

OPINII PRIVIND VIITORUL POLITICII DE COEZIUNE ÎN PERSPECTIVA EXTINDERII UNIUNII EUROPENE

LECT. DR. GHEORGHE H. POPESCU

Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București

Splaiul Unirii nr. 176, sect. 4 București

Tel.: 0723313111, popescu_ucdc@yahoo.com

Beginning with the year 1988, the structural funds act on the basis of four key principles, namely: the concentration, the programming, the partnership and the additional character. Irrespective of the sense that the reform of the structural policy takes, either in the direction of simple corrections at the level of mechanisms and procedure, that, actually, do not change the basic elements of the present policy of economic and social cohesion, or in the direction of radical transformations – such as the rationalization of the cohesion policy – the immediate period of time will project a new policy of economic and social policy, one that is different from that we know today.

Începând cu 1988, FS operează pe baza a patru principii cheie, respectiv: concentrarea, programarea, parteneriatul și adiționalitatea.

Concentrarea - implică faptul că FS sunt concentrate asupra unui număr definit de obiective prioritare. Dacă pentru perioada 1994-1999, numărul lor a fost de șapte (01, 02, 03, 04, 05a și 05b, 06), pentru următoarea perioadă de programare, 2000-2006, numărul lor a fost redus la trei (01, 02 și 03). De observat că, Obiectivul 6 a fost introdus după aderarea Austriei, Finlandei și Suediei, în 1995, cu scopul de a sprijini regiunile slab populate din nordul Finlandei și Suediei (regiuni cu mai puțin 8 locuitori/km²). Cel mai important obiectiv a fost și rămâne Obiectivul 1 (01), atât din punct de vedere financiar, cât și politic. În cadrul acestui obiectiv se acordă sprijin financiar acelor regiuni în care PIB/locuitor este mai mic de 75% față de media comunitară.

Programarea - principiu introdus în 1988, marchează o diferență semnificativă în raport cu perioadele anterioare. Deoarece, până la această dată fuseseră în principal finanțate proiecte individuale, acest lucru generase suprapuneri și ineficiență. Ca atare, reforma a introdus programarea multianuală, menită să asigure o mai bună coordonare la nivelul programelor. În practică, acest lucru însemna faptul că statele membre trebuiau să depună planuri de dezvoltare, care să formeze baza negocierilor cu Comisia Europeană și care să se regăsească eventual în Cadml Sprijin Comunitar (CSC). Cel din urmă, include strategii de dezvoltare, priorități de acțiune pentru FS, obiective specifice și contribuțiile financiare necesare atingerii acestor obiective. Ulterior, CSC se implementează prin intermediul unor Programe Operaționale (PO.) Începând cu 1994 a devenit posibil pentru un stat membru să negocieze un Document Unic de Programare (DUP), reprezentând o fuziune între un CSC și diferitele PO, și care necesită doar o aprobare formală din partea Comisiei.

Principiul parteneriatului este legat de principiul anterior, al programării, și are legătură cu principiul subsidiarității. Parteneriatul își propune să conducă la realizarea unei strânse cooperări între autoritățile europene, naționale și regionale în pregătirea și implementarea programelor FS. Treptat, parteneriatul a fost extins, fiind implicați și diferiți parteneri sociali și economici.

În fine, principiul aditionalității, care a fost confirmat în 1988 ca reprezentând principala trăsătură a FS, obligă statele membre să ofere cofinanțare pentru proiectele și programele eligibile susținerii prin intermediul FS. Ca atare, statele membre se obligă să mențină nivelul cheltuielilor structurale publice cel puțin la nivelul perioadei de programare anterioare.

Extinderea UE, proces care implică transferuri structurale considerabile, impune abordarea cu realism a direcției de acțiune privind reforma PDR. După cum am arătat în prima parte a acestui studiu, UE utilizează FS cu scopul de a susține dezvoltarea regiunilor mai puțin competitive (definite ca având un PIB/loc sub 75% din media comunitară, aceste regiuni primesc ajutor prin „Obiectivul 1”, obiectiv care acoperă circa 2/3 din fonduri). De asemenea, FS sunt destinate și regiunilor care se confruntă cu modificări structurale (Obiectivul 2, circa 10% din fonduri), precum și programelor care includ măsuri privind piața muncii (Obiectivul 3, circa 13%). O altă parte a fondurilor, rămasă după acoperirea celor trei obiective, este orientată către „inițiativele comunitare”. În plus, politica structurală are în vedere și modul de alocare și utilizare al FC, fond destinat celor mai puțin dezvoltate state membre. În practică, aceste fonduri sunt considerate drept instrumente distributive (deși adesea, criteriile de selecție au fost considerate a fi mult prea vagi iar necesitatea anumitor măsuri insuficient justificată) și/sau de alocare (fiind deci menite să ajute statele membre mai puțin competitive, prin acordarea unor fonduri constituite la nivel comunitar prin aportul tuturor celorlalte state membre).

