

# Primăriile și competiția fondurilor europene: cazul „punctelor albe”

Monica Marin\*

Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română

**Abstract:** This paper examines the case of ‘white spots’ in the absorption of European funds for the level of urban and rural municipalities in Romania. The ‘white spots’ are those municipalities that have not succeeded to absorb any euro from the entire volume of available European funds, for the period of 2009–2015. The paper defines the absorption of European funds as a case of attracting financial resources from the external environment, therefore as a case of organizational effectiveness for public organizations. The results of the analysis are mainly based on a secondary analysis of the local budgets execution database, for the period of 2009–2015. In addition to other quantitative data sources, a series of interviews with mayors representing ‘white spots’ has been conducted. The study identifies several characteristics of white spots municipalities, differentiated according to: i) territorial distribution; ii) fiscal capacity; iii) size of the organization and locality; iv) previous experience in European funded projects; v) local level of human development; vi) environmental factors and resource munificence as well as vii) other factors.

**Keywords:** *European funds; absorption; white spots; municipalities.*

**Cuvinte-cheie:** *fonduri europene; absorbție; puncte albe; primării.*

## Introducere

Această lucrare analizează „punctele albe” în accesarea fondurilor europene la nivelul primăriilor<sup>1</sup> de municipii, orașe și comune din România, adică acele primării care nu au absorbit, în perioada 2009–2015, niciun euro din fondurile europene disponibile.

La nivel național, capacitate de absorbție zero „a reușit” și România pentru fondurile structurale<sup>2</sup> din perioada de programare 2014–2020. Pentru perioada anterioară 2007–2013 România a absorbit puțin peste două treimi (69,91%) din totalul fondurilor structurale europene alocate<sup>3</sup> (Consiliul Fiscal, 2016, 94)<sup>4</sup>. Prin urmare, se poate afirma că la nivel de stat, capacitatea de absorbție a României se află în continuare la un nivel

(foarte) scăzut, cu toate că există o experiență importantă acumulată în perioada anterioară, atât la nivelul autorităților de management și al organismelor intermediare, cât și la nivelul aplicanților și beneficiarilor de fonduri europene. Totuși, capacitatea de absorbție a României este mult mai bună (comparativ cu situația programelor finanțate din fonduri structurale) în contextul Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007–2013, care s-a adresat ca beneficiari eligibili atât comunelor, Grupurilor de Acțiune Locală, Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară (ADI-uri), cât și orașelor mici (sub 20.000 de locuitori). Pentru fondurile alocate în cadrul Politicii Agricole Comune, potrivit datelor Ministerului Finanțelor Publice incluse în Raportul de țară al Comisiei Europene (2016, 10), rata de absorbție a fost de 82,3% în decembrie 2015 (Tabel 1).

---

\* Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, Calea 13 Septembrie 13, sector 5, 50711, București. E-mail: monicatoba@hotmail.com.

**Table 1:** Absorbția fondurilor UE (programul aferent perioadei 2007–2013)

An	FEADR	% din FEADR	FSC	% din FSC	Total general	% din total
2010	1.436	17,7%	368	1,9%	1.804	6,6%
2011	2.683	33%	1.066	5,6%	3.749	13,8%
2012	3.538	43,5%	2.204	11,6%	5.742	21,1%
2013	4.884	60,1%	6.430	33,7%	11.314	41,6%
2014	6.160	75,8%	9.954	52,2%	16.114	59,3%
2015	6.687	82,3%	12.065	63,3%	18.752	69%

**Sursa:** Raportul de țară al Comisiei Europene, 2016, p.10

**Notă:** FEADR – Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală. FSC – fondurile structurale și de coeziune.

În ciuda unei absorbții scăzute la nivel național, există exemple de beneficiari, inclusiv din cadrul autorităților locale, care au reușit să absoarbă milioane de euro în perioada trecută de programare<sup>5</sup>. Totuși, pe total perioadă de programare există o serie întreagă de autorități locale care nu au reușit să beneficieze de niciun euro din fondurile europene alocate în perioada 2007–2013. Acest articol analizează „punctele albe” în accesarea fondurilor europene la nivelul primăriilor de municipii, orașe și comune din România conform studiilor anterioare (World Bank, 2011; Marin, 2014, 2015; Consiliul Fiscal, 2015; Comisia Europeană, 2016), potențialele variabile explicative pentru o slabă capacitate de absorbție la nivel de oraș și, mai ales, comună se referă pe de o parte, la o slabă capacitate administrativă, de absorbție la nivel național, sistem excesiv de birocratizat de accesare a fondurilor europene, proceduri greoaie de achiziții publice, slaba capacitate de planificare strategică, corupția și conflictele de interese și pe de altă parte la nivel local, la o capacitate scăzută administrativă, nivel scăzut de dezvoltare al comunei, importanța crescută a capitalului social al primarului etc. Factorii menționați pot fi astfel grupați în două mari categorii: i) nivelul organizațional – autoritate publică locală (primărie de comună, oraș, municipiu) și centrală (minister, organism intermediar, Autoritatea de Audit, Autorități de Certificare și Plăți, Autoritatea de Monitorizare a Achizițiilor Publice, Comitete de Monitorizare etc.)

și ii) mediu (abundența și volumul resurselor disponibile – în primul rând finanțările concurente de la Bugetul de Stat, condiții de mediu – complexitatea și stabilitatea mediului extern – numărul de autorități implicate în implementare, certificare, auditare etc., dar și problema procedurilor și a mecanismelor greoaie de derulare a achizițiilor publice), nivelul de dezvoltare a localității, mărimea localității, capacitatea de absorbție la nivel național.

Ne situăm astfel într-o abordare sistemică, în care absorbția fondurilor structurale este rezultatul interacțiunii dintre cerere (beneficiari și aplicanți) și oferta de fonduri (autorități de management, organisme intermediare etc.). În același timp primăriile/ministerele/agențiile de dezvoltare regională/consiliile județene sunt sisteme deschise, care influențează și sunt influențate de mediu, reprezentând în același timp și construcții socioculturale ale oamenilor. De asemenea, organizațiile sunt subsisteme interdependente, prin urmare au o funcție specifică în contextul organizațional mai larg. În acest mod, capacitatea de absorbție la nivelul organizațiilor individuale (cu focus pe cazul autorităților locale) derivă din multiple influențe exercitate de factorii anterior menționați.

În afară de definirea și operaționalizarea fiecărui factor explicativ analizat, ne concentrăm în prima parte a articolului pe analiza a ce înseamnă „capacitate de absorbție” a fondurilor europene la nivelul autorităților

publice locale – primării de municipii, orașe sau comune. Sunt prezentate apoi ipotezele și abordarea metodologică, urmate de secțiuni privind rezultatele și concluziile.

