

POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN UE ȘI ÎN STATELE MEMBRE

GABRIEL PASCARIU

Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu“

Chiar dacă uniunea vamală convenită inițial prin Tratatul de la Roma, nu s-ar fi amplificat, în sensul unei mai mari integrări economice și monetare, simplul proces de lărgire ar fi cerut o atenție sporită politicii regionale.

J. Bradley

Capitolul 21 al negocierilor de pre-aderare se referă la “Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale” și urmează a fi deschis în cursul anului 2002. Dezvoltarea regională, susținută de Fondurile Structurale, reprezintă pilonul politicii de coeziune socială a Uniunii Europene, un obiectiv fundamental al acesteia. În perioada de pre-aderare, România ca și celelalte 9 țări candidate din centrul și estul Europei, va beneficia de un sprijin financiar nerambursabil, substanțial, prin intermediul a trei instrumente special create, respectiv Phare, ISPA și SAPARD, denumite și fonduri pre-structurale, menite a stimula procesul de convergență economico-socială în țările candidate. În vederea aderării, în România trebuie creat în scurt timp, un cadru legislativ și instituțional adecvat însoțit de o bună pregătire profesională a personalului din cadrul administrațiilor publice centrale și locale. Provocările perioadei 2000-2006 sunt generate de asimilarea cât mai rapidă a ansamblului de proceduri și norme specifice diferitelor domenii de interes comunitar, respectiv a așa-numitului “acquis communautaire”. Lucrarea de față prezintă principalele elemente privitoare la politica regională a UE, respectiv a Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune, a principiilor de alocare a acestora și a documentelor de programare, care fundamentează sprijinul financiar comunitar. Fondurile de pre-aderare sunt acordate și în scopul de a facilita tranziția legislativă, instituțională și în domeniul resurselor umane, către acest sistem complex și integrat pe care se sprijină politica de coeziune a UE.

ELEMENTE INTRODUCATIVE¹

În urma deciziei Consiliului Uniunii Europene de la Helsinki din decembrie 1999, de a deschide negocierile de aderare cu țara noastră, România se află în prezent, în fața unor multiple provocări în toate domeniile vieții economico-sociale, menite să asigure premisele ca „la orizontul anului 2007, să poată îndeplini condițiile necesare aderării”².

În acest scop eforturile României în plan

economic, social și politic vor fi orientate către realizarea unui proces tot mai accelerat de convergență cu structurile UE și care implică multiple și majore transformări și în plan legislativ și instituțional. Pentru a se reuși într-o perioadă relativ scurtă de timp, atingerea unui nivel de convergență corespunzător au fost puse la punct strategii globale și sectoriale de dezvoltare pe termen mediu și lung. O monitorizare atentă a întregului proces este realizată atât de Guvernul României (un exemplu în acest

¹ Materialul de față are la bază o serie de prelegeri susținute cu ocazia trainingului de dezvoltare regională, din cadrul Programului Phare RO97.06.01.02 – „Formare în afaceri europene”, împreună cu d-na Iulia Trăistaru, profesor la Universitatea din Bonn, Centrul de studii pentru integrare europeană, completate cu noi informații și de prelucrări și considerații personale ale autorului. O formă extinsă a acestui material a fost publicată în broșura IER “Politica de dezvoltare regională”. Aprofundări ale tematicii au fost realizate în cadrul programului de cercetare CNCSIS C8 – COMREG „Dezvoltarea regională în România, rolul capitalului social și uman” (coord. D. Sandu).

² Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu – 2000.

sens îl constituie Planul Național de Aderare la UE, revizuit anual începând din 1999) cât și de către instituțiile UE.

Ritmul transformărilor sectoriale și prioritățile din diferite domenii sunt stabilite în funcție de mai multe variabile, care țin cont atât de condițiile specifice din România cât și de cerințele UE și fac parte dintr-un amplu program de negociere care cuprinde 29 de capitole³. Alături de capitole precum mediu, agricultură, industrie, transporturi, energie, justiție și altele se află și politica de dezvoltare regională. Acest domeniu a dobândit consistență legală și instituțională în România odată cu promovarea Legii 151 din iulie 1998 (Legea dezvoltării regionale).

Ca urmare a promovării acestei legi, în perioada 1998 – 1999, au fost înființate instituții specifice la nivel central și regional și au fost derulate programe de formare a personalului acestor instituții. Începând cu a 2-a parte a anului 1999, au fost desfășurate activități concrete în domeniul dezvoltării regionale precum elaborarea Planurilor de dezvoltare la nivel regional și național, sau finanțarea de proiecte de dezvoltare (investiții)⁴ în toate cele 8 regiuni de dezvoltare constituite.

Structurile din acest domeniu, încă insuficient consolidate după numai doi ani de existență, instrumentele și ansamblul de proceduri și activități care constituie în cele din urmă politica de dezvoltare regională și nu în ultimul rând capitalul uman implicat, necesită a fi perfecționate în perioada următoare. Asistența tehnică în domeniu, din partea UE este prevăzută și va însoți tot acest proces în anii următori. Pe linia acestui sprijin se înscrie și programul PHARE RO9706.01.02 – „Formare în afaceri europene”, cu o com-

ponentă privitoare la „Politica de dezvoltare regională”.

În cadrul acestui material sunt prezentate principiile, instrumentele și experiența țărilor UE în domeniul politicii de dezvoltare regională precum și aspectele principale care privesc starea actuală a politicii de dezvoltare regională din România.

POLITICA EUROPEANĂ DE COEZIUNE ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ

Politica de dezvoltare regională reprezintă „ansamblul de măsuri pe care autoritățile guvernamentale centrale, le iau în favoarea dezvoltării socio-economice a regiunilor defavorizate”. Principiul enunțat se regăsește la nivelul țărilor membre, dar și al Uniunii Europene în ansamblu, prin politica pe care o dezvoltă la nivel comunitar. Politica de dezvoltare regională poate avea însă forme și sensuri diferite în raport cu nivelul general de dezvoltare al unei țări și cu interesele majore imediate ale acesteia. În țările Europei Occidentale de-a lungul unei perioade de peste 40 de ani obiectivele și instrumentele specifice acestei politici au cunoscut schimbări și evoluții notabile.

Principiile unei politici de dezvoltare regională sunt stabilite, la nivel European, încă din 1957, odată cu semnarea Tratatului de la Roma de către cele 6 țări „din prima linie”, care au pus bazele Comunității Economice Europene (CEE)⁵. În chiar preambulul tratatului se fac referințe explicite la nevoia de consolidare a unității economice a Statelor Membre și de a reduce disparitățile dintre Statele Membre: „...să întărească unitatea economiilor lor și să asigure dezvoltarea armonioasă a acestora reducând decalajul dintre diferitele regiuni și întârzierea celor mai puțin favorizate”.

³ Capitolele 30 (Instituții) și 31 (Altele) se deschid după negocierea și închiderea primelor 29.

⁴ Este vorba de proiecte în domeniul restructurării industriale, resurselor umane și turismului beneficiare ale unor finanțări nerambursabile din partea UE și a Guvernului României, care vor fi prezentate în cuprinsul acestei lucrări.

⁵ Aceste țări sunt: Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda. Sunt de asemenea fondatoare ale Comunității Europene a Energiei Atomice (Euratom) și ale Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului (CECO). CEE, CECO și Euratom reprezintă primele trei comunități europene, care dau naștere prin unificarea lor în 1965 Comunității Europene. La 1 noiembrie 1993, intră în vigoare Tratatul de la Maastricht, care consfințește denumirea de Uniunea Europeană (UE) și care număra în acel moment 12 state membre.

Încă de la crearea sa, CEE a urmărit dezvoltarea armonioasă și echilibrată a statelor membre, în scopul atingerii unui nivel economic ridicat care să asigure standarde de viață din ce în ce mai înalte tuturor cetățenilor.

În accepțiunea fondatorilor CEE, atingerea unui nivel egal de dezvoltare economică având ca rezultat egalizarea condițiilor de viață din statele membre era, alături de alți factori, un element cheie al stabilității relațiilor de bună înțelegere dintre state menit să asigure reducerea și eliminarea pericolului apariției tensiunilor și al degenerării acestora în conflicte. Acest obiectiv a fost realizat în etape succesive, în cadrul unui proces gradual de construire a unui sistem comun, care a mers de la unitate vamală la integrare economică și socială în și care continuă azi cu integrarea monetară, tinzând în viitor către realizarea integrării politice.

Odată cu progresul comunității pe calea integrării, problema unei dezvoltări economice armonioase și echilibrate și atingerii unui nivel de viață ridicat a început să fie transferată tot mai mult de la nivelul țărilor la nivelul regiunilor. Aceasta pentru că într-un corp comun cum a ajuns să fie Uniunea Europeană, din punct de vedere al dezvoltării economice și al condițiilor de viață, rolul entităților mici componente ale întregului a devenit mai important.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht și crearea pieței unice problema dezvoltării armonioase a tuturor regiunilor Uniunii Europene a început să se pună cu și mai multă acuitate. În cadrul TUE⁶, la articolul 130 A se definește în termeni preciși semnificația coeziunii economice și sociale: „În scopul promovării unei dezvoltări armonioase a ansamblului Comunității, aceasta își elaborează și desfășoară acțiunile care tind către întărirea coeziunii ei economice și sociale. În particular, Comunitatea vizează reducerea

decalajului dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni și a înapoierii regiunilor cele mai puțin dezvoltate, sau a insulelor, inclusiv a regiunilor rurale”.

Problema disparităților

UE este o comunitate de state, regiuni și popoare, de o mare diversitate geografică, lingvistică și culturală. Realizarea coeziunii economice și sociale este o expresie a solidarității europene și o cerință pentru eficiență economică și competitivitate globală.

Îmbunătățirea coeziunii economice și sociale este în fapt un corolar al unei piețe unice, fără frontiere interne. De avantajele unei piețe largite, create prin eliminarea tuturor barierelor care împiedicau libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului, trebuie să poată profita toți în mod egal. Nu toate statele membre și mai ales nu toate regiunile componente ale acestora sunt la fel de bine echipate și pregătite pentru a face față concurenței crescute în noul mediu creat, regiunile mai puțin dezvoltate neputând beneficia în mod corespunzător de noile condiții.

Regiunile mai puțin dezvoltate, mai slab „echipate” se caracterizează în general prin:

- infrastructură inadecvată sau depășită, în special domeniul căilor de comunicație și al infrastructurii pentru protecția mediului,

- structuri industriale neperformante sau uzate moral, folosind metode și tehnologii depășite, sau producând bunuri neadaptate cerințelor pieței,

- un sector agricol dominat de structuri arhaice,

- fenomene de depopulare urbană, dar mai ales rurală, cu consecințe negative în plan social și economic cât și asupra mediului înconjurător,

- rata înaltă a șomajului cu impact deosebit asupra tinerilor.

Până la crearea pieței unice, guvernele naționale au tratat problema disparităților

⁶ Tratatul Uniunii Europene a fost adoptat la Maastricht în decembrie 1991, semnat în februarie 1992 și a intrat în vigoare de la 1 noiembrie 1993. A fost elaborat în cadrul unor conferințe inter-guvernamentale privitoare la uniunea politică și la uniunea economică și monetară și a reprezentat a 2-a și cea mai completă revizuire a tratatelor CEE. „Întărirea coeziunii economice și sociale” constituie un obiectiv prioritar conf. Art. 3 pct. j) din cadrul Tratatului.

economice regionale fiecare în parte, în limitele propriilor frontiere. Comunitatea a pus la dispoziție fonduri pentru a sprijini eforturilor naționale în acest domeniu și a emis o serie de directive și reguli, pentru a preveni ca acest sprijin să stânjenească piața liberă și libera concurență.

După înlăturarea tuturor barierelor din calea liberei circulații a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului, regiunile mai puțin dezvoltate și grupurile sociale defavorizate au fost confruntate cu anumite obstacole pe care nu le puteau depăși fără sprijin. Astfel, problema disparităților regionale a devenit o problemă a Comunității, necesitând soluții la nivel comunitar, prin care toate regiunile rămase în urmă, sau grupurile sociale dezavantajate să fie ajutate.

