

Eliza Barnea, Alexandru Kelemen
București, iulie 2026

Finanțarea politicilor de tranziție justă în România

*Lecții învățate din implementarea Fondului pentru o tranziție
justă și recomandări pentru viitorul buget al UE 2028-2034*



Impressum

Publisher

Friedrich-Ebert-Stiftung Romania
Str. Emanoil Porumbaru 21, Apartment 3
RO-011421 București, Sector 1
România

Responsabil:

Jacques Paparo
Friedrich-Ebert-Stiftung România
Tel.: +40 21 211 09 82
romania.fes.de

Coordonatoare proiect:

Tudorina Mihai, FES România

Editare și corectură:

Ioana Miruna Voiculescu

Grafică:

Florin Vedeanu

Comenzi și contact

office.romania@fes.de

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Friedrich-Ebert-Stiftung. Utilizarea comercială a materialelor publicate de Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nu este permisă fără acordul scris al FES.

Fundația Friedrich Ebert România este titularul drepturilor de autor asupra acestei publicații.

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., 2026.

Mai multe publicații ale Friedrich-Ebert-Stiftung Romania pot fi găsite aici:

➤ <https://romania.fes.de/ro/publicatii.html>

Eliza Barnea, Alexandru Kelemen
București, Iulie 2026

Finanțarea politicilor de tranziție justă în România

*Lecții învățate din implementarea Fondului
pentru o tranziție justă și recomandări
pentru viitorul buget al UE 2028-2034*

Cuprins

Sumar executiv	3
Mesaje cheie	3
1. Introducere	5
1.1 Context	5
1.2 Metodologie	5
2. Ce se schimbă în arhitectura bugetară europeană	6
2.1 Viitorul PPNR și implicațiile acestuia pentru coeziune și tranziție justă la nivel european	6
2.2 Implicații pentru coeziune și tranziție justă la nivel național	8
3. Fondul pentru o tranziție justă: prezent și viitor	10
3.1 Context și obiective	10
3.2 Principii de concepție	10
3.3 Evaluarea succesului	11
4. Tranziția justă pe teren în România: provocări de implementare	13
4.1 Structura de guvernare	13
4.2 Peisajul finanțării contractate până în prezent	15
5. Studii de caz: modele de bune practici	19
5.1 Mina Petrila (Valea Jiului, județul Hunedoara)	20
5.2 Katowice Gaming and Technology Hub (Katowice, Voievodatul Silezia, Polonia)	20
6. Recomandări pentru viitorul politicii de tranziție justă	21
6.1 Nivel european: negocierea Cadrului financiar multianual 2028-2034	21
6.2 Nivel național: proiectarea PPNR al României	21
6.3 Nivel local: implementare	22
7. Concluzii	23
Bibliografie	24

Sumar executiv

Propunerea Comisiei Europene pentru Cadrul financiar multianual 2028-2034 restructurează fundamental arhitectura financiară a Uniunii Europene, cu consecințe directe asupra politicilor de coeziune și tranziție justă în România. Acest studiu analizează modul în care propunerea pentru viitorul buget multianual al UE, mai exact Planul de Parteneriat Național și Regional, poate influența sprijinul acordat regiunilor din România afectate de tranziția de la industriile bazate pe combustibili fosili la o economie cu emisii reduse de carbon.

Raportul pornește de la o analiză a contextului european și a schimbărilor din arhitectura bugetară europeană propuse pentru viitorul Cadru financiar multianual (CFM) 2028-2034, inclusiv a implicațiilor asupra politicii de coeziune și tranziție justă. În continuare, facem o evaluare a experienței de implementare a tranziției juste în România, oferind exemple de bune practici, pentru ca, în cele din urmă, să formulăm un set de recomandări pe trei paliere de acțiune: (1) negocierea CFM la nivel european, (2) proiectarea viitorului Plan de Parteneriat Național și Regional (PPNR) al României și (3) implementarea PPNR la nivel local. Raportul se încheie cu o secțiune de concluzii care sintetizează principalele constatări și direcții de acțiune.

Mesaje cheie:

- **Fondul pentru o tranziție justă (FTJ) este eliminat ca instrument dedicat în propunerea pentru Cadrul financiar multianual 2028-2034**, deși tranziția pe care o finanța este departe de a fi încheiată: 13 din cele 27 de state membre, inclusiv România, și-au stabilit termenele pentru eliminarea cărbunelui după 2027. *Raportul recomandă reintroducerea unei garanții bugetare minime (ring-fencing) pentru regiunile în tranziție sau extinderea garanției dedicate regiunilor mai puțin dezvoltate pentru a le include și pe cele cu expunere semnificativă la riscurile tranziției, indiferent de nivelul PIB-ului pe cap de locuitor, calibrată proporțional cu alocarea FTJ de care a beneficiat fiecare stat membru în perioada 2021-2027.*
- **Comasarea fondurilor într-un instrument unic (Planul de Parteneriat Național și Regional – PPNR) pune în competiție directă priorități care, în actuala perioadă de finanțare, beneficiază de alocări dedicate și distincte**, printre care fondurile structurale, inclusiv tranziția justă, politica agricolă comună, migrația și

securitatea internă, în dezavantajul regiunilor care suportă cele mai ridicate costuri sociale și economice ale tranziției. Cu un buget total de 865 miliarde de euro, o alocare (*ring-fenced*) de 218 miliarde de euro este rezervată exclusiv regiunilor cu PIB-ul/cap de locuitor sub 75% din media UE, iar modificarea regulii de dezangajare reduce perioada în care fondurile trebuie cheltuite de la 3 ani la 1 an (N+1), ceea ce limitează timpul disponibil pentru investiții structurale pe termen lung. *Raportul recomandă transformarea capitolelor regionale/teritoriale din opționale în obligatorii, condiționarea accesului la finanțare de o strategie teritorială de tranziție aprobată și de o reprezentare obligatorie a partenerilor locali în comitetele de monitorizare, adaptarea regulii N+1 la orizontul investițional al tranziției juste și introducerea unor indicatori de rezultat dedicați în Regulamentul privind cadrul de performanță.*

- **Modelul de guvernare puternic centralizat al implementării Fondului pentru o tranziție justă în România a generat trei limitări esențiale:** (1) volatilitate administrativă și proces decizional lent (accentuate de crizele guvernamentale și de suprapunerea cu implementarea PNRR), (2) decuplarea de la nevoile reale ale teritoriilor (consultare adesea doar formală a actorilor locali) și (3) uniformizarea apelurilor de finanțare, cu impact redus asupra transformării economice locale. Un precedent de flexibilizare există totuși: Agențiile de Dezvoltare Regională gestionează deja Programele Regionale în actualul buget. *Raportul recomandă pregătirea unei poziții naționale privind viitorul tranziției juste, menținerea în viitorul PPNR a unei componente teritoriale dedicate celor șase județe, indiferent de forma finală rezultată din negocierile europene, consolidarea capacității administrative locale prin structuri județene dedicate, cu personal permanent (după modelul Asociației pentru Dezvoltare Teritorială Integrată Valea Jiului) și dezvoltarea unui ecosistem local de învățare și colaborare (mentorat, consorții administrative, documentarea modelelor de bune practici).*
- **Componenta socială a tranziției este sistematic subfinanțată față de cea economică.** Peste 50% din alocarea contractată până acum a mers către dezvoltarea întreprinderilor (421 de proiecte, 1,23 miliarde de euro, concentrate în cinci sectoare – industrie prelucrătoare, construcții, comerț, HoReCa,

sănătate – reprezentând 77% din finanțare), fără să existe vreun apel dedicat explicit educației, sănătății sau serviciilor sociale și cu o slabă corelare între locurile de muncă nou-create și profilul forței de muncă disponibilizate din minerit și industrie. *Raportul recomandă lansarea de apeluri dedicate explicit componentei sociale a tranziției (educație, sănătate, servicii sociale, reconversie a forței de muncă corelată cu profilul muncitorilor disponibilizați), în completarea celor care vizează diversificarea economică.*

→ **Investițiile se concentrează teritorial în orașele reședințe de județ** (Craiova, Târgu Jiu, Galați, Ploiești, Târgu Mureș), care funcționează ca poli principali ai absorbției fondurilor, lăsând în urmă orașele mici direct afectate de declinul industrial, precum Turceni, Rovinari sau Brad, expuse riscului de centrifugare teritorială și depopulare accelerată. Excepția notabilă este județul Hunedoara, unde Instrumentul Teritorial Integrat (ITI Valea Jiului) a permis o alocare sub-județeană dedicată, corectând parțial tendința de concentrare. *Raportul recomandă extinderea modelului de alocare dedicată sub-județeană, testat cu succes prin ITI Valea Jiului, pentru a include celelalte teritorii puternic afectate din cele șase județe beneficiare de alocări din Fondul pentru o tranziție justă sau prioritizarea descentralizării investițiilor în ghidurile de finanțare.*

1. Introducere

1.1 Context

Începând cu criza energetică declanșată de invazia Rusiei în Ucraina și continuând cu escaladarea recentă din Orientul Mijlociu, crizele succesive ale ultimilor ani au făcut tot mai evidentă nevoia eliminării dependenței economiei europene de combustibilii fosili. Pe fondul unor presiuni care se alimentează reciproc – valuri inflaționiste, creșterea costului vieții, adâncirea inegalităților, dezinformare și interferențele externe –, aceste crize erodează coeziunea socială, stabilitatea pe termen lung și legitimitatea democratică a proiectului european.

Reorientarea strategică a priorităților politice, inclusiv a Pactului Verde European, către reziliență economică, competitivitate și securitate europeană, prin intermediul noului buget european pe termen lung propus de Comisia Europeană în 2025, se dorește a fi un răspuns la aceste provocări. Viitorul buget aduce o restructurare a arhitecturii financiare europene, obiectivele declarate fiind simplificarea programării și a implementării fondurilor și flexibilizarea alocărilor, pentru a crește capacitatea statelor membre de a răspunde la crize și evenimente neprevăzute.

În pofida rolului central pe care securitatea și reziliența îl ocupă în noua arhitectură, acestea sunt abordate în principal din perspectiva amenințărilor externe, ignorând contribuția internă a șocurilor climatice, a inegalității economice și a polarizării sociale la agravarea riscurilor de securitate. Contrar obiectivului de consolidare a coeziunii economice, sociale și teritoriale, integrat în însăși structura Uniunii prin articolul 174 din Tratatul de funcționare a UE (TFUE), noua propunere de buget diluează caracterul redistributiv al politicii de coeziune, precum și potențialul acesteia de a asigura transformarea sistemică și creșterea rezilienței regiunilor. Printre riscurile asociate, se numără agravarea disparităților de dezvoltare, pe care politica de coeziune a fost creată să le atenueze, cât și a contestărilor sociale ale tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon.

Una dintre cele mai evidente lacune ale propunerii este **eliminarea finanțării dedicate tranziției juste**. În actualul buget, aceasta a beneficiat de un instrument dedicat, prin Fondul pentru o tranziție justă, conceput pentru a atenua impactul socioeconomic al tranziției la o economie cu emisii reduse de carbon în regiunile cele mai afectate. În cazul României, de alocări din Fondul pentru o tranziție justă au beneficiat județele Dolj, Gorj, Galați, Hunedoara,

Mureș, Prahova, ceea ce a creat, pentru prima dată, cadrul pentru o tranziție planificată, fundamentată pe obiective pe termen lung, alocare financiară dedicată și participarea comunităților locale. În pofida deficiențelor de implementare proprii sistemului politic și de guvernanță a fondurilor europene din România, acest raport argumentează că asigurarea echității procesului de tranziție rămâne factorul decisiv al însăși realizării tranziției. Totodată, lecțiile învățate din concepția și implementarea actualului Fond pentru o tranziție justă pot defini liniile directoare ale continuării acestui proces în următorul buget pe termen lung al UE. În caz contrar, lăsarea acestor regiuni în urmă atrage riscul agravării a ceea ce este deja unul dintre cele mai inegale peisaje de dezvoltare regională și teritorială din UE. Accentuarea inegalităților și a frustrărilor socioeconomice în aceste teritorii riscă să acutizeze crizele sociale și politice ce au marcat România în ultimii ani.