### **Perspectivă teoretică asupra capacității de absorbție și a factorilor explicativi<sup>6</sup>**

În această lucrare definim atragerea resurselor financiare din mediul extern ca un anumit tip de eficacitate organizațională pentru organizațiile publice. Prin urmare, ne referim la punctele albe în accesarea fondurilor europene în antiteză cu acele organizații care au reușit să atragă resurse financiare de tipul fondurilor europene din mediul extern.

Diferențierea abordărilor eficacității se suprapune cu abordările teoretice asupra organizației. Perspectivă teoretică organizațională disting două opțiuni strategice privind următoarele dezbateri metafizice: axa micro-macro sau presupuzițiile deterministe versus voluntariste. Rezultă astfel patru cadrane diferite: i) structura; ii) schimbarea; iii) comportamentul și iv) rolul managerului. În același timp, Christensen, Tschirhart (2011) arată că există și numeroase abordări „mixte” conform acestei clasificări, în special privind utilizarea orientărilor deterministe vs. voluntariste.

Modelele eficacității organizaționale sunt diferențiate, conform Cunningham (1977), între: i) modelul rațional (*the rational goal model*) și cel al resurselor de sistem (*systems resource model*), ii) modelul procesului managerial, al dezvoltării organizaționale și iii) cel al negocierii, structural funcțional și funcțional. Dintre aceste trei abordări, perspectiva resurselor de sistem asupra eficacității organizaționale pare indicată în studiul obținerii de resurse. Există totuși diferențieri semnificative în obținerea resurselor, funcție de tipul organizației și de scopul finanțării. În cercetare, organizațiile publice sau private

pot absorbi resurse financiare din mediul extern chiar dacă rezultatele livrate nu aduc „contribuții semnificative la dezvoltarea științei” (Ashraf și Abd Kadir, 2012, 81). Acest articol nu își propune să măsoare impactul resurselor financiare atrase de primării. Din perspectiva eficacității organizaționale analizată prin prisma proiectelor la care sunt eligibile primăriile, vom utiliza definirea eficacității ca „abilitate de a exploata mediul în achiziția de resurse rare și valoroase” (Yuchtman și Seashore, 1967, 393).

La nivel operațional, Steers (1975, 550) diferențiază două tipuri principale de măsurare a eficacității organizaționale: i) normative (specifică ce trebuie să facă o organizație pentru a fi eficace, dar sunt limitate în privința argumentelor raționale sau empirice ale selecției anumitor criterii de eficiență a organizațiilor) și ii) descriptive (sinteze ale caracteristicilor existente în organizații „de succes”, identificate în urma unor analize empirice). Această lucrare utilizează cu precădere o analiză descriptivă pentru a identifica dimensiunile organizaționale, dar și ale mediului extern pentru acele primării care nu au reușit să atragă resurse financiare europene din mediul extern.

Totuși, în lucrarea de față ne referim numai la un anumit sistem de finanțare, cel al fondurilor europene. Prin urmare, aceleași primării care sunt perdante în competiția fondurilor europene, pot fi câștigători în atragerea resurselor financiare de la Bugetul de Stat, deci pot fi caracterizați de eficacitate organizațională dintr-o altă perspectivă. În acest sistem sau câmp organizațional (DiMaggio și Powell, 1991) avem un set diferit de reguli de accesare/alocare a fondurilor și de instituții implicate. De exemplu, sumele defalcate din TVA pentru drumuri se repartizează către unitățile administrativ-teritoriale prin hotărâre a consiliului județean, iar sumele defalcate din TVA pentru finanțarea Programului de dezvoltare a infrastructurii și a bazelor sportive au ca „autoritate de management” Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Criteriile de alocare

a sumelor nu sunt întotdeauna transparente, dar există specificații privind implementarea proiectelor, în special privind regulile de decontare a cheltuielilor.

Pentru acest studiu utilizăm conceptualizarea mediului folosind următoarele dimensiuni sintetizate din studiile de referință de Sharfman și Dean (1991, 683):

- complexitate (nivel de cunoaștere complexă cerut de mediu),
- instabilitate sau dinamism (rata schimbărilor rapide în mediu) și
- disponibilitate a resurselor (nivel al resurselor disponibile din mediu).

Condițiile de mediu contează pentru eligibilitatea înscrierii în competiția fondurilor europene. Ele limitează substanțial posibilitatea accesării localităților urbane a finanțărilor disponibile pe Programul Național de Dezvoltare Rurală (cu excepția orașelor până în 20.000 de locuitori), sau dimpotrivă, tot mediul extern este abundent în linii de finanțare alternative pentru același obiectiv de investiție<sup>7</sup>. În același timp, comunele fără cadastru nu pot aplica pentru infrastructura rutieră în cadrul aceluiași Program. În fine, unele localități nu au aplicat deloc în această competiție din diferite motive, care nu sunt înregistrate în baza de date a execuției bugetelor locale (resurse umane insuficiente, fonduri concurente de la Bugetul de Stat etc.). Prin urmare, există șanse ca printre „punctele albe” în accesarea fondurilor europene să regăsim pe de o parte localități care nu s-au înscris niciodată în competiția fondurilor europene și/sau pe de altă parte localități care sunt „puncte negre” în diferite alte competiții de finanțare oferite de Bugetul de Stat.

De asemenea, studiile anterioare (Marin, 2015) au arătat că mărimea primăriei și a localității contează în accesarea fondurilor europene. Primăriile și comunele mari<sup>8</sup> au semnificativ mai multe șanse de a avea proiecte în derulare în perioada 2009–2012, iar comunele cu proiecte în derulare din fonduri externe sunt mai degrabă medii și mari (peste 3.000 de locuitori).

## Ipotezele studiului

Primăriile mici (atât ca mărime a organizației – număr posturi, cât și ca mărime a localității) au șanse semnificativ mai mari de a fi incluse printre punctele albe în accesarea fondurilor europene în perioada 2009–2015 decât primăriile mari. De asemenea vom testa doar la nivel exploratoriu dacă nivelul resurselor disponibile în mediu joacă un rol semnificativ în privința șanselor de accesare a fondurilor europene. Primăriile care au beneficiat de fonduri de la Bugetul de Stat în perioada 2009–2015 au șanse semnificativ mai mari de a fi printre punctele albe în accesarea fondurilor europene în aceeași perioadă.

În privința capacității financiare, studiile anterioare au arătat că, pentru primăriile din mediul rural, nivelul capacității financiare variază invers proporțional cu șansele de accesare a fondurilor europene (Marin, 2015). Ne așteptăm în același timp ca pentru primăriile rurale din localități cu un grad scăzut de dezvoltare umană să existe șanse semnificativ mai mari pentru ca ele să fie incluse printre „punctele albe” ale competiției fondurilor europene.

