

**Monica Marin**

**ABSORBȚIA FONDURILOR EUROPENE  
PENTRU COMUNELE DIN ROMÂNIA:  
ROLUL CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE**

**Lumen  
2015**

ABSORBȚIA FONDURILOR EUROPENE PENTRU  
COMUNELE DIN ROMÂNIA: ROLUL CAPACITĂȚII  
ADMINISTRATIVE

Monica MARIN

Copyright Editura Lumen, 2015

Iași, Țepeș Vodă, nr.2

Editura Lumen este acreditată CNCS

edituralumen@gmail.com

prlumen@gmail.com

www.edituralumen.ro

www.librariavirtuala.com

Redactor: Roxana Demetra STRATULAT

Design copertă: Roxana Demetra STRATULAT

Reproducerea oricărei părți din prezentul volum prin fotocopiere, scanare, multiplicare neautorizată, indiferent de mediul de transmitere, este interzisă.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**MARIN, MONICA**

**Absorbția fondurilor europene pentru comunele din**

**România / Monica Marin. - Iași : Lumen, 2015**

ISBN 978-973-166-410-1

339.96(4:498-22)

## Introducere:

de ce să studiem absorbția fondurilor europene pentru primăriile de comune din România?

Anul 2007. România intră în Uniunea Europeană și se pregătește plină de speranțe să acceseze fondurile europene. Raporturile de evaluare pre-aderare a capacității de absorbție a României indică deficiențe, dar concluzionează că, la nivel global, acestea ar putea fi depășite (Oprescu et al., 2006).

Anul 2012. România este pe ultimul loc din punct de vedere al absorbției fondurilor structurale între țările Uniunii Europene (Consiliul Fiscal, 2012: 43).<sup>2</sup> După cinci ani de la aderare, explicațiile eșecului sunt diverse, dar printre cele mai des întâlnite sunt: „birocrația”, lipsa de „capacitate” a beneficiarilor, salariile mici ale funcționarilor care gestionează fondurile europene, schimbările frecvente ale ghidurilor solicitantului sau procedurile greoaie de achiziții publice.

Majoritatea studiilor încearcă să explice ratele de absorbție scăzute din actuala perioadă de programare, fie la nivel de stat, fie la nivel de program operațional (Cace et al., 2009; Cace et al., 2011; Zaman, 2009; Morovan, 2010; World Bank, 2011, 2011a; Zaman, 2014).<sup>3</sup> Zona beneficiarilor sau a potențialilor aplicanți este mult mai puțin studiată (Stănculescu et al, 2009; Toth et al, 2010; IPP, 2012). În același timp,

---

<sup>2</sup> Rata de absorbție pentru România, la nivelul lunii martie 2012, era de 17,3% și include pre-finanțarea. (Consiliul Fiscal, 2012). Nu sunt luate însă în calcul fondurile din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul European pentru Pescuit (FEP). Pentru calcule comparative, vezi Capitolul 4, Rezultatele, secțiunea privind factorii de mediu.

<sup>3</sup> Fiecare program operațional beneficiază de rapoarte de evaluare intermediară (disponibile pe [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)), iar la nivelul fondurilor structurale s-a realizat o evaluare formativă (ACIS, 2010).

analizele se concentrează pe fondurile structurale, fără să ia în considerare fluxurile financiare importante din Programul Național de Dezvoltare Rurală. Studiul de față contribuie la dezvoltarea teoretică și empirică a temei absorbției fondurilor europene, prin concentrarea analizei la nivelul cererii de fonduri.

În rândul beneficiarilor există multiple exemple de succes. Anumite organizații non-guvernamentale accesează fonduri structurale însumate de peste 34 milioane euro<sup>4</sup>. Unele primării reușesc să implementeze proiecte de 130 milioane euro<sup>5</sup>, în timp ce alte primării nu atrag fonduri europene<sup>6</sup>. Unele au personal înalt calificat, altele „trebuie să dea șapte afară, ca să angajeze pe cineva la urbanism”. Unele participă la cursuri de instruire pe tema fondurilor europene, dar totuși „nimeni de la noi nu știe să scrie un proiect”. Această lucrare analizează disparitățile de absorbție la nivelul unui singur tip de organizație publică: primăria de comună din România.

