

FONDURILE STRUCTURALE ÎN CONTEXTUL ACTUALEI CRIZE ECONOMICO – FINANCIARE MONDIALE

Oana TATU¹⁷¹

Rezumat

În actualul context economico-financiar afectat de criza economică mondială o importanță deosebită revine modului de utilizare a fondurilor publice, atât a celor naționale cât și a celor europene¹⁷². În măsura în care sunt corect orientate și dimensionate, acestea pot constitui un instrument important de redresare economică.

Cuvinte cheie: fonduri structurale, fonduri naționale, criză economico-financiară, accesare fonduri.

În contextul economic actual, grevat de o criză economico-financiară globală, economiile statelor membre ale Uniunii Europene se confruntă cu serioase dificultăți, atât în cadrul sistemului bancar cât și în economia reală. Impactul crizei financiare asupra economiei reale se resimte puternic, iar economia în ansamblul său este afectată de o încetinire substanțială a creșterii care lovește populația, întreprinderile și locurile de muncă.

Astfel de dificultăți afectează nu numai companiile fragile, dar și societățile solide, care se confruntă brusc cu o lipsă a creditelor. Această situație are impact negativ în special asupra IMM-urilor, care au în general dificultăți mai mari de accesare a finanțării comparativ cu societățile mari. Aceste dificultăți, nu numai că afectează grav situația economică a multor companii și a angajaților acestora pe termen scurt și mediu, dar pot avea și efecte negative pe termen lung, întrucât toate investițiile planificate ar putea fi întârziate sau chiar abandonate.

Fondurile naționale vs. fondurile europene

Atât alocările din fonduri europene cât și cele din fonduri naționale reprezintă măsuri financiare menite să sprijine anumite categorii de beneficiari și

de proiecte. Fondurile europene provin de la bugetul comunitar, în timp ce ajutoarele de stat, în sensul art.87 din Tratatul Comunităților Europene, sunt acordate din resurse ale statului, fiind afectat astfel bugetul consolidat național. Aceasta este una din rațiunile pentru care fondurile europene nu au fost considerate în trecut, potrivit jurisprudenței comunitare, ajutor de stat: „nefinanțarea din surse publice naționale”.

Odată cu schimbările legislative și procedurale survenite la nivel comunitar în domeniul fondurilor europene și ajutorului de stat, s-a conturat din ce în ce mai clar ideea că fondurile comunitare trebuie să fie utilizate într-o manieră compatibilă cu regulile de ajutor de stat. Potrivit dispozițiilor art.9 din Regulamentul CE 1083 / 2006, „Comisia și Statele Membre trebuie să se asigure că asistența acordată din fondurile comunitare este consistentă cu activitățile, politicile și prioritățile Comunității și complementare altor instrumente financiare ale Comunității”. Este absolut necesar să fie respectate regulile de ajutor de stat în acordarea fondurilor structurale și de coeziune având în vedere că Statele Membre au putere discreționară în acordarea și controlul acestor bani. Se urmărește astfel asigurarea îndeplinirii principiilor fundamentale ce stau la baza bunei funcționări a

¹⁷¹ Inspector de concurență, Direcția Autorizare Ajutor de Stat.

¹⁷² În contextul crizei economice actuale, Comisia Europeană a modificat reglementările aplicabile în domeniul ajutorului de stat, statuând reguli mai puțin restrictive în vederea beneficiarii de astfel de măsuri de sprijin financiar. Reglementarea comunitară aplicabilă este „Cadrul temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice”. Aceste prevederi se referă exclusiv la societățile comerciale afectate de criză, respectiv cele care au intrat în dificultate după 1 iulie 2008. Pentru societățile comerciale ce aveau probleme dinainte de 1 iulie se aplică, în continuare, legislația „normală”.

STRUCTURAL FUNDS IN THE CONTEXT OF THE PRESENT ECONOMIC- FINANCIAL CRISIS

Oana TATU¹⁷³

Abstract¹⁷⁴

Within the present economic-financial context affected by the global economic crisis, which propagated itself at world level, a special importance is given to the use of public funding, domestic as well as European¹⁷⁵. If corectly oriented and cuantified, they can represent an important instrument for economic recovery.

Keywords: *structural funds, national/domestic funds, economic-fianncial crisis, accessing funds.*

As specified above, in the present economic context, affected by an acute economic-financial crisis, the economies of the Member States of the European Union are confronted with serious difficulties within the banking system as well as in the real economy. The global impact of the financial crisis on the real economy is strongly felt and the economy on the whole is being affected by a significant slowness in growth, which hits the population, the undertakings and the jobs.

