instituțional în care este pusă în aplicare (calitatea mediului instituțional național). Potrivit autorilor, eficacitatea utilizării fondurilor structurale și de coeziune depinde de investiția lor: pentru a conduce la o utilizare eficientă a fondurilor europene, acestea trebuie să fie investite într-un mod care stimulează creșterea economică. Deși fondurile structurale trebuie să fie investite, există un motiv care să conducă la o

requirement ensure that financial resources are actually invested, it can cause exclusion from public funding of other projects that need to be implemented.

The importance of capacity absorption issues and the effective absorption of structural and cohesion funds depends, in my opinion, largely on the institutional factors, both nationally and at EU level.

At EU level, institutional factors are largely bound by the European Commission and its services, which is expressed in particular through the transparency of the allocation of structural and cohesion funds and the coherence use of various financial funds. Bauer (2001) also highlights the influence of some typical administrative factors, such as overburdened management problem (lack of personnel, the frequent modification of the Community legislation, discrepancies between Community legislation and national law and the heavy settlement of them, etc.) and a lack of communication that reduces the organizational capacities of the Commission.

National institutional factors are linked to real structure of the economy, the administrative capacity, organizational structure of states (federal or central) and the promoted economic policies. The functionality and the performance in using European funds and the degree to which European funds are managed efficiently and effectively can be considered as a transfer variable depending on the absorption capacity both on the supply side and also on the demand one. The absorption capacity leads to a strong performance in the use of EU funds, if the economicity, efficiency and effectiveness are fully taken into account (Wright Nemeș 2003).

The issues concerning the impact of structural and cohesion funds and the absorption capacity has been addressed largely through econometric models and simulations to try to assess the GDP growth practically by analyzing two scenarios "with European funds" and "without European funds". The most often used models simulations are HERMIN model (Bradley, 2007) GIMF model (Allard, 2008) QUEST model (Varga Veld, 2010) and other derivative models applied particularly in certain countries.

Based on optimistic assumptions, these models estimate the positive effects of structural

întrebare evidentă, și anume dacă acestea sunt utilizate într-un mod care să promoveze într-adevăr o creștere economică.

În primul rând, de cele mai multe ori fondurile structurale și de coeziune trebuie să fie investite în proiecte prestabilite, care nu întodeauna asigură promovarea creșterii economice, cum ar fi proiectele de mediu. În al doilea rând, în timp ce cerința de co-finanțare asigură că resursele financiare sunt de fapt investite, aceasta poate provoca excluderea de la finanțarea din fondurile publice a altor proiecte ce sunt necesare a fi implementate.

Importanța problemelor privind capacitatea și absorbția efectivă a fondurilor structurale și de coeziune depinde, în opinia mea, în mare măsură de factorii instituționali, atât la nivel național, cât și la nivel comunitar.

La nivelul Uniunii Europene, factorii instituționali sunt în mare măsură legați de Comisia Europeană și serviciile sale, aceștia fiind exprimați, în special, prin transparența procesului de alocare a fondurilor structurale și coerența în utilizarea fondurilor financiare diferite. Bauer (2001) subliniază, de asemenea, influența unor factori tipici administrativi, cum ar fi: problema administrării suprasolicitate (lipsa personalului, modificarea frecventă a legislației comunitare, inadvertențe între legislația comunitară și cea națională și soluționarea greoaie a acestora, etc) și o lipsă a unei comunicări care reduce capacitățile organizatorice ale Comisiei.

Factorii instituționali la nivel național sunt legați de structura reală a economiei, capacitatea administrativă, structura organizatorică a statelor (federale sau centrale) și politicile economice promovate. Funcționarea și performanța utilizării fondurilor europene și măsura în care fondurile europene sunt gestionate în mod eficient și eficace, poate fi considerată ca o variabilă de transfer în funcție de capacitatea de absorbție, atât pe latura ofertei, cât și a cererii. Capacitatea de absorbție duce la o performanță puternică a autilizării fondurilor europene, dacă economicitatea, eficiența și eficacitatea sunt pe deplin luate în considerare (Wright și Nemeș 2003).