## Metodologie

Lucrarea are la bază o analiză secundară de date privind execuția bugetelor locale publicată de Direcția Politici Fiscale și Buge-tare Locale din cadrul Ministerului Dezvol-tării Regionale și Administrației Publice (2009–2015)<sup>9</sup>.

Pentru măsurarea capacității de absorbție a fost utilizată ca variabilă proxy dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri) în execuția bugetului local. Totuși, pe baza datelor furnizate nu se poate realiza o diferențiere a programului sau a axei de finanțare accesate,

astfel încât fondurile externe nerambursabile pot include și alte tipuri de fonduri decât cele definite de această lucrare ca fonduri structurale. Pe de altă parte, intervalul de timp al aprobării proiectelor nu poate fi clar definit. Raportarea acestui tip de cheltuieli în bugetele locale indică proiecte care sunt în curs de implementare. Pot fi așadar anumite primării care au proiecte aprobate (de exemplu în 2015), dar care nu au demarat încă perioada de implementare. În același timp, pot fi proiecte contractate în perioada 2007–2008 care se implementează în 2009. Date fiind aceste limite, variabila trebuie utilizată ca indicator pentru proiectele aflate în implementare (deci aprobate pentru finanțare), dar nu pentru totalitatea proiectelor aprobate în această perioadă. Din această perspectivă, o primărie nu este eficientă dacă are proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene, dar nu a implementat efectiv proiectul. De asemenea, există și cazuri în care proiectul este eligibil, a adunat un nivel maxim de punctaj, dar nu este finanțat din cauza fondurilor insuficiente disponibile într-o anumită rundă de finanțare. Totuși, în ansamblu, analiza perioadei 2007–2015 este un bun indicator pentru o imagine globală asupra situației absorbției fondurilor europene în perioada de programare 2007–2013 având în vedere că România a beneficiat de regula  $n + 3^{10}$  și că nivelul fondurilor structurale absorbite<sup>11</sup> (nu și cel din cadrul PNDR 2014–2020) a fost aproape de zero pentru perioada de programare 2014–2020.

Capacitatea financiară a fost măsurată pe baza aceleiași surse administrative ca pondere a veniturilor proprii în total venituri ale bugetului local.

Pentru a înțelege mai bine rolul potențialilor factori explicativi pentru lipsa de eficacitate organizațională în accesarea fondurilor europene am realizat cinci interviuri cu primari ai unor comune din județele Bihor, Cluj, Iași, Mehedinți și Teleorman. Primăriile comunelor selectate pentru cercetarea calitativă au înregistrat zero absorbție de fonduri europene în perioada 2009–2015<sup>12</sup>. În

completare au fost utilizate și datele oferite de Recensământul primăriilor, realizat în cadrul proiectului *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene din România* finanțat de Fundația Soros România. Rata totală de răspuns a cercetării este de 94%. Din cadrul acestei cercetări am utilizat variabilele privind numărul proiectelor aprobate din perioada 2007–2009, pentru a analiza rolul experienței anterioare în proiecte.

Ca variabilă proxy pentru mărimea organizațiilor publice studiate a fost utilizată o bază de date centralizată la nivel de unitate administrativ-teritorială de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) privind situația numărului maxim al posturilor conform O.U.G. nr. 63/2010. Aceeași bază de date include și numărul posturilor din serviciul public de evidență a persoanelor, a posturilor pentru poliția locală, a celor adăugate pentru implementarea proiectelor, posturilor adăugate necesare deservirii microbuzelor sau autobuzelor școlare, potrivit OUG nr. 58/2014 și a posturilor adăugate postimplementare pentru proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile potrivit pct. 6 din anexa la Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 63/2010. Au fost incluse în analiză ultimele date disponibile, corespunzătoare anului 2015.

## Rezultate și discuții

### **„Punctele albe” în accesarea fondurilor europene – situația la nivel național**

Mediul de rezidență diferențiază șansele localităților de accesare a fondurilor europene<sup>13</sup>. Comunele din România au șanse semnificativ mai mari de a fi incluse printre punctele albe ale accesării fondurilor europene din România decât orașele. Cea mai mare parte din orașele din România (88%) au reușit să acceseze proiecte din fonduri europene în perioada 2009–2015.

**Table 2:** Capacitatea de absorbție a localităților funcție de mediul rezidențial și regiunea de dezvoltare

Indicatori		Capacitatea de absorbție		Total
		A accesat proiecte din FE	Nu a accesat proiecte din FE	
Mediul rezidențial	Urban	87,5	12,5	100
	Rural	74,5	25,5	100
	<b>TOTAL (%)</b>	<b>75,8</b>	<b>24,2</b>	<b>100</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>2.410</b>	<b>770</b>	<b>3.180</b>
Regiune	București-Ilfov	75	25	100
	Centru	84,3	15,7	100
	Nord-Vest	87	13	100
	Vest	78,6	21,4	100
	Sud-Vest	66,3	33,7	100
	Sud-Muntenia	65,6	34,4	100
	Sud-Est	72,3	27,7	100
	Nord-Est	79,3	20,7	100
	<b>TOTAL (%)</b>	<b>75,8</b>	<b>24,2</b>	<b>100</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>2.410</b>	<b>770</b>	<b>3.180</b>

**Sursa:** Baza de date privind execuția bugetelor locale, Direcția Politici Fiscale și Bugetare Locale, din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

**Notă:** A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri). Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

