

Caseta 1. Evaluarea impactului fondurilor europene structurale și de coeziune asupra creșterii economice

Fondurile europene, surse de finanțare nerambursabilă din bugetul Uniunii Europene (UE), au ca obiective majore reducerea disparităților regionale și promovarea unei agriculturi sustenabile. Politica de coeziune este principala politică de investiții a UE, vizând cu precădere sprijinirea creării de locuri de muncă, a creșterii economice, dar și a dezvoltării durabile și a îmbunătățirii calității vieții.

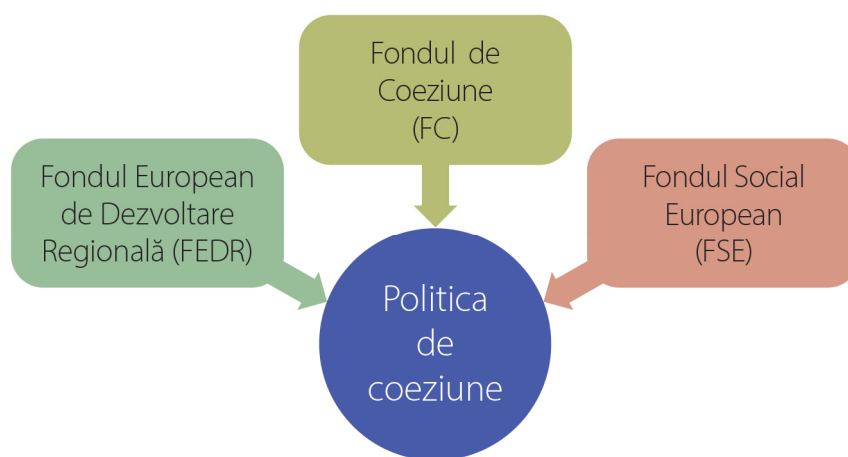


Figura A
Instrumentele politicii
de coeziune

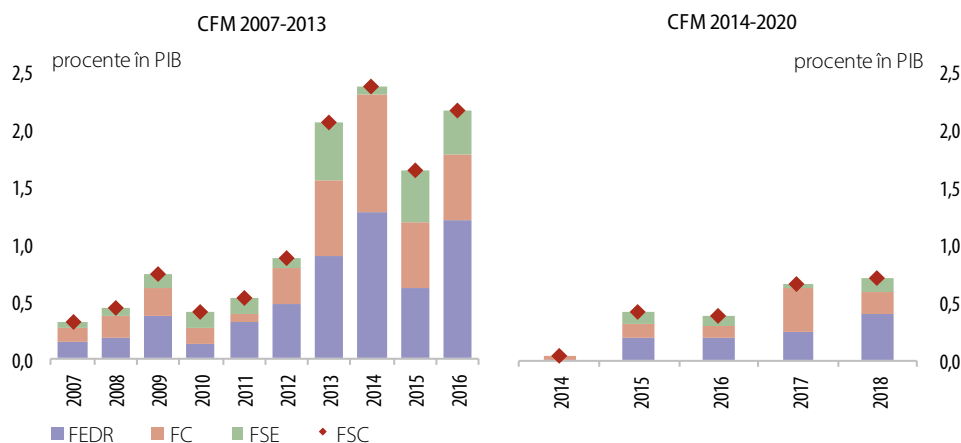
Sursa: Comisia Europeană

Obiectivele politicii de coeziune sunt realizate prin intermediul a trei fonduri principale (Figura A): Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul de Coeziune (FC) și Fondul Social European (FSE). FEDR finanțează investiții în sectoare cu scopul de a impulsiona creșterea economică (prin crearea de locuri de muncă și stimularea competitivității). Totodată, sunt vizate și proiecte de cooperare transfrontalieră. Se urmărește astfel consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul UE prin corectarea disparităților existente între regiunile acesteia. FC finanțează investiții în creștere sustenabilă din punct de vedere ecologic și al dezvoltării durabile. Nu în ultimul rând, FSE pune accentul pe îmbunătățirea oportunităților în materie de ocupare a forței de muncă și educație, în același timp sprijinind persoanele defavorizate care se confruntă cu riscul de sărăcie sau de excluziune socială.