Interesul UE în ansamblu, de a reduce disparitățile și de a întări coeziunea economică și socială are un solid suport economic: dezvoltarea regiunilor rămase în urmă ar conduce la stimularea comerțului și la crearea de noi piețe, atât pentru bunuri industriale, cât și pentru bunuri de larg consum, iar localizarea mai echilibrată a industrie, forței de muncă și infrastructurii ar limita consecințele negative ale suprapopulării, cu care sunt confruntate regiunile cele mai prospere și ar asigura o dezvoltare echilibrată în profil teritorial.

Instrumentele UE pentru reducerea disparităților

Principalele instrumente pentru reducerea disparităților și întărirea coeziunii economice și sociale sunt Fondurile structurale și Fondul de coeziune. Acestea „consumă” o mare parte a bugetului comunitar. În afara acestora, UE a mai creat instrumente de mai mică anvergură, destinate susținerii de proiecte în domenii considerate prioritare precum educația, mediul, cercetarea, dezvoltarea comunitară și mai poate de asemenea acorda împrumuturi în condiții avantajoase prin

intermediul Băncii Europene de Investiții.

Principalul mijloc și instrument pe care-l folosește UE pentru a promova politica sa de dezvoltare regională este reprezentat de așa numitele „Fonduri Structurale”. Aceste fonduri constituite din contribuțiile financiare ale țărilor membre, proporțional cu nivelul de dezvoltare al acestora, sunt redistribuite conform unui cadru reglementator și procedural foarte complex, către acele state sau regiuni ale UE, care sunt rămase în urmă, ca nivel de dezvoltare economico-socială.

a. *Fondurile Structurale* cuprind astăzi 4 tipuri de fonduri, fiecare cu istoria și rolul său bine determinate, dar toate alcătuind în prezent un ansamblu coerent și integrat. Cele 4 fonduri sunt:

– Fondul social european (FSE) creat în 1960 în vederea sprijinirii pregătirii profesionale, recalificării forței de muncă și mai recent reintegrării pe piața muncii a tinerilor;

– Fondul european de orientare și garanție agricolă-sectiunea de orientare (FEOGA) creată în 1962 în vederea sprijinirii programelor de îmbunătățire a condițiilor de producție și marketing în agricultură⁷;

– Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) creat în 1975 în scopul reducerii dezechilibrelor regionale;

– Instrumentul financiar de orientare în domeniul pescuitului (IFOP) creat în 1993 pentru a sprijini restructurarea sectorului pescuitului.

b. *Fondul de Coeziune* reprezintă un instrument de dată recentă, creat în 1993 și destinat finanțării proiectelor din domeniul protecției mediului și al rețelelor transeuropene asociate infrastructurilor de transport.

Obiectivul enunțat al acestui fond îl reprezintă consolidarea coeziunii economice și sociale prin ajutor acordat statelor cel mai puțin prospere (al căror PIB este sub 90% față de media pe Comunitate)

⁷ Trebuie precizat că FEOGA, fără secțiunea sa de „Orientare” a funcționat de la începutul existenței Comunității Europene, constituind un domeniu prioritar de acțiune al primelor 6 state fondatoare.

pentru a participa la uniunea economică și monetară⁸. FC este alocat exclusiv celor mai sărace state membre ale UE, respectiv: Grecia, Irlanda, Portugalia și Spania. Sprijinul comunitar poate acoperi până la 80 – 85% din totalul cheltuielilor publice sau echivalentul acestora, realizate de statul membru.

După o perioadă de 6 ani de derulare, a putut fi remarcat un anumit progres în ceea

ce privește nivelul de dezvoltare în cele 4 țări sus-amintite, fără însă a fi fost depășit pragul stabilit. În consecință, cu ocazia summit-ului de la Berlin, din martie 1999, Consiliul European a decis alocarea a 18 mlrd. EURO pentru perioada 2000-2006.

Distribuția resurselor alocate, între cele 4 țări se face în raport cu mărimea populației, valorarea produsului național brut pe cap de locuitor⁹ și suprafața.

Repartizarea Fondului de Coeziune pe țări:

Țara	%	Țara	%	Țara	%	Țara	%
Spania	61 – 63,5	Grecia	16 - 18	Portugalia	16 - 18	Irlanda	2 - 6

și respectiv pe ani (în milioane EURO la prețuri 1999):

An	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sumă	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510

Sursa: Structural Actions 2000 – 2006

Alocarea fondurilor respectă un set de principii derivate din condiționările majore ale TUE, respectiv:

– condiționarea macroeconomică, care presupune satisfacerea cerințelor privitoare la stabilitate și convergență prin controlul strict al deficitului public, respectiv al pragului convenit de 3%; depășirea acestui deficit poate duce la stoparea finanțării din Fondul de Coeziune;

– utilizarea mai mare a resurselor financiare private, pentru mărirea efectului de multiplicare a investițiilor comunitare prin atragerea sectorului privat;

– o răspundere mai mare din partea statelor membre pentru controlul financiar, acestea având responsabilitatea principală, a CE fiind subsecventă și

– o aplicare mai eficace a principiului „poluatorul plătește”, în conformitate cu prevederile articolului 138 R (174) din Tratat¹⁰, prin condiționarea mai strictă a pragului de 80 – 85% al sprijinului comunitar de respectare a cerințelor de mediu.

Pentru sporirea eficienței alocațiilor Comunitare măsurile de implementare au fost perfecționate în sensul îmbunătățirii modului de identificare a proiectelor și al evitării fragmentării excesive a acestora, al unei evaluări cuprinzătoare a alternativelor (este introdusă obligativitatea evaluării ex-ante a proiectelor) și a impactului asupra mediului, al îmbunătățirii managementului financiar prin reglementarea mai strictă a plăților și al aplicării unui sistem de ajustări financiare care să permită CE să suspende

⁸ FC este definit prin art. 130 D din cadrul Tratatului.

⁹ Produsul național brut (PNB) este diferit și mai mic decât produsul intern brut (PIB). În evaluarea acestui indicator se urmărește și creșterea realizată în perioada precedentă.

¹⁰ La art. 130 R, alin. 2 se precizează: Politica Comunității în domeniul protecției mediului vizează un nivel ridicat de protecție, ținând cont de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Comunității. Ea se fondează pe principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul corectării, cu prioritate la origine, a atingerilor aduse mediului și pe principiul poluatorului – plătitor. Exigențele în materie de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în practică a celorlalte politici ale Comunității.

finanțarea dacă apar nereguli sau schimbări substanțiale ale proiectului inițial¹¹.

Dintre celelalte instrumente utilizate de UE mai trebuie amintite:

c. Programele de inițiative comunitare (IC)

Acestea sunt forme de asistență financiară propuse de Comisie, Statelor Membre în vederea rezolvării problemelor sociale și economice specifice care afectează întreaga Uniune Europeană și care completează intervenția Fondurilor Structurale. IC sunt definite de CE și apoi coordonate și puse în aplicare la nivelul statelor membre. În 1994, când au fost introduse aceste programe Comisia a definit 15 tipuri de Inițiative pentru perioada 1994 – 1999 alocând cca. 14 mlrd. ECU. Numărul mare de proiecte au condus la o fragmentare excesivă a resurselor alocate, drept care în 1999 s-a decis reducerea numărului de programe și concentrarea alocațiilor financiare în arii sau în sectoare cu probleme speciale cum sunt ariile trans-frontaliere sau domeniul pieței muncii.

Pentru perioada 2000-2006 numărul programelor de inițiativă comunitară (IC) a fost redus la 4, respectiv:

– Interreg III: pentru cooperare trans-frontalieră (Zona A), cooperare trans-națională (Zona B) și cooperare inter-regională (Zona C),

– Leader+: pentru dezvoltare rurală prin intermediul unor programe integrate și al cooperării între grupuri locale de acțiune,

– Equal: pentru cooperarea trans-națională pentru combaterea discriminării și a inegalității în accesul la piața forței de muncă,

– Urban: dedicat zonelor urbane în criză pentru regenerare socială și economică

Programele din categoria Interreg III susțin în general proiecte de infrastructură, protecția mediului și cooperarea serviciilor și întreprinderilor din ariile frontaliere și au cuprins în ultimii ani și zone de graniță

dintre state ale UE și cele din estul și centrul Europei.

d. Programele Mediteraneene Integrate (IMP=Integrated Mediterranean Programmes) constituie un ansamblu de programe create în anii 1986–1987, în scopul de a sprijini cooperarea descentralizată cu țările din bazinul mediteranean din afara UE. Dincolo de formele tradiționale de cooperare bilaterală aceste programe finanțează proiecte de dezvoltare a întreprinderilor din aria mediteraneană, a infrastructurii regionale, a cercetării și cooperării din mediul universitar și informațional.

e. Măsurile inovative și de asistență tehnică fac excepție de la principiul programării și dau posibilitatea Comisiei să finanțeze din proprie inițiativă proiecte pilot, rețele de cooperare, schimburi de experiență și studii cu scopul de a se genera stimulente pentru cu privire politici prin intermediul unor experimente realizate la scara întregii Comunități. Pentru finanțarea acestora Comisia organizează ea însăși licitații de proiecte și selectează proiectele.

În fine un alt instrument important este reprezentat prin *Banca Europeană de Investiții* (BEI) creată în 1958 și care „are ca misiune să contribuie, făcând apel la piețele de capital și la resursele proprii, la dezvoltarea echilibrată și continuă a pieței comune în interesul Comunității”¹². Banca acordă împrumuturi și garanții, cu dobândă redusă, tuturor statelor membre pentru finanțarea de proiecte din toate sectoarele economiei, susținând prin acțiunile sale politica de dezvoltare regională la nivel comunitar, obiectivele FS și a celorlalte instrumente financiare ale UE. Dezvoltarea regiunilor defavorizate constituie un obiectiv major al BEI, cca. 2/3 din valoarea împrumuturilor fiind destinate proiectelor din astfel de regiuni.

BEI este de asemenea abilitată să acționeze în zona mediteraneană precum și în alte țări legate de UE prin acorduri de parteneriat economică. Un moment impor-

¹¹ Alocarea și utilizarea FC pentru anii 2000 – 2006 este statuată prin Reglementările Consiliului European nr. 1264 și 1265 din iunie 1999.

¹² Obiectivele BEI sunt reglementate prin articolele 198 D (266) și 198 E (267) din TUE.

tant a fost anul 1990, când BEI a fost autorizată să finanțeze proiecte în domenii prioritare pentru dezvoltarea economică a Poloniei, Ungariei și a fostei RDG¹³.

Regiunile de dezvoltare

Regiunile pot avea înțelesuri diverse: o regiune poate fi definită „ca o zonă de teritoriu cu un ansamblu de caracteristici interne (proprii) distincte și consistente, fie ele fizice sau umane, și care îi conferă o anumită unitate semnificativă și care o disting pe de altă parte de alte zone învecinate”¹⁴. Numărul de criterii care pot contribui la delimitarea unei regiuni este nesfârșit: atribute fizice, caracteristici socio

- economice de limbă etc. și tot nesfârșit poate fi numărul de tipuri de regiuni: regiuni aglomerate, regiuni în declin, regiuni geografice, regiuni istorice, regiuni naturale, regiuni de planificare, regiuni subdezvoltate etc. Știința regională definește regiunile după gradul de încărcătură teritorială (Whittlesey, Richieri) sau prin prisma mecanismelor de constituire. În fine după „caracterul de participare a masei, energiei și informației în structurarea teritoriului” regiunile pot fi: regiuni omogene, funcționale și polarizate.¹⁵

Din punct de vedere analitic, conceptul de regionalizare consideră regiunea drept una dintre cele mai bune forme de

Tabelul 1: Nivele NUTS și administrative din țări ale UE - exemple

(cu litere groase sunt regiunile care au și statut administrativ)

EU country	NUTS I		NUTS II		NUTS III	
Belgia	Région	3	Provinces	9	Arrondissements	43
Danemarca		1		1	Amter	15
Franța	ZEAT + DOM	8+1	Région	22+4	Départements	96+4
Germania	Lander	16	Regierungsbezirke	40	Kreise	54+3
Grecia	Grup de regiuni de dezvoltare	4	Regiuni de dezvoltare	13	Nomoi	51
Italia	Gruppi di regioni	11	Regioni	20	Provincia	95
Olanda	Landsdelen	4	Provinces	12	COROP-Regio's	40
Portugalia	Continente + Regioes autonomas	1+2	Comissaoes de codenacao regional + Regioes autonomas	5+2	Grupări de municipalități	30
Spania	Agrupacion de comunidades autonomas	7	Comunidades autonomas + Melilla Y Ceuta	17+1	Provincias	50+2
Marea Britanie	Standard regions	11	Group of counties	35	Counties/Local authorities areas	65

Sursa: Schéma européen d'aménagement du territoire

organizare spațială a informației, iar regiunile funcționale sunt socotite de importanță majoră pentru procesul și obiectivele planificării dezvoltării.