This type of difficulties, as the above-mentioned ones, affect not only the frail companies, but also the stronger ones, suddenly confronted with a lack of credit. This situation has a negative impact especially on the SMEs, which usually have greater difficulties when accessing funding, compared to the large undertakings. These difficulties not only affect in a serious manner the economic situation of many companies, but may also have negative long term effects, as all the planned investments could be delayed or even abandoned.

National funds vs. European funds

The grants from European funds as well as from domestic funds represent financial measures ment to support certain cathegories of beneficiaries and

projects. The European funds come from the Community budget, while the State aids, subject to art.87 in The EC Treaty, are being granted from State resources, affecting this way the national consolidated budget. This is one of the reasons for which the European funds were not considered to be State aids, in the past, according to the EC case-law:

„non-finance from national public sources".

Along with the legal and procedural changes occured at Community level in the European funds and State aid area, it was more and more clear that the Community funds must be used in a manned compatible with the State aid rules. In accordance with the provisions in art.9 of the EC Regulation 1083 / 2006, „the Commission and the Member States must insure themselves that the support granted from Community funds is in line with the Community activities, policies and priorities and complementary to other Community financial instruments". Taking into account that the State aid is part of the Community competition policy, it is absolutely necessary to be fulfilled the State aid ruleswhen granting structural and cohesion funds. This way, it is being insures that the European funds do not allow to a certain Member State to drift away from the fundamental principles base of a well

¹⁷³ Competition inspector, Directorate of State Aid Authorization.

¹⁷⁴ Translated into English by Oana Tatu.

¹⁷⁵ In the context of the present economic crisis, the European Commission has modified the regulations applicable in the State aid field, stipulating less restrictive rules on granting such financial support measures. The applicable European regulation is the "Temporary framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis". Those provisions are exclusively designated for the undertakings affected by the crisis, namely those which entered in difficulty after July the 1st, 2008. For those undertakings which already had problems before 1 of July, the „normal" legislation continues to apply.

pieței unice și neafectarea concurenței și a comerțului cu celelalte State Membre într-o măsură contrară interesului comun. Dacă fondurile comunitare sunt acordate selectiv favorizând un anumit agent economic sau un anumit sector de activitate creând astfel premisele distorsionării concurenței și comerțului cu Statele Membre, acestea intră în categoria ajutorului de stat.

Legislația în domeniul ajutorului de stat poate limita aplicarea procedurilor referitoare la fondurile europene în ceea ce privește domeniile eligibile pentru finanțate, costurile eligibile ale proiectelor, nivelul maxim al finanțării din surse publice, contribuția minimă a beneficiarilor, procedura de autorizare și implementare. De aceea, în cadrul fiecărui program operațional¹⁷⁶, autoritățile de management împreună cu Consiliul Concurenței au de a identifica ajutoarele de stat și de a lua măsuri pentru respectarea regulilor comunitare în domeniu, în vederea creării cadrului legal pentru accesarea de către agenții economici a fondurilor europene.

Domeniile eligibile

În ceea ce privește domeniile eligibile, există o oarecare similitudine între fondurile europene și ajutorul de stat.

Următoarele domenii pot fi finanțate din fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene și ajutor de stat: cercetare și dezvoltare tehnologică, informatizarea societății, transport, energie, protecția mediului înconjurător și prevenirea riscului, turism, cultură, regenerare urbană și rurală, companii și antreprenori, acces la locuri de muncă stabile, incluziune socială pentru persoane defavorizate, dezvoltarea capitalului uman, investiții în infrastructură socială, inclusiv cea de sănătate și educație și promovarea dezvoltării parteneriatului.

Deși, în principiu, ajutorul de stat se poate acorda în toate domeniile, totuși există reglementări specifice pentru fiecare tip de ajutor care exclude anumite sectoare din sfera lor de aplicare. De exemplu, reglementările privind ajutorul regional nu se aplică în sectorul cărbunelui, oțelului, pescuitului, producției primare a produselor agricole conținute de Anexa 1 a Tratatului CE, construcțiilor navale, ajutorului pentru export.

Costurile eligibile, nivelurile de finanțare

Costurile eligibile nu coincid în totalitate în cazul finanțărilor acordate din fondurile europene și a celor care implică ajutor de stat.