Conform Balanței financiare nete, în perioada 2007-2018 România a beneficiat de fonduri europene structurale și de coeziune (FSC) în valoare de aproximativ 21,4 miliarde euro (incluzând și sumele oferite sub forma avansurilor), dintre care 17,3 miliarde euro sunt aferente cadrului financiar multianual (CFM) 2007-2013, iar 4,1 miliarde euro aferente CFM 2014-2020. Ca pondere în PIB, intrările anuale de FSC se înscriu pe o traiectorie ascendentă, pe măsură ce cadrul financiar multianual se apropie de final¹ (Grafic A). Absorbția relativ limitată a FSC în cadrul actualului CFM a survenit inclusiv în contextul întârzierii atât a îndeplinirii condiționalităților *ex ante*, cât și a acreditării autorităților de management².

¹ În cazul CFM 2007-2013, termenul de depunere a dosarelor aferente a fost extins până la finele anului 2015, ceea ce a condus la rambursări de fonduri inclusiv în anul 2017 (deși ne semnificative).

² Procesul de acreditare pentru autoritățile care gestionează Programul Operațional Infrastructură Mare (POIM), Programul Operațional Competitivitate (POC), Programul Operațional Regional 2014-2020 (POR) și Programul Operațional Capital Uman (POCU) a fost finalizat în august 2017, abia la mijlocul noului CFM.



Grafic A
Intrări de fonduri europene structurale și de coeziune în perioada 2007-2018

Sursa: MFP, Balanța financiară netă

Cea mai mare parte a studiilor existente cu privire la impactul transferurilor de natura fondurilor europene identifică un efect pozitiv și semnificativ asupra creșterii economice. Comisia Europeană (2016) concluzionează, analizând perioada 1994-2011, că FSC au avut un impact pozitiv asupra creșterii economice la nivelul regiunilor de dezvoltare. Fondul Monetar Internațional (FMI, 2017) confirmă acest rezultat pe un eșantion de țări din Europa Centrală, de Est și Sud-Est (engl. *Central, Eastern and Southeastern Europe* – CESEE). Becker, Egger și Ehrlich (2012) identifică un efect pozitiv al FSC asupra creșterii la nivelul regiunilor UE care au beneficiat pe parcursul CFM 1994-1999 și 2000-2006 de FSC de un nivel anual mediu în cadrul unui CFM de până la 1,3 la sută din PIB regional, însă menționează că în cazul regiunilor ale căror transferuri depășesc această limită, efectele FSC asupra creșterii economice devin ne semnificative. Farrell (2004) estimează, de asemenea, un impact favorabil al fondurilor structurale asupra creșterii economice regionale în Irlanda și Spania. Rezultate asemănătoare sunt obținute de către Lolos (2009) în cazul Greciei. Estimările făcute de Albuлесcu și Goyeau (2013) indică, pe de altă parte, un impact ne semnificativ al ratei de absorbție a fondurilor europene asupra creșterii economice a statelor UE.

În vederea cuantificării impactului fondurilor europene structurale și de coeziune asupra creșterii economice, în cadrul prezentei analize s-a utilizat un set de date *panel*, cu frecvență anuală, conținând 11 țări din CESEE, similar studiului FMI (2017). Țările incluse în analiză sunt: Bulgaria, Cehia, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria, iar perioada avută în vedere este cea cuprinsă între 2008 și 2017³. Alegerea unei baze de date *panel*, care să conțină atât variabilitate intertemporală, cât și intratemporală (i.e. între unitățile studiate, în cazul de față cele 11 state CESEE) este motivată de necesitatea extinderii perspectivei analizei pentru a conferi robustețe estimărilor. Pe lângă creșterea economică și dinamica FSC, modelul ia în considerare și impactul investițiilor publice și private, întrucât FSC și celelalte investiții din economie au potențialul de a exercita efecte similare asupra creșterii economice, acestea necesitând a fi dezagregate pentru a identifica doar efectul FSC. De asemenea, se ține cont de

³ Nu au fost utilizate date pentru anul 2018 deoarece variabilele aferente sectorului public utilizate în model nu au fost disponibile la data redactării textului.

posibilitatea ca aceste variabile să își manifeste efectele asupra creșterii economice cu o oarecare întârziere⁴. Ecuția estimată este de forma:

$$y_{i,t} = \alpha + \beta y_{i,t-1} + \sum_{j=0}^2 \gamma_j FSC_{i,t-j} + \sum_{j=0}^2 \delta_j z_{i,t-j} + \lambda_t + e_{i,t}$$

unde i reprezintă țara ($i = 1, \dots, 11$), iar t anii incluși în analiză, y reprezintă dinamica anuală a PIB real, FSC reprezintă dinamica (Δ) fondurilor europene structurale și de coeziune (fluxuri) exprimate ca pondere în PIB nominal, iar z surprinde variabilele de control (incluzând, în funcție de specificație, dinamica FBCF la nivel de economie, cea din sectorul administrației publice și, respectiv, de la nivelul sectorului privat, exprimate ca procent în PIB)⁵.