O regiune de dezvoltare poate fi definită și delimitată în spațiu, în raport de anumite interese și obiective specifice. Poate fi o regiune administrativă dacă mărimea,

¹³ În 1994 a fost creată o instituție omologă a BEI, respectiv Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), cu sediul la Londra, menită a susține proiectele de dezvoltare din țările CEE.

¹⁴ Goodall, B. Dictionary of Geography, 1987, Penguin Books, London.

¹⁵ Mac, I., Organizarea teritorială a învelișului terestru superior, *Terra*, 2/2000, 48 – 56.

structura și funcțiile sale sunt adecvate, sau poate fi rezultatul unei agregări complexe de factori și criterii, care răspund nevoilor de a constitui structuri instituționale eficiente.

O definiție cuprinzătoare în acest sens este oferită de Parlamentul European: „prin regiune de dezvoltare se înțelege un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă, sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și dorește să-și păstreze specificitatea astfel

rezultată, și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic”.

Din rațiuni statistice și de colectare a informației, la nivelul UE a fost creat un sistem unitar teritorial numit NUTS (Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice¹⁶) și care este organizat pe 6 nivele spațiale de la unitățile cele mai mari până la cele mai mici. Primele 3 nivele sunt cele mai importante și servesc drept bază pentru anumite programe și strategii.

Tabelul 2: Disparități inter – regionale în țări ale UE (exemple)

Nr. crt.	ȚARA	Regiunea cu nivel PIB maxim	PIB relativ (%) ¹⁸	Regiunea cu nivel PIB minim	PIB relativ (%) ¹⁸	Raport max/min
1	Franța	Ile de France	163,1	Guadelupa	40,1	4,07
2	Germania	Hamburg	193,9	Dassau	55,2	3,51
3	Austria	Viena	165,1	Burgenland	71,3	2,32
4	Italia	Emilia Romagna	130,9	Calabria	59,1	2,21
5	Belgia	Bruxelles	172,3	Hainaut	81,3	2,12
6	Marea Britanie	Greater London	138,4	Merseyside	72,5	1,92
7	Spania	Madrid	99,6	Extremadura	55,0	1,81
8	Portugalia	Lisabona	88,5	Açores	49,9	1,77
9	Grecia	Atica	75,0	Ipeiros	43,4	1,73
10	Finlanda	Uusimaa	123,9	Ita-Suomi	74,0	1,67
11	Olanda	Gröningen	129,6	Friesland	87,5	1,47
12	Suedia	Stockholm	122,1	Ostra Mellansverige	91,0	1,34

Sursa: European Union 6th Periodic Report și calcule personale

În cadrul Uniunii Europene, politica de dezvoltare regională se realizează la nivelul NUTS II. Nu în toate cazurile, regiunile NUTS II au caracter administrativ (a se vedea Tabel 1). Mărimea medie a regiunilor situate în acest nivel este de cca. 2,0 milioane locuitori, respectiv 13.000 kmp. Numărul mediu de unități NUTS II pe țară este 15. Germania, țara cea mai populată, cu peste 80 de milioane de locuitori, are un

număr de 40 de regiuni NUTS II.

Numărul regiunilor NUTS II a depășit 200 odată cu lărgirea UE în 1995. Statistic, nivelul disparităților dintre aceste regiuni este urmărit la nivelul mai multor indicatori economici și sociali, dar cel mai important și relevant rămâne valoarea PIB /locuitor. Evoluția în timp a acestui indicator reflectă creșterea sau descreșterea disparităților inter-regionale și stă la baza deciziilor politice

¹⁶ NUTS a fost stabilit de Oficiul Statistic al Uniunii Europene (EUROSTAT), împreună cu alte departamente ale Comisiei. În ultimii ani sistemul NUTS a fost extins și la nivelul țărilor CEE, aflate în proces de aderare la UE pentru rațiuni de ordin statistic, care să permită comparații coerente pe baza utilizării unui sistem unitar de indicatori.

privitoare la modul de alocare a Fondurilor Structurale și a celorlalte instrumente financiare.

Elementul de referință utilizat este valoarea medie a PIB /locuitor la nivelul UE, iar compararea fiecărei regiuni sau țări cu această valorare indică gradul de convergență economică a entității respective. O evoluție spectaculoasă în acest sens a cunoscut Irlanda, care în decurs de 10 ani a sporit valoarea relativă a PIB /locuitor de la 60,8% în 1986 la 94,8 în 1996, din media UE¹⁷.

Trebuie observat pe de altă parte că țările dezvoltate, care depășesc în termeni relativi nivelul mediu al UE tind să își mărească distanța. Astfel în cazul Luxemburgului diferența a crescut de la 137,3 % în 1986 la 170,3% în 1996. În mod similar se pot urmări evoluțiile inter-regionale în cadrul statelor membre prin compararea nivelului PIB din regiunile cele mai dezvoltate cu cel din regiunile cel mai puțin dezvoltate (a se vedea Tabel 2).

Aparent paradoxal, disparitățile sunt mai mari în țările mai puternic dezvoltate, cum este cazul Germaniei, Franței, Belgiei, Austriei sau Marii Britanii. În cazul Germaniei diferența este dată de landurile est-germane, în ciuda faptului că au recuperat rapid o parte a decalajului de dezvoltare existent în 1989. În celelalte cazuri este vorba de o combinație între existența unor regiuni dominate de prezența unor mari metropole precum Londra, Paris, Viena sau Bruxelles concomitent cu existența unor zone periferice mai slab dezvoltate ca în cazul departamentelor de peste mări ale Franței sau al regiunii de est a Austriei. Eliminarea cazurilor particulare aduce pe primul loc în Europa cazul Italiei, cu diferențele notabile și cunoscute dintre Nord și Sud, urmată de Spania, Portugalia și Grecia.

FONDURILE STRUCTURALE

FS cuprind în prezent 4 fonduri distincte, create pe parcursul a peste 3 decenii de existență a comunității vest-europene, care reprezintă tot atâtea instrumente financiare de sprijin pentru dezvoltare și care acționează concertat în diferitele regiuni sau sectoare economice și sociale din cadrul statelor membre ale UE.

Lărgirea componentei UE a impus revizuirea rolului și modului de alocare a FS. Odată cu accesul unor state mai puțin dezvoltate precum Grecia, Portugalia, Spania în anii '80, a landurilor din fosta RDG (prin reunificare cu Germania în 1989), sau a țărilor nordice cu problemele speciale ale ținuturilor din nordul îndepărtat, în 1995, a fost necesară o creștere a sprijinului financiar Comunitar acordat de statele membre în ansamblu regiunilor mai puțin dezvoltate.

Din aceste motive s-au produs modificări succesive ale regulilor și procedurilor de alocare a FS, cunoscute sub denumirea de reforme ale FS. Prima reformă a FS a început în 1987 și a fost finalizată în 1992 prin introducerea propunerilor formulate de așa – numitele „pachete Delors¹⁹”. Propunerea din 1987 a marcat alături de Actul Unic European un moment esențial în programul de construcție a pieței unice europene.

Pachetul „Delors I” a propus dublarea resurselor financiare alocate Fondurilor Structurale între 1987-1992, concomitent cu reducerea cheltuielilor agricole și cu introducerea de noi reguli de gestiune financiară.

„Al doilea pachet Delors”, care consfințește prima reformă a FS, este propus în februarie 1992²⁰, după semnarea TUE și privește finanțarea UE pentru o perioadă de 7 ani (1992 – 1999). Resursele bugetare se

¹⁷ Această evoluție spectaculoasă a Irlandei, după o lungă perioadă de lentă convergență este cunoscută și sub denumirea de „miracolul Irlandez”.

¹⁸ Valoarea PIB a fiecărei regiuni este raportată la o valoare medie calculată a PIB pentru țările membre ale UE în anii 1994 – 1996 (EUR 15)

¹⁹ Jacques Delors, devenit Președinte al Comisiei UE, pentru prima oară în 1985, este considerat un promotor al rolului Comisiei Europene în procesul integrării și creării pieței unice europene.

²⁰ Pachetul Delors I a fost aprobat de Consiliul European, la Bruxelles în februarie 1988, iar pachetul Delors II, în decembrie 1992, la Edinburgh.

măresc pentru a permite punerea în aplicare a deciziilor de la Maastricht referitoare la creșterea competitivității UE pe plan mondial și la solidaritatea economică și socială pe plan intern. Printre altele se remarcă dublarea ajutorului comunitar pentru regiunile defavorizate.

A doua reformă a FS are loc în 1999, fiind subiectul Summitului²¹ de la Berlin. Această a doua reformă indică o nouă etapă a procesului de consolidare a coeziunii economice și sociale în cadrul UE, prin sporirea eficienței sprijinului Comunitar și orientarea resurselor în mod concentrat către acele zone rămase în urmă sau în sectorul pieței muncii considerat a fi o adevărată cheie de boltă în realizarea solidarității sociale²². Așadar intenția ultimei reforme a FS este să mărească concentrarea, să asigure o asistență mai eficientă și să simplifice procedurile.

Pentru perioada 2000 – 2006 este prevăzută creșterea alocațiilor FS de la 23,5 mlrd. ECU /an în perioada 1994 – 1999 la cca. 30 mlrd EURO (cu cca. 30%). Momentul reformei din 1999 este completat și de crearea unor instrumente speciale pentru țările CEE aflate în proces de aderare, pentru care sunt alocate 45 mlrd. EURO pentru următorii 7 ani. O parte importantă din această sumă constituie un fond de rezervă care va fi alocat doar acelor state care vor fi admise în UE începând cu 2003.²³

Începând cu 1993 FS acționează în corelare cu FC pentru maximizarea efectelor instrumentelor financiare și în concordanță cu principiile dezvoltării

durabile, respectiv al integrării problemelor de protecție și reabilitare a mediului, cu politicile economice și de dezvoltare a infrastructurii de comunicații precum și cu politica de planificare a dezvoltării spațiale în general.

Alocațiile financiare pentru cele 4 fonduri sunt corelate cu obiectivele acestora și cu mărimea populației beneficiare în raport de mărimea teritoriului sau a domeniului de acțiune. FEDR a crescut treptat atât în valoare absolută cât și ca pondere în totalul alocațiilor structurale, alocațiile pentru perioada 2000 – 2006 depășind 50% din totalul FS. Al doilea ca importanță, din acest punct de vedere este FSE, urmat de FEOGA – secțiunea Orientare. Cel mai mic, având valori sub 2,5%, rămâne ISOP, care prin specificul său se adresează unor arii particulare, cu o populație puțin numeroasă²⁴.

Principalele obiective și caracteristici ale celor 4 FS sunt prezentate succint în continuare.

Fondul European de Dezvoltare Regională

După ce la 1 ianuarie 1973, Comunitatea Europeană s-a extins odată cu aderarea Danemarcei, Irlandei și Marii Britanii s-a simțit tot mai acut nevoia unui instrument specific de sprijin în domeniul dezvoltării regionale. Acutizarea acestei nevoi a fost generată atât de creșterea decalajelor de dezvoltare dintre regiunile componente ale comunității cât și de găsirea unor sisteme compensatorii la deja complicata politică agrară²⁵. FEDR a fost creat în 1975, când

²¹ Reforma din 1999 a căpătat expresie prin documentul CE *Agenda 2000 – For a Stronger and Wider Union*, editat pentru prima oară în 1997 sub președinția luxemburghezului Jacques Santer (1995 – 1999).