Într-un context european și național tot mai marcat de ascensiunea curenților politice conservator-reacționare, restructurarea arhitecturii bugetare reprezintă o oportunitate de a reconcilia – și de a face vizibilă – interdependența dintre coeziunea socială, prosperitatea economică și reziliența climatică, pe de o parte, și competitivitate și securitate, pe de altă parte. Acest raport documentează riscul ca această oportunitate să fie ratată, cu efecte directe asupra regiunilor românești aflate în proces de tranziție.

1.2. Metodologie

Din punct de vedere metodologic, analiza se bazează pe studiul literaturii de specialitate și a documentelor de politică publică relevante, precum și pe analiza datelor furnizate de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene cu privire la stadiul implementării Programului Tranziție Justă. Adicional, au fost realizate interviuri semi-structurate cu opt experți naționali și internaționali, cu expertiză în dezvoltarea și implementarea Fondului pentru o tranziție justă, în particular, și a Cadrului financiar multianual al UE, în general. Acestea vin în completarea experienței de peste 10 ani a autorilor în dezvoltarea politicilor de tranziție justă, gestionarea procesului la nivel local, consultarea părților interesate și creșterea capacității administrative. Cei doi autori sunt membri ai organismelor cu responsabilități în monitorizarea implementării Programului Tranziție Justă 2021-2027, atât la nivel național, cât și la nivel local, făcând parte și din diferite rețele de expertiză la nivel european.

2. Ce se schimbă în arhitectura bugetară europeană

Prezentată în iulie 2025 de către Comisia Europeană, noua propunere de Cadru financiar multianual (CFM) pentru perioada 2028-2034 are un buget de aproape 2 trilioane de euro, reprezentând o creștere de la 1,14% la 1,26% din venitul național brut al UE. Din această creștere, 0,11 puncte procentuale revin rambursării împrumuturilor din facilitatea NextGenerationEU¹. În termeni reali, creșterea este nesemnificativă pentru acoperirea deficitului de investiții necesar atingerii obiectivelor de decarbonizare și inovare ale UE, deficit estimat de raportul Draghi la aproximativ 700 de miliarde de euro anual².

Propunerea reduce numărul de programe de la 52 la 16, numărul de priorități de cheltuieli de la șapte la patru și propune un cadru comun de indicatori redus de la peste 5.000 la aproximativ 500. Titlul cu cea mai mare relevanță pentru politicile de coeziune și tranziție justă este Titlul I, Coeziune economică, socială și teritorială, agricultură și securitate, care concentrează 1,062 miliarde de euro (~44% din total) și include principalele instrumente de gestiune comună: politica de coeziune și politica agricolă comună.

În plus, Titlul II (Competitivitate, prosperitate și securitate) include Fondul european pentru competitivitate (FEC), cu un buget de 450 miliarde de euro. Una dintre cele patru ferestre de politică ale fondului – tranziție curată și decarbonizare industrială – are o relevanță potențială directă pentru regiunile aflate în proces de tranziție, putând constitui o sursă complementară de finanțare pentru diversificarea economică și decarbonizarea industrială a acestor teritorii. Spre deosebire de Titlul I, resursele din Titlul II sunt gestionate direct de Comisie, fără prealocare națională, ceea ce înseamnă un acces competitiv, condiționat de capacitatea de a dezvolta proiecte strategice la scară europeană. Această abordare ridică problema distribuirii teritoriale a capacității de inovare, cu riscul de a agrava disparitățile de dezvoltare între regiunile din Europa, mai ales între cele din Europa Centrală și de Sud și cele din Europa de Vest și de Nord.

2.1 Viitorul PPNR și implicațiile acestuia pentru coeziune și tranziție justă la nivel european

La un an de la prezentarea propunerii de buget, negocierile tripartite se află în plină desfășurare, iar unul dintre elementele cele mai dezbătute rămâne fuzionarea fondurilor structurale, a politicilor agricole, migrației și securității interne în cadrul noilor **Planuri Naționale și Regionale de Parteneriat (PPNR)**, cu un buget prevăzut de 865 miliarde de euro. În ceea ce privește bugetul politicii de coeziune, estimările Centrului Jacques Delors indică o reducere de aproximativ 15% față de actuala perioadă de programare, în ciuda faptului că inegalitățile socioeconomice și criza costului vieții alimentează constant mobilizarea eurosceptică.

Această fuziune marchează o tranziție de la un model bugetar bazat pe costuri la unul bazat pe performanță, pe modelul Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR), cu plăți condiționate de atingerea unor jaloane și ținte și de implementarea unor reforme. Astfel, fiecare plan național va trebui să conțină lista și descrierea măsurilor grupate pe capitole, costurile estimate, obiectivele generale și specifice aferente fiecărei măsuri, precum și o listă a jaloanelor și țăintelor asumate, alături de un calendar al implementării.

Resursele viitorului PPNR vor fi distribuite în trei anvelope financiare distincte:

1. Alocare generală. Aceasta va constitui aproximativ 90% din bugetul total, iar diferitele priorități specifice se vor afla în competiție directă pentru resurse;
2. Migrație și afaceri interne;
3. Planuri Sociale pentru Climă (capitole separate ale PPNR-urilor începând cu 2028).

Propunerea reprezintă o restructurare a politicii de coeziune, instrumentul fanion al Uniunii Europene pentru reducerea decalajelor sociale, economice și teritoriale dintre regiunile europene. Efortul de simplificare, flexibilizare și asigurare a coerenței strategice a investițiilor la nivel european este salutar. În același timp, propunerea

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0565>

² https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

ridică semne de întrebare privind capacitatea noului model de guvernare și de implementare a politicii de coeziune de a genera o dezvoltare economică echilibrată, ancorată în specificități teritoriale și susținută de o cooperare eficientă între toate nivelurile de guvernare și de implicarea reală a actorilor locali.

Principalele elemente specifice ale viitorului mecanism PPNR cu impact semnificativ asupra regiunilor mai puțin dezvoltate și a celor aflate în tranziție sunt:

- **Comasarea fondurilor gestionate în parteneriat de Comisia Europeană și de statele membre într-un singur instrument cu acces competitiv coordonat la nivel național în combinație cu caracterul opțional al capitolelor regionale și teritoriale**, create „acolo unde este relevant”, creează riscul ca resursele să fie alocate mai degrabă în funcție de prioritățile politice decât de nevoile reale de dezvoltare ale teritoriilor. Caracterul competitiv al accesului la fondurile comasate poate implica un dezavantaj structural pentru actorii cu capacitate administrativă redusă, concentrând resurse în jurul polilor de creștere.

Dacă Comisia ar impune cerințe clare privind obligativitatea proceselor participative, condiționalitățile pentru disbursementul [plata] fondurilor și monitorizarea implementării, lucrurile ar sta mai bine pentru regiuni. Dar fără această presiune, presiunile de economie politică la nivel național nu vor fi înspre mai multă coeziune.

(Interviu nr. 2, expert societate civilă)

- **Modelul bazat pe performanță.** Deși această abordare poate stimula orientarea spre rezultate și o mai bună coerență între planificarea strategică și investiții, ea dezavantajează regiunile mai puțin dezvoltate și pe cele aflate în tranziție. În primul rând, cu cât jaloanele sunt mai specifice și mai detaliate, cu atât logica programării devine mai centralizată și mai rigidă, reducând spațiul de manevră pentru adaptare la nevoile specifice ale fiecărui teritoriu. În plus, necesitatea estimării precise a costului introducerii unei măsuri în plan, coroborată cu caracterul competitiv al fondului, oferă un avantaj structural teritoriilor cu cea mai mare capacitate de a pregăti din timp proiecte și de a asigura cofinanțare, penalizând tocmai comunitățile cu cele mai mari nevoi și dificultăți administrative. Nu în ultimul rând, deși modelul este menit să orienteze evaluarea către rezultate (*outcome*), în practică, arhitectura indicatorilor propuși prin Regulamentul cadru privind performanța pune accentul pe livrabile imediate, ceea ce este incompatibil cu logica structurală, pe termen lung, a politicii de coeziune și tranziție justă. Chiar dacă numărul indicatorilor este considerabil redus față de

actuala perioadă de programare, aceștia continuă să favorizeze raportarea bazată pe *output* – mai ușor de măsurat –, în detrimentul evaluării impactului real al investițiilor asupra dezvoltării teritoriilor.

*Există un paradox în ceea ce privește modelul bazat pe performanță propus de Comisie. Cadrul financiar multianual, revenind la originile sale din anii '80, este conceput să ofere predictibilitate și o viziune pe termen lung; cu toate acestea, ne confruntăm cu o dezbateră politică axată în mare măsură pe rezultate imediate (*output*), mai degrabă decât pe impactul pe termen lung (*outcome*).*

(Interviu nr. 5.3, expert instituție europeană)

- **O alocare dedicată (ring-fenced) de 218 miliarde de euro** este rezervată strict regiunilor mai puțin dezvoltate, cu un PIB/cap de locuitor sub 75% din media europeană. Nu toate regiunile aflate în tranziție îndeplinesc acest criteriu, în schimb, sunt expuse semnificativ riscurilor socioeconomice ale tranziției, precum pierderea locurilor de muncă și efectele în lanț asupra economiei locale. În cazul acestor regiuni, prevederea înseamnă, de facto, eliminarea garanțiilor bugetare echivalente celor existente în actualul CFM pentru aceste regiuni.
- **Pragul climatic de 43%.** Propunerea prevede ca cel puțin 43% din alocarea unui stat membru să fie direcționată către obiective climatice și de mediu. În funcție de resursele alocate de fiecare stat membru domeniilor securității și apărării și luând în considerare contribuția implementării Planului Social pentru Climă la atingerea pragului de 43% pentru obiective climatice, resursele efectiv disponibile pentru investiții climatice se pot reduce substanțial. Se creează astfel condițiile unui regres față de nivelurile actuale de finanțare, într-un moment critic pentru atingerea obiectivelor de climă pentru 2030 ale UE și accelerarea eforturilor de reducere a dependențelor externe.
- **Statele vor avea mai puțin timp să cheltuiască fondurile. Regula de dezangajare N+1** reduce termenul în care fondurile angajate trebuie cheltuite de la 3 ani (N+3, regula actuală) la 1 an. Această modificare susține obiectivul de flexibilizare a alocării, dar subminează eforturile investiționale pe termen lung inerente unui proces de tranziție structurală.

Modelul de N+1 va favoriza absorbția financiară, nu absorbția calitativă [...] Toată lumea va încerca să programeze ce se poate, măsuri care pot genera absorbție rapidă, facilă. Deci nu favorizează calitatea, nici complexitatea, nu favorizează logica intervențiilor structurale în economie. Favorizează cursa veșnică a absorbției.

(Interviu 1, expert instituție națională)

→ **Regula de flexibilitate 75%/25%.** Alocarea preprogramată va reprezenta 75% din pachetele naționale, distribuită discreționar de către guvernele naționale între domeniile fondului, în timp ce 25% va constitui o rezervă de flexibilitate destinată soluționării crizelor și provocărilor care pot apărea, fără obligația de a consulta autoritățile subnaționale. Parte din aceste resurse este rezervată soluționării crizelor apărute pe parcursul implementării, iar restul, revizuirii obligatorii de la jumătatea perioadei. Cu toate acestea, rezerva de flexibilitate va trebui introdusă în costul total estimat al planului încă de la transmiterea acestuia, ceea ce creează o incoerență între fondurile programate și cele efectiv disponibile de la începutul perioadei de programare. În plus, alături de modificările aduse regulii de dezangajare a fondurilor, această structură îngreunează predictibilitatea și planificarea pe termen lung, condiții necesare investițiilor climatice și de tranziție justă.