Variabilele explicative\ Variabila dependentă: Δ PIB real	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Δ PIB real (t-1)	0,32*** [0,04]	0,20** [0,08]	0,27*** [0,08]	0,29*** [0,04]	0,22*** [0,08]
Δ FSC	0,68*** [0,13]	0,41** [0,20]	0,60*** [0,08]	0,47*** [0,17]	0,41*** [0,10]
Δ FSC (t-1)	0,55*** [0,19]	0,25 [0,22]	0,43*** [0,16]	0,48** [0,24]	0,45*** [0,16]
Δ FSC (t-2)	0,85*** [0,27]	0,61*** [0,18]	0,68*** [0,14]	0,87*** [0,28]	0,72*** [0,17]
Δ FBCF – sector privat		0,42*** [0,13]	0,39*** [0,11]		
Δ FBCF – sector privat (t-1)		0,25** [0,12]	0,22* [0,13]		
Δ FBCF – sector privat (t-2)		-0,15 [0,09]	-0,17* [0,09]		
Δ FBCF – sector public		0,3 [0,22]		0,39* [0,24]	
Δ FBCF – sector public (t-1)		0,50* [0,26]		0,46 [0,31]	
Δ FBCF – sector public (t-2)		0,4 [0,27]		0,04 [0,33]	
Δ FBCF total					0,38** [0,15]
Δ FBCF total (t-1)					0,27** [0,11]
Δ FBCF total (t-2)					-0,08 [0,09]
Constantă	3,60*** [0,49]	1,86** [0,80]	4,03*** [0,56]	4,44*** [0,75]	2,03** [0,79]
Observații	77	77	77	77	77
Număr de țări	11	11	11	11	11

Tabel A
Rezultatele estimărilor privind impactul fondurilor europene structurale asupra creșterii economice

Erorile standard robuste sunt prezentate în paranteză.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Notă: Δ reprezintă dinamica unei anumite variabile.

Sursa: estimări BNR pe baza datelor Eurostat, Comisia Europeană (2019)

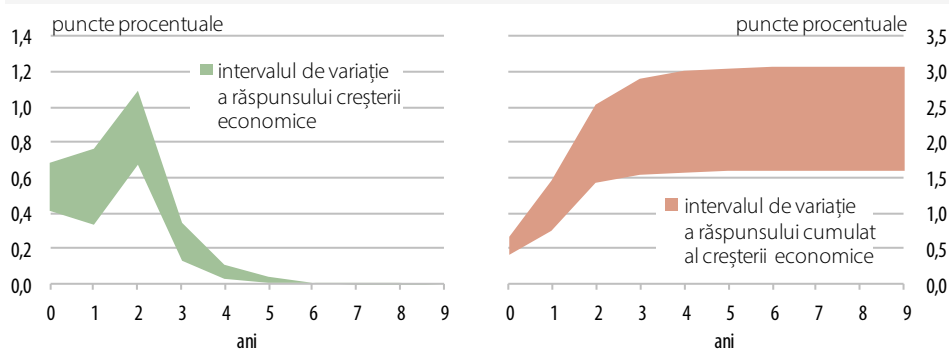
⁴ A fost utilizată o estimare de tipul *Arellano-Bond dynamic panel generalized method of moments* pentru a surprinde caracterul dinamic al modelului.

⁵ Deși ecuația include și efecte fixe specifice fiecărei țări, acestea sunt eliminate odată ce sunt exprimate variabilele explicative ca dinamică/diferențe (engl. *first-differences*). Această ajustare este necesară pentru a corecta problema corelației dintre variabilele explicative și efectele fixe. Pentru a lua în considerare caracteristicile particulare fiecărui an, au fost incluse efecte fixe de timp (engl. *time fixed effects*, λ_t).

Tabelul A prezintă rezultatele diferitelor specificații ale modelului descris. Astfel, impactul contemporan asupra creșterii economice al majorării cu 1 punct procentual a fluxurilor fondurilor europene structurale și de coeziune, exprimate ca procent în PIB, este cuprins în intervalul (0,4; 0,7) puncte procentuale⁶. În ceea ce privește impactul pe termen mediu (trei ani), acesta este evaluat a se plasa în intervalul (1,6; 3,0) puncte procentuale.

