

VIITORUL CADRU FINANCIAR MULTIANUAL

Adaptarea politicii de coeziune pentru
a răspunde noilor provocări



Viitorul cadru financiar multianual. Adaptarea politicii de coeziune pentru a răspunde noilor provocări

București, August 2025

Working Paper nr. 56

Institutul European din România

Bd. Regina Elisabeta nr. 7 - 9, București, România

Tel: (4021) 314 26 96

E-mail: ier@ier.gov.ro; Website: www.ier.gov.ro

Coordonatori:

Oana-Mihaela MOCANU, Director General

Iohana-Georgia BURCEA, Expert, Compartimentul Studii

Editori:

Eliza VAȘ, Expert, Coordonator Compartimentul Studii

Mihaela-Adriana PĂDUREANU, Expert, Compartimentul Studii

Ioana-Elena BĂDESCU-SECU, Expert, Compartimentul Studii

ISSN online: 1841-4281

© Institutul European din România, 2025

Opiniile prezentate aparțin autorilor și nu reprezintă poziția oficială a niciunei instituții afiliate sau poziția Institutului European din România.

Cuprins

Cuvânt înainte	5
Oana-Mihaela MOCANU	
Sinteză.....	6
Iohana-Georgia BURCEA	
Un buget prea mic pentru o Europă prea ambițioasă? Noua propunere financiară a Comisiei Europene pentru perioada 2028 -2034, între viziuni strategice și constrângeri bugetare	9
Gabriela DRĂGAN	
Noul cadru financiar multianual 2028-2034: adaptarea politicii de coeziune la noile provocări și posibile scenarii pentru România.....	11
Gabriela MIHAILOVICI	
Cum fuge România de ea însăși cu fonduri europene	14
Adelina DABU	
Viitorul CFM va trebui să consolideze parteneriatul și să pregătească revizuirea acestui principiu	16
Florian MARIN	
Matematica politicii de coeziune: Cum devenim mai puternici împreună?19	
Francesca CRISTEA	
Schimbări în guvernanta viitorului buget multianual european.....	22
Ella KALLAI	
Politica de coeziune, competitivitate și apărare.....	25
Laurian LUNGU	
Transformarea digitală europeană în era competitivității economice. Viitorul transformării digitale din perspectiva noului buget european	28
Mirela MĂRCUȚ	
Uniunea Europeană și noua ordine economică	31
Silviu CERNA	
Propunerea Comisiei Europene pentru viitorul CFM și impactul asupra agriculturii și dezvoltării rurale în România. De la cooperare loială la uniformizare?	34
Aurelia-Ioana CHEREJI	
Negocierea politicii de coeziune necesită contribuții din partea actorilor cu viziuni diferite asupra dezvoltării și investițiilor la nivel național	39
Melania-Gabriela CIOT	
Schimbarea de paradigmă în politica europeană de coeziune, între necesitate și riscuri strategice.....	41
Gabriela PASCARIU	
Comasarea politicilor tradiționale în viitorul CFM	45
Gabriela PRELIPCEAN	

Importanța menținerii unui buget separat pentru politica de coeziune ..47

Daniela ANTONESCU

În loc de concluzii...

Politica de coeziune. Cum a evoluat teoria schimbării pentru a pregăti viitorul programării financiare?49

Eliza VAȘ

Cuvânt înainte



Oana-Mihaela MOCANU

Director General al Institutului European din România

Prezentul raport colectiv aduce o contribuție importantă în dezbaterile privind adaptarea politicii de coeziune pentru a răspunde provocărilor emergente. Pornind de la prezentarea propunerii Comisiei Europene pentru viitorul cadru financiar multianual (CFM) post-2027 pe data de 16 iulie 2025, Institutul European din România (IER) a invitat mai mulți specialiști cu experiență relevantă în domeniu, din toată țara, pentru a-și expune viziunea pe această temă.

Coeziunea, politică tradițională a UE, alături de politica agricolă comună (PAC), reprezintă principalul pilon de investiții din cadrul CFM, fiind menită să reducă disparitățile sociale și economice la nivelul UE. Ultimii ani au adus provocări neașteptate pentru blocul comunitar, ceea ce face necesară o regândire a bugetului pentru a acomoda noile priorități. Astfel, politica de coeziune va trece la rândul său prin anumite schimbări, în vederea adaptării sale la noul context geopolitic. Având în vedere că urmează doi ani de negocieri intense, ce vor determina parcursul bugetar al Uniunii Europene (UE), IER și-a propus să reunească idei, perspective și interpretări diverse, cu scopul de a contura o imagine cât mai nuanțată asupra politicii de coeziune și a direcțiilor sale viitoare. În acest mod, IER își propune să participe activ la conturarea dezbaterii publice pe această temă deosebit de importantă și actuală. În cadrul acestui proiect au participat specialiști din București, Cluj, Iași, Oradea, Suceava și Timișoara, din instituții de învățământ superior, instituții publice, grupuri de reflecție, sindicate și mediul de afaceri.

Materialele de tip *raport colectiv* au devenit o tradiție a IER, în fiecare an reunind un număr important de contribuții ale unor voci importante din domeniu, atât din România, cât și din alte state, în funcție de temă. Eforturile noastre s-au îndreptat spre acoperirea unui număr cât mai variat de subiecte relevante, printre care cooperarea dintre UE, Asia Centrală și Caucazul de Sud, oportunitățile și provocările din regiunea Mării Negre, Inițiativa celor Trei Mări sau cooperarea UE-Uniunea Africană. Toate aceste lucrări sunt disponibile pe [site-ul](#) IER.

Doresc să îmi exprim recunoștința față de toți autorii care au contribuit la realizarea acestui material prin analize valoroase pe tema politicii de coeziune. De asemenea, un gând special de mulțumire se îndreaptă către colegii mei - Florentina COSTACHE și Mihai SEBE - pentru inițiativă și ajutorul oferit în organizarea acestui proiect, precum și colegelor din cadrul Compartimentului Studii care s-au implicat în acest demers.

Sinteză



Iohana-Georgia BURCEA

*Expert, Compartimentul Studii, Serviciul Afaceri Europene,
Institutul European din România*

În cursul acestui an încep negocierile pentru **viitorul cadru financiar multianual (CFM) 2028-2034**, acestea urmând să dureze aproximativ doi ani. Astfel, pe data de 16 iulie a.c., **Comisia Europeană a prezentat propunerea sa pentru viitorul CFM**, ce va sta la baza negocierilor ulterioare între statele membre. Pornind de la această premisă, Institutul European din România (IER) a elaborat un raport colectiv care discută tema **viitorului CFM și a adaptării politicii de coeziune (PC) pentru a răspunde noilor provocări și realități geopolitice**. Volatilitatea mediului de securitate și tensiunile externe determină statele membre să acorde o atenție sporită **sectorului de apărare și securitate**, acestea urmând să fie integrate și în viitorul buget. Apare întrebarea: „**Ce se va întâmpla cu politica de coeziune?**”, în contextul în care sunt necesare fonduri suplimentare pentru includerea acestor două noi priorități și, totodată, se pune tot mai mult accent pe **creșterea competitivității**.

[Evaluarea intermediară a politicii de coeziune](#), din aprilie 2025, a permis statelor membre să redirecționeze o parte din fondurile alocate politicii de coeziune către **investiții în apărare, autonomie strategică, competitivitate**, precum și alte obiective, ținând cont de faptul că actualul CFM a fost negociat și stabilit înaintea acestei succesiuni de crize și incertitudini. Comisia Europeană a propus modificarea Regulamentelor [\(UE\) 2021/1056](#) și [\(UE\) 2021/1058](#) în vederea creșterii gradului de adaptare pentru a răspunde noilor provocări și a introducerii unei **flexibilități** sporite pentru ca fondurile necesare să poată fi mobilizate rapid.

PC a fost gândită pentru a **reduce decalajele de dezvoltare** dintre regiuni și pentru a consolida coeziunea economică și socială la nivelul UE, reflectând [Articolul 174](#) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Pentru **România**, politica de coeziune a contribuit semnificativ la dezvoltarea țării și la reducerea disparităților. Rezultatele acesteia s-au reflectat în mai multe domenii, precum **reducerea sărăciei, programe de sănătate, incluziune socială, transport, educație sau ocuparea forței de muncă**. Din 2007 până în martie 2024, România a accesat o sumă în valoare de 95 468,22 miliarde EUR de la bugetul UE, contribuind, la rândul său, cu 30 327,49 miliarde EUR, conform unui [raport al Ministerului de Finanțe](#) din martie 2024.

Cu toate acestea, decalajele dintre anumite județe ale României persistă, astfel că fondurile de coeziune rămân un **instrument esențial**. De altfel, [Programul de Guvernare pentru 2025-2028](#) face referire la prioritățile României pentru negocierile din următorul exercițiu financiar și subliniază importanța coeziunii, susținând **alocarea unei treimi din CFM** pentru aceasta, atrăgând totodată atenția asupra **convergenței economice, sociale și teritoriale**, dar și asupra **competitivității**.

Contributorii prezentului raport colectiv au privit PC și propunerea Comisiei Europene pentru viitorul CFM din mai multe perspective. Au fost evaluate provocările pe acest plan, oportunitățile și au fost transmise, de asemenea, și o serie de recomandări privind următorul exercițiu financiar.

O temă regăsită în mai multe contribuții este privitoare la schimbarea principală în viitorul CFM, și anume **comasarea fondurilor pentru PC și politica agricolă comună (PAC)**. Cele două politici reprezintă piloni fundamentali ai construcției europene, cu o legitimitate deja câștigată atât în percepția publicului, cât și prin tratatele UE. Menținerea unor bugete separate ar asigura **claritate și transparență** în implementare, cele două având **obiective distincte, mecanisme adaptate și o expertiză instituțională specifică**. De asemenea, în cazul comasării, accesarea fondurilor ar fi mai dificilă și ar putea crea premisele unei **competiții** între fermieri și beneficiarii PC, pentru aceleași fonduri, cu efecte vizibile la nivel regional. Cu privire la PAC, viitoarele **Planuri de Parteneriat Național și Regional (PPNR)** ar putea duce la o **renașionalizare** a politicii, puterea de decizie fiind mutată către state.

Au fost aduse argumente și în sprijinul fuzionării bugetelor, întrucât statele membre ar avea o **libertate mai mare în gestionarea și distribuirea fondurilor** către prioritățile existente. Astfel, într-un cadru comun, resursele ar putea fi **mutate rapid** între agricultură și coeziune în funcție de nevoile emergente. Simplificarea documentelor și reducerea programelor de finanțare ar aduce, de asemenea, mai multă claritate și ar reduce semnificativ birocrăția.

Flexibilizarea și simplificarea viitorului CFM au fost, de asemenea, teme discutate. În actualul CFM, UE s-a confruntat cu două crize majore și anume pandemia de COVID-19 și redresarea post-pandemie, și începerea războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei. Aceste evenimente au atras atenția asupra necesității de a **flexibiliza bugetul**, astfel încât să se poată adapta mai ușor în fața noilor provocări. Totodată, un buget mai flexibil ar putea sprijini **creșterea competitivității**, prin redirectionarea fondurilor către **noi tehnologii, inovare și cercetare**.

Cu privire la creșterea **alocării bugetare pentru securitate și apărare**, s-a discutat și despre oportunitățile apărute. Coordonarea cu politica de coeziune poate transforma regiunile europene în spații mai **reziliente, inovative și atractive pentru investiții**, consolidând astfel competitivitatea UE pe termen lung. Cercetarea și



dezvoltarea unor tehnologii în acest domeniu pot avea și **aplicabilitate civilă**, care ar putea crește **productivitatea și performanța** în alte sectoare. Totodată, ar putea sprijini **crearea de locuri de muncă și de expertiză** chiar și în regiuni mai puțin dezvoltate.

O altă temă discutată în cadrul raportului a fost **transformarea digitală**, care ocupă un loc important în viitorul buget atât prin **Fondul european pentru competitivitate (FC)**, cât și prin **PPNR-uri**. FC a fost gândit pentru a sprijini competitivitatea UE în sectorul digital prin **inteligența artificială (IA)**, **inovație, cercetare, digitalizare și securitate cibernetică**. În același timp, viitoare PPNR-uri ar urma să fie dezvoltate, astfel încât să sprijine transformarea digitală a statelor membre.

Autorii raportului au transmis că România trebuie să fie pregătită pentru următoarele negocieri și să își stabilească o **poziție strategică**. Schimbările apărute la nivelul UE pot reprezenta o **oportunitate** pentru România de a-și **redefini interesul național**, dar și de a **contribui la procesul de transformare a Uniunii** într-un actor competitiv, inovator și relevant geopolitic. Acest lucru ar consolida poziția României la nivelul UE, devenind un pilon important în interiorul Uniunii și la nivel regional.

Înainte de toate acestea, însă, decidenții naționali trebuie să facă o analiză obiectivă asupra lucrurilor ce pot fi îmbunătățite - **capacitatea administrativă, reducerea birocrăției, coerența politică și atragerea investițiilor private**.

Un buget prea mic pentru o Europă prea ambițioasă? Noua propunere financiară a Comisiei Europene pentru perioada 2028 -2034, între viziuni strategice și constrângeri bugetare



Gabriela DRĂGAN

*Prof. univ. dr. în cadrul Facultății de Relații Economice
Internaționale, Academia de Studii Economice din București*

Publicarea noii propuneri de buget a Comisiei Europene pentru perioada 2028-2034 anunță începutul a doi ani de negocieri intense, care vor fi marcate de viziuni strategice diferite, presiuni geopolitice fără precedent, dar și de constrângeri legale. În acest nou context internațional, în care Uniunea Europeană încearcă să-și redefinească rolul global și să-și consolideze autonomia strategică, Comisia propune un cadru financiar multianual (CFM) de aproximativ 2 000 de miliarde EUR, echivalent cu 1,26% din venitul național brut (VNB) al Uniunii ([Comisia Europeană, 2025](#)). Este un buget ambițios în termeni absoluți, dar care, în termeni relativi, rămâne inferior nivelului combinat al actualului CFM (2021-2027), care include și instrumentul excepțional NextGenerationEU (NGEU), cele două componente însumând aproximativ 2 018 miliarde EUR (1,88% din VNB).