²² „Crearea de locuri de muncă este principală provocare structurală a UE” – din documentele CE 1999

²³ Acest termen preconizat în 1999 a fost certificat recent odată cu semnarea la 26 februarie 2001 a Tratatului de la Nisa, de către reprezentanții guvernelor țărilor membre ale UE, care prevede o UE cu 27 de țări membre. Procesul de ratificare a tratatului se estimează că va dura cca. 18 luni. Abia după 2002 se poate vorbi de accesul vreunui din cele 12 state aflate în curs de aderare: Bulgaria, Cehia, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria.

²⁴ Între 1994 – 1999, ponderea celor 4 fonduri a fost următoarea: FEDR 47%, FSE – 34%, FEOGA / orientare – 17% și ISOP – 2%.

²⁵ B. Seidel arată că în acel moment Marea Britanie, care nu avea probleme structurale majore în domeniul agriculturii, risca să devină un contribuabil net la finanțarea politicii agricole comunitare (*L'Europe de A a Z, Guide de l'integration europeenne*).

este definită o politică regională la nivel comunitar și devine în scurt timp cea mai importantă componentă a sprijinului structural.

Domeniile de intervenție specifice acestui fond sunt:

- investițiile productive în vederea creării și menținerii unor locuri de muncă durabile

- investițiile în infrastructura necesară dezvoltării economiei (rețele, educație, sănătate etc.)

- dezvoltarea potențialului intern al regiunilor prin stimularea proiectelor de dezvoltare locală și a IMM-urilor, inclusiv prin acțiuni în domeniul cercetării – dezvoltării, prin stimularea acțiunilor inovative și a turismului

- acordarea de asistență tehnică în vederea implementării eficiente a măsurilor de sprijin comunitar

Obiectivul FEDR este promovarea coeziunii economice și sociale prin corectarea principalelor dezechilibre și prin participarea la dezvoltarea și transformarea regiunilor. Acțiunea fondului este menită să atenueze efectele pe care integrarea economică le poate avea asupra unor sectoare economice sau categorii socio-profesionale și care pot adânci decalajele dintre regiunile prospere și cele mai puțin dezvoltate.

Dacă Tratatul de la Roma recunoaște efectele negative ale integrării, doar în domeniul social și în agricultură, în deceniul 8, se fac resimțite efecte similare la o scară regională, semn al unor fenomene mai largi cum ar fi evoluția statelor dezvoltate către societatea post-industrială și informațională și globalizarea economiei.

Fondul Social European

Creat în 1960, FSE constituie principalul instrument al politicii sociale a UE. Obiectivul major al FSE este prevenirea și combaterea șomajului prin promovarea de măsuri care să faciliteze accesul la piața muncii, să asigure egalitatea șanselor, calificarea profesională și crearea de locuri de muncă. Fondul poate încuraja și dezvoltarea profesională, inclusiv prin

sprijinirea acțiunilor de formare a formatorilor. De asemenea un obiectiv recent al fondului îl reprezintă sprijinul pentru folosirea optimă a potențialului pe care îl oferă azi societatea informațională, pentru dezvoltarea și diversificarea pieței muncii.

Domeniile de intervenție se regăsesc în sprijinul acordat pentru Planurile Naționale Multi-anuale de Acțiune, pentru:

- politici active pe piața forței de muncă
- crearea de oportunități egale
- politica învățării și formării profesionale continue

- instruire pentru inovare și adaptabilitate la organizațiile muncii

- îmbunătățirea accesului și a participării femeilor la piața forței de muncă

O atenție deosebită este acordată măsurilor care încurajează ocuparea forței de muncă pe plan local. În acest sens un rol important îl au așa numitele „Pacte teritoriale de ocupare a forței de muncă” – acorduri complexe de tip partenerial între principalii actori regionali (administrație, patronat, sindicate etc.) pentru dezvoltarea pieței de muncă. În prezent în cadrul UE funcționează 89 de astfel de pacte, care cuprind peste 10% din populația statelor membre. Cel mai cunoscut dintre acestea este pactul din regiunea de vest a Brabantului.

Fondul European de Orientare și Garantare pentru Agricultură

Politica agricolă comunitară este cea mai complexă și costisitoare dintre politicile UE și constituie una dintre cele mai grele provocări ale procesului de extindere. Principalul instrument financiar este FEOGA, care are două componente:

- o componentă de orientare, creată în 1962, pentru ajustare structurală, respectiv pentru reconversia producției agricole și dezvoltarea de activități complementare în agricultură și pentru agricultori și

- secțiunea de garantare, care urmărește susținerea prețurilor produselor agricole și care constituie contribuția majoră a bugetului comunitar la susținerea economiei statelor membre.

– Aceasta din urmă acționează independent de FS fiind principalul instrument financiar al politicii agricole Comunitare. Secțiunea de garantare este cea care consumă principalele resurse ale UE, în ansamblu politica agricolă utilizând 40-50% din bugetul comunitar.

Domeniile de intervenție ale fondului, prin componenta de orientare, sunt:

– investițiilor în asociațiile agricole pentru îmbunătățirea veniturilor agricole și a condițiilor de trai, de muncă și de producție

– facilităților acordate pentru instalarea tinerilor agricultori

– sprijinului pentru ieșirea la pensie din agricultură înainte de limita de vârstă

– sprijinului pentru zonele mai puțin favorizate și pentru zonele cu restricții de mediu

– sprijinului pentru metodele de producție agricolă destinate să protejeze

mediul și să conserve peisajul rural (agri-mediu)

– sprijinului pentru silvicultură

– alte măsuri referitoare la agricultură, la conversia și dezvoltarea rurală

Începând cu 1988, odată cu prima reformă a FS, componenta de orientare a FEOGA a fost corelată cu FEDR și FSE, iar obiectivul său major este dezvoltarea rurală durabilă.

Instrumentul Financiar pentru Orientare în Domeniul Pescuitului

Acest fond a fost creat în 1993, odată cu Fondul de Coeziune, ca instrument specific pentru politica în domeniul pescuitului. Obiectiv fondului este realizarea unui echilibru durabil între resursele pescuitului și exploatarea lor și consolidarea competitivității sectorului și dezvoltarea zonelor care depind de el. Politica comunitară din domeniul pescuitului mai este denumită și

Tabel 3: Statele membre ale UE – date comparative privind populația, mărimea, contribuția la bugetul Comunitar și beneficiile provenite din alocațiile FS

Nr. crt.	ȚARA	Populație 1996		Suprafață		Contribuție %	Beneficii % 2000
		total (mil.)	%	total (kmp)	%		
1	Spania	39,18	10,54	504790,00	15,82	6,5	23,47
2	Italia	57,27	15,41	301316,20	9,44	12,2	15,52
3	Germania	81,54	21,94	35618,00	11,18	30	15,34
4	Grecia	10,44	2,81	131625	4,12	1,5	11,42
5	Portugalia	9,91	2,67	91906,30	2,88	1,5	10,37
6	Marea Britanie	58,50	15,74	241751,00	7,58	10,8	8,52
7	Franța	58,02	15,61	543964,60	17,05	17,6	7,96
8	Irlanda	3,58	0,96	68894,60	2,16	0,9	1,68
9	Olanda	15,42	4,15	41028,90	1,29	5,8	1,44
10	Suedia	8,82	2,37	410934,20	12,88	2,9	1,04
11	Finlanda	5,10	1,37	338147,30	10,60	1,5	1,00
12	Belgia	10,13	2,73	30518,10	0,96	3,8	1,00
13	Austria	8,04	2,16	83859,00	2,63	2,9	0,80
14	Danemarca	5,21	1,40	43080,00	1,35	1,9	0,41
15	Luxemburg	0,41	0,11	2586,40	0,08	0,2	0,04
Total		371,57	100	3191120,10	100	100	100

Sursa: Eurostat, documente CE și calcule personale

„Europa albastră” și reprezintă un capitol relativ recent în procesul de integrare. Amplificarea problematicii în acest domeniu este legată și de extinderea UE, mai întâi către nord (Danemarca, Irlanda) și mai apoi și în special către sud (Grecia, Spania, Portugalia), ceea ce a condus la sfârșitul anilor '80 la o dublare a numărului de pescari.

Principalele domenii de intervenție ale fondului se regăsesc în susținerea eforturilor de adaptare din domeniul pescuitului, modernizarea flotei, dezvoltarea acvaculturii, protejarea zonelor marine, acordarea de facilități pentru porturile de pescuit (cherhanale), procesarea și comercializarea produselor pescuitului și promovarea produselor piscicole.

Efectul compensatoriu al FS

Politica de dezvoltare regională a UE este o expresie a ideii de solidaritate socială și economică, a cărei consolidare este socotită a fi un fundament al procesului de integrare totală a statelor membre. Modul în care funcționează sistemul FS ca principal instrument al politicii de dezvoltare regională reprezintă o ilustrare elocventă a acestei idei.

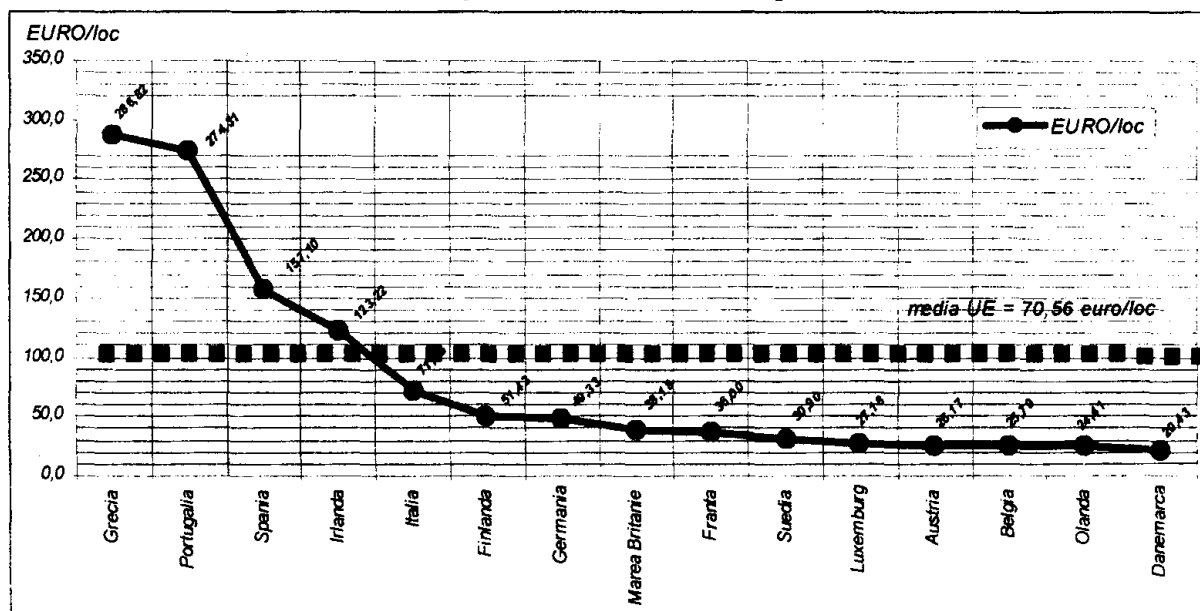
Fondurile Structurale sunt în ultima

instanță o alocație semnificativă (cca. 30%) din bugetul Comunitar. Acest buget este alcătuit din contribuțiile diferențiate ale statelor membre, contribuții care sunt corelate cu mărimea și puterea economică a acestora.