În cazul fondurilor europene, costurile eligibile pentru fiecare program operațional sunt stabilite de către Statele Membre. Ca regulă generală, nu pot fi eligibile pentru Fondul European pentru Dezvoltare Regională: dobânzile, achiziționarea de terenuri cu o valoare care depășește 10% din costurile totale eligibile ale proiectului, respectiv, închiderea centralelor nucleare, taxa pe valoare adăugată de recuperat. Pentru ajutor de stat, costurile eligibile diferă în funcție de tipul de ajutor de stat, respectiv obiectivul avut în vedere, și sunt stabilite la nivel comunitar, în regulamentele și instrucțiunile Comisiei Europene. Atunci când este necesară implementarea unor proiecte care implică în mare parte costuri neeligibile pe fonduri europene, se pot găsi modalități de finanțare a unora dintre acestea din ajutor de stat. Trebuie reținută o particularitate a cheltuielilor eligibile atunci când vorbim de fonduri structurale: în cazul în care proiectele finanțate sunt generatoare de venituri, cheltuielile eligibile se calculează prin deducerea valorii curente a venitului net obținut din costul investiției efectuate, pe perioada de referință. În calcularea cheltuielilor eligibile, autoritatea de management trebuie să țină cont de categoria proiectului, rata normală de profitabilitate așteptată pentru o astfel de investiție și perioada de referință corespunzătoare, aplicarea principiului poluatorul plătește, etc.

În ceea ce privește nivelul maxim al finanțării care poate fi acordată din surse comunitare/surse de stat, există plafoane diferite pentru fondurile europene și pentru ajutor de stat. La calculul intensității

¹⁷⁶ Programele Operaționale (PO) sunt documentele prin care se realizează implementarea acțiunilor strategice prevăzute în CSNR și implicit accesarea efectivă a Instrumentelor Structurale. Au fost elaborate șapte Programe Operaționale (PO), în cadrul Obiectivului „Convergență”.

functioning of the Unique market and to affect the competition and trade with the other Member States in a measure contrar to the common interest. Furthermore, at present it exists the opinion that when Community funds are granted selectively, favouring a certain undertaking or a certain activity sector and creating the premises for distorting the competition and the trade between the Member States, they are considered to be State aids, as the Member State has discretionary power and control on the money.

The legislation in the State aid field may limit the applicability of the procedures on the European funds as far as the areas eligible for financing, the eligible costs of the projects, the maximum level of the funding from public sources, the minimum contribution of the beneficiaries and the authorization and implementing procedure are concerned. Therefore, within each operational program¹⁷⁷, the management authorities, together with the Competition Council, have identified the State aids and took the necessary measures to comply with the Community rules in this field, in order to create the legal framework for accessing the European funds.

Eligible areas

As far as the eligible areas are concerned, there is a certain similarity between the European funds and the State aid.

The following areas may be financed from the European Union's structural and cohesion funds and State aid: research and technological development, introduction of information technology/IT endowment, transport, energy, environmental protection and risk prevention, tourism, culture, urban and country recovery, companies and entrepreneurship, access to stable jobs, social enclosure for the disabled persons, developing the human capital, investments in social infrastructure, including in health and education and promoting the development of the partnership.

Although, in principle, State aid can be granted in all areas, there still are specific regulations for each type of aid that exclude certain sectors from their applicability area. For example, the provisions on regional aid do not apply for the coal sector, steel, fishery, primary production of those agricultural products enclosed in the Annexa 1 to the EC Treaty, shipbuilding and aid for export.

Eligible costs, financing levels

The eligible costs aren't always the same for the financing from European funds as those from State aid.

In the case of European funds, the eligible costs for each operational program are being established by the Member States. As a general rule, cannot be eligible for the European Fund for Regional Development the following: interests, acquisition of land with a value exceeding 10% from the total eligible costs of the project, closure of nuclear powerplants, VAT to be recovered. For State aid, the eligible costs vary according to the type of State aid in question, namely the objective of the State aid, and are being established at Community level, by the European Commission's regulations and guidelines. When it is necessary to implement certain projects that involve mainly costs that are not eligible for European funds, can be found ways to finance some of them through State aid. A certain characteristic of the eligible costs must be kept in mind when talking about structural funds: if the projects financed are generating incomes, the eligible costs are calculated by deducing the current value of the net income obtained from the actual investment, during the reference time period. When calculating the eligible costs, the management authority must take into account the project's category, the normal profitability rate expected for this type of investment and the reference time period, the applicability of the principle the polluter pays, etc.