Experiența ultimelor cadre financiare ne arată că, între propunerea Comisiei și forma finală negociată de Consiliu și de Parlament apar, de regulă, ajustări în minus - ca urmare a presiunilor statelor membre net contribuitoare. Așa s-a întâmplat în 2018, când Comisia a propus un buget de 1 135 miliarde EUR (1,11% VNB), iar forma finală adoptată în 2020 a ajuns la 1 074,3 miliarde EUR. La acest moment, procentul în VNB a rămas neschimbat - rezultând dintr-o revizuire în jos a bazei VNB, generată de ieșirea Regatului Unit din UE și de șocul pandemiei COVID-19 ([Eurostat, 2020](#)). Cu toate că propunerea actuală se plasează sub plafonul legal maxim de 1,40% din VNB, stabilit prin Decizia Consiliului 2020/2053 ([Consiliul UE, 2020](#)), orice majorare a acestui plafon va necesita o nouă decizie a Consiliului, care să fie adoptată în unanimitate și apoi ratificată de către toate statele membre - un proces politic complex și puțin probabil în climatul actual.

Spațiul de manevră este, prin urmare, extrem de restrâns. Deocamdată, un nou instrument de tipul NGEU - adică o schemă comună de împrumuturi - nu este inclusă în arhitectura propusă de Comisie, care mizează pe introducerea unor noi surse proprii de venit. Mai exact, Comisia propune cinci noi surse proprii pentru consolidarea veniturilor UE: din schema de comercializare a certificatelor de emisii - ETS (~9,6 miliarde EUR/an), din mecanismul de ajustare a carbonului la frontieră

- CBAM (~1,4 miliarde EUR/an), din introducerea unei taxe pe deșeurile din echipamentele electrice și electronice (~15 miliarde EUR/an), dintr-o acciză europeană pe tutun (~11,2 miliarde EUR/an) și din introducerea unui impozit (resursă corporativă pentru Europa - CORE) pe companiile cu cifră de afaceri de peste 100 milioane € (~6,8 miliarde EUR/an) ([Comisia Europeană, 2025a](#)).

Însă, aceste surse sunt fie insuficient conturate juridic, fie politic fragile - multe dintre ele întâmpinând opoziție în Consiliu sau dificultăți tehnice în implementare. De pildă, CBAM este contestat de mai multe țări terțe și necesită o implementare riguroasă, iar redistribuirea veniturilor din taxa minimă globală sau aplicarea unei taxe pe deșeurile din echipamentele electrice și electronice presupune un grad ridicat de armonizare între statele membre. În fapt, deși evită să o spună direct, Comisia mizează pe contribuții naționale crescute. Chiar dacă Ursula von der Leyen a afirmat că „statele membre nu vor plăti mai mult” ([Reuters, 2024](#)), realitatea este că - fără o extindere a bazei fiscale europene sau un nou instrument de tip NGEU - greul va cădea tot pe contribuțiile naționale.

Pe partea cheltuielilor, noua propunere reflectă o reconfigurare a profilului bugetar al Uniunii. Cu toate că politicile tradiționale - politica agricolă comună și coeziunea - își păstrează o pondere importantă, alocările lor sunt în scădere relativă. În schimb, sunt prevăzute creșteri pentru domenii strategice precum apărarea, inovarea, energia, migrația și extinderea, inclusiv un nou instrument de sprijin pentru Ucraina. Astfel, bugetul UE devine tot mai mult un instrument geopolitic, care se bazează însă pe resurse limitate în raport cu nevoile reale și creșterea numărului de priorități.

Mai multe voci influente la nivel european au avertizat deja că această propunere va deschide o rundă de negocieri „extrem de aprinsă”. Ministrul german de Finanțe, Lars Klingbeil, a afirmat că „taxarea propusă corporațiilor trimite semnale greșite” și că „o majorare cuprinzătoare a bugetului UE este inacceptabilă într-un moment în care toate statele membre își consolidează propriile economii naționale” ([Reuters, 2025a](#)). Omologul olandez, Eelco Heinen, a descris bugetul ca fiind „prea mare” și a subliniat că „instrumentele pentru datorie comună nu sunt pe masă” ([Reuters, 2025b](#)). În același timp, premierul ungar, Viktor Orbán, a avertizat că propunerea „ar putea ruina UE” dacă nu este retrasă sau revizuită semnificativ ([Reuters, 2025c](#)). Aceste reacții reflectă raporturile de forță care se conturează deja: statele membre sunt profund divizate între contribuabilii reticenți și susținătorii unei Europe mai investitoare - o tensiune care va defini, probabil, succesul sau eșecul următorului cadru financiar.

În concluzie, noua propunere bugetară a Comisiei Europene nu este doar o simplă proiecție financiară, ci și o declarație politică despre direcția în care vrea să se îndrepte Uniunea Europeană în deceniul următor. Între ambiție și constrângere, între solidaritate și realism fiscal, această propunere reflectă dilemele profunde ale unui proiect european aflat într-o nouă etapă critică de redefinire.

Noul cadru financiar multianual 2028–2034: adaptarea politicii de coeziune la noile provocări și posibile scenarii pentru România



Gabriela MIHAILOVICI

Consultant strategie politici europene la Banca Națională a României

Propunerea Comisiei Europene pentru noul cadru financiar multianual (CFM) 2028-2034 marchează atât o nouă etapă bugetară, cât și o schimbare de paradigmă în filozofia fiscală a Uniunii Europene (UE). Departate de a fi o simplă alocare multianuală, noul buget pe termen lung al UE devine, în sine, un instrument de guvernare strategică, într-un peisaj global caracterizat de instabilitate, vulnerabilitate, ambiguitate și fragmentare.

Dacă precedentele CFM-uri au fost gândite într-un registru relativ static, cu alocări rigide și planificări sectoriale etanșe, actualul CFM are, totuși, un anumit grad de flexibilitate, care permite ajustări la noua realitate. Însă, viitorul buget va introduce, pentru prima dată și în mod sistemic, o arhitectură mai elastică, având scopul de a răspunde, rapid și eficient, priorităților emergente. Noua flexibilizare este de așteptat să producă efecte, ceea ce justifică întrebarea: în ce măsură vor mai putea fi atinse obiectivele politicii de coeziune dacă se reduce alocarea sa bugetară în noul CFM? Un răspuns plauzibil ar include două perspective - de impact și de cauzalitate:

- Din **perspectiva analizei de impact**, chiar dacă prioritățile strategice se diversifică și se propune un nou mod de implementare, bazat pe performanță și parteneriate naționale și regionale, coeziunea rămâne ca obiectiv transversal în noul CFM, pentru că este ancorată în tratatele fondatoare ale UE. Este posibil ca alocarea sa bugetară să nu fie redusă dramatic, tocmai pentru că reducerea disparităților este o condiție de funcționare a pieței unice și o formă de stabilitate politică, nu doar o ambiție redistributivă.
- Însă, privit din **perspectivă cauzală**, noul buget multianual capătă o forță mai dinamică, capabilă să genereze o anume interdependență între politica de coeziune și dezideratul UE de autonomie strategică. Flexibilitatea sa bugetară va antrena și capacitatea de a redirecționa mai rapid fonduri europene către urgențe care pot apărea la nivel local, cum ar fi contracararea efectelor schimbărilor climatice, priorități de tranziție energetică, digitală etc.

România în contextul negocierilor pentru CFM 2028-2034: trei posibile scenarii de poziționare strategică

Deschiderea negocierilor pentru viitorul CFM 2028-2034 oferă României oportunitatea de a-și reconfigura interesul de țară. În continuare, fondurile de coeziune vor finanța proiecte de utilitate publică (canalizare, salubritate, deșeuri, infrastructură etc.), care contribuie la reducerea disparităților și creșterea nivelului de trai în comunitățile locale. Dar, faptul că, politica de coeziune va intra într-o nouă eră la nivel european, dă șansa de a finanța schimbări structurale în economiile comunităților locale, care să genereze valoare adăugată, prin încurajarea investițiilor și adaptarea capacității economiilor locale la noile priorități.

În linii mari, se conturează **trei opțiuni** de intrare în negocieri, fiecare reflectând un nivel diferit de ambiție strategică pentru redefinirea interesului de țară:

Scenariul 1: Continuitate

România își păstrează atenția asupra coeziunii doar ca instrument de reducere a disparităților locale. Această opțiune poate fi o bază de pornire în negocieri, căci favorizează maximizarea experienței acumulate în atragerea fondurilor europene și a infrastructurii instituționale existente și, în plus, are legitimitate politică internă; însă, ca poziție de țară pe termen mediu și lung, poate limita capacitatea de adaptare la prioritățile emergente ale Uniunii: securitate, competitivitate, reziliență etc. În lipsa unei extinderi a perspectivei, România ar avea o influență redusă în definirea noii arhitecturi fiscale europene.

Scenariul 2: Coerență fiscală și sustenabilitate macroeconomică

Păstrând atenția pe politica de coeziune, România își asumă ca interes național și componenta de coerență fiscală proprie, aliniată la viziunea fiscală a UE pe termen lung. Aceasta presupune recalibrarea politicii fiscale naționale și asumarea unei strategii fiscale durabile care să completeze politica monetară și să reechilibreze mixul de politici macroeconomice. O astfel de abordare ar crește credibilitatea României în fața instituțiilor europene și ar diversifica accesul României la alte instrumente europene de finanțare, la noi fonduri europene, vitale pentru sustenabilitatea fiscală pe termen lung.

Scenariul 3: Participare activă la construcția UE

Cel mai ambițios scenariu implică asumarea unor contribuții strategice la mari proiecte europene precum cele de securitate externă, creștere a competitivității interne, finalizarea uniunii bancare, uniunea economiilor și investițiilor etc. În acest mod, România ar deveni nu doar beneficiar, ci și co-arhitect al viitorului UE. Acest scenariu presupune viziune pe termen lung și o mai mare integrare a instituțiilor naționale cu cele europene, o vizibilitate geopolitică și un acces mai larg al României la structurile decizionale ale UE.

Concluzii

Cele trei scenarii nu se exclud reciproc, ci pot fi considerate ca fiind etape succesive de negociere, pe o traiectorie națională de maturizare fiscală și strategică. România poate opta pentru o abordare etapizată, pornind de la ceea ce funcționează și este cunoscut, adăugând, treptat, coerență fiscală internă și ambiție europeană.

Într-un moment în care UE își reconfigurează prioritățile, România are oportunitatea, la rândul său, de a-și redefini interesul național într-un proiect strategic de convergență fiscală și de influență europeană. Este o alegere între a beneficia de reguli sau de a participa la scrierea lor.

Cum fuge România de ea însăși cu fonduri europene



Adelina DABU

Head of Public Affairs la Confederația Patronală Concordia

În mijlocul unei veri toride și a unui context geoeconomic tensionat, Comisia Europeană a publicat propunerea pentru un nou cadru financiar multianual (CFM) pentru perioada 2028-2034. Direcția care se contura încă din luna februarie ([Calea către următorul cadru financiar multianual, COM/2025/46 final](#)) a stârnit agitație în rândul statelor membre, în special în rândul marilor beneficiari ai politicii de coeziune, inclusiv în România. Cu o multitudine de provocări noi la nivelul blocului comunitar, Comisia Europeană dădea semne de renunțare la vechea abordare segmentată, cu resurse dedicate pentru politica de coeziune și agricultură, virând către o abordare mai degrabă concentrată pe eficientizarea utilizării resurselor în raport cu obiectivele de politici vechi și noi. Se conturau deja alianțe naționale și alianțe politice care să combată noua direcție propusă dinainte să se fi lansat, ceea ce a făcut ca noua propunere să fie ajustată până în ultimul moment. Negocierile pornesc efectiv abia de la acest document.

Noul CFM vine cu două schimbări fundamentale de direcție:

1. Prima se referă la **introducerea Planurilor de Parteneriat Național și Regional**, instrument care să asigure o mai bună aliniere națională în raport cu politicile Uniunii Europene (UE), inclusiv prin absorbirea în acest cadru a fondurilor de coeziune și agricultură. Aproape jumătate din fondurile UE sunt prealocate pentru această componentă, regiunile mai puțin dezvoltate au o alocare „minimă obligatorie” și alocările directe pentru fermieri vin cu un mecanism de protecție;
2. Cea de-a doua este **legată de competitivitate**, adresată în lumina rapoartelor Draghi și Letta, ca un element de supraviețuire a UE în noua ordine globală. 450 miliarde EUR vor fi alocate competitiv pentru proiecte de cercetare și dezvoltare, inovare, în materie de digitalizare, dar și de securitate.

Ce ne sperie, de fapt, la București când ne uităm la noua abordare propusă de Comisia Europeană? Prealocarea României este mai mare, alocarea bugetară este suficientă pentru prioritățile țării, ceea ce înseamnă că ar trebui să ne menținem fără dificultăți statutul de beneficiar net și la orizontul anului 2034.

Cu toate acestea, România duce o luptă ipotetică în raport cu noul cadru financiar. În contextul unei rate de absorbție de 10% după jumătatea actualei perioade de implementare, României îi va fi dificil să justifice că fondurile de



coeziune îi sunt cruciale. În acest caz, nici performanța în raport cu obiectivele de politici nu este de ajutor. Deși progresul României este semnificativ în termeni generali de la aderare - în arii precum PIB, PIB *per capita* etc.- persistă decalaje regionale și inechități sociale structurale pentru care fondurile nu și-au găsit o utilizare eficientă. O lipsă de capacitate administrativă dublată de bariere administrative și birocratice au blocat *de facto* cele mai multe fonduri.

Nici Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), ce a servit ca inspirație pentru planurile propuse de Comisie care intenționează să stimuleze reformele la pas cu investițiile, nu reprezintă o sursă de încredere pentru România. Prin raportarea la performanța actuală, atât reformele cât și investițiile au înregistrat întârzieri semnificative ce pun în pericol peste jumătate din sumele alocate. Dincolo de lipsa capacității de implementare, atunci când nici jaloanele privind reformele nu sunt îndeplinite, pare că voința politică este ceea ce îi lipsește României.

Înainte de a-și consolida o poziție realistă de negociere pentru noul CFM, România trebuie să se uite cu sinceritate către sine - cum își poate crește capacitatea administrativă, cum poate reduce barierele birocratice și administrative, menținând totodată integritatea fondurilor, cum poate lansa apeluri realiste, conectate la realitățile socio-economice actuale, cu implicarea comunităților, cum poate atrage investiții private care să completeze granturile și cum poate susține ecosisteme de afaceri care să aducă în țară banii din fondul pentru competitivitate.