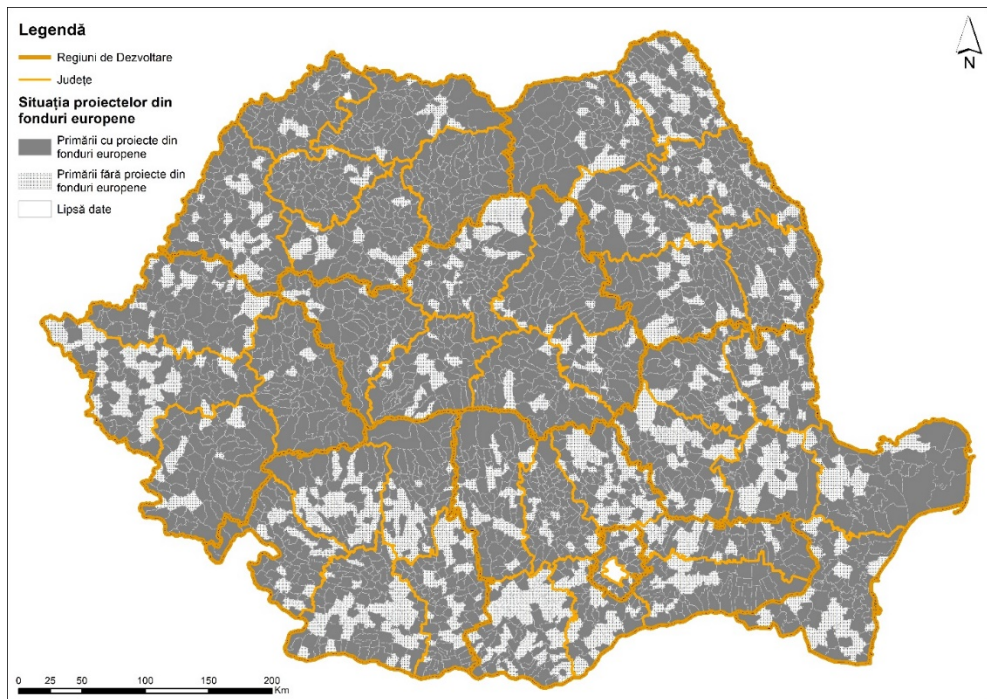
Orașele (aici includem și municipiile) fără fonduri europene în perioada 2009–2015 nu au avut proiecte aprobate din fonduri europene nici în perioada 2007–2009. Aceasta nu înseamnă că nu au depus proiecte spre aprobare, dar această situație nu este reflectată în bugetele locale. Ele sunt mai degrabă orașe noi, înființate după 2002, orașe cu un nivel scăzut de dezvoltare umană (cuartilele inferioare ale indicelui de dezvoltare umană), din organizații mici (primării cu un număr sub media<sup>14</sup> posturilor în 2015).

Una dintre ipotezele acestui studiu este că primăriile care nu au accesat fonduri europene au atras în schimb alte tipuri de resurse financiare din mediul extern. Datele disponibile în Anexa 24 permit verificarea acestei ipoteze doar pe baza datelor din sinteza execuțiilor bugetelor locale, fără a putea

realiza un inventar complet al tuturor surselor de finanțare de la Bugetul de Stat. Cea mai mare parte din aceste orașe au însă fonduri de la Bugetul de Stat, reprezentând așa-dar „puncte negre” în „competiția” acestor tipuri de fonduri.

Harta 1 arată distribuția teritorială a „punctelor albe” în accesarea fondurilor europene (inclusiv orașe). La nivel regional, localitățile din regiunile Sud-Vest și Sud-Muntenia au șanse semnificativ mai mari să facă parte din categoria „punctelor albe” în cursa fondurilor europene. La nivel județean, comunele<sup>15</sup> din județele Dolj, Giurgiu, Gorj, Prahova, Teleorman și Timiș sunt într-o măsură semnificativ mai mare parte dintre comunele care nu au accesat fonduri europene în întreaga perioadă 2009–2015.

**Figura 1:** Harta punctelor albe în accesarea fondurilor europene – primării fără proiecte din fonduri europene în perioada 2009–2015



**Sursa:** Baza de date privind execuția bugetelor locale, Direcția Politici Fiscale și Bugetare Locale, din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

**Note:** Hartă realizată de Ciprian Moldovan, Facultatea de Geografie, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca.

A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri).

### *Capacitate financiară*

Pentru această analiză capacitatea financiară este măsurată în sensul autonomiei financiare a colectivităților locale. Indicatorul folosit este ponderea veniturilor proprii autonome în total venituri ale bugetelor locale. Veniturile proprii autonome sunt venituri proprii care nu includ sumele alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale. Ele sunt acele tipuri de venituri asupra cărora autoritatea locală are un control mare. Veniturile nealocate au fost

luate în calcul și pentru calculul indicelui sustenabilității financiare de studiile anterioare (Banca Mondială, 2014), importantă mai ales pentru analiza post-implementare a fondurilor europene, mai precis al capacității autorităților publice de a acoperi costurile de exploatare și întreținere după realizarea investiției.

Pentru întreaga perioadă analizată (2009–2015) am calculat o medie a veniturilor proprii, pentru a reflecta cât mai bine evoluția indicatorului pentru întregul interval de timp și pentru a reduce influența fluctuației veniturilor.

Capacitatea financiară variază direct proporțional cu mărimea populației și a organizației (Šumpiková et al., 2004; Tatar, 2010; Lorvi, 2012)<sup>16</sup>. Primăriile cu o capacitate financiară dezvoltată au șanse semnificativ mai mari să fie din comune și primării mari (peste 5.000 de locuitori, respectiv peste 40 de angajați)<sup>17</sup>.

Studiile anterioare (Marin, 2015) identifică un sens invers relației așteptate dintre capacitatea financiară și accesarea fondurilor structurale, analiza fiind realizată pentru perioada 2009–2012. Această relație se păstrează și pentru mediul rural pentru analiza perioadei 2009–2015. „Punctele albe” din mediul rural în accesarea fondurilor europene au șanse semnificativ mai mari să fie peste media comunelor din România din punct de vedere al capacității financiare.

La nivel de proiect, criteriile de evaluare, tipul de cheltuieli eligibile și tipul de proiect accesat din fonduri structurale diferențiază rolul capacității financiare a unității administrativ-teritoriale. Criteriile de evaluare ale aplicațiilor din fonduri structurale nu iau în considerare capacitatea financiară a aplicanțului, nici pentru proiectele investiționale, nici pentru cele „soft”.

Capacitatea financiară a primăriei este analizată numai în situația în care primăria solicită un împrumut bancar. În acest caz, instituția financiară decide dacă proiectul este „bancabil” sau nu. „Criteriile de bancabilitate” sunt analizate de bancă chiar din faza de depunere a proiectelor, astfel încât să asigure mai multe șanse de succes proiectului în implementare.

În schimb, pentru mediul urban, relația dintre capacitatea financiară și accesarea fondurilor europene nu este statistic semnificativă.

### ***Mărimea organizației și a localității***

Mărimea organizației este măsurată în funcție de numărul maxim de posturi aprobat la nivelul fiecărei unități administrativ-

teritoriale, conform O.U.G. nr. 63/2010. Aceste posturi nu includ posturile aferente funcționării serviciului public comunitar local de evidență a persoanelor, poliției comunitare și pazii obiectivelor de interes județean. Potrivit aceleiași legi, acest plafon maxim de posturi nu se aplică și capitolelor bugetare „Învățământ” și „Asigurări și asistență socială”, finanțate din bugetele locale, precum și capitolului bugetar „Sănătate”, indiferent de sursa de finanțare.