Deși **elementele-pilon ale politicii de coeziune – guvernanta multi-nivel, principiul parteneriatului, abordarea teritorială** – sunt menționate în textul propunerii, lipsesc măsurile de salvagardare care le garantează operaționalizarea. Propunerea stabilește care sunt autoritățile regionale și locale, partenerii sociali și alți actori relevanți cu „rol esențial” în conceperea și implementarea măsurilor, dar nu prevede garanții procedurale privind momentul, frecvența sau valoarea juridică a consultării, nici nu stabilește consecințe pentru nerespectarea principiului guvernantei multi-nivel. Statele membre pot modifica planurile unilateral, în situații de criză sau la revizuirea de la jumătatea perioadei, inclusiv prin realocarea sumei de flexibilitate de 25% menționate mai sus, fără obligația de a consulta autoritățile subnaționale.

În combinație cu absența criteriilor teritoriale din Fondul european pentru competitivitate, aceste elemente riscă să adâncească disparitățile de dezvoltare dintre regiuni – ceea ce este contrar atât obiectivelor de coeziune consacrate în articolul 174 al TFUE, cât și obiectivelor de reziliență economică și competitivitate pe care noua arhitectură bugetară și le propune. Responsabilizarea instituțională și

alinierea resurselor la nevoile reale ale teritoriilor depind direct de modul în care aceste principii vor fi operaționalizate, iar traducerea lor în obligații procedurale clare va reprezenta o condiție a unui buget european care să servească cetățenii și teritoriile, nu doar prioritățile strategice ale guvernelor naționale.

2.2 Implicații pentru coeziune și tranziție justă la nivel național

Pentru România, această schimbare de arhitectură bugetară are implicații multiple, atât pozitive, cât și negative. Impactul concret va depinde de modul în care administrațiile naționale și locale vor reuși să integreze noile principii de funcționare, precum și de modelul de dezvoltare teritorială adoptat.

Modelul vertical de dezvoltare utilizat până în prezent în România a generat poli de creștere semnificativă în detrimentul coeziunii teritoriale, creând unul dintre cele mai inegale peisaje de dezvoltare teritorială din UE. Spre exemplu, în 2023, județul Galați a înregistrat un PIB/cap de locuitor mai mic de 47% din media UE, în timp ce județul Cluj s-a situat la 114% din media europeană³. Acest dezechilibru este vizibil atât la nivel interjudețean, cât și intrajudețean. În cazul județelor în tranziție, această fractură poate fi cu atât mai vizibilă având în vedere impactul puternic localizat al tranzițiilor industriale și nevoile specifice generate de aceste procese.

Cu o alocare totală de aproximativ 60,2 miliarde de euro, viitorul Plan de Parteneriat Național și Regional al României va reuni cele 16 programe ale Politicii de Coeziune 2021-2027 și Planul Strategic al Politicii Agricole Comune sub același cadru orizontal de reguli și indicatori, cu capitole naționale, sectoriale și, opțional, regionale sau teritoriale.

Principalele implicații ale noii arhitecturi pentru politica de coeziune și tranziție justă din România pot fi grupate în trei dimensiuni:

1. Recentralizarea guvernantei

Structura viitorului PPNR tinde spre o gestiune puternic centralizată, similară modelului PNRR, lăsând la latitudinea statului membru numărul și componența capitolelor, autoritățile de management și structura autorității coordonatoare la nivel național. Având în vedere modelul descentralizat de gestiune adoptat pentru Programul Regional în actuala perioadă de finanțare, există premisele de a păstra acest model și în cadrul PPNR. Experții intervievați consideră însă că acest model riscă să genereze blocaje administrative, cauzate de lipsa de

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251020-1>

colaborare interinstituțională și investiții deconectate de la nevoile și realitățile locale:

Centrul nu cunoaște suficient problemele reale dintr-un teritoriu, nici în materie de reglementare, nici de nevoi de investiții. Lucrurile arată foarte diferit la nivel local, iar centrul fie nu înțelege periferia, fie nu este suficient de interesat. România nu este suficient de coerentă din perspectivă de organizare administrativ-teritorială pentru a livra schimbările sau a răspunde nevoilor reale din local.

(Interviu nr. 4, expert societate civilă)

2. Presiunea pe capacitatea administrativă

Arhitectura propusă include o componentă puternică de planificare și de coordonare multi-nivel care recompensează capacitatea administrativă solidă, în detrimentul echilibrării decalajelor. Logica competitivă a accesării fondurilor avantajează beneficiarii care au deja experiența și resursele necesare să construiască din timp un portofoliu de proiecte solide și să-și angajeze bugetul propriu înainte ca finanțarea europeană să fie confirmată. Pentru o unitate administrativ-teritorială mică, cu personal juridic și tehnic redus, acest tip de angajament anticipat e dificil de realizat. Riscul e cu atât mai mare în cazul județelor aflate în tranziție. În absența unei alocări dedicate, ca cea oferită în prezent de Fondul pentru o tranziție justă (FTJ), aceste unități administrativ-teritoriale vor concura direct cu orașe și județe care nu se confruntă cu provocările structurale ale decarbonizării.

Doar dacă ne gândim la pregătirea de proiecte ne dăm seama că vor crește discrepanțele. Una este să vrei să ai un proiect matur la Craiova, și alta este să vrei să ai un proiect matur la Filiași. O localitate mică nu va putea pregăti de pe acum studiile de fezabilitate, proiectele tehnice și autorizațiile de construire necesare, pentru că nu va avea de unde. Nu va avea un departament juridic care să își poată asuma niște contracte sau licitații, lansate pe baza unor credite de angajament, în care să spună firmei contractante că există o clauză suspensivă: contractul intră în implementare doar dacă se câștigă finanțarea.

(Interviu nr. 6, expert local)

3. Condițiile de bază pentru accesarea finanțării

Accesul la finanțare va fi condiționat de respectarea condițiilor orizontale prevăzute în articolele 7, 8 și 9 ale Regulamentului PPNR, respectiv:

- Carta Drepturilor Fundamentale;
- Principiile statului de drept;
- Aplicarea principiului „a nu prejudicia în mod semnificativ” (DNSH);
- Egalitatea de gen.

Pentru România, aceste condiționalități implică riscuri reale și distincte. Pe de o parte, rapoartele Comisiei Europene privind statul de drept arată că există posibilitatea suspendării sau reducerii finanțării dacă deficiențele persistă⁴. În plus, regulamentul PPNR obligă statul membru să continue plățile din resurse proprii în cazul suspendării rambursărilor de către Comisie, o garanție teoretică, dar care, în contextul constrângerilor fiscale actuale ale României, riscă să transfere consecințele neconformării guvernamentale asupra autorităților regionale și locale și a beneficiarilor teritoriali care nu au cauzat și nu pot remedia situația respectivă. Pe de altă parte, verificarea respectării principiului DNSH ridică, la rândul ei, o problemă de capacitate instituțională, statele membre fiind nevoite să realizeze o evaluare DNSH pentru fiecare activitate inclusă în PPNR ca analiză ex-ante, parte a Planului de parteneriat transmis spre aprobare Comisiei Europene⁵.

⁴ https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

⁵ https://commission.europa.eu/document/download/ec0e871c-9bfa-43de-9f96-517614616487_en?filename=Concept%20paper%20public%20consultation%20on%20Do%20No%20Significant%20Harm.pdf

3. Fondul pentru o tranziție justă: prezent și viitor

3.1 Context și obiective

FTJ a fost creat de Comisia Europeană în 2021 ca instrument al politicii de coeziune, parte integrantă a Pactului Verde European, cu obiectivul specific de a atenua impactul social, economic și de mediu al procesului de decarbonizare în regiunile cele mai afectate. Cu un buget de aproape 20 de miliarde de euro, din care aproape 60% provenind din pachetul de recuperare post-COVID NextGenerationEU, fondul este astăzi implementat în 96 de teritorii din toate statele membre, sprijinind investiții integrate în regiunile dependente de combustibili fosili, în special cărbune, sau de industrii intensive în gaze cu efect de seră.

România este al treilea cel mai mare beneficiar al Fondului pentru o tranziție justă din UE, după Polonia și Germania, cu o alocare de 2,1 miliarde de euro dedicată județelor:

- Gorj (537,2 mil. euro);
- Dolj (412,0 mil. euro);
- Hunedoara, cu o alocare dedicată microregiunii Valea Jiului (525,7 mil. euro, din care 153 mil. euro dedicați ITI Valea Jiului);
- Galați (387,6 mil. euro);
- Mureș (277,0 mil. euro);
- Prahova (277,0 mil. euro).

În România, Programul Tranziție Justă 2021-2027 vizează investiții în diversificare economică (în special prin IMM-uri), tranziția forței de muncă, energia regenerabilă, decontaminarea siturilor industriale, unități mari de producție în domenii selectate și asistență tehnică.

3.2 Principii de concepție

Dincolo de rezultatele sale concrete, analizate în secțiunea 4, FTJ a adus câteva modificări importante în modul în care sunt concepute și implementate politicile publice, diferențiindu-le de politicile tradiționale de coeziune și aliniindu-le spiritului reformator al propunerii PPNR. Aceste schimbări pot reprezenta un model pentru

organizarea sprijinului instituțional destinat tranziției în viitorul buget:

→ **Abordare multi-fond și integrată.** Utilizarea coordonată a resurselor din mai multe fonduri pentru o singură strategie teritorială a permis o abordare integrată a provocărilor de dezvoltare cu care se confruntă regiunile în tranziție. Această integrare a fost dictată de subordonarea tuturor investițiilor aceleiași misiuni: atenuarea impactului socioeconomic al tranziției către neutralitate climatică în teritoriile afectate. Această miză comună a dimensiunilor economice, sociale și de mediu ale decarbonizării s-a tradus într-un răspuns unitar la o provocare teritorială sistemică, reflectându-se în Planurile teritoriale pentru o tranziție justă (PTTJ) de la nivelul fiecărui teritoriu. Politica de coeziune clasică, prin contrast, urmărește simultan mai multe obiective largi de dezvoltare, ceea ce face dificil de izolat contribuția unei singure investiții la un rezultat anume.

→ **Abordare bottom-up (de jos în sus) și implicarea actorilor locali.** Planurile teritoriale au fost elaborate pe baza priorităților identificate de actorii locali – de la comunități și ONG-uri la mediul de afaceri și autorități locale. Aceștia au avut un rol garantat atât în diagnosticarea provocărilor tranziției, cât și în identificarea și operaționalizarea priorităților de investiții, prin participare directă la redactarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea Planurilor teritoriale pentru o tranziție justă. Regulamentul FTJ a stabilit, așadar, un exemplu de operaționalizare a principiului parteneriatului așa cum este statuat în Codul european de conduită referitor la parteneriat. Acest element a asigurat forța structurală a operaționalizării, spre deosebire de politica de coeziune clasică unde principiul parteneriatului este garantat ca regulă generală, dar modul concret de aplicare la nivelul fiecărui program rămâne, în mare parte, la latitudinea statelor membre.

→ **Teritorialitate (abordare place-based).** Intervențiile au fost direcționate către regiunile și teritoriile cu expunere reală la costurile tranziției, identificate pe baza unor criterii sociale, economice și climatice – emisii, producție de combustibili sau ocupare în industriile afectate. Concentrarea pe nivelul administrativ NUTS3 sau mai mic decât NUTS3 a avut ca scop direcționarea precisă a sprijinului către zonele cele mai afectate. În contrast, politica de coeziune clasică alocă fonduri la nivelul

NUTS2, pe baza unui PIB regional/pe cap de locuitor sub 75% din media UE. În state precum România însă, acest nivel este format din agregarea a patru-șase județe (NUTS3), mascând variații intraregionale semnificative.