Problema privind impactul fondurilor structurale și de coeziune a fost abordată în mare parte prin modele econometrice și simulări în încercarea de a evalua creșterea PIB-ului, practic, prin analiza a două scenarii "cu fonduri europene"

and cohesion funds on economic growth. However, some authors have pointed out that the inconsistency of the results are mainly due to the complexity of the processes of economic growth and convergence (Barca, 2009). Other authors have shown that methodological problems encountered are very difficult to estimates cover only a potential impact that could be compromised but the capacity to absorb structural and cohesion funds (Marzinotto, 2012). Other authors have shown that methodological problems encountered are very difficult, the estimates covering only a potential impact that could be compromised however by the absorption capacity of structural and cohesion funds (Marzinotto, 2012).

A priority for governments that benefit from structural and cohesion funds is the improvement of the access system to them and the acceleration of EU funds absorption, to ensure a rapid infusion of capital into the economy in order to reduce the economic crisis, to facilitate essential investments at national, regional and local levels in order to avoid potential correction on the amount of Community financial funds for failure objectives.

The absorption capacity is actually translated by the rate of absorption. As for the rate of absorption, it can be calculated using two parameters, namely:

- the payments to beneficiaries on behalf of the European Union contribution in relation to the planned allocation for the multiannual financial framework and
- the amounts reimbursed by the Commission in relation to the planned allocation for the multiannual financial framework.

The absorption rate can be measured both in terms of the volume of domestic payments ("nationally absorption ") and in terms of funds received from the European Commission ("external absorption " or "effective absorption"). These two variables highlight the progress of implementation of the operational programs, and the difference between the two types of absorption rates reflect, in fact, one of the major problems of implementation of operational programs related to the slow pace of beneficiaries of grant contracts starts, runs subsequent contracts and requests reimbursement for the performed expenditure.

și "fără fonduri europene". Cele mai des utilizate simulări sunt modelul HERMIN (Bradley, 2007), modelul GIMF (Allard, 2008), modelul QUEST (Varga și Veld, 2010), dar și alte modele derivate, aplicate particular pe anumite țări. Bazate pe ipoteze optimiste, toate aceste modele estimează efecte pozitive ale fondurilor structurale și de coeziune asupra creșterii. Cu toate acestea, unii autori au atras atenția asupra faptului că inconsecvența rezultatelor se datorează în principal complexității proceselor de creștere economică și de convergență (Barca, 2009). Alți autori au arătat că problemele metodologice întâlnite sunt foarte dificile, estimările reprezentând doar un potențial impact care ar putea fi compromis însă de capacitatea de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune (Marzinotto, 2012).

O prioritate pentru guvernele statelor care beneficiază de fonduri structurale și de coeziune este îmbunătățirea sistemului de acces la acestea și accelerarea absorbției fondurilor europene, pentru a asigura o infuzie rapidă de capital în economie, în scopul de a reduce efectele crizei economice, pentru a facilita esențial investițiile la nivel național, regional și local și pentru a evita potențialele corecții cu privire la volumul ajutorului financiar comunitar ca urmare a neîndeplinirii obiectivelor asumate.

Capacitatea de absorbție este tradusă în mod practic prin rata de absorbție. În ceea ce privește rata de absorbție, aceasta se poate calcula utilizând doi indicatori, și anume:

- în funcție de plățile către beneficiari în contul contribuției Uniunii Europene în raport cu alocarea planificată pentru cadrul financiar multianual, și
- în funcție de sumele rambursate de la Comisia Europeană în raport cu alocarea planificată pentru cadrul financiar multianual.