Mărimea organizației depinde de mărimea localității (plafoane maxime stabilite de legislație în funcție de populație), dar și de experiența accesării fondurilor europene. Astfel, primăriile care implementează proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile pot să adauge în schema organizațională posturi special dedicate, iar cei care au finalizat proiectele pot să adauge posturi postimplementare pentru proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile potrivit pct. 6 din anexa la Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 63/2010. Acestea din urmă nu se stabilesc funcție de mărimea localității, ci de volumul cumulată al proiectelor externe accesate (ex. pentru proiecte până în 50.000 de euro pot fi adăugate 2 posturi, iar pentru proiecte a căror valoare totală cumulată a proiectelor în curs de implementare este între 50.001 și 500.000 de euro pot fi adăugate 3 posturi)<sup>18</sup>.

Datele privind situația numărului maxim de posturi pe unități administrativ-teritoriale sunt disponibile începând cu anul 2011, dar pentru această analiză vom utiliza ca variabilă proxy ultimul an disponibil – 2015 pentru a lua în considerare numărul maxim de posturi pentru fiecare municipiu/oraș/comună, nu situația specifică pe fiecare an pentru posturile în legătură cu proiectele finanțate din fonduri externe. Acestea ar putea juca o influență semnificativă mai ales în analiza „câștigătorilor” competiției fondurilor europene, în ipoteza că măsurăm această competiție prin volumul resurselor financiare atrase din fonduri europene.

Pentru mediul urban, mărimea schemei organizaționale a primăriei variază, în anul 2015, de la un număr minim de 16 posturi (Primăria Mărășești, județul Vrancea) la 800 de posturi (Primăriile Municipiilor Timișoara, Cluj, Iași, Craiova și Constanța) înființate conform pct. 1 din Anexa O.U.G. nr. 63/2010. Media numărului posturilor este de 173 de posturi pentru mediul urban. Toate punctele albe în accesarea fondurilor europene din mediul urban sunt sub această medie de posturi.

Pentru mediul rural, mărimea organizației variază între un minim de 10 posturi (50 de comune) și 575 de posturi<sup>19</sup> (primăria Cotești, județul Vrancea), cu o valoare medie de 24 de posturi. Comunele din România fără fonduri europene în perioada 2009–2015 sunt într-o măsură statistic semnificativ mai mare sub media numărului de posturi de la nivelul comunelor (valori pentru 2015).

În privința mărimii localității, comunele fără fonduri europene în perioada 2009–2015 au șanse statistic semnificativ mai mari să fie comune mici (sub 3.000 de locuitori).

Pentru mediul urban, asocierea dintre mărimea localității și accesarea proiectelor din fonduri europene nu este statistic semnificativă.

### *Experiența anterioară a proiectelor europene*

„Punctele albe” din perioada de „maximă intensitate” a competiției fondurilor europene (2009–2015) au fost „puncte albe” și în perioada de început din programarea precedentă (2007–2009). Comunele fără fonduri europene în perioada 2009–2015 sunt într-o măsură semnificativ mai mare comunele care nu au avut proiecte aprobate nici în perioada 2007–2009. Prin urmare, aceste comune nu au beneficiat de experiența proiectelor europene nici în perioada de început a perioadei de programare 2007–2013 (Tabel 3). Aceeași situație se înregistrează și pentru cazul orașelor din România fără fonduri europene – nici ele nu au avut proiecte aprobate cu finanțare externă în perioada 2007–2009.

**Tabel 3:** Experiența anterioară a proiectelor europene pentru comunele din România

	Cu proiecte din fonduri europene în perioada 2009–2015	Fără proiecte din fonduri europene în perioada 2009–2015	Total România
Fără proiecte aprobate în perioada 2007–2009	72	28	100
Aprobat și finalizat sau aprobat în derulare în perioada 2007–2009	96	4	100
Total %	75	25	100
N	2.023	678	2.701

**Sursa:** Baza de date privind execuția bugetelor locale, Direcția Politici Fiscale și Bugetare Locale, din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

**Notă:** A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri). Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

### **Dezvoltarea umană a localității**

Indicele dezvoltării umane a localităților măsoară capitalul total al localităților,

considerat din perspectivă umană, de stare de sănătate, vitală și materială. Indicatorul a fost dezvoltat de profesorul Dumitru Sandu, iar capitalul material reprezintă un scor factorial al indicatorilor privind calitatea vieții

locale, referitori la mărirea locuințelor, autoturisme private la 1.000 de locuitori și gaze distribuite pentru consumul casnic per locuitor (Banca Mondială, 2014, 756). Indicele permite comparații între diferite unități administrativ-teritoriale din România și este calculat atât pentru mediul urban, cât și pentru mediul rural.

Punctele albe în accesarea fondurilor europene din mediul rural au șanse semnificativ mai mari să fie comune slab sau mediu dezvoltate (cuartile inferioare pe indicele dezvoltării umane locale). Aceeași relație este valabilă și pentru mediul urban.

### **Factorii de mediu – abundența resurselor**

Datele disponibile permit parțial testarea ipotezei privind „conurența” fondurilor europene cu cele disponibile prin programele finanțate de la Bugetul de Stat. În sinteza execuției bugetelor locale sunt identificate distinct veniturile provenind din sumele defalcate din TVA pentru drumuri și sumele defalcate din TVA pentru finanțarea Programului de dezvoltare a infrastructurii și a bazelor sportive din spațiul rural, dar alături de acestea au fost alocate fonduri către bugetele locale prin diverse alte programe – de exemplu Programul Piste pentru bicicliști sau Programul vizând protecția resurselor de apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, stații de tratare, canalizare și stații de epurare, ambele gestionate de Ministerul Mediului și Pădurilor, prin Administrația Fondului pentru Mediu. În același timp, unele programe de la Bugetul de Stat nu au continuitate în finanțare pe întreaga perioadă analizată. Programul de dezvoltare a infrastructurii și a bazelor sportive din spațiul rural nu mai are sume alocate către unitățile administrativ-teritoriale din 2012, așadar din întreaga perioadă analizată sumele primite de primării pentru acest program se referă doar la perioada 2009–2011.