→ **Disciplină de planificare și guvernare multi-nivel.**

Caracterul obligatoriu al PTTJ-urilor a introdus o condiție de acces la finanțare absentă în restul politicii de coeziune. Accesul la finanțarea FTJ a fost astfel condiționat de elaborarea și aprobarea unei strategii de tranziție integrate și specifice teritoriului, sub forma unei analize care anticipează impactul socioeconomic al tranziției. Planurile teritoriale au trebuit coordonate cu Planul național integrat energie și schimbări climatice, documentul strategic care trasează obiectivele naționale și măsurile concrete pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, creșterea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile, în conformitate cu țintele climatice europene. Elaborarea PTTJ-urilor a implicat coordonarea între nivelul european, național, regional și local, fiecare nivel având un rol definit, de la stabilirea țăintelor climatice naționale la identificarea teritoriilor afectate și la diagnosticarea nevoilor specifice de la fața locului. Scopul acestei duble condiționalități, de planificare anticipativă și de guvernare multi-nivel, a fost să creeze coerență între planificarea și implementarea tranziției la nivel local și politica energetică națională, să consolideze capacitatea locală și să asigure integrarea investițiilor în direcția de decarbonizare pe termen lung.

→ **Legătura cu angajamentele climatice naționale.**

Accesul la întreaga alocare a fost condiționat de adoptarea, în legislația națională, a obiectivului de neutralitate climatică pentru 2050. Statele membre care nu își asumaseră acest angajament au putut accesa doar 50% din alocarea națională, restul rămânând indisponibil pentru programare până la adoptarea formală a țintei. Acest mecanism, respectând logica bazată pe performanță a PPNR, a legat disponibilitatea integrală a finanțării de direcția politicii naționale, pe tot ciclul de implementare, o condiționalitate care nu se mai regăsește nicăieri în politica de coeziune clasică, unde accesul la fonduri nu depinde de angajamente legislative în domeniul schimbărilor climatice la nivel național.

→ **Infrastructură dedicată de sprijin și de învățare.** Un factor esențial pentru teritoriile cu capacitate administrativă mai redusă l-a reprezentat ecosistemul de dezvoltare a capacității și de schimb de cunoștințe construit pentru a sprijini tranziția justă la nivel european. De la conferințe anuale și schimburi *între regiuni* la asistență tehnică specializată și o bază de

experți pe diferite problematice de tranziție, acest ecosistem a permis teritoriilor să investească în expertiză încă înainte de demararea efectivă a proiectelor.

3.3 Evaluarea succesului

Fondul pentru o tranziție justă (FTJ) este un instrument dedicat unui proces structural, cu finanțare strict legată de traiectoria tranziției. Spre deosebire de instrumentele clasice de coeziune, condiționalitatea de fond a FTJ (tranziția la o economie neutră climatic) face ca succesul fondului să nu poată fi separat de evoluția procesului de decarbonizare pe care îl finanțează. Deoarece 13 din cele 27 de state membre, inclusiv România, și-au stabilit date de eliminare a cărbunelui după anul 2027, tranziția este departe de a fi încheiată și va cuprinde mai multe perioade de programare bugetară.

Implementarea acestui instrument a avut un start lent, cu o valoare a proiectelor selectate la nivel european de doar 6% din buget la finalul anului 2023. Dacă ne uităm la rata de plată, doar 2,4 miliarde de euro – adică 9,1% din alocarea totală a Fondului pentru o tranziție justă – au fost efectiv virate beneficiarilor care implementează proiectele pe teren. Decalajul dintre fondurile angajate (58,4%) și cheltuielile efective (9,1%) reflectă o întârziere structurală la nivel de implementare, bine documentată în studiile privind politica de coeziune. Cercetătorii atribuie acest fenomen distribuției inegale a capacității administrative între regiunile UE, observând că teritoriile cu instituții publice mai slabe, un capital uman mai redus și o experiență limitată în gestionarea programelor complexe finanțate din mai multe fonduri înregistrează constant întârzieri la transformarea angajamentelor juridice în plăți certificate (Becker, Egger, & Ehrlich, 2013; Santos, Conte, & Molica, 2025). Implementarea FTJ a luat avânt în ultimii doi ani, ajungând la peste 58% la finalul anului 2025⁶. Însă evaluarea prematură a succesului fondului, cu un focus excesiv pe ritmul absorbției, riscă să confunde indicatorii de proces cu rezultatul efectiv al tranziției.

Pentru regiunile carbonifere și industriale din România, tranziția nu a început odată cu FTJ. **Procesul actual vine în continuarea unei tranziții declanșate brusc și dezorganizat odată cu căderea regimului comunist**, când dispariția economiei centralizate a dus la închiderea sau colapsul a numeroase exploatare miniere și platforme industriale, fără mecanisme compensatorii sustenabile. Efectele acelei tranziții haotice sunt vizibile și astăzi în indicatorii de dezvoltare socioeconomică. Pe componenta economică, decalajul e constant: PIB-ul pe cap de locuitor reprezintă doar 65,1% din media națională în Galați⁷ și

⁶ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/jtf/21-27#finance-implementation>

⁷ <https://cnp.ro/wp-content/uploads/2025/05/Economia-judetului-Galati.pdf>

rămâne cu 22,2% sub medie în Hunedoara⁸, în timp ce Gorj, singurul județ care se apropie de etalon datorită veniturilor peste medie din sectorul energetic, rămâne totuși cu 6,4% sub nivelul național⁹. Pe componenta demografică, toate cele trei județe au cunoscut o depopulare accelerată, comparativ cu media declinului la nivel național: Hunedoara a pierdut 23,6% din populație între 1992 și 2011, iar Galați aproape un sfert (22%) în deceniile postcomuniste, față de 15,3% la nivel național, în aceeași perioadă¹⁰. Pe componenta socială, regiunile din care fac parte aceste județe întâmpină provocări semnificative: regiunea Sud-Vest Oltenia (din care fac parte județele Gorj și Dolj) înregistra, în 2025, o rată a riscului de sărăcie sau excluziune socială (AROPE) de 35%, una dintre cele mai ridicate din România, comparativ cu media națională de 27%¹¹.

Tranziția acestor teritorii nu a început odată cu acest program. Este un proces care a început în 1989 și care, timp de decenii, a fost extrem de violent, haotic și adesea lipsit de o strategie coerentă. Vorbim despre mastodonți industriali care aveau zeci de mii de angajați. Programul Tranziție Justă vine să asiste accelerarea pentru „last mile”, intervenind targetat în această ultimă fază a procesului.

(Interviu nr. 1, expert instituție națională)

În pofida obiectivului declarat al propunerii PPNR de „a sprijini o tranziție justă către obiectivele de energie și climă ale Uniunii pentru 2030, 2040 și 2050”, **instrumentul dedicat regiunilor în tranziție, Fondul pentru o tranziție justă (FTJ), este eliminat din propunerea de buget.** Regiunile aflate în tranziție vor concura în următoarea perioadă bugetară pentru resurse la un loc cu toate celelalte priorități incluse în PPNR, fără să beneficieze de un mecanism de alocare dedicată echivalent.

Eliminarea sprijinului dedicat regiunilor în tranziție, într-un stadiu incipient al efortului de capacitate administrativă, generează riscuri semnificative. **Nu doar privează teritoriile de sprijinul tehnic și financiar pe care se bazează întregul proces, ci subminează legitimitatea tranziției în ochii comunităților cu cea mai mare nevoie de sprijin**, abandonând promisiunea „de a nu lăsa pe nimeni în urmă” pe care Comisia Europeană a promovat-o în momentul creării FTJ. Adâncirea acestor inegalități riscă să amplifice crizele sociale și politice succesive prin care România trece de mai mulți ani, alimentând neîncrederea în instituțiile publice și polarizarea socială specifice acestor

„geografii ale nemulțumirii” (Rodriguez-Pose, Dijkstra, & Poelman, 2023).

În cele ce urmează vom analiza implementarea Fondului pentru o tranziție justă în România, arătând progresele realizate, cât și limitele procesului de implementare, pentru a identifica lecțiile învățate privind capacitatea administrativă, guvernanța și utilizarea fondurilor în sprijinirea tranziției juste. Secțiunea se va concentra pe funcționarea în practică a designului instituțional al FTJ și pe lecțiile pe care experiența României le oferă pentru viitorul politicii de coeziune și al sprijinului acordat regiunilor aflate în tranziție.

8 <https://www.cjhunedoara.ro/documente/2025/Urbanism/PATJ%202025/1.g.%20SF%20Structura%20activitatilor%20economice-2025.pdf>

9 <https://cnp.ro/wp-content/uploads/2025/05/Economia-judetului-Gorj-1.pdf>

10 <https://justtransitionforall.com/wp-content/uploads/2022/08/1c0f712ea5d63755decc545234f10e56.pdf>

11 https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/saracia_si_excluziunea_sociala_r2024.pdf

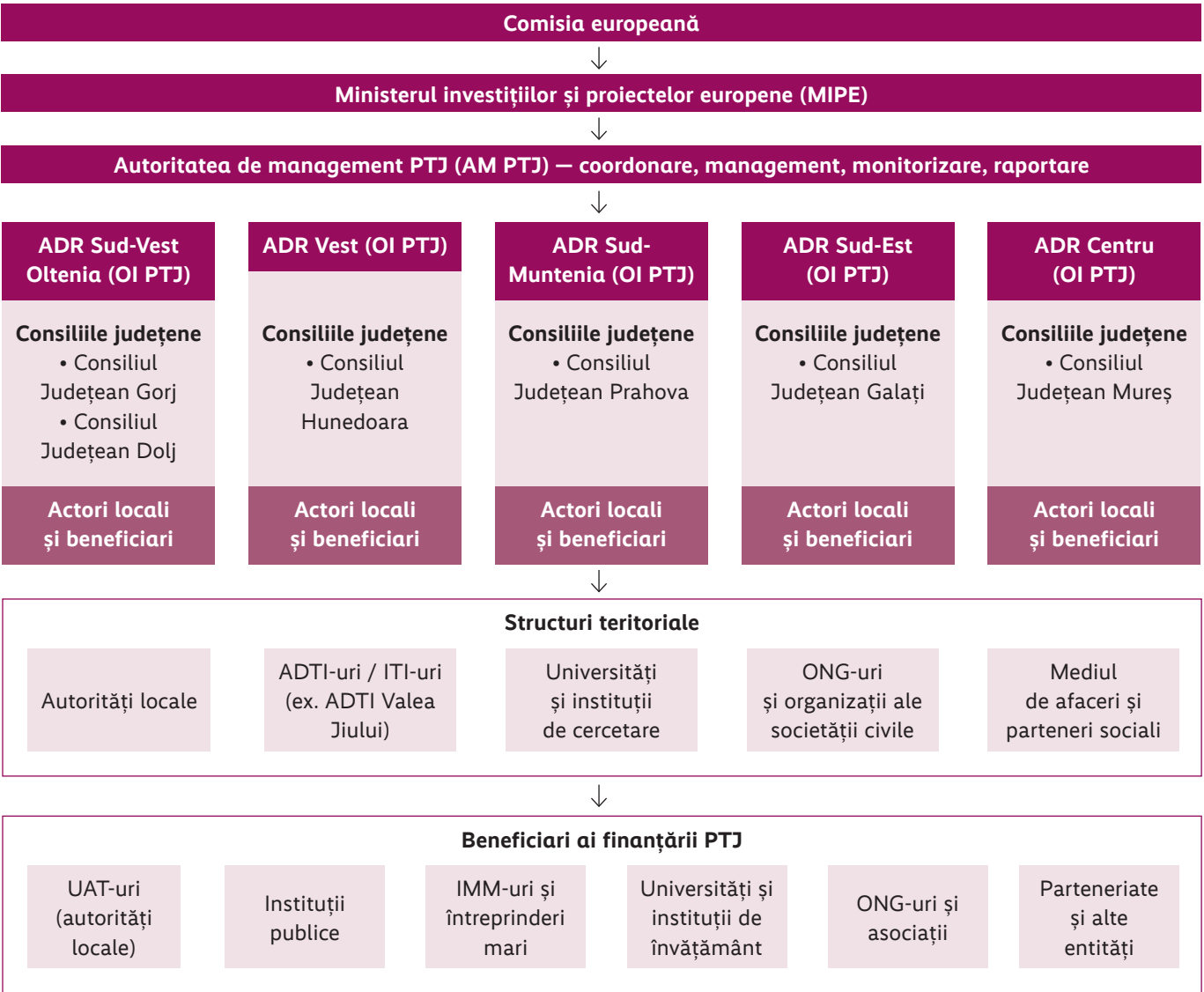
4. Tranziția justă pe teren în România: provocări de implementare

Provocările descrise în continuare țin de modul în care România a implementat Fondul pentru o tranziție justă, și nu de arhitectura instrumentului european. Este o distincție importantă, întrucât eliminarea fondului din noul buget afectează tocmai principiile de concepție care au funcționat (secțiunea 3.2), nu mecanismele naționale de implementare care i-au limitat impactul. În recomandările specifice pentru România, emise în iulie 2026 de Consiliul UE în cadrul Semestrului European, este subliniată nevoia consolidării implementării politicilor ce vizează „atenuarea impactului social și economic al decarbonizării și tranziția echitabilă a

economiei, cu atenție deosebită la teritoriile cele mai afectate de această tranziție”¹². Recomandările subliniază și necesitatea avansării în implementarea FTJ pentru a evita riscul de dezangajare la sfârșitul anului 2026.