Astfel, Germania, cu populație mare și cu nivel de dezvoltare ridicat are o contribuție mult mai mare (în termeni relativi) decât un stat precum Portugalia, sau Grecia cu o populație de cca. 8 ori mai mică și cu un PIB de 1,5 – 1,8 ori mai mic²⁶. În 1996 contribuția Germaniei la crearea bugetului Comunitar a fost de cca. 30 de ori mai mare decât a Greciei sau Portugaliei. În schimb beneficiile statelor membre sunt invers proporționale cu nivelul de dezvoltare și cu contribuția lor la crearea bugetului (a se vedea Tabel 3). Astfel în 2000 Grecia și Portugalia au primit fonduri care au reprezentat în valoare absolută cca. 70% din fondurile alocate Germaniei, aceasta primind mai puțin decât Italia (a cărei contribuție a fost de 2,5 ori mai mică) și decât Spania (a cărei contribuție a fost de 5 ori mai mică, dar care a primit cu 50% mai mult decât statul german).

Deși bugetul Comunitar reprezintă mai puțin de 1,5% din PIB total anual al UE, valoarea acestuia, în termeni absoluți este

Figura 1: Ierarhia statelor UE, după valoarea alocațiilor pe locuitor din FS, în 2000



²⁶ În termeni relativi, respectiv la paritatea puterii de cumpărare (PPP). În termeni absoluți, raportul este de 1:3, 1:4 în 1996.

însemnată, ea crescând constant în special după aderarea statelor din sudul Europei. În ultimii 10 ani creșterea medie a fost de cca. 4% /an, bugetul apropiindu-se de pragul de 100 mlrd. EURO /an.

Fondurile Structurale constituie cca. 30% din acest buget, fiind preconizate valori medii anuale de 30 mlrd. EURO pentru perioada 2000 – 2006. Această valoare este de 3,5 ori mai mare decât bugetul de stat al României din 1999 (cca. 8 mlrd. USD), fiind comparabilă în același timp cu valoarea PIB a țării noastre din același an.

O reflectare a contribuției FS la dezvoltarea economică și socială a statelor membre este prezentată în graficul de mai jos (a se vedea Figura 1), unde este indicată valoarea alocațiilor financiare nerambursabile pe locuitor. Se observă că unele dintre statele membre beneficiază de un venit de peste 200 EURO /locuitor, venit care este comparabil sau chiar superior multor țări în curs de dezvoltare din Africa și Asia (Mozambic, Etiopia, Uganda, Nepal, Bangladesh etc.)²⁷.

Figura 1: Ierarhia statelor UE, după valoarea alocațiilor pe locuitor din FS, în 2000

Pentru o și mai bună înțelegere a importanței acestor alocații trebuie semnalat, cu titlu comparativ, că valoarea medie a alocațiilor Comunitare în România pentru perioada deceniului trecut, nu a depășit 5 EURO /locuitor. Pentru perioada următorilor 6-7ani se preconizează o creștere la cca. 30 EURO /locuitor, valoare comparabilă cu cele ce revin Franței sau Suediei, dar încă foarte mici, în raport cu cele alocate unor țări comparabile, ca nivel de dezvoltare, precum Grecia, Portugalia, sau până nu demult Irlanda.

Acest salt semnificativ în finanțarea țărilor CEE, este o mărturie a dorinței UE de a sprijini un proces de convergență, preliminar aderării propriu-zise, urmând ca

încă din primul moment al aderării sprijinul financiar să se dubleze, în acest sens fiind deja alocate sume de rezervă pentru acele state care vor accede în UE începând cu 2003.

PRINCIPIILE FONDURILOR STRUCTURALE

După cum s-a arătat, în cadrul UE, politica de dezvoltare regională este o componentă a Politicilor Structurale, care se sprijină pe următoarele obiective generale:

- creșterea eficienței economice, prin utilizarea optimă a potențialului material și uman,

- promovarea stabilității politice, ajutând diversele structuri politice să coexiste într-o „arenă” mai echilibrată, și

- creșterea echității sociale, prin promovarea accesului diverselor grupuri sociale la oportunități și resurse comune.

Deși politicile structurale ale Uniunii traversează în prezent unui proces major de reformă, cele trei obiective enumerate mai sus vor continua să furnizeze motivația fundamentală pentru intervențiile structurale în general și pentru politicile regionale în particular. Aceasta conferă stabilitate, coerență și continuitate programelor și acțiunilor UE.

Derivate din aceste principii majore și menite a reflecta atât obiectivele Politicilor Structurale, cât și cerințele practice de punere în aplicare a lor, sunt cele patru principii care stau la baza modului în care sunt alocate Fondurile Structurale. Ele sunt:

Parteneriatul

Acest principiu presupune existența unei strânse cooperări între CE și autoritățile naționale, regionale și locale din fiecare stat membru în toate fazele de pregătire și implementare a măsurilor. De asemenea acest principiu presupune nu numai implicarea unei largi game de agenții de

²⁷ Trebuie menționat din nou cazul Irlandei, care a beneficiat de finanțări de peste 300 de ECU /locuitor /an în perioada 1994 – 1999, sprijinul fiind redus pentru perioada următoare datorită saltului calitativ impresionant realizat de această țară în ultimii ani, reușind să se apropie de media PIB Comunitar, după ce în urmă cu 10 – 15 ani se situa la un nivel de 60 – 65% din valoarea acestuia.

implementare (la nivelurile național, regional și local), dar și participarea reprezentanților beneficiarilor. Respectarea acestui principiu este considerată a crește relevanța și eficacitatea activității sprijinite și presupune o anumită acuratețe a răspunsului care confirmă că activitatea are efectul scontat. În proiectarea și promovarea activităților asistate de Fondurile Structurale, se asigură deci consultarea și reprezentarea unei serii mai largi de parteneri.

Programarea și coerența internă

Programarea presupune conceperea unor programe de dezvoltare multi-anuale, ca urmare a unui proces decizional bazat pe principiul parteneriatului. De asemenea FS nu sunt destinate a fi utilizate pentru a sprijini proiecte izolate, individuale. Pentru a crește eficiența resurselor limitate disponibile, activitatea asistată trebuie să ia forma unui program cu coerență internă, conferită de acțiuni complementare și care este definit în lumina unei strategii explicite. Astfel, impactul global al unui program trebuie în principiu să fie mai mare decât suma impactului proiectelor individuale pe care le conține (efectul sinergic).

Adiționalitatea sau complementaritatea și coerența externă

Acest principiu înseamnă că activitatea sprijinită prin FS trebuie să fie coerentă și complementară cu un efort național de promovare a dezvoltării structurale. Adiționalitatea este o cerință destinată a asigura că acțiunile finanțate de UE, vin în completarea politicilor naționale și regionale existente, atât cantitativ cât și calitativ.

Orice alocație financiară a UE trebuie direcționată către acele programe și proiecte care nu țin locul acelor programe și proiecte,

care fac parte din responsabilitățile curente ale guvernelor naționale sau regionale. Complementaritatea asigură faptul că resursele Comunitare nu sunt utilizate pur și simplu pentru a elibera resurse naționale în scopuri ne-structurale, ci tocmai de a veni în completarea lor și a acționa ca un catalizator pentru a le asigura o eficiență sporită²⁸.

Concentrarea

Acest principiu este o consecință logică a necesității de a lega activitatea asistată de strategiile explicite și obiectivele specifice și de utilizare la maximum a resurselor limitate. Acțiunile sprijinite prin intermediul FS, urmăresc a se concentra asupra unor aspecte, probleme, arii limitate și clar identificabile. Aplicarea acestui principiu permite totodată o evaluare mai bună a efectului activității sprijinite decât s-ar putea face în alte condiții și implicit asigură un management mai eficient al resurselor alocate.

Alături de cele 4 principii majore mai sus-amintite, alocarea FS se bazează și pe principiile eficacității, subsidiarității, co-finanțării și durabilității intervenției.

– principiul eficacității presupune maximizarea efectului obținut ca urmare a alocațiilor Comunitare; maximizarea este asigurată prin eficiența procesului de implementare, prin monitorizarea și evaluarea proiectului pe parcurs și după încetarea finanțării;

– principiul subsidiarității susține că în exercitarea responsabilităților publice trebuie să se delege responsabilități autorităților cele mai apropiate de cetățeni; atribuirea unei responsabilități altei autorități trebuie să țină seama de amploarea și de natura sarcinilor și de exigențele de eficacitate economică²⁹;

²⁸ Aplicarea acestui principiu în România, ca și în alte țări CEE se realizează cu dificultate și constituie unul din motivele modului greoi de derulare a programelor cu finanțare externă. Pentru a finanța programe de restructurare industrială în România, UE are nevoie de garanții privind decizia Guvernului de a face reformă. De aceea, modul în care vor fi alocate fondurile pe proiecte începând cu anul 2000, urmează proceduri complexe și depind de îndeplinirea anumitor condiționalități.

²⁹ Principiul subsidiarității este cuprins în Carta Europeană a Autonomiei Locale a Consiliului Europei adoptată în 1985.

– principiul co-finanțării condiționează sprijinul financiar public de existența unei finanțări proprii particulare a programului, sau proiectului din surse interne, internaționale sau de altă natură; prin extensie la relație UE stat membru sau asociat, acest principiu presupune coroborarea sprijinului Comunitar cu sprijinul financiar public al statului beneficiar;

– principiul durabilității presupune ca selectarea unui proiect pentru finanțare să ia în considerare șansele acestuia de a continua cu succes și după ce sprijinul Comunitar încetează.

Principiile concentrării și programării sunt, dintre toate acestea cele mai importante, ele determinând o structurare precisă și o procedură concretă de alocare a FS. Astfel, primul a condus la o decupare teritorială și sectorială a eligibilității pentru sprijin structural Comunitar, iar cel de-al doilea a generat o tipologie a documentației care fundamentează volumul și destinația finanțărilor Comunitare pe o anumită perioadă de timp. În primul caz este vorba de „obiectivele prioritare”, iar în al doilea de „documentele de programare”.

Principiul concentrării

Conform acestui principiu de bază al funcționării politicilor structurale ale UE, acțiunile susținute de FEDR, FSE, FEOGA și ISOP sunt concentrate asupra regiunilor sau grupurilor de populație care au cea mai mare nevoie. Ca urmare a primei reforme a FS, în perioada 1988 – 1993 au fost definite 5 obiective prioritare de acțiune, extinse cu un al 6-lea, după aderarea în 1995 a Suediei și Finlandei. Aceste 6 arii – obiectiv au fost menținute până în anul 2000, când politicile structurale și politica de dezvoltare regională a UE au cunoscut o nouă reformă (Agenda 2000).

Cele 6 obiective prioritare inițiale, numite „Obiectivele 1-6”, au fost definite după criterii teritoriale sau sectoriale, fiecare arie-obiectiv fiind focalizată pe o problemă majoră de dezvoltare, astfel:

Obiectivul 1 - ajustarea economică a regiunilor rămase în urmă din punct de

vedere al dezvoltării (definit ca un anumit raport față de media PIB la nivelul UE); au fost cuprinse regiunile în care PIB /locuitor reprezenta sub 75% din media comunitară;

Obiectivul 2 - reconversia economică a ariilor industriale în declin, respectiv regiunile în care rata șomajului și forța de muncă angajată în sectorul industrial erau mai mari decât media comunitară, concomitent cu declinul semnificativ al acestei categorii de forță de muncă.

Obiectivul 3 - combaterea șomajului pe termen lung și facilitarea integrării în muncă a tinerilor și a persoanelor expuse excluderii de pe piața muncii și promovarea unor oportunități egale în ce privește angajarea în muncă pentru bărbați și femeii;

Obiectivul 4 - facilitarea adaptării populației salariale la schimbările intervenite în industrie și în procesul de producție în general;

Obiectivul 5 - promovarea dezvoltării rurale prin două sub-obiective:

– obiectivul 5a - urgentarea ajustării structurilor agricole în cadrul reformei politicii agricole comune și promovarea modernizării și ajustării structurale a sectorului pescuitului și

– obiectivul nr. 5b - sprijinirea dezvoltării și ajustării structurale a zonelor rurale (cuprinzând acele zone cu nivel scăzut de dezvoltare socio-economică - măsurat prin indicatorul PIB / locuitor și cu o mare parte a forței de muncă angajată în agricultură, cu nivel scăzut al veniturilor provenite din agricultura și cu o densitate scăzută a populației cât și cu o tendință semnificativă de depopulare).