Pentru toate acestea, dar mai ales pentru coordonarea politicilor și investițiilor la nivel macro, astfel încât fondurile europene să nu fie doar bani cheltuiți, ci și investiții pentru bunăstarea și competitivitatea României într-o lume în schimbare, este nevoie nu doar de expertiză și viziune, ci mai ales de voință politică. În absența acesteia, România va continua să fugă de ea însăși cu planuri nerealiste și ineficiente și să arate spre Bruxelles pentru nereușitele sale.

Viitorul CFM va trebui să consolideze parteneriatul și să pregătească revizuirea acestui principiu



Florian MARIN

*Președinte al Federației Sindicatelor Libere din România (FSLR),
afiliată Blocului Național Sindical (BNS)*

Analiza viitorului cadru financiar multianual (CFM) și a politicii de coeziune (PC) presupune abordarea unui cumul de crize multidimensionale care conturează un context volatil și complex. Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, tensiunile geopolitice, costul energiei, inflația, fragmentarea politicii interne, creșterea populismului, presiunile asupra politicilor care vizează protecția mediului înconjurător, dar și cursa înarmării reprezintă provocări cu un caracter imediat. Având în vedere dinamica inflației în această perioadă de programare, o creștere a resurselor aferente CFM este imperativ necesară în contextul provocărilor multilaterale care trebuie gestionate, iar distribuția resurselor pe regiuni trebuie să țină cont de asimetria nevoilor de dezvoltare, de specificitatea acestora, dar și de provocările geopolitice actuale.

Viitorul CFM va trebui să asigure un cadru echilibrat atât în ceea ce privește nevoile actuale, cât și cele viitoare de dezvoltare. Acest echilibru trebuie protejat mai ales din perspectiva consolidării încrederii în proiectul european. Abordarea simplificării în următorul CFM, prin delegarea flexibilității la nivelul statelor membre, conform propunerii înaintate de Comisia Europeană (CE), este considerată riscantă în contextul unei eficiențe reduse a administrației publice din România și al unei absorbții considerate dezechilibrate atât teritorial, cât și tematic. În acest sens, asigurarea unei alocări de 20% din buget către competențe, un buget dedicat exclusiv educației, sănătății și incluziunii sociale concomitent cu un angajament ferm pentru justiție socială, inclusiv prin păstrarea și consolidarea Fondului Social European, sunt necesare pentru a nu lăsa pe nimeni în urmă. Abandonarea coeziunii teritoriale și sociale prin transferul resurselor către înarmare echivalează cu abandonarea obiectivului de reziliență durabilă, de aceea, acest proces trebuie atent gestionat.

Nefericita propunere recent avansată de Comisia Europeană, privind realizarea unui „mega fond” prin unirea fondurilor destinate coeziunii cu cele care vizează agricultura, impune o abordare comună în ceea ce privește condiționalitățile sociale. Politica de coeziune este o politică reprezentativă pentru UE, iar viitorul CFM trebuie să conserve elementele de valoare adăugată și lecțiile învățate în urma procesului de implementare. O abordare comună a fondurilor de coeziune cu cele care vizează agricultura este de natură să dilueze atât politica de coeziune, cât și

politica agricolă comună, iar odată cu acestea, încrederea în proiectul european, mai ales printre statele din estul UE.

Gestiunea partajată, guvernanta multistratificată, abordarea bazată pe realitatea zonei, concentrarea tematică, orientarea spre rezultate și obiectivele la nivel teritorial constituie puncte forte ale politicii de coeziune, iar menținerea lor în viitoarea perioadă de programare bugetară este importantă în contextul păstrării unui nivel ridicat de eficiență. Condiționarea fondurilor de reforme riscă să anuleze tocmai aceste puncte forte, în special guvernanta pe mai multe niveluri și principiul abordării locale. Utilizarea principiului teritorialității necesită prioritizarea calității în detrimentul cantității absorbției, demers care trebuie realizat în sinergie cu reformarea principiului competiției, astfel încât sinergia dintre nevoile de dezvoltare și ceea ce se finanțează să asigure un nivel de eficiență și eficacitate ridicate.

În acord cu [raportul Draghi](#) privind viitorul competitivității europene, politica de coeziune poate sprijini competitivitatea UE, printre altele, prin consolidarea investițiilor în cercetare dezvoltare, reducerea prețurilor la energia electrică și creșterea capacității de producție, inclusiv prin repatrierea și consolidarea lanțurilor de produse europene. De asemenea, reducerea fragmentării politice și decizionale poate fi o tematică abordată la nivelul politicii de coeziune amintind, de exemplu, uniunea piețelor de capital sau cea bancară.

Principiul parteneriatului necesită o reformă în viitoarea perioadă de programare, care să includă revizuirea [Codului european de conduită referitor la parteneriat](#), astfel încât societatea civilă să fie implicată în toate etapele, respectiv proiectare, management, implementare, monitorizare și control, la nivel de program. Totodată, este necesară consolidarea comitetelor de monitorizare, inclusiv prin creșterea ponderii voturilor alocate partenerilor economici și sociali. Orice transfer de fonduri dinspre coeziune către cheltuieli militare trebuie să implice comitetele de monitorizare. De asemenea, investițiile în capacitatea operațională, inclusiv prin facilitarea accesului partenerilor economici și sociali la asistență tehnică, sunt importante și necesare.

Finanțările și proiectele de tip *dual-use* (cu dublă utilizare) pot reprezenta un compromis sustenabil între nevoile de autonomie strategică, reziliență militară și cele de dezvoltare însă numai pentru anumite regiuni. Totuși, un astfel de compromis poate afecta principiul complementarității între urban și rural, între regiuni sau fonduri și, nu în ultimul rând, poate genera avantaje pentru un număr redus de actori interesați. Reducerea inegalităților și asigurarea unui proces de dezvoltare durabilă sunt obiective care trebuie protejate în cazul unui transfer de fonduri dinspre dezvoltare către apărare, transfer care trebuie abordat prin prisma caracterului transversal al finanțărilor *dual-use* (cu dublă utilizare). În același timp, trebuie avut în vedere faptul că sistemul de management va trebui să aibă



capacitatea de a opera cu informații confidențiale, o situație complet nouă, care necesită o gestionare adecvată.

Solicitarea unei abordări investiționale integrate, absolut necesară finanțării eficiente a celor două tranziții, implică existența unei administrații publice integrate, ceea ce nu este cazul în România, fiind necesară promovarea preponderentă a unei abordări manageriale de tip multifond. De asemenea, flexibilizarea trebuie realizată atât în interiorul perioadei de programare, cât și având în vedere două sau mai multe perioade de programare generând un cadru care permite abordarea unor proiecte strategice care se implementează pe parcursul mai multor perioade de programare.

Matematica politicii de coeziune: Cum devenim mai puternici împreună?



Francesca CRISTEA

Head of Policy, în cadrul Europol, și doctorandă în științe politice a Universității din București

Principala politică de investiții a Uniunii Europene (UE) ar putea căpăta noi dimensiuni, conform propunerii Comisiei Europene pentru cadrul financiar multianual (CFM) 2028-2034. Se propune o nouă creionare a bugetului UE, axată primordial pe securitate și apărare, competitivitate, aducând împreună, sub un plan de parteneriat național-regional, politicile de coeziune și politica agricolă comună.

Încă din primul mandat, Comisia condusă de Ursula von der Leyen s-a confruntat cu diferite tipuri de crize globale care au pus constant presiune pe bugetul UE, dar și pe coagularea statelor membre în jurul unor decizii și soluții cu impact pentru toți cetățenii: de la pandemia de COVID-19, la războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, la valul de extremism crescut prin campaniile de dezinformare din mediul online. Astfel, ne aflăm în punctul în care UE trebuie să țină pasul în materie de securitate, inovație, economie globală, deci, în mod clar, trebuie să se reinventeze. Bugetul pentru perioada post-2027 se bazează pe trei piloni, primul reunind politica agricolă comună (PAC) și politica de coeziune. Fuziunea celor două politici tradiționale - PAC și coeziunea - este văzută ca o potențială încercare de reformă, de a face față noilor amenințări la adresa Europei. Pentru statele membre, însă, este văzută ca fiind și o tulburare a stabilității și a modului în care investițiile erau alocate anterior.

Un aspect important de menționat este că propunerea vine și cu mai multă flexibilitate, permițând fiecărui stat membru să decidă realocarea fondurilor din planurile naționale spre domeniile unde consideră că există o necesitate mai mare. De asemenea, crește rolul autorităților locale în administrarea fondurilor europene.

Statele membre vor adopta Planuri de Parteneriat Naționale și Regionale (PPNR), după modelul Planurilor Naționale de Redresare și Reziliență (PNRR). Acestea vor integra politica agricolă comună (PAC), care oferă sprijin financiar fermierilor, și politica de coeziune, menită să stimuleze dezvoltarea regiunilor mai sărace. Astfel, Comisia Europeană va oferi fiecăruia dintre cele 27 de state membre finanțări în funcție de prioritățile specifice țărilor, acestea fiind condiționate de finalizarea reformelor și de respectarea statului de drept.

Propunerea pentru 2028-2034 vine cu un buget evaluat la 2 000 miliarde EUR, aproape dublu față de cadrul actual pentru perioada 2021-2027. Din această sumă

totală, o treime (865 miliarde EUR) este reprezentată de PAC și de politica de coeziune. Aceste planuri ar urma să încurajeze convergența, reducând decalajele regionale. Totodată, va exista o sumă minimă obligatorie alocată regiunilor mai puțin dezvoltate, precum și o garanție care asigură că acestea vor primi, în ansamblu, cel puțin la fel de multă finanțare ca în actualul exercițiu. Conform propunerii de buget, România ar urma să primească în următorul exercițiu o alocare de 60,2 miliarde EUR, reprezentând o creștere față de acest mandat și clasându-se pe locul șase în topul sumelor alocate statelor membre, imediat după Germania.

Propunerea Comisiei Europene cu privire la viitorul CFM a fost primită cu multe critici din partea Parlamentului European (PE). Siegfried Mureșan, negociator-șef privind viitorul buget multianual al UE post-2027, dorește menținerea separată a alocărilor privind politica de coeziune și PAC. Acesta a transmis că, dacă nu se va ține cont de această cerință, PE va refuza începerea negocierilor privind această propunere de buget.

La scurt timp după propunere, principalele familii europene politice - [PPE](#), [S&D](#), [ECR](#), [Renew](#) - au respins deja la nivel declarativ propunerea Comisiei Europene, explicând faptul că fuzionarea celor doi piloni esențiali pentru dezvoltarea UE va duce la adâncirea inechităților și la stagnarea potențialului în domeniile cheie care au contribuit la dezvoltarea lor.

În acest context, apare întrebarea: din dorința de simplificare și de comasare a celor două linii bugetare de interes, pot fi împărțite în mod echitabil fondurile pentru agricultură și pentru dezvoltarea regiunilor? Comunitățile naționale se vor putea dezvolta armonios, iar fermierii vor beneficia de sprijinul necesar?

În cazul României, nevoile privind agricultura și dezvoltarea regională sunt la fel de stringente. La nivel european, într-o lume în continuă schimbare în care UE depune toate eforturile necesare să nu rămână în urmă în cursa competitivității, comasarea celor doi piloni riscă să ne ofere reversul medaliei.

Cu toate că statele membre trebuie să-și dezvolte regiunile mai sărace, este important să se lucreze și la interconectarea regiunilor și la proiectele transfrontaliere prin programul „Interreg”, care nu și-a atins întregul potențial de dezvoltare, după cum este menționat în [Raportul Curții de Conturi a Uniunii Europene](#) din acest an.

De asemenea, regiunile au o nevoie constantă de dezvoltare, însă, acum mai mult ca oricând, ar trebui să ne sprijinim reciproc și să creștem împreună. Astfel, de ce nu am putea face hub-uri regionale specializate pe un anumit domeniu? Cum ar fi să inițiem proiecte de twinning regional care să aibă obiective și rezultate concrete? Cum ar fi să facem consorții de afaceri transparente, întreprinderi, și să sprijinim dezvoltarea regiunilor altfel?

Următorii cinci ani vor fi definitorii pentru conturarea viitorului european și a societății, așa cum o știm noi. Singura șansă ca regiunile să se poată dezvolta și



politica de coeziune să aducă rezultate concrete, este ca acestea să se susțină unele pe celelalte. Doar printr-o coeziune reală, bazată pe colaborare și inovație, putem deveni mai puternici împreună. Urmează doi ani de negocieri în care vor fi conturate resursele pentru viitorul UE și este important să rămânem uniți în priorități și în strategie.

Schimbări în guvernanta viitorului buget multianual european



Ella KALLAI

Cofondator al Consilium Policy Advisors Group

Comisia Europeană a prezentat recent planul de buget pentru finanțarea multianuală 2028-2034, ce a stârnit mai degrabă nemulțumire. Totuși, în cazul României există motive pentru care planul propus ar putea fi benefic.

În primul rând, suma totală alocată României (60,2 miliarde EUR) este în creștere față de bugetul 2021-2027 (46,8 miliarde EUR).

În al doilea rând, se are în vedere întocmirea unor strategii naționale pe baza unui set de obiective comune la nivel european, care ar permite unificarea criteriilor pentru prioritizarea proiectelor care să fie finanțate.

În al treilea rând, este introdusă o generalizare a modelului reprezentat de Mecanismul de Redresare și Reziliență pentru cheltuirea fondurilor alocate, pe bază de ținte și jaloane, în locul modelului „primul venit, primul servit”, care ar permite o utilizare mai eficientă a finanțărilor.

În al patrulea rând, se propune renunțarea la defalcarea *ex ante* pe programe a fondurilor alocate. Acest fapt ar conduce la o mai mare libertate a statelor membre în a decide modul de cheltuire și ar stabili premisele necesare unei competiții unice pentru accesarea fondurilor pe baza unui set comun de termeni și condiții.

Desigur, toate aceste modificări presupun o guvernanta a selecției proiectelor strategice, gândită la nivel național, pentru ca banul cheltuit să susțină cele mai urgente nevoi naționale, generând cel mai mare efect multiplicator în îndeplinirea obiectivelor comune UE.