As far as the maximum level of financing that can be granted from Community/State resources is concerned, there are different thresholds for European funds and for State aid. When calculating the State aid intensity, it is taken into account the

¹⁷⁷ Operational Programs (PO) are those documents implementing the strategic actions provisioned in the CSNR and, implicitly, the actual access to the Structural Instruments. Seven Operational Programs were elaborated within the Objective „Convergence”.

ajutorului de stat se ia în calcul toată cheltuiala publică, inclusiv banii proveniți din fonduri europene, intensitate care se aplică pentru fiecare proiect individual, fie că e vorba de un ajutor de stat ad-hoc sau o alocare în cadrul unei scheme. Spre deosebire de regulile în domeniul ajutorului de stat, în cazul fondurilor europene, plafoanele maxime de finanțare se aplică pe total program operațional și nu pe fiecare axa prioritară sau pe fiecare proiect în parte. Din punct de vedere al cofinanțării fondurilor europene este de indicat ca această cofinanțare să se realizeze din ajutoare exceptate de la obligația notificării (ajutoare pentru IMM-uri, ajutoare regionale, ajutoare de minimis, etc) ce se acordă sub forma schemelor de ajutor de stat¹⁷⁸.

A fi sau a nu fi doar un contribuabil la bugetul european?

În linii mari, nu trebuie omis faptul că prin „fonduri structurale” spunem cofinanțare publică¹⁷⁹ și privată, adică participare din partea statului român cât și interes și contribuție din partea beneficiarilor, obiective realiste și mai puțin ambițioase în raport cu resursele umane și financiare existente, proceduri eficiente.

Dacă pentru proiecția bugetară 1988-1992 politica agricolă comună (PAC) absorbea 61 din total bugetul, până în 2013 dezvoltarea economică și creșterea competitivității economice va beneficia de 26, PAC având doar 31. Dincolo de aceste priorități și procente, trebuie avut în vedere următorul aspect: toate statele membre contribuie la bugetul european, având astfel două tipuri de state membre - net contribuabili (cum ar fi Germania care dă mai mult decât primește înapoi de la bugetul european) și net beneficiar (cum ar fi Franța care primește mai mult decât contribuie la bugetul European în ciuda drasticei reduceri a PAC, ea fiind principala beneficiară acestor fonduri).

Rămâne de văzut dacă prin proiectele avute în vedere cât și prin nivelul de absorbție al fondurilor europene, România **va fi sau nu va fi** un real beneficiar al fondurilor europene ori va rămâne și în continuare un contribuabil la bugetul european.

¹⁷⁸ Vezi site-ul Consiliului Concurenței : www.consiliulconcurenței.ro

¹⁷⁹ În acest context cofinanțarea fondurilor europene ar fi de preferat să se asigure din ajutoare exceptate de la obligația notificării la Comisia Europeană (ajutoare pentru IMM-uri, ajutoare regionale, ajutoare de minimis, etc).

whole public cost, including the money from European funds, intensity applied for each project on an individual basis, regardless if we are talking of an ad-hoc State aid or a grant within a scheme. Unlike the regulations in the State aid field, in the case of European funds the maximum financing thresholds are applied to the whole operational program and not to each priority axis or each project. From the point of view of co-financing European funds it is recommendable that this co-finance to be made from aids exempted from the obligation to notify (aids for SMEs, regional aids, de minimis aids, etc) granted as State aid schemes¹⁸⁰.

To be or not to be just a taxpayer to the European budget?

In whole, it must not be ommissible that when we say „*structural funds*” we also say public and private co-financing¹⁸¹, namely participation from the Romanian state and interest and contribution from the beneficiaries, realistic and less ambitious objectives in accordance with the human and financial existing resources, efficient procedures.

If in the budgetary forecast for 1988-1992 the Common Agricultural Policy (PAC) absorbed 61 from the total budget, until 2013 the economic development and the increase of the economic competitiveness shall benefit of 26, PAC having only 31. Beyond these priorities and percentage, it must be taken into account the following aspect: all Member States are contributing to the European budget, having from this point of view, two types of Member States - net contributors (as is Germany, which pays more than it receives from the European budget) and net beneficiaries (as it is France which received more than its contribution to the European budget, albeit the drastic reduction of PAC, France being the main beneficiary of these funds).

It remains to be seen if due to the projects in discussion and the level of absorption of the European funds, **Romania shall or shall not be** a real beneficiary of the European funds or it will remain a certain and continuous payer to the European budget.

¹⁸⁰ See the Romanian Competition Council's site : www.consiliulconcurentei.ro

¹⁸¹ In this context it would be better to ensure the co-financing of European funds from State aids exempted from the obligation to notify to the European Commission (State aids for SMEs, regional aids, de minimis, etc).