Obiectivul 6 - dezvoltarea și ajustarea structurală a ariilor puțin populate din țările din Nordul Europei, respectiv regiunile nordice ale Suediei și Finlandei

Se observă specificul regional al ariilor – obiective 1, 2, 5b și 6, vizând aplicarea de măsuri referitoare exclusiv la anumite regiuni sau zone eligibile după criterii stricte, în vreme ce obiectivele 3, 4 și 5a au avut un caracter orizontal ele acoperind teritorial întreaga Comunitate, dar vizând măsuri numai pentru anumite grupuri de

populație definite printr-un anumit raport cu piața muncii.

În perioada 1994 – 1999, alocațiile pentru ariile-obiectiv 1, au crescut de la cca. 65%, la peste 70% din valoarea FS, reprezentând cca. 16 MEURO /an. În unele țări, precum Irlanda, Grecia sau Portugalia, sprijinul Comunitar a fost acordat aproape exclusiv în cadrul acestui obiectiv.

În alte țări precum Spania, Germania și Italia alocațiile pentru ariile-obiectiv 1 au reprezentat peste 70% din total. Aceste ponderi importante sunt motivate de existența în aceste țări a unui număr mare de regiuni rămase în urmă, precum cele din sudul Italiei, sau din estul Germaniei (fosta R. D. Germană). Irlanda, Grecia, Portugalia și cu câteva excepții Spania, au fost state cuprinse integral în arii de tip obiectiv 1.

Reforma FS, adoptată în urma summit-ului de la Berlin, a redus numărul de obiective prioritare pentru alocarea ajutorului comunitar la numai trei. Motivația acestei reduceri poate fi pusă pe seama a cel puțin două aspecte: pe de o parte reducerea numărului de regiuni care necesită asistență, ca urmare a diminuării nivelului disparităților în cadrul UE și pe de altă parte aplicarea cu o eficiență sporită a principiului concentrării. Noile criterii de eligibilitate au stabilit următoarele categorii de arii-obiectiv:

Obiectivul 1 va urmări promovarea dezvoltării și ajustării structurale în continuare, în regiunile rămase în urmă sub aspectul dezvoltării socio-economice; statutul de „obiectiv 1” pentru perioada 2000 – 2006 va fi conferit următoarelor regiuni:

- regiunilor de nivel NUTS II, al căror PIB este inferior valorii de 75% din media comunitară,
- teritoriilor periferice, precum departamentele de peste mări ale Franței arhipelagurile Azore, Madeira sau insulele Canare, care au un nivel PIB sub

75% din media comunitară precum și
– ariilor eligibile pentru obiectivul 6, în perioada 1995-1999, ca urmare a Protocolului nr. 6 din Actul de aderare a Finlandei și a Suediei.

Sunt prevăzute de asemenea și două programe speciale:

– PEACE (pentru Irlanda de Nord și regiunile limitrofe cu Republica Irlanda), 2000-2004

– Programele pentru zona suedeză de coastă (regiuni NUTS II cu o densitate foarte scăzută a populației), 2000-2006

Fondurile structurale implicate sunt FEDR, FSE, FEOGA, IFOP, iar gradul de acoperire estimat cuprinde 22.2% din populația UE³⁰.

Obiectivul 2 prevede sprijin pentru reconversia socio-economică din zonele care se confruntă cu dificultăți de ordin structural. Acestea cuprinde arii unde au loc schimbări de ordin economic și social în sectoarele industriale și de servicii, arii rurale care cunosc un declin important, arii urbane aflate în dificultate și arii în regres dependente de activitatea piscicolă, definite conform criteriilor de „arii - obiective” precizate în articole de lege. Se apreciază că zonele din Obiectivul 2 vor cuprinde maximum 18% din totalul populației Uniunii Europene³¹. Criterii de eligibilitate se referă la următoarele categorii spațiale:

– Zone industriale: rata șomajului peste media pe Comunitate; o proporție mai mare de locuri de muncă în sectorul industrial decât media pe Comunitate; scăderea ocupării forței de muncă în industrie;

– Zone rurale: densitate scăzută a populației sau o proporție mare a forței de muncă ocupată în agricultură; rată înaltă a șomajului sau o tendință de depopulare

– Zone urbane: cel puțin unul din următoarele criterii: o rată înaltă a șomajului de lungă durată; nivel crescut al

³⁰ În prezent „Obiectivul 1” este de departe cel mai important cuprinzând teritorii care includ aproape 51% din populația UE și totodată utilizând peste 2/3 din totalul alocațiilor pentru Fondurile Structurale destinate țărilor din UE. În ultimii 6 ani, regiunile asistate, încadrate în Obiectivul 1, au beneficiat de cca. 100 de EURO/ persoană din cadrul Fondurilor Structurale.

³¹ Obiectivul 2 cuprinde în principiu fostele arii de tip obiectiv 2 și 5, dar și altele din fostele categorii 3 și 4.

sărăciei; probleme cu mediul; rată înaltă a criminalității și delincvenței; nivel scăzut al educației;

– Zone dependente de pescuit: o proporție însemnată de ocupare a forței de muncă în pescuit, combinată cu declinul ocupării forței de muncă în acest sector

Sub aspect procedural, Comisia stabilește plafoane pentru populația cuprinsă în fiecare Stat Membru, iar acesta prezintă lista zonelor care îndeplinesc criteriile de eligibilitate, după care Comisia elaborează lista finală prin consultare strânsă cu fiecare Stat Membru.

Fondurile Structurale implicate sunt FEDR și FSE.

Obiectivul 3 se va asigura acordarea de sprijin adaptării și modernizării politicilor și sistemelor de educație, formare profesională și a celor care privesc pregătirea și ocuparea forței de muncă. Acest obiectiv va putea fi aplicabil în afara ariilor cuprinse în Obiectivul 1, dar posibil în arii încadrate

în Obiectivul 2 sau necuprinse în nici unul din primele două categorii. Se apreciază că valoarea asistenței financiare pe locuitor în zonele din Obiectivul 3, va fi stabilită în funcție de prioritățile acordate celor trei domenii mai sus menționate (obiectivul 3 va cuprinde, în principiu ariile incluse în fostele zone de obiectiv 3 și 4). Prioritățile urmărite în cadrul acestui obiectiv sunt:

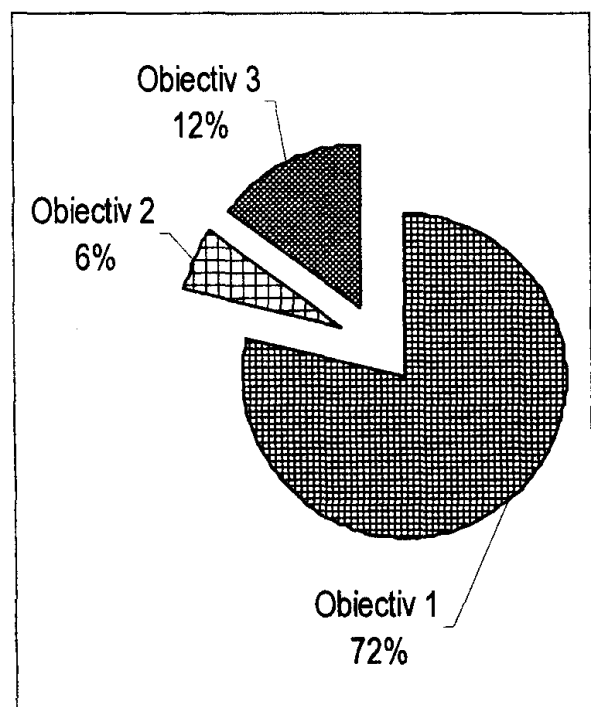
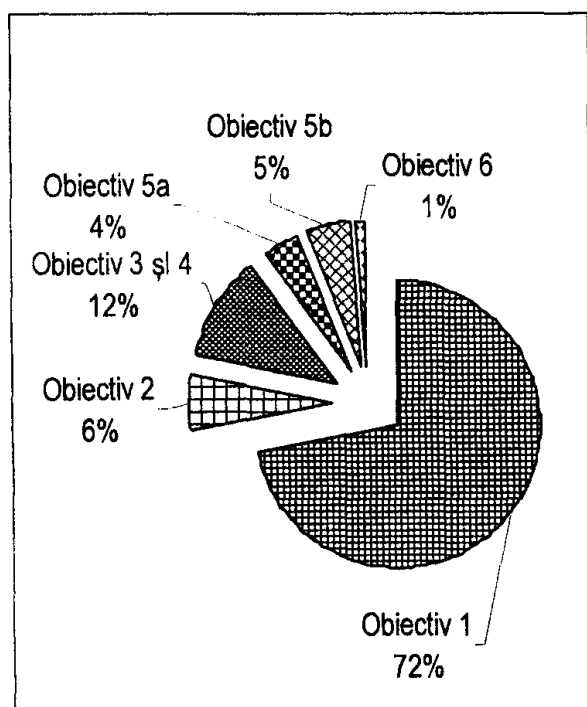
– promovarea unor politici active referitoare la piața forței de muncă pentru reducerea șomajului,

– ameliorarea accesului la piața forței de muncă, cu un accent special pe persoanele amenințate de excludere socială,

– stimularea oportunităților de angajare prin programe educaționale și sistemul de învățământ și formare continuă,

– promovarea unor măsuri care să ducă la identificarea din timp a modificărilor sociale și economice și a adaptărilor necesare,

Figura 2: Ilustrarea variației ponderii alocațiilor structurale între cele două etape: 1994 / 1999, respectiv 2000 / 2006



– promovarea de oportunități egale pentru bărbați și femei.

Un element inedit pentru perioada următoare este acordarea unei asistențe de tranziție care scade gradual timp de 6 – 7 ani pentru zonele care își pierd eligibilitatea în cursul acestei perioade (pentru ariile-obiectiv 1 și 2). Valoarea acestui ajutor se ridică la 6% din totalul alocațiilor. Alte prevederi excepționale au în vedere domeniul pescuitului unde fondurile vor fi alocate de către Comisie și introducerea rezervei de performanță de 4% din valoarea fiecărei alocații naționale. Toate acestea ilustrează o abordare dominată de spirit de prevedere și grijă pentru eficacitatea utilizării sprijinului Comunitar.

Pentru perioada 2000 - 2006, alocațiile

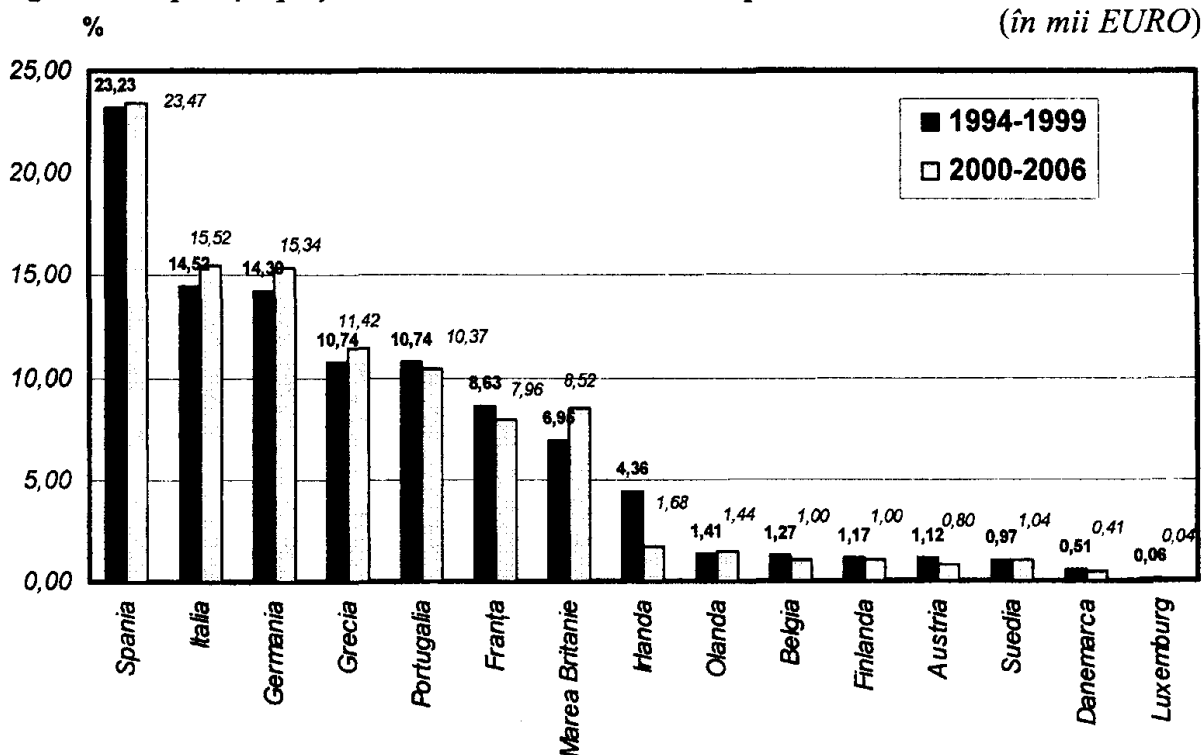
din Fondurile Structurale se ridică la 184 miliarde EURO³². Această valoare reprezintă cca. 1/3 din bugetul Comunității³³. Acest efort financiar deși modest în raport cu resursele alocate la nivel național de către statele membre, acoperă aproape 50% din populația UE și exprimă amploarea sarcinii asumate de Comunitate pentru realizarea coeziunii economice și sociale.