De ce ar fi de bun augur aceste modificări în cazul României? Întrucât modul de distribuire de-a lungul timpului a fondurilor europene destinate sprijinirii politicii de coeziune și politicii agricole comune nu a redus suficient discrepanțele regionale și nici nu a contribuit îndeajuns la eficientizarea susținută a sectorului agricol. Diferențele regionale din România sunt mai profunde și în creștere comparativ cu țările din zonă. PIB *per capita* exprimat în standardul puterii de cumpărare (PPS) față de media UE a fost de 3,1 ori mai mare în regiunea cea mai dezvoltată față de regiunea cea mai săracă din România, la nivelul anului 2000, și de 4,1 ori la nivelul

anului 2023. Acest raport a crescut de la 1,8 la 2,5 în Bulgaria, de la 2,5 la 3 în Cehia, de la 3,1 la 3,5 în Ungaria, iar în Polonia a scăzut de la 3 la 2,9.

Recentele alegeri prezidențiale cu un rezultat strâns în dreptul celor două opțiuni pentru viitorul României - continuarea parcursului european sau îndepărtarea de la acest parcurs - au arătat existența unui real clivaj social. Gradul de dezvoltare economică în teritoriu poate explica parțial rezultatul voturilor exprimate. Regiunile mai dezvoltate precum Nord-Vest, Centru și Vest cu PIB *per capita* în PPS în jur de 70% din media UE și regiunea București-Ilfov cu PIB *per capita* aproape dublu față de media UE au votat majoritar pentru păstrarea parcursului european. Celelalte regiuni cu PIB *per capita* în PPS sub 70% din media UE precum Nord-Est (46% din media UE), Sud-Est (61% din media UE), Sud (60% din media UE) și Sud-Vest (62% din media UE) au votat majoritar pentru schimbare. Față de regiunile dezvoltate, regiunea Nord-Est a rămas în urmă cu 10 ani, fiind regiunea în care decalajul în 2023 s-a adâncit comparativ cu anul 2000, iar regiunile Sud-Est, Sud și Sud-Vest au rămas în urmă cu 5 ani chiar dacă în 2000 nivelul PIB *per capita* a fost comparabil cu cel al regiunilor dezvoltate.

Pentru România o **strategie având drept obiectiv reducerea decalajelor regionale** nu numai că **ar impulsiona evoluția de ansamblu** datorită potențialului mare de creștere a zonelor rămase în urmă, dar **ar repara în timp coeziunea socială fragilizată** care pune în pericol stabilitatea politică.

Proiectele care ar trebui prioritizate pentru reducerea diferențelor regionale se regăsesc în finanțările cerute de regiuni în actualul exercițiu financiar 2021-2027. Centralizarea finanțărilor publicată de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene la 2 iulie 2025 arată că regiunile slab dezvoltate (Nord-Est, Sud-Est, Sud, Sud-Vest) au absorbit jumătate din totalul fondurilor accesate¹ și dublul fondurilor din programele regionale atrase de regiunile dezvoltate. Cele mai multe fonduri accesate au fost din programele de tranziție justă (71%), dezvoltare durabilă (63%) și sănătate (64%), iar cele mai puține fonduri atrase au fost din programul de transport (18%), programul de creștere inteligentă, digitalizare și instrumente financiare (16%) și programul național de investiții în infrastructura unităților spitalicești (9%).

Prin exercițiile financiare 2007-2013 și 2014-2020, agricultura din România a beneficiat de infuzii de fonduri europene în valoare de 7,6 miliarde EUR, respectiv de 9,4 miliarde EUR. Actualul exercițiu financiar 2021-2027 prevede 15,8 miliarde EUR pentru susținerea politicii agricole. Productivitatea în agricultură (măsurată ca

¹ Includ fonduri defalcate pe opt programe regionale și opt programe specifice -programul de dezvoltare durabilă (POD), programul de sănătate (PS), programul de transport (PT), programul de tranziție justă (PTJ), programul de creștere inteligentă, digitalizare și instrumente financiare (POCIDIF), programul național de investiții în infrastructura unităților spitalicești (PNIIUS), programul de educație și ocupare (PEO), programul de incluziune și demnitate socială (POIDS).



valoare adăugată brută pe persoană ocupată) ca procent din productivitatea de frontieră a celor mai buni trei performeri din UE s-a îmbunătățit doar marginal de la 5% în perioada 2005-2009 la 7% în 2020-2023. În aceeași perioadă productivitatea medie a agriculturii din țările din regiune (Ungaria, Cehia, Polonia) s-a menținut la o treime din productivitatea de frontieră europeană.

Este clar că progresul trebuie să fie mult mai ambițios având în vedere avantajul comparativ al României în domeniul agriculturii. Obiectivul de recuperare a decalajului de productivitate față de țările din regiune trebuie să facă parte din setul de jaloane stabilit în acordarea finanțărilor europene pentru agricultură. Din acest motiv, s-ar putea ca noua modalitate de alocare a fondurilor europene pe bază de ținte și jaloane să grăbească procesul de recuperare a decalajului de eficiență față de țările din regiune.

Politica de coeziune, competitivitate și apărare



Laurian LUNGU

Cofondator al Consilium Policy Advisors Group (www.cpag.ro)

Politica de coeziune a Uniunii Europene (UE) se află într-un moment critic asociat pregătirii viitorului cadru financiar multianual (CFM) post-2027. Escaladarea tensiunilor geopolitice și intensificarea concurenței globale determină UE să regândească modul în care bugetul său poate stimula competitivitatea, reducând totodată disparitățile regionale. Cel mai recent [raport al Curții Europene de Conturi](#) pe această temă oferă câteva perspective legate de transformare, subliniind necesitatea unei flexibilități sporite, a unei orientări către performanță și a unei concentrări strategice.

Abordarea tradițională, concentrată pe dezvoltarea infrastructurii și convergența regională, va trebui să evolueze către investiții bazate pe inovare, cu utilizare intensivă a tehnologiei, care pot concura pe piața globală².

Esențial pentru această transformare este conceptul de „flexibilitate extinsă” în cadrul politicii de coeziune. Anterior, aceasta a fost ajustată *ad-hoc* pentru a răspunde unor șocuri: criza financiară (2009-2010), pandemia de COVID-19 (declanșată în 2020) sau criza energetică (2023). Pe viitor este nevoie de o structură care să poată răspunde mult mai rapid la provocările competitive emergente. Această flexibilitate ar permite statelor membre să redirecționeze finanțarea către tehnologii inovatoare, clustere de inovare și proiecte industriale strategice care sporesc competitivitatea generală a UE.

În ultimii ani, peisajul de securitate în continuă schimbare a creat oportunități fără precedent pentru alinierea cheltuielilor pentru apărare ale UE cu obiectivele de competitivitate prin intermediul politicii de coeziune³. Impulsionarea acestui sector va genera efecte în cascadă și asupra altor sectoare economice.

² A se vedea și „The Draghi Report: A competitiveness strategy for Europe”, septembrie 2024.

³ Modificările recente ale reglementărilor Comisiei Europene (CE) permit statelor membre să transfere resursele politicii de coeziune către programe legate de apărare, inclusiv Fondul European de Apărare (FED) și Legea de sprijin pentru producția de muniții (ASAP). Planul ReArm Europe/Readiness 2030 și instrumentul „Acțiunea pentru securitatea Europei” (SAFE) în valoare de 150 miliarde EUR arată cum cheltuielile pentru apărare pot contribui la competitivitate.

Ce ar putea însemna pentru România aceste transformări? Exemplul apărării ca schiță de analiză

Pentru România, fondurile de coeziune au reprezentat o sursă de finanțare ieftină. Lecțiile învățate anterior au făcut ca rata de absorbție a acestor fonduri să fie aproape completă în exercițiul financiar 2014-2020, în valoare de 24 miliarde EUR. La jumătatea anului 2025, pentru CFM 2021-2027, rata de absorbție efectivă era de 9,4% (15,2% rata totală, incluzând prefinanțările), aproape la același nivel ca în exercițiul anterior după patru ani și jumătate. Impactul acestor fonduri asupra creșterii competitivității este mai puțin clar. Jumătate din acestea au mers către infrastructură, care poate fi considerată un element de facilitare a creșterii competitivității. Pe viitor, atragerea fondurilor de coeziune⁴ de către România va trebui să genereze un impact mult mai vizibil și mai concret asupra creșterii competitivității unor sectoare. În acest context, sectorul apărării constituie un potențial motor de creștere care ar putea antrena alte sectoare, generând, în medie, valoare adăugată mai mare în comparație cu investițiile anterioare.

Un calcul simplu arată că noul plan ReArm Europe/Readiness 2030 al CE ar putea crește cu cel puțin 50% finanțarea apărării în România în următorii 4 ani - prin împrumuturi de la Comisia Europeană de aproximativ 0,75 miliarde EUR care ar fi multiplicare printr-un factor de levier de 1 la 4. Împreună cu o eventuală negociere din partea autorităților pentru redirectionarea unor împrumuturi din PNRR, ce nu vor mai putea fi atrase, ar putea duce la creșterea cheltuielilor cu apărarea către minim 3,5% din PIB până în 2030. Cu un factor de multiplicare de 1,5-2,5, aceste cheltuieli pot genera un efect de avalanșă relevant pentru economie, exploatând un ciclu economic emergent la nivel global.

Fondurile de coeziune pot sprijini infrastructura, înființarea de centre de inovare în domeniul apărării, modernizarea instalațiilor de producție și dezvoltarea de tehnologii cu dublă utilizare, militară și civilă. Transferul de tehnologie și creșterea capacităților de producție interne trebuie definite ca priorități - exemple recente sunt parteneriatele României cu Rheinmetall (producător de armament), Otokar (relevantă în acest caz pentru producția de vehicule Cobra II) sau diverși contractori din Statele Unite ale Americii din domeniul apărării. Experiența sectorului TIC s-ar putea extinde în aplicații militare de securitate cibernetică, bazându-se pe punctele forte ale României în dezvoltarea de software.

Regândirea arhitecturii fondurilor de coeziune ale UE este necesară în contextul incertitudinilor crescute în domenii precum securitatea militară și cibernetică, comerțul sau tranziția climatică. În viitorul apropiat, acestea pot genera investiții cu valoare adăugată ridicată în sectoare ce țin de energie, TIC sau

⁴ Fondurile de coeziune se vor diminua dat fiind faptul că PIB-ul pe cap de locuitor - criteriul de alocare al fondurilor de coeziune - a crescut în multe regiuni din România în comparație cu situația ultimului CFM.



apărare. Pentru România, acestea pot constitui un sprijin financiar important în recalibrarea unor motoare de creștere economică concentrate pe o valoare adăugată mai ridicată și o integrare mai solidă cu capacități de producție externe performante.

Transformarea digitală europeană în era competitivității economice. Viitorul transformării digitale din perspectiva noului buget european



Mirela MĂRCUȚ

Expert politici publice în cadrul Transilvania IT Cluster

Introducere

Verde și digital au fost elementele definitorii ale mai multor mecanisme de politici publice și financiare ale Uniunii Europene (UE) în ultimii cinci ani. **Dubla tranziție** a reprezentat motorul pentru Mecanismul de redresare și reziliență 2020-2026 (MRR), dar face parte și din actualul cadru financiar multianual (CFM) 2021-2027. Viziunea unei Europe neutre din punct de vedere climatic, în care societatea digitală nu e consumată de algoritmi prădători și dezinformare, ci este susținută de cetățeni cu competențe digitale avansate și cu drepturi digitale, a fost doar parțial realizată și nu mai este cu adevărat fezabilă în condițiile geopolitice actuale. Astfel, intră în scenă propunerea pentru noul CFM, care reaşază componenta de transformare digitală ținând cont de aceste externalități, dar mai ales de concluziile rapoartelor Letta și Draghi. În viziunea propunerii Comisiei Europene, **resursele care vor susține implementarea politicilor digitale ale UE vor fi direcționate către susținerea competitivității economice**. Așadar, politica digitală a Uniunii va avea accente clare economice, fundamentate și în pozițiile Comisiei Europene axate pe simplificare și sprijinirea mediului de business.

Ce prevede noul CFM pentru prioritatea de transformare digitală?

Rapoartele Letta și Draghi s-au concentrat mult pe incapacitatea Uniunii Europene de a fi **un actor relevant** în ceea ce privește cursa tehnologică, aspect ce a căpătat accente geopolitice odată cu eforturile de dezvoltare a inteligenței artificiale (IA). Având în vedere aceste deficiențe, cum ar fi productivitatea scăzută în raport cu alți actori, lipsa comercializării inovației, lipsa campionilor tehnologici, **noul CFM va finanța priorități de politică digitală sub semnul competitivității economice**. Transformarea digitală rămâne o prioritate orizontală pentru UE, care se regăsește în mai multe programe europene, însă două schimbări sunt semnificative pentru transformarea digitală: Fondul european pentru competitivitate (FC) și Planurile de Parteneriat Național și Regional (PPNR).

Cum va susține CFM transformarea digitală?

Noul Fond european pentru competitivitate (FC) va înlocui, printre altele, programul *Europa Digitală*, programul propus pentru accelerarea dezvoltării tehnologiilor digitale avansate la nivel european, primul program de finanțare destinat exclusiv transformării digitale în UE după încheierea strategiei pentru piața unică digitală. FC prevede o anvelopă financiară distinctă pentru prioritatea „Europa - lider digital” care țintește **inovația și competitivitatea sectorului digital european prin dezvoltarea tehnologiilor IA de vârf**, consolidarea suveranității digitale și securității cibernetice, digitalizarea întreprinderilor (inclusiv *start-upuri* și IMM-uri) și transformarea administrațiilor publice prin adoptarea rapidă a soluțiilor digitale inovatoare precum portofelul digital european pentru întreprinderi. Tendința este către tehnologie ca suport pentru competitivitate economică în linie cu suveranitatea digitală, spre deosebire de accentele societale ale programului *Deceniul Digital*. Regăsim, deci și aici, tușele geopolitice care marchează politicile europene din ultimii ani. O parte din inițiativele prezentate în textul propunerii de regulament nu sunt noi, cum ar fi fabricile de inteligență artificială (IA) sau gigafabricile care au început deja să fie dezvoltate. De asemenea, infrastructura pentru conectivitate va fi susținută din acest fond, căpătând și aceasta o dimensiune strategică.

Noul FC oglindește unelte de politică industrială, mai precis de susținere a unor campioni europeni, dat fiind faptul că propunerea Comisiei Europene conține oportunități prin care pot fi susținuți „**lideri tehnologici europeni**” prin proceduri deschise de exprimare a interesului din partea unor companii cu produse și servicii competitive, respectiv de susținere a acestora prin atragere de capital privat și public.