*„Nu e adevărat că nu am avut fonduri europene, tocmai am terminat un centru de zi pe fonduri norvegiene [n.a. proiect implementat în 2016]. Dar tocmai din cauza asta am pierdut un proiect pe celelalte fonduri. Pentru că noi am făcut un pachet integrat de proiecte – reabilitare drumuri comunale, asfaltare, apă-canal și centru de zi și pentru că am obținut bani pentru centru de zi au venit cei de la AFIR și au declarat că nu mai e eligibil tot proiectul, asta pentru că nu i-am așteptat pe ei încă 5–6 ani să mai facem centru de zi.*

*Dar să știți că noi am tot depus pe MDRAP, pe HG 577 pe alimentare cu apă, dar nu l-am finalizat nici până acum pentru că nu ne-au dat toți banii. Am mai depus tot la MDRAP un proiect pe reabilitare sediu primărie, îmbunătățirea alimentării cu apă și mai avem și pe construire grădinițe, dar acuma s-a terminat cu studiul de fezabilitate și nu știu unde o să se ducă proiectantul să-l depună.*

*Păi nu trebuia să-l depuneți dvs.?*

*Păi noi nu știm unde are de gând proiectantul să-l depună”. (Primar, Regiunea de dezvoltare Nord-Est)*

La nivel de orașe, mare parte din primăriile care reprezintă puncte albe în accesarea fondurilor europene au avut fonduri alocate de la Bugetul de Stat, în special pentru infrastructura de drumuri. În schimb, asocierea dintre aceste variabile nu este statistic semnificativă pentru primăriile din mediul rural. În special pentru primăriile de comune, este posibil ca celelalte programe care nu sunt identificate distinct în actuala formă sintetică a execuției bugetare să reprezinte importante surse de finanțare, care nu au fost identificate corespunzător de actuala analiză.

Rezultatele se nuanțează dacă analizăm însă volumul de finanțare<sup>20</sup> primit de primăriile din mediul urban și rural din aceste două surse de finanțare. Primăriile de municipii/orașe care nu au accesat proiecte din fonduri europene au șanse statistic semnificativ mai mari de a fi parte din cuartila superioară a volumului (euro/capita) finanțărilor primite de la Bugetul de Stat în perioada 2009–

2015, dar numărul mic de cazuri analizate (N = 15) implică nevoia unor analize ulterioare. Pentru mediul rural, gruparea comunelor în funcție de accesarea proiectelor din fonduri europene și volumul finanțărilor de la Bugetul de Stat nu se diferențiază în mod statistic semnificativ.

Cercetarea calitativă a arătat că, uneori, un proiect câștigat în cursa fondurilor de la Bugetul de Stat înseamnă un proiect pierdut în cursa fondurilor europene. În același timp, competiția fondurilor europene este percepută de primarii „punctelor albe” ca fiind mai degrabă una lipsită de transparență.

*„Da, este adevărat că nu am avut fonduri europene în perioada 2009–2015, ele s-au dat oricum numai pe criterii politice.*

*Nu am avut pentru că tot ce am făcut, am făcut din fonduri proprii și de la Bugetul de Stat. Am avut și sume defalcate din TVA pentru drumuri, adică 33% a fost de la noi și 66% de la ei.*

*Nu este adevărat că nu am avut nevoie de fonduri europene, am aplicat și ni s-a aprobat proiectul pe Măsura 322, am avut cel mai mare punctaj, dar pentru că între timp am avut aprobat și pe HG 1514/2009, care între timp a fost abrogată, cu toate că eu nu semnasem nimic cu ceilalți, ni s-a respins și proiectul și pe Măsura 322 și uite așa am rămas fără canalizare.*

*Da, am avut și pe baze sportive ceva dar Cancelaria Primului Ministru a uitat să ne mai dea banii, au să ne mai dea 5 miliarde și 200 milioane deși am fost printre primii care am început proiectul cu baze sportive, l-am început din 2008 și nu ne-au mai dat banii așa că am pus de la noi, ce era să facem”. (Primar, Regiunea de dezvoltare Sud-Muntenia)*

### ***Alți factori***

Articolul a analizat situația accesării fondurilor europene la nivelul tuturor primăriilor din România<sup>21</sup>. Totuși, o parte dintre aceste primării nu s-au înscris niciodată în competiția fondurilor europene. Cercetarea calitativă

arată că, în unele cazuri, explicațiile țin de lipsa cadastrului, necesar pentru accesarea proiectelor de infrastructură. În același timp, unele explicații sunt legate și de percepții care țin de subiectivitatea criteriilor de alocare a fondurilor de la nivel central la cel județean, dar și de rolul deosebit de important al primarului ales.

*„Da, este adevărat că nu am avut fonduri europene în perioada trecută. Eu [...] vreau să fac, chiar vreau să fac. Dar mai întâi de toate ne trebuie cadastru pentru drum, fără cadastru nu putem să facem nimic.*

*Și aveți bani pentru cadastru?*

*Nu avem acuma, de unde să avem că nu au fost alocați în buget de primarul vechi.*

*Și de la Consiliul Județean?*

*Ei ce să ne dea, că nici ei nu au primit, de unde să ne dea.*

*Și din ce cauză credeți că nu au primit?*

*Păi ce să facem doamnă dacă noi aici în M. suntem 55 roșii, 4 galbeni și 3 albaștri ... Nu ne dă nimeni nimic”. (Primar, Regiunea de dezvoltare Sud-Vest)*

Alte primării s-au înscris în cursa fondurilor europene, dar nivelul volumului alocațiilor financiare pe regiune este mult prea scăzut față de cererea de proiecte depuse.

*„Eu vă spun sincer că sunt ușor dezamăgit că se spune că nu se depun proiecte, nu este adevărat, adevărul este că se depun proiecte dar nu sunt suficiente fonduri alocate pentru că pe această măsură alocarea a fost de 20 milioane euro adică 1 proiect la 2 județe și un pic ori nu are cum să ia comuna P. de 700 locuitori în aceste condiții proiecte, indiferent cât de buni suntem noi aici în primărie. Vă spun sincer că întreaga sesiune de depunere a durat 16 minute și s-a închis”. (Primar, Regiunea de dezvoltare Nord-Vest)*

Studiile anterioare au arătat rolul important al parteneriatelor în accesarea fondurilor europene, în special pentru localitățile mici. O aplicație în parteneriat poate crește aria de beneficiari eligibili și crește șansele

de succes pentru aprobarea, dar și pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri structurale (Marin, 2015).