4.1 Structura de guvernare

Programul Tranziție Justă, deși conceput ca un exercițiu de tip *bottom-up* la nivelul planificării, a fost așezat pe o structură de implementare predominant centralizată, care



Sursă: Structura sistemului de management PTJ 2021-2027, generată în Claude.ai

12 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11135-2026-INIT/en/pdf>

a caracterizat, de altfel, politica de coeziune a României încă de la începutul implementării sale. Majoritatea deciziilor privind fondurile europene sunt luate la nivel național, prin intermediul ministerelor care îndeplinesc rolul de Autorități de Management.

Programul Tranziție Justă respectă o structură de guvernare multi-nivel, desfășurată pe trei niveluri principale. La vârf, Comisia Europeană supraveghează implementarea, iar **Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE)** îndeplinește rolul de **Autoritate de Management (AM PTJ)**, responsabilă de coordonare, management, monitorizare și raportare la nivel național. Delegarea operațională se face către **cinci organisme intermediare**, constituite la nivelul Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR Sud-Vest Oltenia, ADR Vest, ADR Sud-Muntenia, ADR Sud-Est și ADR Centru) prin acorduri de delegare valabile pe întreaga perioadă de implementare, care stabilesc structura organizațională, separarea funcțiilor și indicatorii de performanță ai fiecărei agenții.

La nivel teritorial, fiecare ADR coordonează județele aflate în portofoliul său, ADR Sud-Vest Oltenia gestionând simultan județele Gorj și Dolj. Coordonarea și monitorizarea procesului de tranziție la nivel județean sunt asigurate de **Grupul județean pentru coordonarea tranziției la neutralitatea climatică**, o structură partenerială cu rol consultativ, găzduită de Consiliul Județean, care reunește actori locali și beneficiari (autorități publice, mediu de afaceri, parteneri sociali, ONG-uri, universități și instituții de cercetare). Scopul acestui grup este să asigure dialogul permanent între părți, să monitorizeze implementarea PTTJ din fiecare județ și să propună modificări ale acestuia în funcție de evoluția procesului de tranziție.

Expertii consultați în cadrul acestui studiu identifică trei limitări esențiale ale acestui model, în mare parte interconectate:

- **Volatilitate administrativă, proces decizional lent și suprasolicitarea Autorității de Management.** Complexitatea birocratică a centralizării a fost amplificată de crizele guvernamentale și de schimbările repetate din administrație în ultimii ani. La lansarea apelurilor, problemele de evaluare, contractare și plăți generează termene foarte lungi între depunere și contractare, întârzieri ale plăților și probleme de cashflow pentru beneficiari, în contrast cu așteptarea regiunilor ca implementarea să fie rapidă și debirocratizată. În plus, suprapunerea a multiple surse de finanțare – PNRR, politica de coeziune și finanțarea dedicată prin FTJ – a dus la o suprasolicitare administrativă și o prioritizare a celor mai ușor de accesat surse de finanțare.

În primul rând, a existat o instabilitate instituțională, atât la nivelul structurii care să preia funcția de autoritate de management, cât și la celelalte niveluri. Deci s-a înregistrat o mare întârziere până s-a ajuns la o decizie clară în prezența structurii de management a acestui program. În plus, stresul pe sistem era foarte mare; suprapunerea dintre implementarea PNRR și a programelor de coeziune a creat o situație foarte dificilă la nivel administrativ. O explicație pentru lipsa de apetență a autorităților locale pentru investițiile din tranziția justă a fost și faptul că erau deja suprafocalizate pe absorbția PNRR, nu mai aveau nici resurse umane, nici interes să se concentreze și pe tranziția justă, unde justificările erau un pic mai complicate.

(Interviu 1, expert instituție națională)

→ **Distanța față de nevoile reale ale teritoriilor.**

Autoritățile centrale au o înțelegere redusă a specificului fiecărui teritoriu, iar consultarea actorilor locali, deseori formală, întârzierile administrative și procesele birocratice au limitat nivelul și capacitatea de implicare ale comunității locale. Coroborate cu o lipsă de asumare politică a tranziției, această structură de guvernare a coincis, în practică, cu adoptarea unor măsuri neadecvate nevoilor specifice, cu impact redus asupra diversificării economice a teritoriilor, în special în zonele monoindustriale.

A existat o slabă corelare între nevoile reale ale teritoriilor și criteriile de finanțare folosite. Ghidurile au fost construite, în multe cazuri, ca pentru un program de finanțare generală a IMM-urilor, fără cartografierea reală a profilului economic local: ce tip de firme există efectiv în bazinele industriale afectate? Județele cu cele mai mari probleme structurale (de exemplu, Hunedoara și Gorj) nu au beneficiat de o targetare suficient de fină. Lipsa de asumare politică a obiectivelor FTJ, mai ales în privința discuției despre închiderea efectivă a mineritului, a contribuit la o abordare generică, nu una adaptată specificului local.

(Interviu nr. 6, expert local)

- **Uniformizarea și impactul scăzut al intervențiilor.** Un sistem centralizat nu are capacitatea de a evalua independent intervenții foarte specifice, ceea ce a generat presiune în direcția uniformizării apelurilor de finanțare. Această standardizare s-a adăugat la implicarea limitată a guvernului, înțelegerea insuficientă

a oportunităților oferite de tranziția verde și capacitatea redusă de inovare din regiunile vizate. Rezultatul a fost finanțarea unor proiecte convenționale, ușor de replicat de la un teritoriu la altul, dar cu un impact limitat asupra transformării economiei locale și a creării unor alternative cu valoare adăugată crescută pentru forța de muncă afectată de tranziție.

Tranziția nefiind de fapt niciodată îmbrățișată, nici la nivel central, nici la nivel teritorial, implementarea a demarat foarte greu. Iar capacitatea este foarte scăzută, inclusiv cea a beneficiarilor de a gândi proiecte în logica tranziției. Chiar și în ultima variantă a programului, sunt intervenții care nu sunt, din punctul meu de vedere, adecvate, dar pe care actorii locali și le doresc. Cu ce influențează o sală polivalentă în Craiova viața oamenilor din Ișalnița?

(Interviu nr. 2, expert societate civilă)

Pe scurt, modelul centralizat asigură o administrare eficientă a procedurilor și a conformării financiare, dar este mai puțin eficient în a răspunde provocărilor complexe și diferențiate ale teritoriilor. Este însă necesar să introducem o nuanță: în actualul exercițiu financiar 2021-2027, sistemul a beneficiat de o flexibilizare parțială. Agențiile de Dezvoltare Regională au fost responsabile pentru managementul Programelor Regionale, un precedent care arată că o descentralizare graduală a gestiunii fondurilor europene este fezabilă instituțional în România.

Peisajul pe care îl creionează rezultatele implementării până la redactarea prezentului studiu, la trei ani de la aprobarea Programului Tranziție Justă (PTJ) de către Comisia Europeană și debutul efectiv al implementării acestui instrument de finanțare, este așadar unul mixt. Pe de-o parte, experții intervievați corelează problemele descrise anterior, în special ritmul lent al absorbției, cu decizia de eliminare a FTJ din arhitectura următorului buget european. Pe de altă parte, trebuie recunoscut că FTJ, prin modul în care a fost conceput, a catalizat un efort de capacitate la nivel local, expunerea la rețele internaționale și consolidarea societății civile în regiunile în tranziție într-o manieră greu de imaginat în lipsa unui instrument dedicat. Chiar dacă nu sunt întotdeauna vizibile în evaluarea cantitativă a implementării, aceste elemente contribuie la o transformare instituțională pe termen lung, greu de surprins de către indicatorii standard de absorbție sau de cheltuire a fondurilor. În plus, în cazul regiunilor carbonifere, perioada de pregătire, demarare și implementare a PTJ s-a tradus într-o expunere permanentă a comunităților locale la subiectul tranziției la o economie cu emisii scăzute de carbon și a oportunităților oferite de aceasta. În pofida mesajului politic mixt în ceea ce privește politicile climatice europene la nivel local, din experiența directă a autorilor acestui raport, dobândită prin interacțiunea cu comunitățile

vizate, acest proces de expunere susținută a contribuit, în unele cazuri, la creșterea acceptabilității publice a tranziției, cu condiția dezvoltării unor alternative viabile care pot garanta locuri de muncă de calitate. Riscurile întreruperii acestui proces într-o fază incipientă sunt, în mod particular, de a submina evoluția oricum lentă a acceptabilității unui proces îndelung contestat și de a acutiza frustrările socioeconomice ale unor comunități lăsate în urmă.

Secțiunea următoare analizează exact această dimensiune cantitativă, ritmul de lansare a apelurilor și profilul investițiilor contractate până în prezent, cu mențiunea că datele trebuie citite în lumina limitărilor de mai sus: o rată scăzută a absorbției nu echivalează automat cu un eșec al procesului de tranziție, după cum o rată ridicată nu garantează, în sine, calitatea sau relevanța intervențiilor finanțate.

4.2 Peisajul finanțării contractate până în prezent

Începutul actualei perioade de programare a fost ocupat de eforturile de redactare a PTTJ-urilor celor șase județe și a Programului Tranziție Justă la nivel național, acesta fiind aprobat de către Comisia Europeană în decembrie 2022, odată cu planurile similare ale celorlalte regiuni beneficiare din UE. Astfel, implementarea efectivă a debutat în 2023. În primul an de funcționare, au fost realizate aproape exclusiv activități legate de punerea în funcțiune a sistemului de management, auditarea mecanismului și aprobarea apelurilor destinate organismelor intermediare și grupurilor teritoriale de lucru. Dinamica a continuat să fie descendentă pe termen scurt, în 2024 fiind lansate doar două consultări publice și un ghid final, pe fondul unui blocaj administrativ la nivel central. Acest ritm a fost perceput ca demotivant de către regiuni, având în vedere că un fond dedicat tranziției fusese anticipat cu interes atât de mediul public, cât și de cel privat. Anul 2025 a marcat cea mai intensă activitate de lansare a apelurilor, tendință care continuă, conform datelor disponibile, până în luna mai 2026.

Dincolo de ritmul de lansare a apelurilor, profilul lor calitativ arată o direcție clară de finanțare, structurată pe patru tipuri principale de intervenție:

- dezvoltarea întreprinderilor și a antreprenoriatului (microîntreprinderi, IMM-uri, întreprinderi sociale);
- piața muncii (formare profesională și sprijin pentru tranziția forței de muncă, derulat în principal prin ANOFM);
- investiții în infrastructură sustenabilă (ecologizarea siturilor afectate, comunități de energie, mobilitate verde);
- asistență tehnică pentru organisme intermediare și grupurile teritoriale.

Mai mult de jumătate din alocarea financiară dedicată României a fost direcționată către dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii. Acest apel este, prin urmare, și cel mai relevant pentru o analiză a impactului programului, până la momentul scrierii acestui raport, asupra diversificării economice a celor șase județe.