Viitoarele **PPNR**, care vor direcționa fondurile structurale „tradiționale” la nivel național și digital, vor avea o puternică „**tușă digitală**”. Recomandările rapoartelor privind *Deceniul Digital* și cele din cadrul *Semestrului European* vor sta la baza dezvoltării acestor planuri, astfel că provocările naționale ale transformării digitale își vor avea locul lor în planurile naționale. Acest aspect este cu atât mai semnificativ pentru România, care are nevoie în continuare de susținere tehnică și financiară pentru digitalizare.

Ce este diferit?

În primul rând, trebuie să evidențiem un aspect care nu se schimbă în viitoarea abordare financiară: **va exista o puternică susținere pentru transformarea digitală la nivelul UE și a statelor membre**. Deocamdată, nu există date clare despre o țintă de cheltuieli atribuite transformării digitale, așa cum a fost gândită pentru Planurile Naționale de Redresare și Reziliență.



Leadershipul digital al UE din Fondul european pentru competitivitate nu este o manifestare a unei componente de politică externă, **ci va fi vizibil prin sprijinirea transformării digitale la nivel intern în toate componentele sale**, căci obiectivele acestei linii bugetare vizează și aspecte legate de competențe digitale și administrație publică digitală, dar totul împachetat ca prioritate europeană strategică. În plus, accentul este pus pe impactul economic al transformării digitale.

Sprijinirea sectorului privat este mult mai pregnantă, atât prin inițiative menite să finanțeze campioni și tehnologie „Fabricat în Europa”, dar și prin ralierea de finanțări private complementare celor publice pentru *start-upuri*.

Susținerea transformării digitale la nivelul statelor membre va fi gestionată în directă coordonare cu recomandările și nevoile identificate la nivelul rapoartelor *Deceniului Digital*, ceea ce poate duce la o organizare mai bună a priorităților digitale la nivel național. Cazul României în actualul cadru multianual este revelator, evidențiindu-se diferențe clare în modul de abordare a sprijinirii digitalizării sectorului privat la nivel regional și o aliniere neclară între programele gestionate național și cele regionale. De altfel, cel mai recent raport din cadrul *Deceniului Digital* cu privire la performanțele României recomandă exact o aliniere mai bună între fondurile disponibile pentru digitalizare. Cu toate acestea, sunt necesare date clare cu privire la societatea și economia digitale la nivel regional pentru a interveni cu impact și cu sens asupra nevoile regionale.

Noul CFM marchează o schimbare de paradigmă în finanțarea transformării digitale europene, trecând de la abordările societale și de protecție a consumatorilor la una axată pe competitivitatea economică și suveranitatea digitală. Această reorientare strategică poate genera un impact semnificativ pentru dezvoltarea campionilor tehnologici europeni și pentru accelerarea digitalizării la nivel național, cu condiția unei coordonări eficiente între instrumentele de finanțare disponibile.

Uniunea Europeană și noua ordine economică



Silviu CERNA

Profesor Emerit al Facultății de Economie și de Administrare a Afacerilor, Universitatea de Vest din Timișoara

De la începutul celui de-al doilea mandat al președintelui american Donald Trump, ordinea economică mondială, bazată pe norme, a început să fie înlocuită cu una produsă de raporturile de forțe dintre marile puteri economice, politice și militare. Pe măsură ce echilibrul dintre acestea se deplasează de la Apus spre Răsărit, iar un nou val de mercantilism prinde contur, „consensul de la Washington”, realizat după căderea comunismului, și-a pierdut relevanța globală - inclusiv în Statele Unite ale Americii (SUA). Globalizarea este respinsă de milioane de oameni ca fiind o amenințare la suveranitatea statelor naționale, iar calea spre bunăstarea popoarelor nu mai este considerată a fi comerțul liber, ci opusul acestuia: protecționismul.

În acest cadru, **cea mai mare provocare cu care se confruntă Uniunea Europeană (UE) este accesul la resursele necesare economiei sale.** Aceasta s-a format în contextul ordinii internaționale postbelice de care depinde foarte mult, deoarece nu dispune de suficiente resurse naturale. De-a lungul timpului, UE a încercat să-și diversifice sursele de aprovizionare prin acorduri comerciale cu țări terțe, însă acestea sunt tot mai mult subminate, printre altele, de războaiele tarifare, restricțiile la export, sancțiunile impuse Federației Ruse și întreruperea lanțurilor de aprovizionare globale. Un punct important pe agenda externă a SUA este asigurarea accesului companiilor americane la resurse de pe tot globul. Supuse numeroaselor restricții create de reglementările privind mediul, incluziunea socială, protecția consumatorilor etc., întreprinderile europene sunt mai puțin prezente în lanțurile de aprovizionare globale. Se pune, deci, problema adoptării unor strategii geopolitice pentru a le face mai competitive pe piața internațională.

A doua provocare este adâncirea integrării economice a statelor membre pentru a le crește productivitatea și competitivitatea. Rapoartele lui Enrico Letta și Mario Draghi evidențiază limitele pieței unice și formulează o serie de propuneri de reformă pe care Comisia Europeană s-a angajat să le aplice. Ambele documente subliniază necesitatea reducerii birocrăției și extinderea pieței unice în sectoarele insuficient integrate, precum energia, telecomunicațiile, finanțele și apărarea. Deși aceste probleme sunt discutate la nivelul UE de mult timp, fragmentarea infrastructurii și a pieței de capitaluri provoacă fragmentarea pieței unice a bunurilor și serviciilor.

Principalul obstacol în calea integrării nu este atât lipsa de voință politică a Bruxelles-ului, cât protecționismul practicat de statele membre. Acesta urmează, adesea, calea „suprareglementării”, introducând numeroase restricții suplimentare în legislația națională prin care statele membre transpun reglementările UE cu privire la piața unică. Comisia Europeană a declarat că urmărește să prevină, să detecteze și să corecteze aceste practici, însă, deocamdată, nu a luat nici o măsură împotriva statelor respective.

Rezistența față de creșterea integrării sectoarelor energetice, telecomunicațiilor, finanțelor și apărării provine, în principal, din faptul că integrarea implică renunțarea la componente esențiale ale suveranității naționale.

A treia mare provocare este lipsa încrederii atât între statele membre, cât și față de sistemul instituțional al UE. Aceasta s-a bazat întotdeauna pe principiul unanimității voturilor, pe care l-a aplicat chiar și atunci când nu a fost necesar sau când a fost în detrimentul integrării. În prezent, unanimitatea a devenit una din cauzele fragmentării economiei și politicilor economice. Pe de altă parte, aparenta incapacitate a UE de a face față provocărilor economice subminează sprijinul pentru integrare.

Problema este amplificată de faptul că, o parte dintre factorii esențiali pentru capacitatea UE de a răspunde provocărilor se află în afara granițelor sale. SUA, a cărei umbrelă nucleară a consolidat securitatea și prosperitatea țărilor occidentale, contestă toate componentele ordinii internaționale postbelice: comerțul liber, statul de drept, drepturile omului, democrația, autodeterminarea popoarelor, cooperarea multilaterală între țări și responsabilitățile umanitare și de mediu ale statelor. Un rol important în domeniul apărării paneuropene, piețelor de capital și integrării sectorului energetic îl are, de asemenea, Regatul Unit, care a ieșit însă din UE. Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, intensificarea concurenței din partea Chinei, conflictul din Orientul Mijlociu, schimbările climatice, migrația internațională și ascensiunea extremei drepte, cu agenda sa politică eurosceptică, constituie factori suplimentari, care creează provocări fără precedent.

O soluție parțială, pe termen scurt, ar putea fi încheierea unor acorduri în afara cadrului UE între acele state, care sunt realmente doritoare să meargă mai departe pe calea unificării europene, cel puțin în domenii stringente, precum apărarea. Aceste acorduri trebuie însă să fie suficient de flexibile pentru a supraviețui eventualelor schimbări de guvern din țările respective. Mai mult, o „Europă cu mai multe viteze” poate crea noi complexități juridice, poate exacerba fragmentarea și poate amplifica divergențele politice.

În trecut, UE a luat măsuri aparent imposibile pentru a depăși crizele cu care s-a confruntat. Șocul reprezentat de apariția unei noi ordini economice mondiale creează riscuri atât de mari pentru securitatea și prosperitatea statelor membre, încât UE trebuie să le acorde atenția cuvenită. Pentru a fi un centru de putere



economică și politică într-o nouă lume multipolară, UE trebuie să fie unită, dincolo de divergențele anterioare.

Propunerea Comisiei Europene pentru viitorul CFM și impactul asupra agriculturii și dezvoltării rurale în România. De la cooperare loială la uniformizare?

„Cel mai bun mod de a prezice viitorul este să-l creezi.” (Peter Drucker)



Aurelia-Ioana CHEREJI

Conferențiar univ. dr. în cadrul Facultății de Protecția Mediului, Universitatea din Oradea

De la propuneri europene...

Propunerea Comisiei Europene pentru viitorul cadru financiar multianual (CFM) 2028 - 2034 a generat diferite reacții la nivel european și național. Cu toate că bugetul total, de aproape 2 trilioane de euro, reprezintă o creștere nominală față de cel anterior, el este afectat de realocarea unor fonduri de la politici tradiționale, precum politica agricolă comună (PAC) și politica de coeziune (PC), către noi priorități, precum securitatea și apărarea.

Bugetul propus pentru PAC este redus în termeni reali cu aproape 30%, de la aproximativ 386 de miliarde de euro pentru 2021 - 2027 la aproximativ 300 de miliarde de euro pentru 2028 - 2034. Această diminuare a fost puternic criticată atât de europarlamentari cât și de fermieri, asociațiile la nivel european precum Copa-Cogeca vorbind despre o „miercuri neagră pentru agricultura europeană”.

Cea mai importantă modificare structurală constă în comasarea Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și a Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) într-o singură structură, gestionată sub egida Planurilor de Parteneriat Național și Regional (PPNR). În principiu, se va urmări evitarea duplicărilor și o mai mare flexibilitate a resurselor, în linie cu orientările strategice ale Viziunii pentru agricultură și sectorul alimentară.

Cu toate acestea, o serie de experți vorbesc mai degrabă despre o „revoluție” decât de o „evoluție”, care ar putea altera natura comună a PAC. Statele membre ar obține astfel o putere sporită în stabilirea priorităților de cheltuieli, ceea ce ar putea duce, în opinia unor experți, la renaționalizarea politicii agricole și la eventuale diferențe semnificative între statele membre. Aceste diferențe ar fi generate de capacitățile administrative diferite și de prioritățile politice naționale, putând afecta inclusiv obiectivele stabilite la nivelul Uniunii Europene (UE), inclusiv cele ecologice.

Totodată, drepturile sociale ale lucrătorilor agricoli ar putea fi puse în pericol. Această reformă ar putea afecta, de asemenea, finanțările pentru protecția mediului, sprijinind marii actori cu o amprentă de poluare semnificativă. În cele din urmă, ar putea reprezenta un regres și o [uniformizare la un nivel inferior](#).

Propunerea de [sporire a cofinanțării naționale](#) de la 15% la 30% ar implica o povară financiară sporită asupra bugetelor naționale. Acest lucru ar putea teoretic să determine statele membre să aloce resurse către alte scheme financiare care necesită un nivel mai redus de cofinanțare sau chiar niciun fel de cofinanțare. [Noua propunere](#) urmărește, de asemenea, prioritizarea tinerilor fermieri și a fermelor mici, concomitent cu plafonarea plăților directe către fermele mari la cel mult 100 000 EUR pe an.

... la realități naționale

Această propunere vine pe fondul unei [structuri agricole naționale foarte polarizate](#): fermele mari și mijlocii reprezintă aproximativ 7% din totalul exploatațiilor, însă gestionează aproximativ 70% din suprafața agricolă. În contrast, 93% din exploatații sunt de subzistență și semi-subzistență, au mai puțin de 5 ha și gestionează restul de 30% din suprafața agricolă.

Totodată sectorul agricol din România gestionează 30% din totalul locurilor de muncă la nivel național (cea mai mare rată la nivelul UE), iar populația agricolă este foarte îmbătrânită (doar 7% din aceasta este reprezentată de tineri fermieri). Aceasta este expusă riscului de sărăcie și de excluziune socială, aproximativ 40% din populația rurală are un nivel scăzut de educație formală și competențe și un acces relativ dificil la credite și asigurări [agricole](#).

De asemenea, infrastructura de bază și accesul la servicii în zonele rurale sunt insuficient dezvoltate.

Primele reacții și elemente obligatorii

În acest context, primele reacții oficiale și ale asociațiilor de fermieri au fost, în cel mai bun caz, rezervate. Ministrul Agriculturii a [declarat](#) ca prim imperativ necesitatea de a păstra separat PAC de fondurile de coeziune, și de a menține cei doi piloni, FEAGA și FEADR. Acesta a menționat trei elemente care afectează fermierii români: 1) plafonarea subvenției pe hectar pe fermă; 2) conectarea subvențiilor și investițiilor în agricultură de anumite jaloane, fapt ce ar putea afecta decontarea și duce la pierderea de fonduri europene și la sporirea deficitului; și 3) creșterea cofinanțării de la 15% la 30% pentru toate fondurile.

Directorul general al [Agenției pentru Finanțarea Investițiilor Rurale](#) (AFIR) a [afirmat](#) că, potrivit propunerii, fondurile destinate PAC vor scădea, iar dezvoltarea rurală riscă să piardă din importanță. Fermierii români care se confruntă cu costuri

în creștere, cu schimbări climatice și presiuni pe piață, au nevoie nu doar de plăți directe, ci și de investiții în modernizare, digitalizare, infrastructură și utilaje, care ar putea fi puse sub semnul întrebării.

Mediul asociativ a reacționat la rândul său. Printr-o [scrisoare deschisă](#), [Alianța pentru Agricultură și Cooperare](#) (AAC) a avertizat că adoptarea acestei propuneri ar putea duce la o pierdere de 17,4 miliarde de euro pentru fermierii români, în comparație cu o alocare corect proporțională cu creșterea bugetului UE. Se [solicită](#) alocarea unui buget de minim 0,4% din PIB-ul UE față de alocarea propusă de doar 0,15%, ținând seama că sectorul contribuie cu 1,3% la economia UE. AAC solicită și actualizarea suprafeței de referință și atingerea mediei subvenției europene (finalizarea convergenței externe).