În general, coeficienții aferenți fondurilor europene structurale și de coeziune sunt semnificativi din punct de vedere statistic, iar faptul că FSC influențează creșterea economică atât contemporan, cât și pe termen mediu este în linie cu evidențele empirice ale FMI (2017), reflectând astfel caracterul multianual al multor proiecte finanțate prin aceste resurse (i.e. în infrastructură, mediu etc.).

Pornind de la ecuația estimată anterior, Graficul B arată intervalul de variație⁷ a răspunsului creșterii economice la o majorare cu 1 punct procentual a fluxurilor FSC exprimate ca pondere în PIB, atât pentru fiecare an, cât și cumulată (pe termen mediu). Impactul maxim se manifestă după doi ani de la momentul creșterii atragerilor de FSC⁸.



Notă: Fluxurile de fonduri europene structurale și de coeziune sunt exprimate ca pondere în PIB, iar șocul are o magnitudine de 1 punct procentual. Axa orizontală arată numărul anilor ulteriori șocului, care are loc la momentul t=0. Axa verticală indică intervalul de variație (conform celor 5 modele din Tabelul A) a răspunsului creșterii economice. Intervalul este evaluat atât pentru fiecare an (stânga), cât și cumulată (dreapta).

Sursa: Estimări BNR pe baza datelor Eurostat, Comisia Europeană (2019)

Grafic B
Intervalul de variație a
răspunsului creșterii economice

Îmbunătățirea continuă a absorbției fondurilor europene rămâne o direcție de acțiune extrem de importantă având în vedere politica comună a statelor membre – transformarea UE într-o economie bazată pe creștere inteligentă, durabilă și propice incluziunii. Impactul favorabil al fondurilor UE asupra creșterii economice vizează un interval mai lung de timp⁹, în linie cu faptul că multe dintre proiectele finanțate sunt implementate într-un cadru multianual. În plus, programele dedicate acumulărilor de capital fizic și dezvoltării celui uman reprezintă piloni ai creșterii potențialului economiei. În cazul majorării fluxurilor fondurilor structurale și de coeziune cu 1 punct procentual din PIB, evidențele empirice indică un efect:

- (i) contemporan asupra creșterii economice de până la 0,7 puncte procentuale și
- (ii) unul pe termen mediu de până la 3 puncte procentuale. În aceste circumstanțe,

⁶ Media fluxurilor fondurilor europene structurale și de coeziune (exprimate ca procent în PIB) pentru toate țările incluse în analiză, pentru perioada 2008-2017, este redusă, de doar 0,17 puncte procentuale.

⁷ Aferent celor cinci specificații din Tabelul A.

⁸ Cuantificarea impactului multianual este condiționată de specificațiile tehnice ale modelului (numărul de lag-uri incluse, dată fiind dimensiunea temporală a setului de date).

⁹ Rezultatele sunt robuste în toate cele cinci specificații estimate.

este necesară implementarea unui mix adecvat de măsuri care să îmbunătățească procesul de selecție a proiectelor, evaluarea acestora, precum și coordonarea cu autoritățile locale și cu cele ale UE.

Referințe

Albulescu, C., Goyeau, D. – „EU Funds Absorption Rate and the Economic Growth”, *Timisoara Journal of Economics and Business*, 6 (20), 2013, pp. 153-170

Becker, S. O., Egger, P. H., Von Ehrlich, M. – „Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy”, *European Economic Review*, 56(4), 2012, pp. 648-668

Comisia Europeană – „Introducere în Politica de Coeziune a UE 2014-2020” (prezentare), disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_ro.pdf, 2014

Comisia Europeană – „Measuring the Impact of Structural and Cohesion Funds Using Regression Discontinuity Design in EU27 in the Period 1994-2011”, *Final Technical Report, ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, Focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, 2016

Farrell, M. – „Regional Integration and Cohesion – Lessons from Spain and Ireland in the EU”, *Journal of Asian Economics*, 14(6), 2004, pp. 927-946

Fondul Monetar Internațional – „Central, Eastern, and Southeastern Europe A Broadening Recovery”, *Regional Economic Issues*, May 2017

Lolos, S. E. – „The Effect of EU Structural Funds on Regional Growth: Assessing the Evidence from Greece, 1990-2005”, *Economic Change and Restructuring*, 42(3), 2009, pp. 211-228