Conform datelor transmise de către Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, prin acest apel au fost contractate 421 de proiecte, cu o valoare totală de 6,47 miliarde lei sau 1,23 de miliarde euro, din care 3,92 de miliarde lei sau 750 milioane de euro finanțare nerambursabilă, cu o intensitate medie a sprijinului de aproximativ 60% din valoarea proiectelor.

Tiparul absorbției diferă vizibil de tiparul alocării inițiale: în județele Prahova și Galați, s-au contractat, prin realocări succesive între apeluri, valori care depășesc semnificativ alocarea IMM inițială din 2023. Rezultă de aici un interes crescut al mediului de afaceri din aceste județe pentru oportunitățile de finanțare oferite de PTJ, în timp ce județul Mureș rămâne sub nivelul propriu de alocare. La nivel de proiect, județul Prahova concentrează cea mai mare valoare nerambursabilă individuală (988 milioane de lei), la un număr relativ redus de proiecte (76), rezultând o valoare medie de circa 13 de milioane lei/proiect, în timp ce Dolj are cele mai multe proiecte (102), la o valoare medie mai mică, indicând capacități diferite de a dezvolta și implementa proiecte complexe.

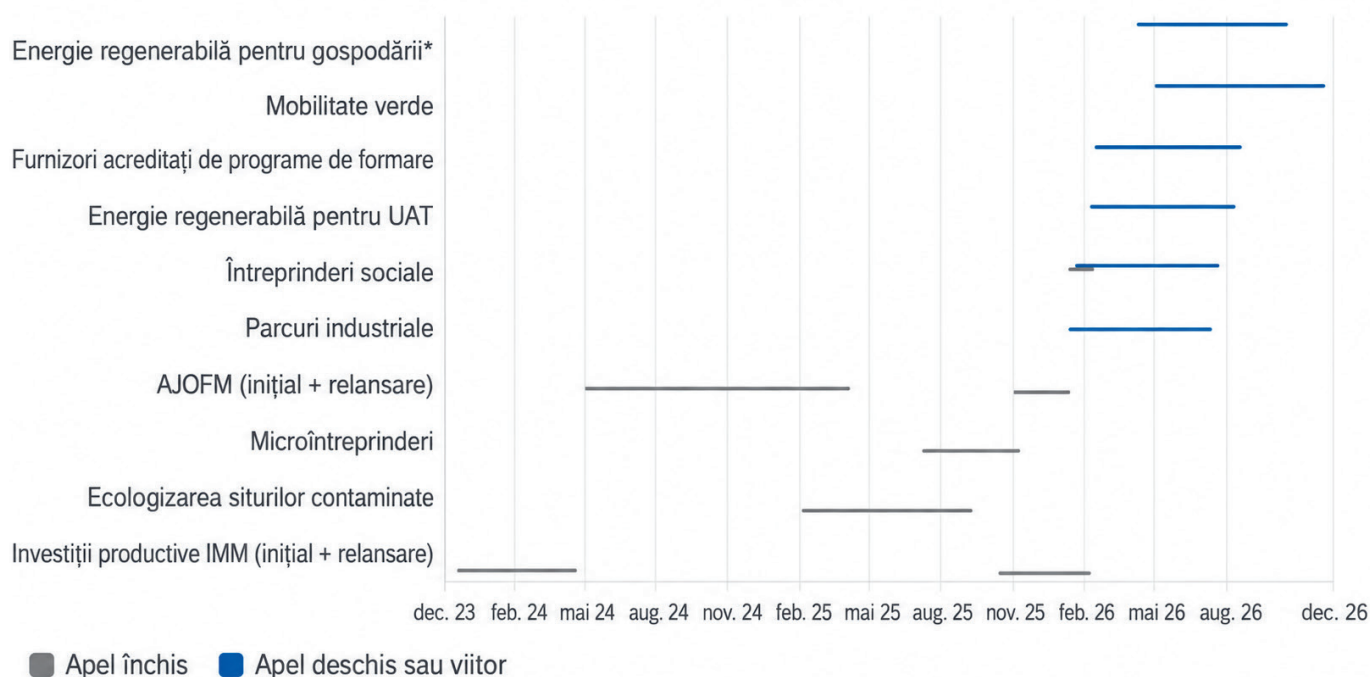
Deși portofoliul acoperă o diversitate foarte mare de activități, cu 137 de clase CAEN distincte, valoarea finanțării

e concentrată în cinci sectoare economice, însumând aproape 77% din finanțarea nerambursabilă acordată:

- industria prelucrătoare (27%);
- construcții (16%);
- comerț (15%);
- HoReCa (11%);
- sănătate (8%).

Această concentrare indică o capacitate de a absorbi forță de muncă disponibilizată din alte industrii cu profiluri tehnice și operaționale similare, dar ridică problema nivelului salarial. Având în vedere nivelul salarial din industriile în declin, în general peste media regională, este posibil ca cel oferit de locurile de muncă nou-create să nu poată concura, ceea ce afectează capacitatea operatorilor de a atrage forța de muncă necesară. În același timp, ponderea mică a IT-ului (3%) și a consultanței/serviciilor tehnice avansate (7%) arată că economia locală încă nu s-a diversificat semnificativ în direcția activităților cu valoare adăugată ridicată, ceea ce limitează șansele unei tranziții spre un model economic mai rezilient pe termen lung, dincolo de simpla înlocuire a locurilor de muncă pierdute.

Dincolo de apelul pentru IMM-uri, închis în 2024, AM PTJ a eşalonat, între iunie 2025 și iunie 2026, o nouă serie de 10 apeluri/ghiduri în cadrul PTJ, schematizate în graficul de mai jos:



Sursă: Date MIPE, iunie 2026; grafic generat în Claude.ai

În plus, varianta modificată a programului, din martie 2026, prevede apeluri dedicate pentru locuințe durabile, la prețuri accesibile, investiții în reziliența apei sau consolidarea societății civile.

O premieră la nivel național o reprezintă finanțarea, prin apelul pentru surse de energie regenerabilă din FTJ, a comunităților de energie, structuri asociative care permit cetățenilor, autorităților locale și IMM-urilor să producă, să consume și partajeze împreună energie regenerabilă la nivel local. Acest instrument este cu atât mai relevant pentru regiunile în tranziție cu cât contribuie la accelerarea adoptării surselor de energie regenerabile în teritorii cu o dependență istorică de combustibili fosili, la stabilizarea rețelei prin echilibrarea cererii și producției la nivel local și la combaterea fenomenului de sărăcie energetică prevalent în aceste județe.

În ceea ce privește provocările, analiza acestui profil de finanțare relevă următoarele probleme structurale relevante pentru factorii de decizie:

→ **Dezechilibrul dintre dimensiunea economică și cea socială.** Peste 50% dintre apelurile lansate sunt dedicate dezvoltării economice și mediului privat – fie prin finanțarea directă a priorităților de afaceri, fie prin parcuri industriale. Modelul de conversie pune accentul pe dezvoltarea economică ca motor unic de schimbare, lăsând în plan secund componenta socială și umană a tranziției. Nu a fost identificat niciun apel dedicat explicit nevoilor de educație, sănătate sau servicii sociale ale comunităților afectate, în condițiile în care dezindustrializarea ultimelor decenii a generat o depreciere semnificativă a capitalului uman, de la ratele de abandon școlar la indicii de îmbătrânire demografică sau populație expusă riscului de sărăcie și de excluziune socială. Mai mult decât atât, soluționarea unor probleme sociale poate aduce inclusiv beneficii economice și de ocupare a forței de muncă: de exemplu, o infrastructură mai bună de îngrijire a copiilor și a vârstnicilor conduce la creșterea gradului de ocupare în rândul femeilor. În județele afectate, femeile sunt semnificativ subreprezentate pe piața muncii: în 2022, rata de ocupare a femeilor din județul Prahova a atins 54,5%, în timp ce cea a bărbaților a atins 72,4%¹³.

→ **Decuplarea locurilor de muncă create de profilul forței de muncă disponibilizate.** Principalul obiectiv al programului este crearea de locuri de muncă noi prin diversificare economică, dar foarte puține dintre proiectele contractate au în vedere profilul și competențele specifice ale muncitorilor proveniți din industriile afectate. În absența unei corelări explicite și a unei planificări anticipate a reconversiei resursei umane, șansele ca foștii angajați din minerit sau industrie să

ocupe efectiv noile locuri de muncă create prin apelurile pentru IMM-uri sau microîntreprinderi rămân limitate.

→ **Concentrarea teritorială a investițiilor.** Analiza distribuției teritoriale a proiectelor contractate prin Programul Tranziție Justă evidențiază o concentrare semnificativă a investițiilor în principalele centre urbane și industriale ale județelor eligibile. Municipiile reședință de județ – Deva, Craiova, Târgu Jiu, Galați, Ploiești, Târgu Mureș – funcționează ca poli principali ai absorbției fondurilor. Această concentrare poate genera efecte de antrenare economică, dar ridică și o provocare structurală privind distribuția echilibrată a beneficiilor tranziției: orașele mici și mijlocii unde industria în declin a avut, de fapt, cel mai mare impact, precum Turceni, Rovinari sau Brad, riscă o centrifugare teritorială și o depopulare accelerată, fiind adesea deconectate și de la circuitele de conectivitate regională. Pentru aceste localități, impactul pozitiv, inclusiv economic, al tranziției asupra populației direct afectate rămâne incert. O excepție notabilă o reprezintă județul Hunedoara, unde concentrarea investițiilor în Valea Jiului este rezultatul unei abordări *place-based* (teritoriale) deliberate, susținută prin Instrumentul Teritorial Integrat (ITI Valea Jiului), mecanism care a beneficiat de o finanțare dedicată în interiorul alocării județene. Acest precedent arată că o alocare sub-județeană dedicată poate corecta, cel puțin parțial, tendința de concentrare în reședințele de județ.

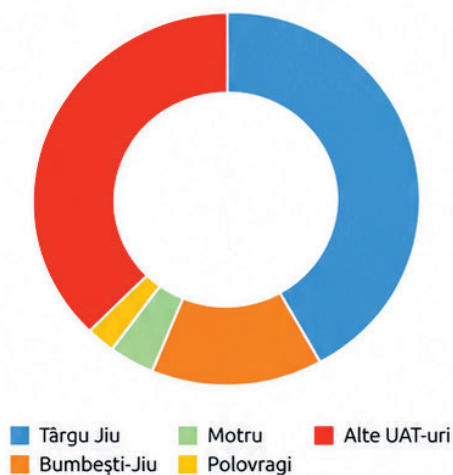
Se remarcă, în plus, un număr foarte redus, practic inexistent, de apeluri dedicate explicit guvernantei teritoriale și dezvoltării capacității administrative locale, în pofida faptului că exact această capacitate este condiția pentru ca restul investițiilor să fie implementate eficient (vezi secțiunea 4.1). În unele cazuri, această lacună a fost parțial suplinită de ecosistemul de suport tehnic dezvoltat de Comisia Europeană, descris în secțiunea 3.2.

În acest peisaj se disting și câteva investiții cu potențial de a susține o transformare structurală, aliniate logicii PTJ. Acestea urmăresc să creeze alternative economice viabile pentru comunitățile afectate de declinul industrial și, prin natura lor, pot atrage investiții private complementare și pot genera efecte de multiplicare la nivel local. Dat fiind stadiul încă incipient al implementării în regiunile de tranziție din România, unde proiectele complexe sunt abia la început de drum, secțiunea următoare prezintă două studii de caz complementare: Mina Petrila, care ilustrează un exemplu aflat încă în plin proces de transformare, și Katowice Gaming and Technology Hub, un caz polonez aflat într-un stadiu mai avansat. Lecțiile privind valorificarea avantajelor competitive existente și convergența actorilor locali în jurul unei viziuni economice comune din cazul polonez pot modela direct traiectoria pe care regiunile românești aleg s-o urmeze în etapele următoare.