A fost lansată și o [petiție](#) la nivel european care subliniază legătura strânsă dintre securitatea europeană și securitatea alimentară, evidențiind faptul că la finalul zilei, problema bugetară nu este una tehnică, ci una de opțiune politică. Această petiție, deschisă organizațiilor din domeniu, evidențiază următoarele: 1) singura modalitatea de a sprijini fermierii și securitatea noastră alimentară este de a avea un buget dedicat și majorat pentru PAC; 2) respingerea renaționalizării politicii agricole (păstrarea literei „C” din PAC); 3) menținerea arhitecturii PAC cu cei doi piloni (investiții și subvenții); și 4) reforma PAC trebuie să fie însoțită de resurse financiare adecvate și de consultări reale. Ar fi de remarcat faptul că, din cele aproximativ 8 000 de organizații semnatare, peste 1 000 erau din România.

Ca elemente obligatorii, avem poziția oficială a României, menționată în [Programul de Guvernare 2025 - 2028](#). În cadrul capitolului „Investiții și proiecte europene”, obiectivul „Pregătirea perioadei de programare CFM 2028-2035” se precizează că obiectivul general este ca politica de coeziune să rămână principala politică de investiții structurale care sprijină eliminarea disparităților la nivelul Uniunii. Capitolul „Agricultură” include măsura creșterii suprafeței minime eligibile în cererea unică de plată pe suprafață de la 1 ha la 2 ha pentru fermierii din sectorul vegetal, finanțată din fonduri europene.

Respectarea [prevederilor](#) privind agricultura și pescuitul din tratatele europene, care menționează aspecte precum caracterul special al activității agricole sau necesitatea de a opera treptat modificările adecvate, și a prevederilor internaționale și naționale precum [Strategia națională pentru dezvoltarea durabilă a României 2030](#), este esențială în acest proces de negociere.

Elemente de urmărit în negocierile viitoare

Menținerea unui buget PAC adecvat și, în principiu, separat ar trebui să fie punctul de plecare pentru viitoarele negocieri. Trebuie să luăm în calcul ajustările generate de inflație și nevoile în creștere pentru a evita reducerea finanțării și a ne asigura că fermierii au venituri stabile și că investițiile în zonele rurale nu sunt puse

în pericol. Garantarea securității alimentare ar fi, de asemenea, un alt argument. Un buget consistent este, așadar, esențial!

Specificul mediului rural din România impune o politică ce privilegiază dezvoltarea rurală. Orice abatere de la acest deziderat ar adânci polarizarea socioeconomică și ar pune în pericol convergența la nivel european. Realitatea demografică impune continuarea sprijinului pentru tinerii fermieri. Astfel, este nevoie să fim realiști și să susținem o cofinanțare care nu împovărează un buget național supus unei presiuni intense.

Introducerea unor jaloane de performanță care nu au o legătură directă cu sectorul agricol ar trebui, de asemenea, atent analizată pentru a evita incertitudinea, deoarece predictibilitatea este importantă.

Ce ar fi dacă?

Adaptarea este însă la fel de importantă. Încercând să privim jumătatea plină a paharului, am putea afirma că o flexibilitate sporită la nivel național ar putea permite autorităților române o mai bună adaptare a intervențiilor la nevoile specifice. Astfel, am putea asista la o mai bună planificare strategică și la o reacție mai rapidă.

Această abordare poate servi la pregătirea scenariului în care propunerea Comisiei va fi adoptată în forma actuală. Se impune în acest caz creionarea unui PPNR consolidat, pentru ca România să-și atingă obiectivele stabilite. O finanțare care să reunească mai multe surse este, de asemenea, un obiectiv dezirabil.

Nu contează ce scenariu se adevărește dacă...

Experiența post-aderare ne-a învățat că orice impact negativ poate fi gestionat dacă investim constant în îmbunătățirea capacității administrative în domeniul accesării și gestionării fondurilor europene. În acest context, resursa umană este esențială.

Simplificarea procedurilor interne pentru a facilita accesul fermierilor la fonduri externe, digitalizarea, interoperabilitatea bazelor de date, o mai bună coordonare între toate părțile interesate și o monitorizare riguroasă pot transforma o potențială situație nefavorabilă într-o poveste de succes. Un mecanism național de coordonare pentru CFM post-2027, incluziv, care țină seama de lecțiile trecutului și de provocările viitorului trebuie proiectat indiferent de rezultatul final al procesului de negociere.

Suntem departe de final...

Avem înaintea noastră o propunere care poate fi îmbunătățită în următorii doi ani. Pentru aceasta însă, este necesar un dialog constant între toți actorii relevanți pentru a cartografia interesul național și sectorial. Acest proces de consultare ar centraliza propunerile relevante și argumentele cheie ale României.

În opinia mea, Institutul European din România (IER) poate juca un rol important de agregator și de element de legătură între părțile interesate din mediul academic și asociativ și instituțiile publice relevante, pentru o mai bună reprezentare a intereselor strategice naționale în contextul pregătirii următorului exercițiu bugetar.

Printr-o abordare proactivă, România poate negocia inteligent viitorul CFM și atenua elementele cu potențial negativ pentru a avea o agricultură de succes și o dezvoltare rurală durabilă. La final de zi suntem doar într-o etapă a călătoriei și nu am ajuns încă la destinație, viitorul fiind în construcție.

Negocierea politicii de coeziune necesită contribuții din partea actorilor cu viziuni diferite asupra dezvoltării și investițiilor la nivel național



Melania-Gabriela CIOT

*Prof. univ. dr. habil. al Facultății de Studii Europene,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca*

Politica de coeziune, una dintre politicile Uniunii Europene (UE) gândită pentru a reduce decalajele economice și sociale, a fost deseori văzută de statele membre din Europa Centrală și de Est (ECE) ca fiind prioritară pentru accelerarea integrării europene. Această abordare a predominat mai ales după extinderea europeană din 2004 și 2007. Cu o pondere „tradițională” de o treime din bugetul multianual al UE, poziționarea noilor sosiți în concertul european era de prioritizare a acestei politici în negocierile europene dintre statele membre și instituțiile europene referitoare la alocările bugetare din cadrul financiar multianual (CFM). O alocare financiară substanțială a acestei politici era considerată garanția politică pentru guvernele statelor membre din ECE că au negociat eficient și că și-au îndeplinit obiectivele la nivel european.

Cu toate acestea, contextul și mediul internațional s-au schimbat. Statele membre din această parte de Europă au avut o lungă perioadă de timp la dispoziție pentru a arăta că înțeleg integrarea europeană (nu doar aderarea), și că implementează politica de coeziune, prin proiectele naționale și ale comunităților locale care vor crea bunuri publice pe termen lung și vor crește bunăstarea cetățenilor. Dificultățile legate de implementarea proiectelor, de capacitatea administrativă și de legislația națională, precum și cauzele politico-economice au făcut, însă, ca obiectivele politicii de coeziune să nu fie atinse în unele dintre statele membre din această parte a UE. România a învățat destul de târziu eficiența în absorbția fondurilor europene și a implementării proiectelor politicii de coeziune.

Provocările determinate de crizele succesive atât interne, cât și externe ale UE prevesteau o schimbare de abordare a conceperii CFM-ului încă din 2019, când statul de drept și respectarea acestuia, urmau să fie considerate criterii privind alocările financiare, inclusiv în ceea ce privește politica de coeziune. Era de așteptat ca această viziune să continue și să fie adaptată schimbărilor ulterioare: post-pandemia de COVID-19, războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, schimbările climatice, tranziția verde și digitală, care subliniau necesitatea unui fond de criză pentru situații neprevăzute. Astfel că, se aștepta ca fondurile nefolosite să fie redirectionate către alte domenii de politici.

Fondurile alocate prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) au fost un prim model de gândire strategică europeană destinate dezvoltării și investițiilor la scară națională, în coordonare europeană, menite a suplini și apoi a contribui la creșterea competitivității europene și a autonomiei sale strategice. Acesta este cadrul conceptual al abordării construcției europene al CFM, iar România trebuie să pornească în construirea poziției de negociere de la acest cadru general. Argumentul referitor la utilitatea politicii de coeziune pentru reducerea decalajelor este cunoscut în sfera decizională de la Bruxelles, dar și în cancelariile europene. Acest lucru este important de menționat, pentru că în viitoarele negocieri europene, România va trebui să construiască sau să se poziționeze în alianțe, care urmăresc priorități comune.

Politica de coeziune are nevoie acum de o abordare economică, pentru a răspunde condițiilor contextului actual. Aceasta trebuie să faciliteze înscrierea în Semestrul European și să asigure, și pentru România, integrarea reală pe piața internă a UE. Astfel, contribuția României va fi considerată parte a unui efort colectiv.

Gândirea politicii de coeziune din perspectiva tranziției verzi și digitale, adaptată capacităților economice și ajustate la nivel social, va oferi un argument în plus, pentru gândirea unui model social, corelat cu provocările actuale. Prioritățile politicii de apărare și de securitate pot fi realizate prin proiectele civile, de dezvoltare a infrastructurii, și astfel proiectele cu dublă utilizare vor fi binevenite.

Referitor la implementarea agendei verzi în România, politica de coeziune ar fi un bun instrument. Rezultatele obținute prin realizarea proiectelor ar demonstra că Pactul verde european trebuie să fie adaptat capacităților economico-sociale și potențialului de dezvoltare din statele membre, care nu dispun de resursele necesare realizării obiectivelor strategiei. În acest fel, se pot diminua și din efectele dezinformării și poate fi crescut nivelul de conștientizare a beneficiilor tranziției verzi, politica de coeziune putând fi utilizată în acest sens.

Însă, pentru ca România să negocieze eficient alocările financiare din viitorul CFM, ar trebui să-și stabilească prioritățile integrate în cele europene și să identifice acele proiecte a căror implementare va aduce bunăstare cetățenilor și plusvaloare la nivel european. Eventualul document strategic pentru negocierile privind viitorul CFM poate fi elaborat prin contribuții comune ale actorilor interesați care au viziuni diferite asupra dezvoltării și investițiilor la nivel național. Perspectivele diverse ar putea aduce o direcție complexă, integrată și cu o responsabilitate asumată a actualilor decidenți politici care vor negocia viitorul României pentru următorii 10 ani.

Schimbarea de paradigmă în politica europeană de coeziune, între necesitate și riscuri strategice



Gabriela PASCARIU

Prof. univ. dr., Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Politica de coeziune a fost adoptată și întărită pe fondul extinderii sudice a Uniunii Europene (UE), a aprofundării procesului de integrare europeană prin finalizarea proiectului pieței interne și a pregătirii pentru unificarea monetară (anii 1980 - 1990). Erau luate în considerare riscurile de disfuncționalitate generate de disparitățile economice și de capacitatea relativ redusă a țărilor și regiunilor mai slab dezvoltate de a face față presiunilor concurenței pe piața internă, respectiv de a îndeplini criteriile de convergență necesare participării la zona euro. În esență, abordarea a fost una predominant normativă, cu accent pe funcția redistributivă a politicii de coeziune, în baza principiului solidarității și având drept scop reducerea disparităților economice, sociale și teritoriale.

Politica de coeziune este considerată o politică de succes, ce susține procesul de integrare în ansamblu - prin contribuția la procesele de convergență, integrarea economiilor central- și est-europene și realizarea obiectivelor strategice ale UE și întărește legăturile între cetățenii statelor membre și UE. Cetățenii din regiunile în care se observă rezultate tangibile ale finanțărilor europene tind să aibă, spre exemplu, încredere mai mare în instituțiile europene și să manifeste o atitudine mai favorabilă față de procesul de integrare.

Cu toate acestea, beneficiile politicii de coeziune sunt inegal distribuite - o treime din cetățenii UE trăiesc în [regiuni](#) cu PIB-ul pe locuitor mai mic de 75% și peste 20% din populație se confruntă cu [riscuri de sărăcie și excludere socială](#). Disparitățile structurale din interiorul UE, în sectoare precum competitivitatea, inovarea, productivitatea, calitatea guvernantei și capacitatea de reziliență, se mențin la nivel ridicat, cu riscuri de aprofundare în contextul dublei tranziții verzi și digitale. În plus, viitoarele extinderi către Balcanii de Vest și țările din vecinătatea estică vor amplifica decalajele și vor aduce noi provocări bugetare și presiuni pe întărirea performanței finanțărilor prin politica de coeziune.

Acestea vin, însă, într-un context total diferit față de valul anterior al extinderii, care a avut loc într-o perioadă favorabilă pe plan atât internațional, cât și intern, și care nu a generat dificultăți majore progresului integrării. În prezent, UE parcurge o etapă dificilă din punct de vedere economic, instituțional și politic, total diferită, cu riscuri geopolitice fără precedent în istoria sa. Strategic, UE este

obligată să-și întărească reziliența, investind mai mult în competitivitate, inovare, dezvoltare tehnologică, securitate, dar și să-și îmbunătățească performanța sistemului de guvernare, inclusiv din perspectiva viitoarelor provocări privind realizarea coeziunii.

Propunerea Comisiei Europene (CE) pentru viitorul cadru financiar multianual (CFM) 2028-2034 reflectă aceste priorități printr-un accent mai puternic pus pe investiții strategice, stimularea competitivității, apărare, schimbări climatice și digitalizare. Este cel mai ambițios program, cu o sumă de aproximativ 2 000 miliarde EUR, reprezentând cel mai ridicat procent din venitul național al UE (1,26%). De asemenea, propunerea pentru noul CFM întărește legătura între finanțările din bugetul european, reformele naționale și condiționalități - stat de drept, drepturi fundamentale, valori - într-o abordare integrată, flexibilitate sporită, criterii bazate pe performanță și disponibilitate suplimentară pentru împrumuturi comune. CE garantează, de asemenea, o alocare minimă în sprijinul coeziunii prin alocări specifice regiunilor mai puțin dezvoltate. Cu toate acestea, finanțările ținând direct reducerea disparităților teritoriale devin mai puțin transparente și sunt estimate ca fiind mai reduse, scăzând la aproximativ 20% din totalul bugetului față de o treime în prezent.

Propunerea CE întărește astfel schimbarea de paradigmă în politica de coeziune, care a devenit evidentă începând cu al patrulea CFM 2007-2013. Programul a integrat, în primul rând, extinderile din 2004 și 2007, care au amplificat disparitățile interne. Spre exemplu, decalajul între 10% dintre cetățenii trăind în cele mai dezvoltate regiuni și 10% dintre cei din cele mai sărace regiuni ale UE s-a dublat, iar [disparitățile structurale](#) au devenit mai complexe și mai profunde.