În explicarea factorilor absorbției, lucrarea pornește de la următoarea întrebare: care este rolul capacității administrative în accesarea fondurilor europene de către autoritățile publice locale din România? Rezultă astfel o serie de întrebări succesive legate de: i) definirea și măsurarea capacității administrative; ii) definirea și măsurarea capacității de absorbție; iii) identificarea altor factori cu potențială influență asupra capacității de absorbție. Acestea reprezintă principalele obiective ale studiului. Pentru a focaliza cercetarea, analiza se concentrează

---

<sup>4</sup> Cazul unei organizații neguvernamentale care a obținut proiecte finanțate prin POSDRU a căror valoare însumată reprezintă 34,6 milioane euro, exemplu extras din Structural Consulting Group, 2014.

<sup>5</sup> Interviu Klaus Johannis, în suplimentul ziarului Bursa, iunie 2014, Reforma sistemului de absorbție al fondurilor europene. [http://www.bursa.ro/\\_pdf/publicatii/fe\\_2014/supliment\\_fe\\_2014.pdf](http://www.bursa.ro/_pdf/publicatii/fe_2014/supliment_fe_2014.pdf) (data accesării: 29 iunie 2014).

<sup>6</sup> Vezi Capitolul 4, Rezultatele.

pe comunele din România, ținând astfel sub control tipul teritoriului, aria urban/rural reprezentând în unele cazuri factor de eligibilitate pentru aplicațiile depuse spre finanțare din fonduri europene. Termenii de fonduri structurale și fonduri europene sunt utilizați intersanjabil pentru a desemna fondurile din programele operaționale dar și cele din Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) și Programul Operațional de Pescuit (POP). Lucrarea ia astfel în considerare volumul financiar important alocat spațiului rural din România. În același timp, problema capacității administrative este focalizată pe categoria de beneficiari publici care au probabil cel mai scăzut nivel de capacitate administrativă<sup>7</sup> (Stănculescu et al., 2009). Studiul contribuie indirect la explicarea sistemului de absorbție a fondurilor structurale, identificarea obstacolelor și a soluțiilor de îmbunătățire în viitoarea perioadă de programare.

Primul capitol introduce definirea absorbției fondurilor europene la nivelul comunelor pe baza celor doi termeni cheie implicați: primărie și absorbție. Sunt analizate caracteristicile primăriilor ca organizații publice și ale capacității de absorbție ca tipuri de eficacitate organizațională sau de resursă a primăriei.

A doua secțiune analizează factorii explicativi ai absorbției fondurilor europene, cu o diferențiere între factorii organizaționali și cei de mediu. Capacitatea administrativă ca tip de capacitate organizațională este introdusă în această parte a lucrării. Factorii de mediu sunt prezentați în relația organizație-mediu, pe baza alternativelor teoretice dezvoltate de teoria dependenței de resurse, a contingenței și teoriile instituționale.

---

<sup>7</sup> Date comparative cu primăriile din mediul urban.

Modelul de analiză și sursele de date sunt prezentate în Capitolul 3. Schema teoretică integrează conceptele prezentate în secțiunile anterioare într-o abordare sistemică a absorbției fondurilor europene. Sursele de date și operaționalizările principalelor concepte sunt prezentate în secțiunea Metodă și surse de date.

Analiza empirică este dezvoltată în Capitolul 4. Rezultatele cercetărilor cantitative și calitative sunt grupate în funcție de explicații ale succesului accesării fondurilor – rolurile capacității administrative, alături de cele ale primarului, parteneriatelor, firmelor de consultanță și ai factorilor de mediu, incluzând în această ultimă categorie și dezvoltarea comunei.