Rata de absorbție poate fi cuantificată atât din punctul de vedere al volumului plăților interne („absorbția în plan național”), cât și din punctul de vedere al fondurilor primite de la Comisia Europeană („absorbția externă” sau „absorbția efectivă”). Aceste două variabile evidențiază ritmul implementării programelor operaționale, iar diferența dintre cele două tipuri de rate de absorbție reflectând, de fapt, una din problemele majore ale implementării programelor operaționale legate de ritmul lent în care beneficiarii contractelor de finanțare demarează,

3. Conclusions

At European level, concerns regarding absorption capacity (especially the capacity to absorb structural and cohesion funds for growth and poverty reduction), take into account the different types of constraints, namely: macroeconomic variables, institutional and political, managerial and technical. In terms of absorption capacity constraints are reviewed in short term and long-term, these necessitating the recognition of major disruptions in the development process itself. With regard to the constraints on short and long term, they refer to:

- raise of financial funds, which may have an impact on national competitiveness;
- volatility of financial support;
- inadequate public accounting and management systems;
- lack of infrastructure and appropriate equipment;
- uncoordinated donor intervention.

Long-term constraints relate to:

- public debt sustainability;
- major shortcomings of public institutions and the processes of developing and implementing public policies, inability to halt the loss of resources;
- dependency levels
- technical and managerial skills of civil servants
- cultural factors / social factors that determine the demand for services
- difficulties in adopting best practices.

Bibliography

1. Cace C., ș.a., Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives, Revista de cercetare și intervenție socială, 2009, vol. 27
2. Horvat A., Absorption problems in the EU Structural Funds, 2004, NARG Working Papers
3. Katsarova I., The (low) absorption of EU Structural Funds, Library of the European Parliament, 01/10/2013
4. Oprescu G., ș.a., Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România, Studii de impact III, Studiul nr. 1, Institutul European din România, 2006
5. Šumpikova, M.; Pavel, J.; Klazar, S. 2007. EU funds: absorption capacity and

derulează contractele subsecvente și solicită rambursarea cheltuielilor efectuate.

3. Concluzii

La nivel european, preocupările în ceea ce privește capacitatea de absorbție (în special capacitatea de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune pentru creșterea economică și reducerea sărăciei), au în vedere diferite tipuri de constrângeri, respectiv: variabile macroeconomice, instituționale și politice, manageriale și tehnice. În ceea ce privește capacitatea de absorbție, constrângerile sunt analizate pe termen scurt și pe termen lung, acestea necesitând recunoașterea unor perturbări majore în evoluția procesului ca atare. În ceea ce privește constrângerile pe termen scurt și mediu, acestea se referă la:

- creșterea fluxurilor de fonduri financiare, care poate avea un impact asupra competitivității țării;
 - volatilitatea sprijinului financiar;
 - sistemele publice inadecvate de contabilitate și gestiune;
 - lipsa infrastructurii și a echipamentelor adecvate;
 - intervenția necoordonată a donatorilor.
- Constrângerile pe termen lung se referă la:
- sustenabilitatea datoriei publice;
 - deficiențele majore ale instituțiilor publice în procesele de elaborare și implementare a politicilor publice, incapacitatea de a stopa pierderea de resurse;
 - abilități tehnice și manageriale ale funcționarilor publici;
 - factori culturali/sociali care determină cererea de servicii;
 - dificultăți în adoptarea bunelor practici privind implementarea proiectelor finanțate din fondurile structurale și de coeziune.

Bibliografie

1. Cace C., ș.a., Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives, Revista de cercetare și intervenție socială, 2009, vol. 27
2. Horvat A., Absorption problems in the EU Structural Funds, 2004, NARG Working Papers
3. Katsarova I., The (low) absorption of EU Structural Funds, Library of the European Parliament, 01/10/2013

effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic, in Benchmarking Regional Policy in Europe, Second International Conference

6. Zaman Gh., Georgescu G., Structural fund absorption: a new challenge for Romania?, Romanian Journal of Economic Forecasting, nr. 1/2009

4. Oprescu G., ș.a., Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România, Studii de impact III, Studiul nr. 1, Institutul European din România, 2006

5. Šumpikova, M.; Pavel, J.; Klazar, S. 2007. EU funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic, in Benchmarking Regional Policy in Europe, Second International Conference

6. Zaman Gh., Georgescu G., Structural fund absorption: a new challenge for Romania?, Romanian Journal of Economic Forecasting, nr. 1/2009.