În același timp, însă, programul a marcat debutul așa-numitului proces de „Lisabonizare” în politica de coeziune, ca expresie a unui compromis între paradigma redistributivă și cea a creșterii endogene, presupunând transformarea politicii de coeziune în principalul instrument de realizare a obiectivelor Strategiei Lisabona și de creștere a performanței guvernantei economice a UE. De atunci, ideea centrală a investițiilor în potențialul regional de creștere, inovare și competitivitate a înlocuit tot mai mult funcția redistributivă a fondurilor structurale și de coeziune, iar abordarea teritorială axată pe regiune, deși întărită prin Tratatul de la Lisabona, a fost diluată în favoarea unei abordări mai mult în beneficiul prioritar al obiectivelor politice generale privind creșterea „inteligentă, sustenabilă și incluzivă”.

Propunerea pentru CFM 2028 - 2034 sugerează un potențial ridicat de contribuție la realizarea obiectivelor strategice ale Uniunii, însă noile abordări ar putea duce la încetinirea procesului de convergență sau chiar la inversarea trendurilor actuale, nu atât nominal, cât mai ales structural, cu efecte destabilizatoare pe termen lung asupra procesului de integrare. Câteva argumente pot fi aduse în sprijinul acestei ipoteze:

• În primul rând, centralizarea abordărilor strategice și a prioritizării măsurilor de intervenție prin planurile de parteneriat pot genera un proces de politizare a finanțărilor, în detrimentul dezvoltării regionale convergente;

• În al doilea rând, corelarea alocărilor bugetare cu posibilități suplimentare de împrumuturi comune va genera finanțări pentru investiții mai ridicate în țările dezvoltate, în timp ce țările cu o capacitate mai redusă de împrumut vor avea surse de finanțare a investițiilor strategice relativ mai reduse;

• De asemenea, țările și regiunile mai slab dezvoltate vor beneficia relativ mai puțin, spre exemplu, de fondul pentru competitivitate sau creșterea finanțărilor pentru programul Horizon Europe;

• Presiunile pentru creșterea alocărilor ca procent din PIB pentru înarmare și întărirea capacității de apărare vor determina statele membre să facă un transfer de fonduri dinspre finanțări în sprijinul coeziunii către apărare, tocmai acolo unde acestea sunt cele mai necesare pentru reducerea disparităților;

• Întărirea condiționalității și introducerea criteriilor de performanță vor afecta mai ales regiunile caracterizate de instituții slabe și o eficacitate redusă a guvernării, din periferia sudică și estică, riscând să reducă accesul la finanțări și să amplifice disparitățile;

• Integrarea mai multor politici și fonduri într-un singur pachet financiar poate să genereze efecte sinergice de amplificare a impactului, dar reduce vizibilitatea și transparența alocărilor bugetare pentru coeziune;

• Prioritizarea investițiilor în obiective strategice privind creșterea competitivității, inovare, cercetare, dezvoltare tehnologică, transformare verde, spațiu, inteligență artificială și tehnologii cuantice va genera un impact asimetric național și regional, accentuând disparitățile structurale actuale.

Prin urmare, noul CFM propus pentru 2028-2034 reprezintă încă un pas către întărirea dimensiunii neoliberale a guvernantei europene, cu o orientare strategică mult mai puternică decât în programele anterioare, în detrimentul coeziunii ca obiectiv în sine. De altfel, dacă investițiile sunt menționate de peste 50 de ori în propunerea Comisiei, coeziunea (până nu de mult considerată obiectiv strategic și principiu condițional în toate politicile europene) este menționată doar de opt ori. Evident, referirea la un număr de cuvinte poate să pară reduționistă, dar este sugestivă pentru a proiecta o imagine sintetică asupra viziunii strategice a perspectivelor financiare 2028-2034. Obiectivele strategice nu sunt însă mai importante pentru viitorul UE decât reducerea disparităților.

În absența unor mecanisme de convergență consolidate, viitoarele extinderi ar putea exacerba divergențele economice din cadrul UE, slăbind coeziunea pieței unice și întârziind aprofundarea integrării. Mai mult decât atât însă, politica de coeziune joacă un important rol de stabilizator politic. În pofida unei perspective oficiale optimiste asupra viitorului UE și a creșterii recente a încrederii cetățenilor



în UE, aceasta poate fi una conjunkturală, iar disparitățile din interiorul UE pot constitui o importantă sursă de contestare a legitimității acesteia și de nemulțumire politică, erodând solidaritatea europeană ca dimensiune cheie a integrării politice și a unui rol mai puternic al Uniunii ca actor regional și global.

Realizarea unor studii privind impactul noilor orientări politice și bugetare asupra disparităților este obligatorie înaintea adoptării noilor propuneri care vor defini jaloanele finanțării prin politica de coeziune într-o perioadă critică și de importanță majoră pentru viitorul UE.

Comasarea politicilor tradiționale în viitorul CFM



Gabriela PRELIPCEAN

Prof.univ.dr.ec., Facultatea de Economie, Administrație și Afaceri, prorector al Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava

Cadrul financiar multianual (CFM) post-2027 se conturează într-un context geopolitic și economic profund diferit față de cel în care a fost conceput bugetul actual, iar politica de coeziune (PC), dintr-o politică tradițional redistributivă, devine un instrument tot mai versatil, capabil să servească și obiective emergente, uneori cu profil strategic distinct de cel al convergenței teritoriale.

Propunerea Comisiei Europene (CE) cu privire la bugetul multianual al Uniunii Europene (UE) pentru perioada 2028-2034 presupune o regândire fundamentală a arhitecturii bugetare de până acum, cu impact major asupra PC. Astfel, bugetul total estimat este de 2 000 miliarde EUR, ceea ce reprezintă 1,26% din venitul național brut (VNB) al UE, în creștere ca procent față de cadrul financiar existent. Acesta este structurat pe patru categorii principale de cheltuieli, însă vine cu schimbări majore de structură care constau, în principal, în comasarea fondurilor de coeziune, agricultură și securitate internă într-un mega-instrument. Negocierea și implementarea acestuia va fi realizată prin intermediul Planurilor de Parteneriat Național și Regional (PPNR), create și dezvoltate de către fiecare stat membru, asemănătoare Planurilor Naționale de Redresare și Reziliență (PNRR). Alocarea resurselor pentru aceste planuri de parteneriat în proporție de aproximativ 48% din bugetul total înseamnă mult mai puțin decât suma fondurilor destinate politicilor tradiționale în exercițiile financiare precedente. Astfel, este pusă în balanță capacitatea PC de a răspunde noilor provocări de dezvoltare echilibrată a regiunilor cu finanțări potențial diminuate.

Pe lângă aceste domenii reunite într-un singur instrument, apar și alte capitole. Primul integrează Fondul european pentru competitivitate și programul Orizont Europa (29%) care apare, în primul rând, ca reacție la propunerile din rapoartele [Draghi](#) (2024) și [Letta](#) (2024) de a impulsiona inovarea și economia UE, dar și ca răspuns la noul context de securitate din Europa, prin includerea unei componente majore pentru securitate, apărare și spațiu, cu un buget de cinci ori mai mare decât cel actual. Cel de-al doilea capitol este Europa globală, incluzând politica externă și de securitate comună (10%), respectiv cheltuielile pentru administrația publică europeană (6%). Propunerea prevede și delimitarea Instrumentului de flexibilitate și a Fondului de rezervă pentru Ucraina ca programe distincte. Cu doar 16 programe (față de 52), orientate spre rezultate și priorități

emergente, și mult mai agile din punct de vedere al implementării, [Comisia Europeană](#) urmărește simplificarea și flexibilizarea finanțării, precum și o alocare a resurselor către noile priorități ale UE - competitivitate, apărare, tranziție verde/digitală, migrație etc (CE, 2025).

PC împreună cu politica agricolă comună (PAC) par a fi cele mai afectate în noua propunere de buget - PAC prin reducerea bugetului cu aproximativ 30%, iar PC atât prin alocarea inițială a unor sume mai reduse, cât și prin reproiectarea modalității de negociere și implementare prin PPNR. Coeziunea presupune parteneriat pe mai multe niveluri și gestiune partajată, iar parcurgerea superficială a modelului propus poate conduce imediat la ideea că asistăm la o renaționalizare a PC și o distanțare de nevoile regionale și locale. Totuși, se impune a discuta în termeni de oportunități și provocări.

Un aspect important care transpare din propunere se referă la faptul că viitoarea perioadă de programare presupune o abordare eminentemente proactivă din partea statelor membre în sensul elaborării unor strategii și politici multinivel bine articulate. Printre acestea se numără planuri naționale care includ capitole regionale și locale sau consultări cu administrațiile pentru proiectarea unor planuri de parteneriat viabile, care să determine și să susțină dezvoltarea pe termen lung, prioritare la nivel regional și local, dar și fezabile pentru gestionare partajată.

Pentru România, este necesară colaborarea și cooperarea cât mai rapidă, la diferite niveluri, pentru a construi într-un timp relativ scurt un PPNR integrat și coerent, cu obiective și priorități naționale și regionale/ locale viabile, ce ar putea fi implementate partajat. Planul ar trebui să fie perfect corelat cu alte măsuri, ca spre exemplu proiecte cu dublă utilizare având componentă clară de dezvoltare regională, crearea de sinergii între fondurile de coeziune și PAC pentru o dezvoltare rurală sustenabilă, cu finanțare multiplă și complementară (de exemplu, cu Fondul de competitivitate, cu Orizont Europa sau Fondul pentru reconstrucția Ucrainei).

România este un beneficiar net al PC, însă are nevoie de o nouă abordare, proactivă, în crearea viitorului PPNR. Aceasta trebuie să se adapteze noilor condiții, să urmărească în permanență dezvoltarea pe termen lung, prin generare de creștere economică și coeziune teritorială, și să răspundă provocărilor asociate. În acest fel, modelul României ar putea deveni replicabil și în alte țări, inclusiv cele asociate, devenind un veritabil actor regional în contextul realităților geopolitice și economice actuale.

Importanța menținerii unui buget separat pentru politica de coeziune



Daniela ANTONESCU

Cercetător științific II în cadrul Institutului de Economie Națională al Academiei Române

Recent Comisia Europeană a publicat [propunerea](#) pentru viitorul cadru financiar multianual (CFM) post-2027. Acesta se dorește a fi un document programatic de anvergură, care să asigure Uniunii Europene (UE), stabilitate și performanță economică într-un mediu global tot mai complex. CFM 2028-2034 conține bugetul și orientările menite să asigure implementarea principalelor politici ale UE precum politica agricolă comună (PAC), politica de coeziune și de dezvoltare regională etc. De altfel, cele două politici amintite sunt esențiale în atingerea obiectivelor generale, care au stat la baza dezvoltării UE: *dezvoltarea armonioasă a activităților economice, creșterea stabilității, sporirea standardului de viață, precum și relații mai strânse între țările participante.*

Noile direcții de evoluție și de dezvoltare, așa cum sunt prezentate în documentul oficial, indică o modernizare a finanțării bugetului, pe fundalul unei creșteri a dimensiunii sale și a contribuțiilor naționale stabile. Totuși, dacă o creștere a bugetului reprezintă un element binevenit, în special pentru regiunile mai puțin favorizate, contribuțiile naționale stabile pot fi afectate de volatilitatea determinată de factorii externi, precum crizele geopolitice extinse, dar și de elemente interne aflate sub impactul influențelor politice.

Nevoi de luat în considerare:

1. Să se mențină, în continuare, un buget separat și consistent pentru politica de coeziune;
2. Să se mențină alocarea de cel puțin 60% din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) pentru regiunile mai puțin dezvoltate și să se acorde o atenție specială regiunilor cu diferite problematice (zone montane, de coastă, depopulate etc.);
3. La prima vedere, propunerea Comisiei Europene pare să nu se bazeze pe resursele existente, ci pe introducerea de noi taxe;
4. Sumele din buget ar trebui clar alocate pentru statele membre și pentru regiuni, ținând cont și de diferențierea dintre regiuni;
5. Alocările financiare nu ar trebui să aibă la bază reformele din statele membre. În acest caz, ce se va întâmpla dacă reforma este propusă și nu se

duce la capăt? Fondurile alocate sunt pierdute, iar regiunile rămân fără finanțarea pentru proiecte;

6. Să se realizeze o evaluare la jumătatea viitorului exercițiu bugetar pentru politica regională, cu scopul de a propune o serie de modificări adecvate și adaptate noilor situații, dacă acest lucru va fi necesar;
7. Să se prezinte rezultatele evaluării intermediare a actualei politici de coeziune și dezvoltare regională. Este necesar ca impactul acesteia acum, la cinci ani de la implementare, să fie cunoscut;
8. Să se mențină în regiunile mai puțin dezvoltate, alocarea fondurilor în funcție de valoarea PIB *per capita* mai mică de 75% din media UE-27, acestea fiind considerate prioritatea-zero a politicii de coeziune teritorială;
9. Continuarea simplificării regulilor și normelor de accesare a fondurilor comunitare. Modalitățile de simplificare trebuie să devină diverse și ușor de aplicat, susținând accesul mai facil al beneficiarului la finanțare;
10. Armonizarea normelor aferente politicii regionale cu cele ale altor politici comunitare, prin reducerea numărului documentelor strategice;
11. Este necesară o flexibilizare sporită în organizarea programelor operaționale regionale. Trebuie ca regiunile să-și planifice fondurile alocate;
12. Menținerea principiului subsidiarității și al nevoilor locuitorilor din diferitele regiuni ca element central al politicii de coeziune;
13. Introducerea posibilității ca un proiect să fie finanțat din mai multe instrumente existente la nivelul UE;
14. Să se asigure comitete comune de monitorizare, precum și organizarea unor reuniuni anuale comune, de reexaminare, pentru programele regionale finanțate;
15. Să se faciliteze planificarea integrată la nivelul proiectelor regionale;
16. Procedurile administrative pentru beneficiarii de fonduri structurale trebuie simplificate;
17. Politica de dezvoltare regională a UE trebuie să continue să facă pași importanți în ceea ce privește apropierea de nevoile și prioritățile regiunilor. Prin simplificarea procedurilor și a regulilor de accesare, sistemul birocratic relativ important de la nivelul Comisiei Europene ar trebui redus. Totuși, există încă premise pentru ca această politică să fie mai flexibilă și mai benefică, în special regiunilor mai puțin dezvoltate, printre care regiunile periferice și cele care se confruntă cu vulnerabilități geografice.