Criteriile generale de alocare sunt diferite în raport cu zona - obiectiv:

– pentru zonele - obiectiv 1 și 2: populația eligibilă, bunăstarea națională și regională, gravitatea problemelor structurale și șomajul,

– pentru zonele - obiectiv 3: populația eligibilă, situația locurilor de muncă, gravitatea problemelor de excluziune so-

Figura 3: Repartiția pe țări a Fondurilor Structurale în perioada 1994 – 2006



Sursa: Eurostat 2000

cială, nivelul educației și formării profesionale și rata participării femeilor la piața muncii.

O comparație a celor două perioade pune în evidență modul de aplicare cu eficiență

sporită a principiului concentrării, în condițiile menținerii importanței obiectivului 1 și reducerii fragmentării alocațiilor pentru celelalte categorii de arii-obiectiv (a se vedea Figura 2).

³² Această valoare nu include sprijinul pentru Inițiative Comunitare - 5,35%, pentru Acțiuni inovatoare - 0,40% pentru Asistență tehnică - 0,25% și pentru IFOP în afara Obiectivului 1 - 0,50%.

³³ Bugetul absoarbe cca. 1,3% din PIB Comunitar la nivelul anului 1999.

Repartiția ajutorului financiar pe țări ilustrează prioritățile UE pentru următorii 7 ani Figura 3. Astfel, 75% din totalul alocațiilor revine unui număr de 5 țări: Spania (24%), Italia (16%), Germania (15%), Grecia (11%) și Portugalia (10%). Față de perioada anterioară – 1994 /1999, ierarhia este neschimbată, doar ponderea ajutorului cunoaște o creștere de 2%. Se poate remarca de asemenea o ușoară creștere a alocațiilor pentru Suedia și Finlanda³⁴, în detrimentul unor țări precum Danemarca, Luxemburg, Austria sau Belgia. Marea Britanie este beneficiara unui spor procentual de 1,5%, justificat totuși prin includerea unor programe speciale precum programul PEACE și prin ușoara creștere a sprijinului structural pentru zonele dependente de pescuit. Cea mai spectaculoasă schimbare apare în cazul Irlandei, pentru care alocațiile din FS sunt reduse de la 4,4% la 1,68% în termeni relativi și de cca. 2 ori în valoare absolută (de la 5,7 mlrd. ECU în perioada 1994 / 1999, la 3,1 mlrd. EURO prevederi pentru perioada 2000 /2004).

Principiul programării

Aplicarea principiului programării ca determinantă criterială și procedurală în

cadrul sistemului de alocare a sprijinului Comunitar presupune abordări și activități conjugate din partea statelor membre și a Comisiei Europene. Programarea presupune de asemenea o corelare a perspectivei temporale cu perspectivele și interesele multiple și diversificate ale principalilor actori naționali, regionali și locali în procesul dezvoltării și nu în ultimul rând cu perspectivele dezvoltării spațiale și sectoriale. O asemenea abordare implică în mod evident stabilirea de parteneriate, derularea de negocieri și elaborarea de predicții fundamentate analitic, cu alte cuvinte un proces complex în care se îmbină tehnicile sofisticate de analiză cu metodele cele mai rafinate de comunicare și management de program.

Pe scurt principiul programării incumbă elaborarea unei strategii integrate de dezvoltare din partea statelor membre, cunoscută și agreată de reprezentanții comunităților locale și regionale și totodată consonantă cu obiectivele și prioritățile Comunității Europene în ansamblu. Pentru perioada următoare în Agenda 2000 este accentuată obligativitatea consultării partenerilor locali în elaborarea documentelor de programare. Modul în care se exprimă practic aplicarea principiului

Tabel 4: Responsabilitățile privind procesul programării

Ale Comisiei Europene	Ale autorităților desemnate la nivel național/regional/altul
Adoptarea listei regiunilor eligibile în cadrul Obiectivului 1	Pregătirea planurilor și a programelor
Adoptarea listei zonelor eligibile în cadrul Obiectivului 2	Consultarea partenerilor
Stabilirea alocațiilor estimative per total pentru fiecare Stat Membru	Înaintarea planurilor și programelor către Comisie
Îndrumarea procesului de programare a Obiectivelor (după consultarea Statelor Membre)	
Îndrumarea inițiativelor Comunitare (obiective, sferă de acțiune și metodă de implementare)	

Sursa: Structural Actions 2000 – 2006

³⁴ Explicabil dacă se are în vedere perioada mai scurtă cu un an în care au beneficiat de FS în etapa anterioară, cele 2 țări nordice devenind membre ale UE la 1 ianuarie 1995.

programării este acela prin care fiecare Stat Membru al UE are obligația de a elabora și supune Comisiei *planuri de dezvoltare*³⁵, expresie a obiectivelor și priorităților de dezvoltare ale acelui stat într-un anumit interval de timp.

Planul de dezvoltare include un buget multi-anual defalcat pe principalele capitole de cheltuieli și în care este exprimată distinct estimarea ajutorului Comunitar solicitat. Pe baza acestui plan, care este în fond o strategie de dezvoltare pe termen mediu a statului membru și în urma unui proces de negociere între acesta și CE sunt elaborate documentele de programare specifice, care asigură, justifică și detaliază sprijinul Comunitar.

Până în 1999 principalele categorii de documente de programare au fost *Documentul Cadru de Sprijin Comunitar*³⁶ (DCSC), *Programul Operațional* (PO) și *Documentul Unic de Programare* (DUP). Procedura celor 3 pași cuprindea elaborarea Planului Național, urmată de elaborarea DCSC și PO în alte două etape succesive de către Comisie³⁷. Procedura simplificată, cuprindea 2 pași, Planul Național fiind urmat de adoptarea DUP de către Comisie.

Pentru perioada 2000 – 2006 sunt stabilite proceduri mai precise de elaborare a documentelor de programare de către Comisie, în raport cu tipul de arie-obiectiv pentru care se solicită sprijinul Comunitar. Astfel:

□ Pentru Obiectivul 1, pe baza planului de dezvoltare, Comisia elaborează și adoptă un DCSC, care trebuie să fie suplimentat cu PO; în cazul în care alocația UE este mai mică de 1mld. EURO, Comisia poate adopta un document unic de programare (DUP).

□ Pentru Obiectivele 2, 3 și pentru domeniul pescuitului, pe baza planurilor de dezvoltare, Comisia elaborează și, de regulă, adoptă documente de programare unice (DUP); statele membre pot cere totuși Comisiei să elaboreze un DCSC.

Toate aceste forme de asistență integrează și „Proiectele majore” sau „Granturi globale”. Un element de noutate îl reprezintă Planul Complementar pe care Statele membre și/sau regiunile trebuie să le elaboreze în completarea unui PO, sau a unui DUP.

Programarea FS presupune de asemenea, în afara documentelor specifice, o serie de alte proceduri și reglementări privitoare la relațiile dintre principalii parteneri. Aceste proceduri și reglementări se referă la următoarele aspecte³⁸: stabilirea responsabilităților și a domeniilor de negociere, managementul financiar și condițiile de finanțare, etapele procesului de monitorizare, procedurile de evaluare și control, modalitățile de informare și realizare a publicității.

Distribuția responsabilităților indică menținerea unui anumit nivel de control din partea Comisiei (a se vedea Tabel 4), chiar dacă prin procesul de negociere se stabilesc conținutul DCSC, DUP, PO, a Inițiativelor Comunitare precum și planurile lor financiare.

În final Comisia este cea care adoptă DCSC, PO, DUP și IC și aprobă (sau, formulând motivele, respinge) Proiectele majore și Granturile globale din cadrul programelor. Programarea descentralizată se referă la atributul unui Stat Membru sau al unei Autorități de administrare, de a adopta Programul Complementar și de a-l trimite Comisiei pentru informare, da a-l amenda în cadrul limitelor impuse de

³⁵ Planurile de dezvoltare sunt documente elaborate de administrațiile naționale în colaborare cu colectivitățile regionale și locale competente și cuprind o analiză socio-economică și de mediu a țării /regiunii /sub-regiunii respective precum și descrierea strategiei adoptate a principalelor direcții de dezvoltare și a efectului scontat.

³⁶ A se vedea anexa în limba engleză la prezentul document.

³⁷ PO putea fi înlocuit cu Proiecte Majore, Granturi Globale sau Asistență Tehnică.

³⁸ Noile reglementări sunt cuprinse în Reglementare Consiliului UE nr. 1260 /din 21.06.1999 cu privire la prevederi generale ale Fondurilor Structurale precum și în reglementările specifice pentru cele 4 fonduri: reglementarea Consiliului nr. 1257 /din 17. 05. 1999 pentru FEOGA, reglementarea Consiliului nr. 1263 /din 21. 06. 1999 pentru ISOP și reglementările Parlamentului European și ale Consiliului nr. 1783 și 1784 /din 12. 07. 1999 pentru FEDR și FSE.

obiectivele și de resursele alocate pentru fiecare prioritate și de a-l implementa (inclusiv organizarea selecției proiectelor). Programul Complementar este aprobat de către Comitetul de Monitorizare

Procesul de programare mai cuprinde reglementări cu privire la managementul financiar și la condițiile de asigurare a finanțării. Managementul financiar reglementează modul de alocare anuală a

Tabel 5: Plafoane specifice pentru co-finanțare: ponderea finanțării

În cazul investițiilor în afaceri	În cazul investițiilor în infrastructură
până la 35% din costul total la regiunile din cadrul Obiectivului 1	până la 40% din costul total la regiunile din cadrul Obiectivului 1 (50% în Statele Membre acoperite prin Fondul de Coeziune)
până la 15% din costul total la zonele din cadrul Obiectivului 2	până la 25% în zonele din cadrul Obiectivului 2

Sursa: Structural Actions 2000 – 2006

sumelor și de efectuare a plăților din partea UE. Noile reglementări ilustrează voința Comisiei de a reduce riscurile finanțării în paralel cu sporirea gradului de responsabilizare a Statului membru. Astfel, dacă în perioada precedentă (1994 – 1999) alocațiile erau decise la adoptarea programului și apoi în raport cu progresele înregistrate, iar tranșele de eliberare a finanțării erau mai mari și mai puține la număr, după 2000 procedura prevede aprobarea alocațiilor anuale în mod regulat³⁹, dar tranșa inițială este mai mică și cele ulterioare se fac pe măsura efectuării cheltuielilor preconizate.