13 https://isjph.ro/wp-content/uploads/2023/11/PLAI_PH_2023_2025.pdf

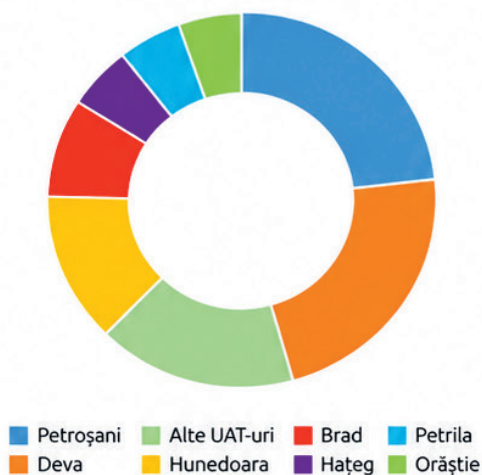
Gorj - distribuția proiectelor PTJ pe UAT

Ponderea proiectelor contractate pe principalele localități.



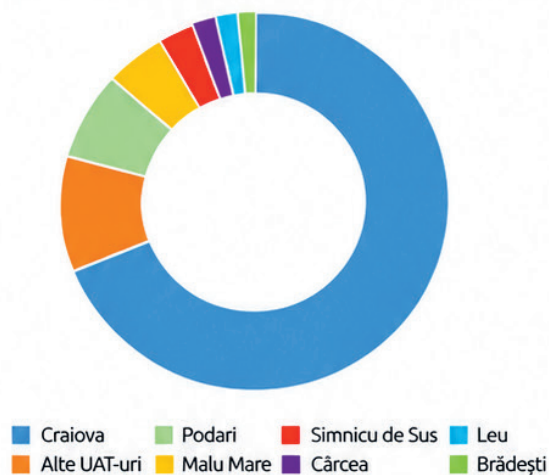
Hunedoara - distribuția proiectelor PTJ pe UAT

Ponderea proiectelor contractate pe principalele localități.



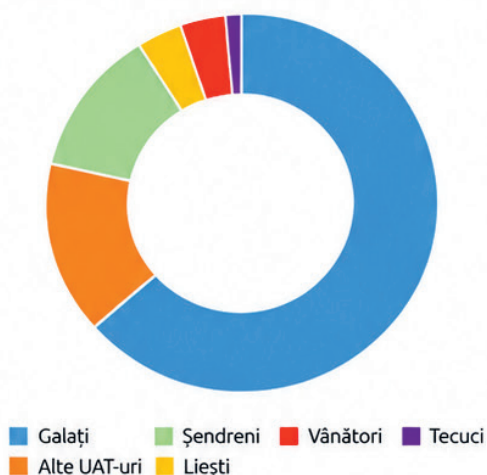
Dolj - distribuția proiectelor PTJ pe UAT

Ponderea proiectelor contractate pe principalele localități.



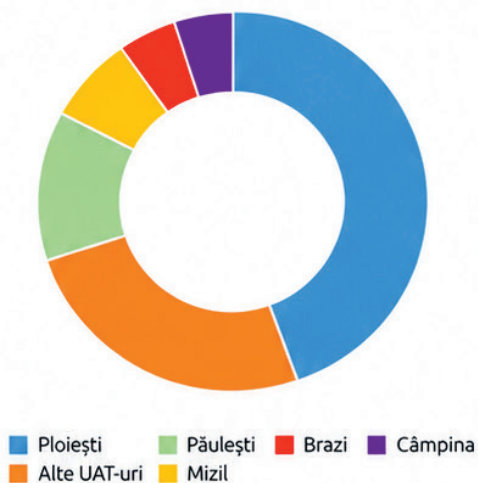
Galați - distribuția proiectelor PTJ pe UAT

Ponderea proiectelor contractate pe principalele localități.



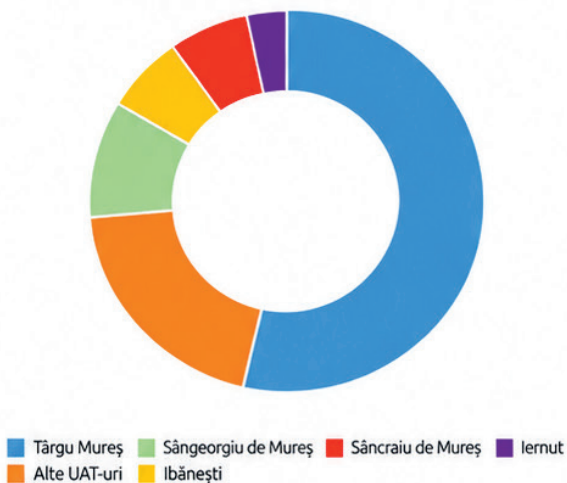
Prahova - distribuția proiectelor PTJ pe UAT

Ponderea proiectelor contractate pe principalele localități.



Mureș - distribuția proiectelor PTJ pe UAT

Ponderea proiectelor contractate pe principalele localități.



Sursă: <https://mfe.gov.ro/map2021/>

5. Studii de caz: modele de bune practici

Deși este încă dificil de identificat un proces cu impact regional pe deplin matur, având în vedere stadiul de implementare și specificul apelurilor încă deschise în iunie 2026, data realizării acestui raport, fondul a activat deja, la nivel local, comunități întregi de actori (mediu de afaceri,

societate civilă), atât în privința așteptărilor, cât și a rezultatelor concrete. Aceste rezultate sunt însă punctuale, iar pentru a se menține e nevoie de continuarea procesului, a investițiilor directe și a dezvoltării capacității administrative și a societății civile.

5.1 Mina Petrila (Valea Jiului, județul Hunedoara)

De la sit minier la proiect strategic teritorial

Mina Petrila s-a închis în 2015. Datorită unui grup activ al societății civile, din care a făcut parte și artistul Ion Barbu, clădirile fostei mine au fost incluse parțial pe Lista Monumentelor Istorice, ca măsură de protecție și de oprire a demolării. Au urmat activități culturale (Ziua Minelor Deschise, festival de film, activități educaționale) care au transformat spațiul într-un muzeu experiențial al istoriei miniere a zonei.

În 2023, Consiliul Județean Hunedoara a achiziționat activele fostului ansamblu, devenind proprietarul cu capacitatea financiară necesară implementării proiectelor strategice identificate în Planul teritorial pentru o tranziție justă al Văii Jiului. Apelurile FTJ destinate reconversiei siturilor industriale au reprezentat prima sursă de finanțare concretă pentru un spațiu altfel vizat de demolare: două proiecte de regenerare a terenului și un proiect dedicat cluburilor de robotică pentru tineri din Valea Jiului („Robotics Hub”).

Un apel separat, dedicat diversificării economice prin IMM-uri, a generat un proiect industrial complementar: o fabrică de subansamble pentru panouri fotovoltaice și stocare a energiei, cu minimum 45 de angajați în prima fază. Consiliul Județean a investit, de asemenea, direct în refacerea Sălii Schmidt pentru evenimente culturale și comunitare, iar 75% din alocarea sa pentru asistență tehnică a fost redirectionată, cu aprobarea Autorității de Management, către pregătirea de noi proiecte educaționale și sociale, fiind suplimentată cu peste 35 de milioane de euro.

Sursă: Planeta Petrila – fotografie a fostului complex minier „Mina Petrila”

Stadiul investițiilor (2026):

- Planul Urbanistic Zonal – finalizat;
- Fabrica de subansamble și baterii de stocare – în implementare;
- Regenerarea urbană a ansamblului – în evaluare/contractare;
- „Robotics Hub” și centrul multifuncțional „Preparația Petrila” – în evaluare;
- Muzeul Minei Petrila – în faza de proiectare.

Lecția principală: proiectele de reconversie sunt un demers de lungă durată, depășind un singur exercițiu financiar, iar exemplul Petrila este elocvent în acest sens. Odată început procesul, cel mai riscant pas posibil este acela de a-l întrerupe: regenerarea unui fost spațiu minier activează sentimente de apartenență ale generațiilor care au lucrat acolo, entuziasm comunitar prin activități de implicare publică și, cel mai important, încrederea că procesul de tranziție poate aduce beneficii concrete.



5.2 Katowice Gaming and Technology Hub (Katowice, Voievodatul Silezia, Polonia)

Caseta 2 – Katowice: către o specializare inteligentă

Katowice, fost centru minier al Poloniei, a rămas cu un patrimoniu industrial extins după închiderea treptată a exploatărilor miniere din regiune. Fosta mină de cărbune Wierczorek, situată în cartierul Nikiszowiec, recunoscut pentru patrimoniul industrial, a fost identificată ca sit prioritar pentru reconversie prin Programul Tranziție Justă.

În iunie 2025, Comisia Europeană a aprobat un ajutor de stat de 192 de milioane de euro, cofinanțat din Fondul pentru o tranziție justă, pentru proiectul „Cartierul Noilor Tehnologii – Katowice Gaming and Technology HUB”. Apelul FTJ pentru diversificare economică a reprezentat sursa unică de finanțare a proiectului și a vizat reconversia funcțională a sitului minier într-un spațiu dedicat companiilor din domeniile gaming, esports și noi tehnologii.

Prin finanțarea FTJ este susținută reabilitarea complexului istoric „Puțul Pułaski” – clădiri de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX (baie, lampisterie, șteua puțului, ateliere mecanice, atelier de tâmplărie, turnul de extracție), păstrate și adaptate noii funcțiuni, alături de construcții noi. Contractul de execuție, în valoare de peste 134 de milioane de euro, a fost atribuit prin licitație publică, cu un termen de finalizare de 32 de luni; investiția include un pasaj subteran care leagă clădirile complexului (utilizabil și pentru simpozioane și expoziții) și un parc public tematic la nivelul superior, alimentat din surse regenerabile.

Dimensiunea economică și socială a proiectului se sprijină pe un ecosistem deja existent: regiunea Silezia

găzduiește circa 70 de companii de gaming și esports. Orașul Katowice este recunoscut drept „capitala esports”, fiind anual gazda turneului Intel Extreme Masters, iar 12 universități din regiune, dintre care șapte oferă programe dedicate industriei jocurilor, asigură forța de muncă calificată necesară.

Stadiul investițiilor (2026):

- Strefa Kultury (zona culturală) – finalizată (2015), precedent pentru regenerarea sitului minier;
- Reabilitarea complexului „Puțul Pułaski” (etapa I a hub-ului) – în execuție;
- Pasajul subteran și parcul public tematic – în execuție;
- Ecosistemul local de gaming și esports (studiouri, universități, evenimente Intel Extreme Masters) – funcțional, în extindere.

Lecția principală: Cazul Katowice arată că presiunea economică și socială generată de declinul mineritului a impus rapid o convergență a autorităților locale, a mediului academic și a sectorului privat în jurul unei alternative economice concrete: ecosistemul local de gaming și esports. Acesta s-a dovedit un teren fertil pe care investiția FTJ l-a putut valorifica, în loc să fie nevoie de construirea unui sector nou de la zero. Această logică a condus la o specializare inteligentă a regiunii, respectiv identificarea acelor domenii în care regiunea deținea deja avantaje competitive: competențe tehnice acumulate, infrastructură existentă, actori instituționali activi și direcționarea fondurilor publice către consolidarea și dezvoltarea acestor avantaje.



Sursă: Invest in Katowice; fotografie a hub-ului tehnologic și de gaming pe amplasamentul fostului sit minier Wierczorek

6. Recomandări pentru viitorul politicii de tranziție justă

Recomandările de mai jos sunt structurate pe trei paliere de acțiune, care corespund celor trei momente decizionale relevante în prezent: negocierea Cadrului financiar multianual la nivel european (în curs), proiectarea viitorului PPNR românesc și implementarea efectivă la nivel local. Recomandările au la bază diagnosticul prezentat în secțiunile precedente, fiind rezultatul triangulării literaturii de specialitate, a experienței din teren a autorilor și a recomandărilor experților intervievați.

6.1 Nivel european: negocierea Cadrului financiar multianual 2028-2034

În general, recomandăm păstrarea elementelor care au făcut din Fondul pentru o tranziție justă un instrument eficient de sprijin pentru regiunile afectate de decarbonizare. E vorba atât de protejarea resurselor dedicate acestor teritorii, cât și de consolidarea mecanismelor de planificare, guvernanta și evaluare în viitorul Cadru financiar multianual.