*„Da, este adevărat că nu am avut fonduri europene în perioada 2009–2015, suntem o comună mică, sub 2.000 locuitori și nu am prea putut accesa fonduri europene.*

*Am avut în schimb fonduri de la Bugețul de Stat, pe alimentare cu apă și canal, alimentarea cu apă pe HG 587 am terminat-o de mult, dar la canalizare suntem încă în lucru.*

*Dar în parteneriat ați încercat?*

*Da, am încercat cu o comună vecină, dar între timp s-au schimbat jocurile, era vorba că să facem grădinițe peste tot, dar s-a schimbat primarul din comuna vecină și cel nou nu a mai vrut așa că am renunțat la proiect.*

*Dar în perioada următoare de programare intenționați să aplicați?*

*Da, intenționăm pe drumuri comunale.*

*Unde?*

*Nu știu, cred că la PNDR.*

*Și acum o să fiți eligibili?*

*Da, nu știu, noi încercăm singuri și dacă nu se poate mai aplicăm și cu niște comune vecine”. (Primar, Regiunea de dezvoltare Nord-Vest)*

## Concluzii

Această lucrare analizează „punctele albe” în accesarea fondurilor europene la nivelul primăriilor de municipii, orașe și comune din România, adică acele primării care nu au absorbit, în perioada 2009–2015, niciun euro din fondurile europene disponibile.

Lucrarea definește absorbția fondurilor europene ca un proces de atragere a resurselor financiare din mediul extern, prin urmare ca un anumit tip de eficacitate organizațională pentru organizațiile publice. În consecință, ne referim la punctele albe în accesarea fondurilor europene în antiteză cu acele organizații care au reușit să atragă resurse financiare de tipul fondurilor europene din mediul extern.

Rezultatele analizei se bazează în principal pe o analiză secundară de date privind execuția bugetelor locale publicată de Direcția Politici Fiscale și Bugetare Locale din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice – MDRAP (2009–2015)<sup>22</sup>. În completare, au fost utilizate date privind experiența anterioară în proiecte<sup>23</sup>, o altă bază de date gestionată de MDRAP privind situația numărului maxim al posturilor conform O.U.G. nr. 63/2010 și date calitative din interviuri realizate cu primari din șase localități identificate ca puncte albe în analiza cantitativă.

Studiul identifică diferite tipuri de caracteristici ale primăriilor lipsite de eficacitate în atragerea resurselor financiare, diferențiate funcție de: i) distribuția teritorială; ii) capacitatea financiară; iii) mărimea organizației și a localității; iv) experiența anterioară a proiectelor europene; v) gradul de dezvoltare umană a localității; vi) factorii de mediu și abundența resurselor, precum și vii) alți factori.

La nivel regional, localitățile din regiunile Sud-Vest și Sud-Muntenia au șanse semnificativ mai mari să facă parte din categoria „punctelor albe” în cursa fondurilor europene. La nivel județean, comunele<sup>24</sup> din județele Dolj, Giurgiu, Gorj, Prahova, Teleorman și Timiș sunt într-o măsură semnificativ mai mare parte dintre comunele care nu au accesat fonduri europene în întreaga perioadă 2009–2015.

Ca mărime a organizației, toate punctele albe în accesarea fondurilor europene dintre primăriile din mediul urban și rural sunt sub media numărului de posturi<sup>25</sup> și slab sau mediu dezvoltate (cuartile inferioare pe indicii dezvoltării umane locale). În mod similar, comunele fără fonduri europene în perioada 2009–2015 au șanse statistic semnificativ mai mari să fie comune mici (sub 3.000 de locuitori).

De asemenea, există un sens invers relației așteptate dintre capacitatea financiară și accesarea fondurilor structurale. „Punctele albe” din mediul rural în accesarea fondurilor

europene sunt într-o măsură semnificativ mai mare peste media comunelor din România din punct de vedere al capacității financiare.

„Punctele albe” din perioada de „maximă intensitate” a competiției fondurilor europene (2009–2015) au fost „puncte albe” și în perioada de început din programarea precedentă (2007–2009). Comunele fără fonduri europene în perioada 2009–2015 sunt într-o măsură semnificativ mai mare comunele care nu au avut proiecte aprobate nici în pe-

rioadă 2007–2009. Aceeași situație se înregistrează și pentru cazul orașelor din România fără fonduri europene.

În același timp, datele calitative deschid noi orizonturi de cercetare privind importanța factorilor de mediu, rolul parteneriatelor, al primarului, al volumului fondurilor europene alocate la nivel de regiune, al percepțiilor legate de transparența întregului proces de evaluare a proiectelor depuse sau al primăriilor care au rămas „în afara competiției” fondurilor europene pe parcursul întregii perioade trecute de programare.

## Note

<sup>1</sup> Folosim interșanjabili termenii de unitate administrativ-teritorială și primărie (inclusiv consiliul local), prin urmare în mod diferit de diferențele juridice reglementate de Legea administrației publice locale.

<sup>2</sup> Perioada de referință: primele șase luni ale anului 2016. Nu sunt luate în considerare fondurile Programului Național de Dezvoltare Rurală.

<sup>3</sup> Ne referim numai la totalul de 19.057,65 milioane de euro alocate, nu și la fondurile din cadrul Politicii Agricole Comune.

<sup>4</sup> Date pentru ianuarie 2016. Site-ul Comisiei Europene, arată că la nivelul lunii octombrie 2016, România înregistrează o rată a absorbției de 89,1%, superioară Maltei, Italiei și noului stat membru, Croația. Date disponibile la <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Total-Percentage-of-Available-Funds-Paid-Out-by-th/w8x7-cqjd> (data accesării 2 noiembrie 2016). Având în vedere că datele din acest articol se referă la perioada 2007–2015, vom păstra ca referință principală sfârșitul anului 2015 – începutul anului 2016.

<sup>5</sup> Primăria Municipiului Sibiu a reușit să implementeze proiecte de 130 de milioane de euro. Interviu Klaus Johannis, în suplimentul ziarului Bursa, iunie 2014, Reforma sistemului de absorbție al fondurilor europene. [http://www.bursa.ro/\\_pdf/publicatii/fe\\_2014/supliment\\_fe\\_2014.pdf](http://www.bursa.ro/_pdf/publicatii/fe_2014/supliment_fe_2014.pdf) (data accesării 29 iunie 2014).

<sup>6</sup> Secțiuni din abordările teoretice prezentate în această parte a articolului se regăsesc și în Marin, 2015.

<sup>7</sup> De exemplu, o primărie care are nevoie de infrastructură de apă și canalizare în diferite etape ale perioadei de programare 2007–2013

are la dispoziție, din fonduri europene, Măsura 322 din cadrul PNDR sau Axa Prioritară 1, Extinderea și modernizarea sistemelor de apă și apă uzată din cadrul POS Mediu (în parteneriat cu Consiliul Județean). În același timp, aceeași primărie poate aplica pentru finanțarea investițiilor în infrastructura de apă la următoarele șase programe finanțate din Bugetul de Stat: 1) Programul vizând protecția resurselor de apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, stații de tratare, canalizare și stații de epurare (Ministerul Mediului și Pădurilor, Administrația Fondului pentru Mediu); 2) Programul de dezvoltare a infrastructurii din spațiul rural instituit prin O.G. nr. 7/2006 (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului); 3) Programul conform H.G. 577/1997, privind pietruirea, reabilitarea, modernizarea și/sau asfaltarea drumurilor de interes local clasate și alimentarea cu apă a satelor (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului); 4) Programul guvernamental privind alimentarea cu apă la sate (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului); 5) Programul privind reabilitarea sistemelor de alimentare cu apă, a sistemelor de canalizare, a stațiilor de tratare a apei potabile și stațiilor de epurare a apelor uzate în localitățile cu o populație până la 50.000 de locuitori (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Compania Națională de Investiții) și 6) Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului).