În loc de concluzii...

Politica de coeziune. Cum a evoluat teoria schimbării pentru a pregăti viitorul programării financiare?



Eliza VAȘ

Expert, Coordonator Compartimentul Studii, Serviciul Afaceri Europene, Institutul European din România

Un istoric marcat de schimbări constante

Politica de coeziune a Uniunii Europene (UE) reprezintă calea de intervenție socială, economică și teritorială ce are scopul de a reduce decalajele de dezvoltare dintre regiunile europene. Considerată o politică „mai degrabă tradițională” a UE, a fost, de fapt, marcată de [numeroase schimbări](#) de-a lungul anilor, o dovadă în acest sens fiind reprezentată de evoluția firească din politica de dezvoltare regională. Dacă până la jumătatea anilor '70, [abordarea decalajelor de dezvoltare dintre statele membre](#) era mai degrabă văzută printr-un efort de redistribuire în sens clasic (primând componenta socială), în anii '80 asistăm la transformarea conceptului de coeziune prin includerea componentei economice și sprijinirea includerii în piața unică a țărilor care aderaseră recent la UE. Ulterior, prin Tratatul de la Lisabona, politica de coeziune capătă o nouă dimensiune - [cea teritorială](#) - operaționalizată inclusiv prin adoptarea unei [Agende teritoriale](#) în 2007 și actualizarea subsecventă în 2011, respectiv în 2020.

Punctul de cotitură în arhitectura politicii de coeziune

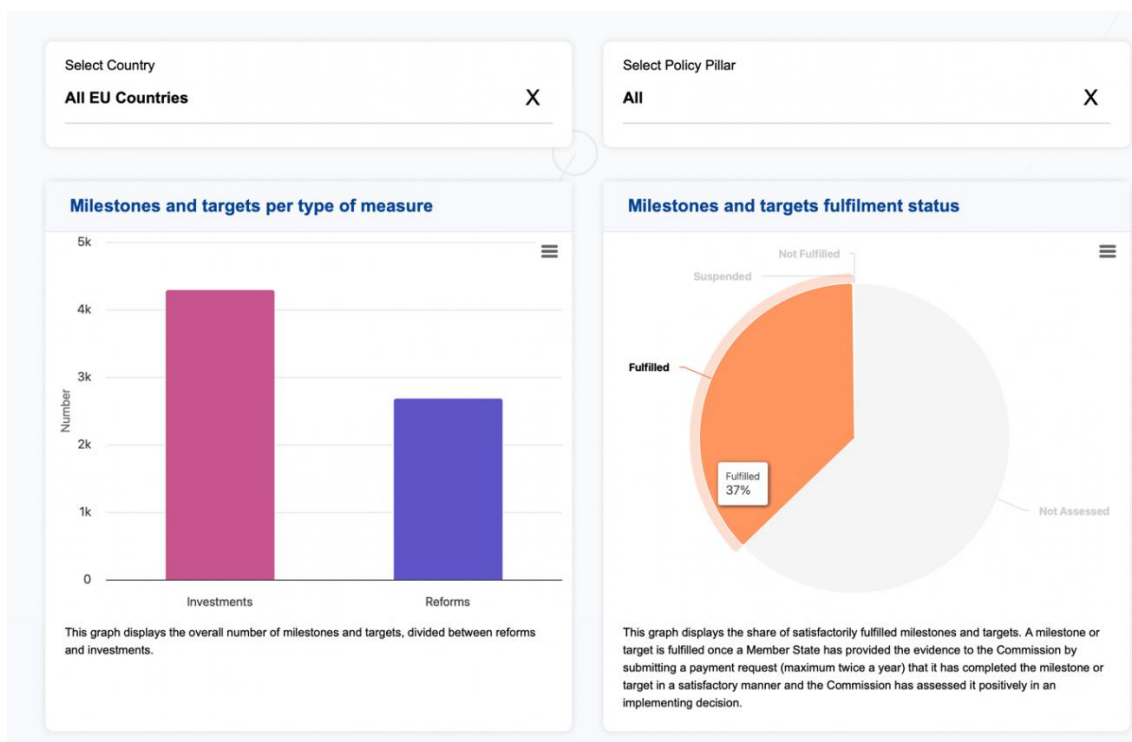
În 2021, ca urmare a consecințelor pandemiei de COVID-19, UE a decis introducerea unui nou instrument care să sprijine procesul de redresare economică a statelor membre și să contribuie la dezvoltarea rezilienței acestora. Acesta a luat forma unui [Mecanism de redresare și reziliență \(MRR\)](#) și a venit în completarea alocărilor din cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027. Gândit ca un mijloc de răspuns la criză, mecanismul sprijină, prin granturi și împrumuturi, măsuri asociate celor șase piloni considerați de relevanță europeană, între care se află coeziunea economică, socială și teritorială. Pe lângă [noutatea împrumuturilor realizate de UE](#) pe piețele externe și emiterea de obligațiuni verzi la scară mare, un alt element inovator a fost reprezentat de elaborarea de către fiecare stat membru a unui plan național de redresare și reziliență (PNRR), care să reflecte și [prioritățile din Semestrul European](#) (recomandările specifice de țară).

Acest tip de plan a presupus o schimbare importantă a logicii guvernancei economice. Dacă până atunci, aceasta a operat în baza rambursării cheltuielilor eligibile realizate de statele membre, în PNRR accentul a fost pus pe condiționarea deblocării unor tranșe de bani în urma atingerii unor jaloane și ținte ([diferența](#) fiind că în primul caz ne referim la rezultate de ordin calitativ, iar în al doilea caz la rezultate cantitative). Practic, cu acest model a fost inițiată tranziția de la alocări de fonduri pentru acoperirea costurilor efective - în mare parte prin intermediul proiectelor implementate- către alocări de fonduri în baza performanțelor obținute în materializarea unor reforme și investiții.

Cât de eficient este un asemenea mecanism?

Unele dintre cercetările efectuate indică faptul că până și statele membre care beneficiază de o [capacitate administrativă sporită](#) nu reușesc să-și îndeplinească toate angajamentele asumate, aspect ce ridică semne de întrebare și asupra viabilității reformelor și investițiilor propuse. Pe de altă parte, în urma monitorizării rezultatelor obținute în mai multe țări ale UE se arată că există un nivel mai mare de asumare a materializării obiectivelor propuse de către autoritățile naționale. Acest lucru poate să denote inclusiv [o legitimitate sporită](#) de a propune și opera schimbări în societate.

Figura 1. Distribuția jaloanelor și țăintelor în funcție de categorie (stânga), gradul de îndeplinire a jaloanelor și țăintelor la nivelul UE (dreapta)



Sursa: [Comisia Europeană \(18 august 2025\)](#).

La un an distanță de termenul limită ([31 august 2026](#)) pentru încheierea reformelor și investițiilor prevăzute prin PNRR, statisticile arată (*Figura 1*) o medie europeană de 37% pentru jaloane și ținte care au fost îndeplinite deja. România înregistrează o pondere de 27% (având un scor similar cu cel al Austriei și Belgiei, spre exemplu), iar în regiune Bulgaria atinge un procent de doar 8% ([cel mai recent negociind](#) o reducere a numărului de jaloane și ținte de la 321 la 259, în speranța implementării acestora și deblocării următoarelor tranșe de finanțare). În ceea ce privește cazul României, a fost finalizat recent [un proces de revizuire a PNRR](#), care a condus la menținerea integrală a fondurilor nerambursabile (13,57 miliarde EUR) și la stabilirea valorii finale a componentei de împrumuturi (8,01 miliarde EUR față de aproape 15 miliarde EUR în varianta inițială).

Spre comparație, dacă e să privim situația absorbției fondurilor pentru programele finanțate prin politica de coeziune - CFM 2021-2027, procentul în cazul României se ridică la 8,3%, potrivit [celor mai recente raportări](#). Această statistică se înscrie în profilul „[very late absorber](#)” asociat României în perioadele de programare anterioare. Totodată, se circumscrie observației formulate [la nivel guvernamental](#) că impactul atragerii de fonduri europene depinde de „capacitatea administrativă a resursei umane din cadrul structurilor din sistemul de management și control”, respectiv de „nivelul politicilor sectoriale și al structurilor de guvernanță responsabile în implementarea politicilor publice naționale în domeniile finanțate”.

[Un caz de bună practică devenit normă](#)

La începutul anului 2024, Comisia Europeană publica [evaluarea la jumătatea perioadei](#) MRR, conform reglementărilor în vigoare. Printre concluziile încurajatoare referitoare la [impactul MRR](#) se numără și următoarele: mecanismul are capacitatea de a stimula implementarea reformelor structurale (fiind înregistrate creșteri procentuale de aproape două procente ale materializării recomandărilor specifice de țară); s-au observat sinergii crescute între fondurile asociate MRR și alte finanțări europene îndeosebi în domeniul politicii coeziunii; punerea sub aceeași umbrelă de finanțare a reformelor și investițiilor reprezintă unul dintre cele mai semnificative efecte pozitive ale implementării mecanismului. Pe de altă parte, evaluarea Comisiei arată faptul că statele membre întâmpină dificultăți în operaționalizarea MRR, din rațiuni de capacitate administrativă, fapt ce conduce în practică la întâzieri și nevoia de a regândi anumite angajamente. De asemenea, este menționat în evaluare [potențialul replicării principiilor MRR](#) și pentru alte instrumente europene de finanțare, precum cadrul financiar multianual.

Noua teorie a schimbării propusă de Comisia Europeană

Pe data de 16 iulie 2025, Comisia Europeană a prezentat propunerea pentru viitorul CFM 2028-2034. Cu toate că au existat anumite elemente premergătoare care ar fi putut indica o aplicare, cel puțin parțială, a unor principii derivate din MRR în viitorul CFM, [noua propunere a testat apetitul pentru schimbare](#) indicând o comasare, prin flexibilizare, a principalelor politici europene. Astfel, realizarea convergenței europene și reducerea disparităților regionale ar urma să fie făcută prin unificarea politicii agricole comune și a celei de coeziune, împrumutând totodată obiective și priorități din domeniile migrației, apărării și securității. Privind [propunerea de Regulament](#), politica de coeziune trece de la un rol reactiv (de reducere a disparităților existente) la un rol proactiv (menit a crește atractivitatea zonelor rurale și a politicii agricole comune). În oglindă, se arată că politica maritimă și de pescuit ar urma să contribuie direct la maximizarea creșterii economice și a coeziunii sociale în UE, integrând astfel priorități de politici care anterior fuseseră tratate în mod particular.

În continuare, după cum arată și contribuțiile elaborate pentru acest raport colectiv, un alt element ce stârnește semne de întrebare cu privire la oportunitatea introducerii este reprezentat de Planul de Parteneriat Național și Regional (PPNR). Motivația utilizării unui PPNR pentru fiecare stat membru rezidă din trecerea de la aproximativ 540 de programe specifice la un singur instrument de planificare (pe lângă cel privind Interreg) care să se bazeze pe o abordare holistică în privința reformelor și investițiilor necesare. Conform [propunerii de Regulament](#), fiecare stat membru ar trebui să transmită PPNR până la data de 31 ianuarie 2028, cel mai târziu, iar cel mai devreme începând cu iunie 2027.

Dat fiind că evaluarea la jumătatea perioadei a MRR a arătat că [autoritățile regionale și locale tind să fie mai puțin implicate](#) în stabilirea priorităților pentru PNRR, actuala propunere de Regulament [menționează în mod explicit](#) că este nevoie ca statele membre să elaboreze și să implementeze viitoarele planuri în parteneriat cu „autorități locale și regionale, parteneri economici sociali și rurali, organizații ale societății civile și alte părți interesate în conformitate cu prevederile naționale legale și cu normele din Regulament”.

De asemenea, [se specifică](#) faptul că „statele membre vor avea posibilitatea de a include capitole regionale și teritoriale în PPNR și ar trebui să se asigure că autoritățile regionale de management primesc plăți în mod regulat în funcție de progresul înregistrat pe măsurile stabilite”. Totodată, se menționează că Planul ar trebui „să includă explicații despre cum contribuie la adresarea efectivă a provocărilor specifice de țară, identificate în contextul Semestrului European și a altor documente oficiale relevante [...]”.

Ce avem de făcut?

Pe termen scurt, având în vedere că propunerea pentru viitorul CFM reflectă mai multe dintre principiile care au fost aplicate în cazul MRR, **un prim pas de făcut la nivel național îl reprezintă o documentare temeinică a experienței de implementare a PNRR.** Însăși Comisia Europeană a lansat [un apel deschis pentru cercetători](#) ce vizează analiza MRR și identificarea impactului preliminar și potențial al acestui mecanism. Urmând exemplul de la nivel european, un astfel de demers s-ar putea dovedi foarte util în context național deoarece avem nevoie să înțelegem în mod clar impedimentele avute în implementarea PNRR, dar și să identificăm lecțiile și cazurile de bună practică pe care am putea să le utilizăm pentru implementarea PPNR.

Pe termen mediu (următorii doi ani), ar fi necesar să discutăm despre **cum arată teoria schimbării în cazul României**, ce grad de convergență putem să țintim pentru regiunile țării în următorii ani și care sunt pașii pe care îi întreprindem, în mod unitar, pentru a ajunge acolo. [Suntem în situația](#) în care o regiune a României (București-Ilfov) se află în topul zonelor dezvoltate din UE, atingând un PIB *per capita* exprimat în PPS de 190% în 2023, iar o altă regiune a țării (Nord-Est) se află mult sub media europeană, ajungând în anul 2023 la un PIB *per capita* exprimat în PPS de 47%.

Pe termen lung, avem nevoie de **o viziune încheată asupra dezvoltării României în UE, prin prisma creșterii coeziunii economice, sociale și teritoriale.** Un pas definitoriu în acest sens poate fi făcut chiar în 2027 când vom aniversa 20 de ani de la aderarea la UE și vom marca totodată existența a două decenii de la adoptarea primei Agende teritoriale. Este foarte important să ne gândim unde vrem să ajungem, dar în egală măsură este necesar să ne stabilim obiective realiste pentru a putea ajunge la destinație, astfel încât să putem fructifica toate resursele pe care le identificăm pe parcurs.

© Institutul European din România, 2025

București
August 2025