Mentținerea unei garanții bugetare pentru regiunile în tranziție

Reintroducerea unei garanții bugetare minime (*ring-fencing*) sau extinderea garanției dedicate regiunilor mai puțin dezvoltate în așa fel încât să includă și regiunile cu expunere semnificativă la riscurile tranziției, indiferent de nivelul PIB-ului/cap de locuitor, dar și calibrarea proporțională a acestei garanții cu alocarea FTJ de care a beneficiat fiecare stat membru din bugetul de coeziune 2021-2027 (secțiunea 2.1).

Introducerea obligatorie a capitolului regionale și/sau teritoriale

Transformarea capitolului teritoriale/regionale din opționale în obligatorii, inclusiv pentru teritoriile care beneficiază în prezent de FTJ, cu cerința explicită ca aceste capitole să fie construite pe principiul dezvoltării strategiilor teritoriale de tranziție sau al actualizării celor existente (PTTJ-urile actuale). În vederea asigurării coerenței planificării, ar trebui demonstrată corelarea investițiilor teritoriale cu obiectivele capitolului național.

Păstrarea planificării teritoriale și a parteneriatului local

Condiționarea accesului la finanțarea dedicată tranziției juste de aprobarea prealabilă a unei strategii teritoriale de tranziție (echivalentul viitor al PTTJ) și impunerea unei reprezentări obligatorii și diferențiate teritorial a partenerilor sociali, autorităților locale și societății civile în comitetele de monitorizare ale capitolelor care acoperă regiuni/teritorii de tranziție.

Adaptarea regulii N+1 la specificul tranziției juste

Reconsiderarea regulii de dezangajare N+1, cel puțin pentru capitolele de investiții legate de tranziția climatică/industrială, unde orizontul investițional depășește o singură perioadă de finanțare, dublată de o garanție explicită prin care autoritățile regionale și locale își păstrează accesul la fonduri europene chiar și în cazul unei încălcări a condiționalităților orizontale imputabile guvernului central.

Evaluarea impactului, nu doar a implementării

Introducerea unor indicatori de rezultat dedicați tranziției juste (economici, sociali și de mediu, la nivel NUTS3) în Anexa I a viitorului Regulament privind cadrul de performanță, însoțiți de ghiduri metodologice standard pentru autoritățile de management.

6.2 Nivel național: proiectarea PPNR al României

În procesul de elaborare a viitorului PPNR, România are oportunitatea de a valorifica experiența acumulată prin implementarea Fondului pentru o tranziție justă și de a păstra mecanismele care s-au dovedit utile. Recomandările de mai jos urmăresc integrarea tranziției juste în viitoarea arhitectură de programare și consolidarea rolului actorilor regionali și locali în planificarea investițiilor.

Pregătirea unei poziții naționale privind viitorul tranziției juste. Inițierea, la nivelul Comitetului de monitorizare al PTJ actual, a unui grup de reflecție și a unui scurt document-poziție care să conțină viziunea privind continuitatea tranziției juste după 2027.

Menținerea unei componente teritoriale dedicate.

Includerea unui capitol teritorial dedicat regiunilor de tranziție (Gorj, Dolj, Hunedoara, Galați, Mureș, Prahova) în PPNR (chiar dacă acest tip de capitol este opțional la nivel european), bazat pe strategii teritoriale actualizate și specifice.

Consolidarea rolului autorităților județene. Clarificarea explicită a rolului consiliilor județene în prioritizarea investițiilor, selectarea proiectelor și gestionarea bugetelor alocate, rol în prezent consultativ, asigurat de Grupul județean pentru coordonarea tranziției la neutralitatea climatică (secțiunea 4.1), fără atribuții reale de decizie asupra alocărilor.

6.3 Nivel local: implementare

Implementarea eficientă a tranziției juste depinde de capacitatea autorităților locale de a identifica și de a gestiona proiecte relevante pentru nevoile fiecărui teritoriu, dar și de a antrena comunitatea către îndeplinirea obiectivelor tranziției, ca proiect local pe termen lung.

Extinderea investițiilor dedicate la nivel sub-județean.

Extinderea modelului de alocare dedicată sub-județeană, testat cu succes prin Instrumentul Teritorial Integrat (ITI) Valea Jiului, pentru a include și celelalte teritorii puternic afectate din cele șase județe vizate de FTJ sau prioritizarea descentralizării investițiilor în cadrul ghidurilor de finanțare, ca răspuns direct la riscul de concentrare a investițiilor în reședințele de județ (secțiunea 4.3).

Extinderea componentei sociale. Lansarea de apeluri dedicate explicit componentei sociale a tranziției (educație, sănătate, servicii sociale, reconversie a forței de muncă corelată cu profilul muncitorilor disponibilizați) pentru a corecta dezechilibrul economic și social identificat în profilul actual al apelurilor (secțiunea 4.2) și a susține dezvoltarea și diversificarea economică.

Consolidarea capacității administrative locale.

Finanțarea unor structuri județene dedicate guvernantei tranziției, cu echipe permanente, cu personal calificat, funcționând eventual ca entități de utilitate publică (după modelul ADTI Valea Jiului) și condiționarea asistenței tehnice de rezultate concrete de capacitate administrativă locală (număr de proiecte mature pregătite, personal format).

Dezvoltarea unui ecosistem local de învățare și

colaborare. Crearea la nivel local a unui ecosistem de sprijin și schimb de cunoștințe echivalent celui dezvoltat de Comisia Europeană pentru FTJ (secțiunea 3.2) – scheme de mentorat între unități administrativ-teritoriale mici și mari, consorții administrative pentru gestionarea proiectelor comune și documentarea sistematică a modelelor de bune practici de tipul Petrila (secțiunea 5.1) – pentru a construi o bază de cunoștințe transferabilă altor teritorii aflate în tranziție.

7. Concluzii

Propunerea privind Cadrul financiar multianual 2028-2034 răspunde unor provocări reale ale Uniunii Europene, pornind de la nevoia de simplificare administrativă, de flexibilizare a alocărilor și de consolidare a competitivității și securității europene. Totuși, acest studiu arată că, în forma actuală, această reformă riscă să se realizeze în detrimentul politicii de coeziune și, în special, în detrimentul regiunilor aflate în mijlocul unei tranziții structurale ireversibile. Comasarea fondurilor ce vizează în prezent fondurile de coeziune, inclusiv Fondul pentru o tranziție justă, cele dedicate agriculturii, pescuitului sau migrației, va crea competiție între diferitele priorități de finanțare, în dezavantajul regiunilor care suportă cele mai ridicate costuri sociale și economice ale tranziției către neutralitatea climatică.

Eliminarea Fondului pentru o tranziție justă din viitorul Cadru financiar nu este o simplă realocare administrativă, ci o decizie cu consecințe directe pentru aproape o sută de teritorii europene, printre care șase județe românești cu un istoric industrial solid, care doar în ultimii doi ani au început să transforme alocările FTJ în proiecte concrete pe teren. Întreruperea acestui sprijin exact în momentul în care capacitatea administrativă locală începe să se consolideze riscă să anuleze exact investiția instituțională pe care FTJ a catalizat-o și, odată cu ea, încrederea comunităților afectate de un proces de tranziție despre care au fost asigurați că va fi echitabil, cu implicații politice pe termen lung.

Experiența românească de implementare arată că modelele de bune practici, precum reconversia Minei Petrila, sunt posibile, dar depind de o combinație fragilă între inițiativa locală, sprijinul instituțional și continuitatea finanțării pe termen lung. Aceeași experiență arată și care sunt limitările structurale ale unui model de implementare excesiv centralizat, care subfinanțează componenta socială a tranziției și concentrează investițiile în reședințele de județ, în detrimentul comunităților celor mai expuse riscurilor tranziției.

Negocierile în curs privind CFM 2028-2034 reprezintă, din această perspectivă, o fereastră de oportunitate pentru a corecta această traiectorie, fie prin reintroducerea unei garanții bugetare dedicate la nivel european, fie, în absența acesteia, prin mecanisme de protecție construite la nivel național și incluse în concepția PPNR-ului

României. Recomandările formulate în secțiunea 6 oferă un punct de plecare concret pentru ambele paliere de acțiune.

În ultimă instanță, miza acestei reforme depășește reorganizarea instrumentelor financiare ale Uniunii Europene. Ea privește capacitatea politicii de coeziune de a însoți transformările economice și climatice în curs fără a accentua disparitățile teritoriale și inegalitățile sociale. Experiența României arată că o tranziție justă nu poate fi construită exclusiv prin flexibilitate bugetară și simplificare administrativă, ci are nevoie de investiții susținute, de instituții locale puternice și de politici adaptate nevoilor fiecărui teritoriu.

Bibliografie

Becker, S., Egger, P., & Ehrlich, M. v. (2013). „Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects.” *American Economic Journal: Economic Policy*.

Rodriguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2023). *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*. Publications Office of the European Union.

Santos, A. M., Conte, A., & Molica, F. (2025). „Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending?” *JCMS: Journal of Common Market Studies*.

Despre autori

Eliza Barnea este *policy advisor* în cadrul Centrului de Competențe pentru Schimbări Climatice și Incluziune Socială al Friedrich Ebert Stiftung. Eliza are o vastă experiență în managementul de proiect și politici publice, în sectorul public, nonprofit și privat. A coordonat în trecut campania pentru o tranziție justă a Bankwatch România, precum și echipa de experți naționali ce a sprijinit guvernul României la pregătirea Planului Social pentru Climă. Activitatea sa se concentrează pe legătura dintre incluziunea socială și tranziția energetică, colaborând îndeaproape cu guvernul român și instituții europene pentru a promova o tranziție echitabilă către o economie cu emisii reduse de carbon. Face parte din Rețeaua UE de Experți în Tranziție Justă și din promoția 2025 a EU Young Energy Ambassadors. Eliza are o diplomă de masterat în antropologie culturală și studii de dezvoltare de la KU Leuven, Belgia și este *fellow* al programului Beahrs Environmental Leadership din cadrul UC Berkeley, California.

Alexandru Kelemen este asistent social al Văii Jiului, cu experiență de peste 15 ani în comunități marginalizate. A lucrat la „firul ierbii”, dar și în managementul serviciilor sociale. Din 2022, ocupă poziția de director executiv al Asociației pentru Dezvoltare Teritorială Integrată Valea Jiului, structura de guvernare a mecanismului ITI Valea Jiului. Este cofondator al coaliției de organizații neguvernamentale „Valea Jiului Implicată”. Alexandru colaborează constant cu forumuri și instituții precum European Urban Initiative sau Comitetul European al Regiunilor pentru a promova dezvoltarea și implementarea politicilor pentru o tranziție justă și a încuraja schimbul de experiențe între regiunile în tranziție. Alexandru este absolvent al Universității din Petroșani.

Finanțarea politicilor de tranziție justă în România

Propunerea Comisiei Europene pentru Cadrul financiar multianual 2028-2034 restructurează fundamental arhitectura financiară a Uniunii Europene. Aceasta prevede fuzionarea fondurilor structurale, a politicilor agricole, migrației și securității interne în cadrul noilor Planuri Naționale și Regionale de Parteneriat (PPNR).

Eliminarea Fondului pentru o tranziție justă va avea consecințe directe pentru aproape o sută de teritorii europene, printre care șase județe românești cu un istoric industrial solid (Gorj, Dolj, Hunedoara, Galați, Mureș, Prahova), care doar în ultimii doi ani au început să transforme alocările financiare în proiecte concrete pe teren.

Pornind de la o evaluare a implementării Fondului pentru o tranziție justă în România, pentru a identifica lecțiile învățate privind capacitatea administrativă, guvernanta și utilizarea fondurilor, autorii prezintă o serie de recomandări pentru viitorul politicii de tranziție justă în România. Recomandările se referă la 3 paliere de acțiune: negocierea Cadrului financiar multianual la nivel european, proiectarea viitorului PPNR românesc și implementarea efectivă la nivel local.