<sup>8</sup> Ca mărime a organizației, ultima quartilă a numărului de angajați (date 2009) și ca mărime a localității, comunele peste 3.000 de locuitori.

<sup>9</sup> Disponibilă la [http://www.dpfbldrap.ro/sit\\_ven\\_si\\_chelt\\_uat.html](http://www.dpfbldrap.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html) (data accesării: 5 august 2016). Au fost incluse în analiză toate primăriile din România, cu excepția Primăriei Generale a Municipiului București și a primăriilor de secunde.

<sup>10</sup> „Calendarul de închidere a programelor operaționale 2007–2013 cuprinde trei etape: 31 decembrie 2015 – termenul final de eligibilitate a cheltuielilor efectuate de beneficiari; până la data de 30 iunie 2016, MFE trebuie să transmită la CE și la Autoritatea de audit ultima aplicație de plată intermediară; până la data de 31 martie 2017, România trebuie să transmită la CE, prin SFC 2007, aplicația de plată a soldului final și declarația finală de cheltuieli, acesta fiind ultimul termen până la care se pot primi fonduri europene pe baza cheltuielilor eligibile aferente perioadei de programare 2007–2013” (Consiliul Fiscal, 2015: 94).

<sup>11</sup> Până la sfârșitul anului 2015.

<sup>12</sup> Interviurile au fost realizate telefonic, în perioada septembrie – octombrie 2016.

<sup>13</sup> Rezultatele prezentate au la bază analize de asociere (crosstab-uri cu test de asociere Chi-pătrat semnificativ și valori reziduale ajustate care în valoare absolută sunt egale sau mai mari decât 2).

<sup>14</sup> Media valorilor posturilor pentru localitățile din mediul urban.

<sup>15</sup> Pentru mediul urban, analiza diferențiată la nivel județ are un număr insuficient de cazuri.

<sup>16</sup> Referințele citate se referă la mărimea populației.

<sup>17</sup> Date la nivel național. Mărimea populației de la *Recensământul populației și locuințelor*, 2011, mărimea organizației din CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009.

<sup>18</sup> Posturile pot fi incluse în schema organizațională numai pe perioada implementării proiectului.

<sup>19</sup> Acest număr nu include posturi pentru implementare proiecte sau posturi adăugate postimplementare pentru proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile.

<sup>20</sup> Pentru fiecare an, sumele din execuția bugetară au fost transformate pe baza cursului mediu anual comunicat de Banca Națională de României.

<sup>21</sup> Cu excepția Bucureștiului și a primăriilor de sectoare.

<sup>22</sup> Disponibilă la [http://www.dpfbldrap.ro/sit\\_ven\\_si\\_chelt\\_uat.html](http://www.dpfbldrap.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html) (data accesării 5 august 2016). Au fost incluse în analiză toate primăriile din România, cu excepția Bucureștiului și a primăriilor de sectoare.

<sup>23</sup> Colectate în cadrul recensământului primăriilor, realizat în cadrul proiectului *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene din România* finanțat de Fundația Soros România.

<sup>24</sup> Pentru mediul urban, analiza diferențiată la nivel de județ are un număr insuficient de cazuri.

<sup>25</sup> Medie diferențiată pe medii de rezidență.

## Bibliografie

- Ashraf, G. și Abd Kadir, S. (2012) A review on the models of organizational effectiveness: a look at Cameron's model in higher education. *International Education Studies*, 5, 2, 80–87.
- Banca Mondială (2014) *Ghid de investiții pentru proiecte locale: Drumuri comunale și infrastructură socială*. [Online] Disponibil la <http://www.mdrap.ro/lucrari-publice/-3175>. Accesat în 7 octombrie 2016.
- Christensen, R. și Tschirhart, M. (2011) Organization theory, în M. Bevir (coord.), *The SAGE handbook of governance*, London: SAGE Publications Ltd., 65–78.
- Comisia Europeană (2016) *Raportul de țară al României pentru 2016* Inclusiv un bilanț aprofundat privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice. [Online] Disponibil la [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr/2016/cr2016\\_romania\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr/2016/cr2016_romania_ro.pdf). Accesat în 12 octombrie 2016.
- Consiliul Fiscal (2015) Raport anual 2015. [Online] Disponibil la <http://www.consiliulfiscal.ro/RaportanualCF2015.pdf>. Accesat în 17 octombrie 2016.
- Cunningham, B. (1977) Approaches to the evaluation of organizational effectiveness. *The Academy of Management Review*, 2, 3, 463–474.

- DiMaggio, P. și Powell, W.W. (1991, [1983]) The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields, în P. DiMaggio și W. Powell (coord.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 63–82.
- Lorvi, K. (2012) *Unpacking administrative capacity for the management of EU Structural Funds in small and large municipalities: Estonian case*. [Online] Disponibil la <http://hum.ttu.ee/failid/HKAC2012/Lorvi.pdf>. Accesat în 10 septembrie 2013.
- Marin, M. (2014) The role of fiscal capacity in absorption of European Funds. *Calitatea Vieții*, 4.
- Marin, M. (2015) *Absorbția fondurilor europene pentru comunele din România: rolul capacității administrative*. Iași: Lumen.
- Šumpiková, M., Pavel, J. și Klazar, S. (2006) *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*. Paper based on an original research for the Grant Agency of the Czech Republic, via the project No 402/03/1221. [Online] Disponibil la <http://unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/nispacee/unpan018547.pdf>. Accesat în 9 august 2013.
- Sharfman, M. și Dean, J.W. (1991) Conceptualizing and measuring the organizational environment: a multidimensional approach. *Journal of Management*, 17, 4, 681–700.
- Tatar, M. (2010) Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11, 2, 202–226.
- Yuchtman, E. și Seashore, S.E. (1967) A system resource approach to organizational effectiveness. *American Sociological Review*, 32, 6, 891–903.
- World Bank (2011) *Ministry of Regional Development and Tourism Functional Review*. Final Report. Bucharest. [Online] Disponibil la <http://insideurope.eu>. Accesat în 2 septembrie 2013.