Finanțarea UE este de asemenea condiționată de un anumit procent de co-finanțare din partea Statului membru, diferențiat după aria-obiectiv: astfel în cazul ariilor-obiectiv 1 UE poate contribui cu până la 75 – 85%⁴⁰ din totalul costurilor programului, iar în cadrul celorlalte arii-obiectiv, nu cu mai mult de 50%. Noile condiționări includ totuși prevederi care urmăresc și asigurarea respectării unor priorități majore ale UE precum protecția

mediului – în special a principiului „poluatorul plătește” – și promovarea șanselor egale pentru femei și bărbați. În cazul investițiilor care asigură profit (în afaceri) și în infrastructură sunt prevăzute plafoane specifice diferențiate⁴¹:

Alte elemente cu caracter de reglementare

Utilizarea Fondurilor Structurale implică un cadru complex de reglementare cu caracter procedural care asigură respectarea principiilor parteneriatului în toate fazele de elaborare și implementare a programelor, a aditionalității și eficienței. În acest scop au fost dezvoltate sisteme de monitorizare, evaluare și control foarte riguroase, pentru toate momentele derulării programului.

– Statele membre răspund de procesul de implementare, monitorizare și de eficiența măsurilor luate.

Procesul de evaluare a programului în diferitele sale faze de implementare este complex și riguros reglementat și este prezent în trei momente bine definite: o evaluare ex-ante, intermediară și una finală

³⁹ La adoptare când se acordă 7% din totalul sprijinului structural și apoi, anual până la data de 30 aprilie.

⁴⁰ Finanțarea curentă se oprește la un prag de 75%. Excepțiile sunt ariile care beneficiază de Fondul de Coeziune și în mod special anumite arii periferice și insulare.

⁴¹ Până în 1999 pragurile specifice erau fixate numai în cazul finanțării afacerilor cu 50% pentru Obiectivul 1, respectiv 30% pentru celelalte arii-obiectiv.

(ex-post). Evaluarea preliminară (ex-ante) revine ca responsabilitate Statului membru și este cuprinsă în planurile naționale.

Statul Membru răspunde de evaluarea intermediară (la mijlocul intervalului), împreună cu Comisia. Evaluarea este organizată de „Autoritatea de administrare” a programului și realizată efectiv de un evaluator independent.

Comisiei îi revine răspunderea principală pentru evaluarea post factum, în parteneriat cu Statul Membru. Evaluarea post factum este efectuată de un evaluator independent într-un răstimp de trei ani de la încheierea perioadei de programare.

În domeniul controlului Statul Membru are răspunderea generală în asigurarea eficienței sistemului de supervizare și de corijare a iregularităților. Autoritatea de conducere asigură verificări interne ale eficacității implementării și ale transparenței finanțării, asigură disponibilitatea documentației pe care se sprijină cheltuielile, previne și corectează iregularitățile. Autoritatea de supervizare asigură regularitatea operațiunilor, supervizează sistemele și efectuează verificări la fața locului, previne și corectează iregularitățile și încălcările și certifică cheltuielile și atestă conformitatea lor la încheierea operațiunilor.

Comisia poate să efectueze controale la fața locului în colaborare cu Statul Membru, iar în cazul unor iregularități, poate să suspende plățile pe 5 luni, după care, dacă iregularitatea nu este corijată, efectuează o corecție financiară a iregularităților relevante după ce s-a consultat în prealabil cu Statul (o reducere a avansului sau o reducere /anulare a finanțării).

Cooperarea între Statul Membru și Comisie implică aranjamente bilaterale pentru coordonarea verificărilor, inclusiv verificări la fața locului și examinarea anuală a rezultatelor și a urmărilor verificărilor executate. În urma acestor examinări, Comisia poate cere Statului Membru să ia măsuri de corecție.

Evaluarea ex-ante a impactului Fondurilor Structurale

Evaluarea ex-ante este un proces interactiv care asigură aprecieri și recomandări ale unor experți independenți, alții decât planificatorii programului, cu privire la problemele politicilor și programării. Evaluarea ex-ante este o procedură complexă care utilizează instrumente și modele matematice și se bazează pe:

- analiza rezultatelor unor evaluări anterioare
- relevanța strategiei existente,
- eficacitatea instrumentelor existente pentru realizarea politicilor,
- învățăminte ale unor evenimente cheie care au afectat implementarea politicilor în etape anterioare,
- probleme ale evaluării și monitorizării
- analiza punctelor tari, a slăbiciunilor și a potențialului unui stat, a unei regiuni sau al unui anumit sector economic vizat, respectiv ierarhizarea coerentă a disparităților care urmează a fi abordate și a factorilor favorizanți pentru realizarea coeziunii sociale și economice și a dezvoltării și /sau reconversiei durabile
- evaluarea logicii și consistenței globale ale strategiei, respectiv justificarea strategiei, direcțiilor și priorităților, consistența dintre obiectivele globale și cele operaționale și coerența cu politicile naționale și comunitare
- cuantificarea obiectivelor și disparităților cheie
- relevanța indicatorilor și credibilitatea procedurilor de cuantificare și selecție a datelor

Evaluarea ex-ante presupune evaluarea impactului socio-economic scontat și motivarea politicii și alocățiilor financiare, a impactului scontat și a rezultatelor legate de obiectivele globale, specifice și operaționale ca justificare a politicilor și resurselor financiare alocate și nu în ultimul rând o evaluare a calității aranjamentelor de implementare și monitorizare prin identificarea îmbunătățirilor necesare, a nivelului de clarificare a responsabilităților,

a eficacității rețelelor financiare și a mecanismelor de control, a proceduri competitive și a criteriilor de selecție a proiectelor și a aranjamentelor specifice pentru operațiuni inovative.

DOCUMENTELE DE PROGRAMARE PENTRU ETAPA 2000-2006

Principalul document de programare este Documentul Cadru de Sprijin Comunitar (DCSC), rezultat al procesului de negociere dintre Comisie și Statul membru și care este fundamentat de Planul Național de Dezvoltare elaborat de acesta din urmă. DCSC se constituie ca un document de orientare în vederea acordării de sprijin și asistență din partea UE pentru punerea în practică a unei strategii de dezvoltare a unor teritorii mari. DCSC poate fi urmat de Programele Operaționale (PO) și de cele Complementare (PC) prin care sunt detaliate măsurile specifice de implementare. DCSC este necesar în cazul ariilor-obiectiv 1⁴².

O altă categorie de document de programare este Documentul Unic de Programare (DUP). Acesta conține informații similare cu cele cuprinse în DCSC și PO și este elaborat pentru cazurile în care solicitarea sprijinului Comunitar este relativ mic (sub 1 mlrd. EURO). DUP poate fi însoțit de PC. DUP se poate elabora pentru ariile-obiectiv 2 și 3.

După cum s-a mai afirmat toate aceste documente de programare sunt realizate pe baza unui plan de dezvoltare pe care orice stat membru are obligația de a-l elabora și a-l prezenta Comisiei și care conține o analiză situației existente, strategia, acțiunile prioritare planificate, scopurile lor specifice și estimarea resurselor financiare respective.

Conținutul unui plan de dezvoltare cuprinde în general o descriere cuantificată a situației actuale în privința disparităților în ceea ce privește veniturile și ocuparea

forței de muncă, diferențele în dezvoltarea infrastructurii etc. și potențialul de dezvoltare (în cazul Obiectivului 1) sau de reconversie (în cazul Obiectivului 2). Planul ilustrează concordanța cu alte politici Comunitare (mediu, concurență, achiziții publice), cuprinde evaluări preliminare ale impactului scontat al aplicării strategiei preconizate și un tabel financiar care reunește toate alocațiile financiare interne și externe pentru perioada vizată, pe principalele domenii ale dezvoltării. Planul mai trebuie să demonstreze modul de aplicare al principiilor adiționalității și parteneriatului prin descrierea aranjamentelor de management și control, de monitorizare și evaluare.

Documentele de elaborare a programelor, inclusiv pentru noile State Membre vor lua forma DCSC, pornind de la conținutul acestui plan. Structura DCSC este precis reglementată și cuprinde:

- o descriere a situației țării /regiunii în cauză, însoțită de o analiză și o perspectivă asupra contextului internațional /național;
- o strategie de dezvoltare, principalele priorități de acțiune și obiectivele cuantificate pentru fiecare prioritate;
- o evaluare prealabilă a impactului socio-economic al operațiunilor;
- un capitol financiar care include o valoare estimativă a totalului resurselor necesare și o repartizare estimativă a cheltuielilor aferente diverșilor parteneri și diverselor priorități și
- un capitol privind implementarea întregului program, care cuprinde procedurile de monitorizare și evaluare a acestuia.

După adoptarea acestui document-cadru de către Statul Membru și Comisie pot fi propuse programele efective („programele operaționale”) care conduc la implementare. La acest nivel autoritățile Statului Membru respectiv devin responsabile pentru stabilirea celorlalte elemente de detaliu ale programelor.

Prima versiune primită: martie 2001
Versiune finală acceptată: ianuarie 2002

⁴² Pentru România, care după aderare, o bună perioadă de timp va fi definită, ca și alte țări CEE, arie de tip obiectiv 1, DCSC constituie un document de prim interes, fapt pentru care a fost preferată o prezentare detaliată a conținutului acestuia.

BIBLIOGRAFIE

- Agenda 2000 – For a Stronger and Wider Union*, CE, Bruxelles, 1997.
- Bradley, J., 1999, *Evolutions and Principles of EU Regional Policies*, presentation paper, University of Strathclyde, SIRIUS Summer School.
- Carta Verde a dezvoltării regionale în România*, 1997, Guvernul România și UE.
- CEMAT, *Schéma européen d'aménagement du territoire*, Strasbourg, 1991.
- Comisia Europeană European DG XVI, *Union assistance for regional development – A Brief Guide for Future Member States*, 1999.
- Comisia Europeană, *European Union 6th Periodic Report of the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the EU*, 1999.
- Comisia Europeană, *Fonds Structurels et Fonds de Cohésion 1994-1999*, Union Européenne.
- Comisia Europeană, *Structural Actions 2000 – 2006*, Bruxelles, 1999.
- Note informative de fundamentare*, Grupul ASTER pentru asistență tehnică, RDIBP, București, 2000.
- Pascariu, G., Perspectivele dezvoltării regionale în România, *Arhitext Design*, 4 și 5 /1998 și *Forum Euro Atlantic*, 1-2, 1998 (3-14).
- Platon, V., 1998, *Fondurile Structurale*, manuscris.
- POLIS*, 3 /1995 - IMAS, București.
- Programul Național de Aderare a României la Uniunea Europeană, 1999 și 2000*, Guvernul României.
- Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu - 2000*, ed. Centrul Român de Economie Comparată și Consensuală.
- Structural Funds Plans and Programming Document, 2000 – 2006*. Vademecum, EC, DG XVI, working paper.
- The Structural Funds and their co-ordination with the Cohesion Fund (Guidelines for Programming in the Period 2000 – 2006)*, 1999, Belgium.
- Tratatul Uniunii Europene*, 1997, București, Editura Lucretius.
- Weidenfeld, W., Wessels, W., 1997, *L'Europe de A a Z*, Guide de l'intégration européenne, Institut fur Europasche Politik, Belgium, CE.

ABSTRACT

The 21st chapter of the pre-accession negotiations refers to “Regional policy and co-ordination of the structural instruments” and is expected to open in 2002. Regional development, sustained by the Structural Funds is the pillar of the social cohesion policy, one of the major objectives of the European Union. During the pre-accession period, Romania, together with the other nine Central and East European countries will benefit from a substantial non-reimbursable financial support, by the means of the three specially created, pre-accession instruments Phare, ISPA and SAPARD. Among others, these instruments are supposed to stimulate the social and economic convergence of the candidate countries. In view of the accession, an adequate legislative and institutional framework should be created in a very short period of time in Romania as well as a good professional training of the staff within the central and local public administrations. The challenges of

the 2000-2006 period come from the necessity of a fast assimilation of the aggregate of procedures and norms specific to the various fields of communitarian interest, to the so-called "acquis communautaire". The present paper refers to the main elements concerning the EU regional policy, respectively to the Structural Funds and the Cohesion Fund, of their allocation principles and of the programming documents, which are the basis of the community financial support. The pre-accession funds are granted in order to facilitate the legislative and institutional transition and the transition in the field of human resources, towards the complex and integrated system supporting the cohesion policy of the UE.