Ultimul capitol prezintă succint rezultatele studiului în termeni de câștigători ai competiției fondurilor structurale dar și în privința explicațiilor identificate pentru succesul absorbției fondurilor europene pentru comunele din România.

## Cap. 1.

### Ce înseamnă că o primărie absoarbe fonduri europene?

Capitolul analizează procesul de absorbție a fondurilor europene prin definirea termenilor cheie - primăria ca un tip de organizație publică<sup>8</sup> și absorbția ca un tip de eficacitate și/sau resursă organizațională. Este utilizată o abordare interdisciplinară, cu dezvoltări conceptuale ale capacității organizaționale din literatura administrației publice/managementului public și cea a fondurilor structurale.<sup>9</sup> Teoriile sociologiei organizaționale descriu relația organizație-mediu și largesc perspectiva absorbției de fonduri prin modelele de eficacitate organizațională.

Pentru perspectiva sociologică, Albrow (1997, apud Vlăsceanu, 2003: 51) subliniază abordarea asupra organizațiilor care urmărește modele explicative ale tipurilor și caracteristicilor organizaționale. Hoffman (2004: 10), subliniind abordările alternative și complementare, consideră că „sociologia organizațiilor va trece pentru a căuta și formula unele răspunsuri și noi probleme, de la o **descriere** a ceea ce sunt organizațiile, la o **înțelegere** a modului în care ele sunt create de oameni și, ulterior la o **analiză critică** a acestei creații

---

<sup>8</sup> Folosim intersanjabili termenii de unitate administrativ teritorială și primărie (inclusiv consiliul local), prin urmare în mod diferit de diferențele juridice reglementate de Legea administrației publice locale.

<sup>9</sup> Literatura fondurilor structurale s-a dezvoltat inițial în aria științelor economice. Perspectivele diferite asupra aceluiași obiect de studiu – organizația publică – au condus la nașterea și dezvoltarea a noi discipline. Acesta este cazul administrației publice, managementului public sau politicilor publice, dezvoltate la intersecția sociologiei cu științele politice. Granițele rămân însă difuze.

pentru a găsi căile posibile de **restructurare democrată** a organizațiilor”.<sup>10</sup> Date fiind multidimensionalitatea și diversitatea perspectivelor în științele sociale în general, suntem de acord cu o diferențiere în primul rând paradigmatică și nu disciplinară în studiul organizațiilor. Teoria organizațiilor reprezintă punctul central de ancorare teoretică. În același timp, lucrarea contribuie teoretic și empiric, în studiul mai multor discipline, sprijinind teza beneficiilor asociate unui dialog interdisciplinar cât mai coerent.

Considerând administrația publică ca parte a proceselor guvernamentale, administrația publică este considerată parte a științelor politice (Denhardt, 2004: 11). Din alte perspective, administrația publică este parte a teoriei organizaționale generale (organizațiile publice sunt similare organizațiilor private) și/sau un domeniu profesional distinct (administrația publică, asemenea medicinei, sau dreptului, folosește diferite perspective teoretice pentru a produce rezultate practice). “Administrația publică vizează o activitate *organizată* îndreptată spre furnizarea de servicii și aplicarea constrângerilor către indivizi și grupuri din societate” (Rosenbloom, 1993:138). Teoreticienii administrației publice consideră că scopul acestei științe este dezvoltarea unor modele de organizare sau administrare (Denhardt, 2004: 10).

Teoria organizațională este slab utilizată în studiul sectorului public. Începuturile definirii domeniului administrației publice au accentuat preponderent ideea de “organizație” (similară în special celor private) în detrimentul celei de “publică” (Vogel, 2014: 384). Dezvoltarea domeniului este asociată cu școlile de management (business), conducând la o prevalare a ideilor din economie și o centrare pe eficiență și rezultate (Christensen, 2007: 2). În același timp, studiile de

---

<sup>10</sup> Sublinierile în textul original.

administrație publică s-au „ghettoizat” în ultimele decenii, fiind deconectate de „mainstream-ul” cercetării organizaționale și focusate mai degrabă pe managementul constrângerilor din mediul organizațiilor publice decât pe îmbunătățirea performanței<sup>11</sup> (Kelman, 2007: 1). Similar, studiile de politici publice s-au dezvoltat în paralel cu cele de teorie organizațională (Bozeman, 2013).<sup>12</sup> În consecință, studiile de administrație publică sunt slab dezvoltate și la nivel metodologic, cu o bază empirică decuplată de metodele avansate de cercetare din sociologie, psihologie, etc. (Kelman, 2007: 4).

Managementul public își delimitează granițele în special în raport cu administrația publică, prin accentul pe rolul managerului, pe abilitățile și caracteristicile lui individuale, spre deosebire de studiul tradițional al instituțiilor administrative. Abordarea este predominant normativă, iar temele se centrează pe management și pe interacțiunea acestuia cu reguli, structuri, resurse și context în influența rezultatelor sau a impactului public (Addison, 2009: 7). Literatura administrației publice și a managementului public sunt utilizate pentru dezvoltările conceptuale ale termenilor de capacitate organizațională și administrativă și studiul relației dintre capacitatea administrativă și cea de absorbție. Din perspectiva managementului public capacitatea organizațională este similară capacității manageriale (Hou et al., 2003; O’Toole, Meier, 2010; Andrews, Boyne, 2010).

---

<sup>11</sup> Autorul citat exemplifică prin studiile pe corupție și folosirea inadecvată a puterii.

<sup>12</sup> Bozeman (2013: 175) identifică o teorie comună ambelor domenii de studiu, „dimensional publicness theory” utilă pentru influențarea reciprocă a studiilor dezvoltate în aceste două sectoare. În această abordare teoretică, conceptele de public și privat nu sunt dihotomii, ci dimensiuni, toate organizațiile (publice și private) fiind influențate de autorități politice și economice (Bozeman, 2013: 176).

## **1.1. Primăria ca un tip de organizație publică: nivele de analiză**

Organizațiile publice au o serie de caracteristici definitorii în contrast cu cele private: i) au lideri aleși prin vot popular; ii) sunt multifuncționale (probleme de control, reprezentativitate și participare, transparență, tratament egal, calitate a serviciilor, etc.) și iii) nu funcționează într-o piață liberă și competitivă (Christensen et al., 2007: 6).

În cadrul sectorului public, există diferențe majore între organizații. Caracteristicile de mai sus nu sunt aplicabile altor organizații cu care primăriile interacționează în managementul fondurilor structurale – cum sunt Autoritățile de Management din cadrul ministerelor sau organismele intermediare de la nivel regional sau județean. Conducătorii acestor din urmă instituții nu au lideri aleși prin vot popular și au fost schimbați odată cu schimbarea partidelor de la guvernare (Marin, 2011). În același timp însă, toate împărtășesc caracteristici comune: sunt organizații formale, stabilite pentru a servi interese colective și a furniza anumite servicii (Christensen et al., 2007: 9).<sup>13</sup>

Între sectoarele public, privat și non-profit, granițele sunt difuze. Organizațiile publice se situează din ce în ce mai mult în zona “gri”, mai degrabă în cadrul unei intersecții sectoriale. Mai mult decât atât, doctrina noului management public (NPM) accentuează similaritățile dintre managementul public și privat, promovând în același timp ideea de subcontractare a serviciilor publice către organizații private sau non-profit (Hood, 1995; Hughes, 2003). Aceste contururi imprecise se regăsesc și în literatură. Studiile actuale analizează definițiile capacității pentru organizațiile sectorului public

---

<sup>13</sup> Nu suntem de acord că împărtășesc și o altă caracteristică, specificată de aceiași autori (Christensen et al., 2007) și anume că au modele relativ stabile de comportament, resurse și recompense asociate.