Așa după cum se arăta într-un recent raport al Comisiei, lărgirea UE la 25 de membri reprezintă o provocare fără precedent pentru competitivitatea și coeziunea internă a Uniunii, ceea ce înseamnă că viitoarea politică de coeziune va fi în mod decisiv influențată de evoluții precum:

- Creșterea fără precedent a disparităților economice în interiorul Uniunii: în cazul PIB/locuitor, decalajul între segmentul format din 10% din populația care trăiește în regiunile cele mai prospere și cel format din 10% din populația care trăiește în regiunile cel mai puțin prospere se va dubla în raport cu situația actuală (a UE -15);
- Modificarea geografică a repartizării disparităților. Într-o UE cu 25 membri, aproximativ 25% din populația totală (circa 116 milioane locuitori), va trăi în regiuni în care PIB/locuitor va fi inferior limitei de 75% din media comunitară (față de 65 milioane, respectiv 18%, în cazul UE actuale). În această situație, patru cetățeni din zece vor trăi în actualele state membre, în vreme ce șase din ei în actualele state candidate;
- situație și mai puțin favorabilă se va înregistra în cazul utilizării forței de muncă. Astfel, vor trebui create circa trei milioane de noi locuri de muncă pentru a alinia gradul de utilizare al forței de muncă din actualele state candidate la cel existent în UE în acest moment, și asta datorită tendinței de creștere înregistrată de rata șomajului și de reducere a gradului de ocupare a forței de muncă.

Extinderea UE și mutațiile pe care aceasta le implică în cazul politicii de coeziune au făcut și continuă să facă obiectul mai multor seminarii, dezbateri, rapoarte, realizate atât cu participarea statelor membre cât și a celor candidate. Din analizele efectuate de către Comisie până în prezent a rezultat că măsurile de reformă în cazul politicii de coeziune se vor regăsi în:

- Procesul de redistribuire, care se va realiza în profitul tuturor statelor membre dar și a regiunilor cel mai puțin prospere, favorizându-se astfel realizarea unei convergențe reale;
- Întărirea integrării economice și politice (prin dezvoltarea infrastructurii, ameliorarea accesibilității la fonduri, acțiuni de cooperare);
- Contribuții importante în atingerea priorităților comunitare stabilite, în principal, în cadrul Strategiei Lisabona, completată cu deciziile Consiliului european de la Göteborg, privind restructurarea economică și socială a UE în contextul globalizării;
- Contribuții la o mai bună guvernare europeană (parteneriat, cultura evaluării, etc.).

De asemenea, dezbaterile de până acum au permis identificarea problemelor esențiale, care vor face obiectul unui al treilea Raport asupra coeziunii economice și sociale și care pot fi grupate în două categorii mari: priorități și mijloace. Astfel în ceea ce privește prioritățile, există un larg consens în ceea ce privește orientarea resurselor existente numai asupra regiunilor cel mai puțin dezvoltate și, în special, asupra noilor state membre. O problemă sensibilă o reprezintă însă regiunile aparținând actualelor state membre, care beneficiază de sprijin sub Obiectivul 1, și care, în ciuda faptului că nu au realizat încă procesul de convergență economică, ar putea pierde sprijinul actual urmare a reducerii mediei PIB/locuitor într-o Uniune lărgită (urmare a așa numitului „efect statistic”). Astfel, conform datelor anului 2000, 18 regiuni (circa 21 milioane de locuitori) s-ar putea afla în această situație. În plus, alte regiuni nu vor mai îndeplini criteriile de eligibilitate pentru a fi considerate mai puțin dezvoltate, nici în cazul în care nu s-ar fi realizat extinderea, pentru că vor înregistra un PIB/locuitor superior pragului de 75% din media comunitară a UE-15. Ca atare, există numeroase opinii în favoarea menținerii unui ajutor de regresiv în favoarea acestor regiuni.

În legătură cu mijloacele de realizare ale PCES, discuțiile au scos în evidență necesitatea simplificării modului de gestionare al FS, atât pentru actuala perioadă de programare cât mai ales pentru intervalul următor. Statele membre s-au pronunțat pentru simplificarea și descentralizarea responsabilităților în materie de gestiune financiară și control al FS. Opinia generală este că actualul sistem, cu reguli foarte detaliate și fondat pe un model unic este inadecvat, datorită nevoilor diferite existente în fiecare din țările beneficiare, categoriilor de intervenții impuse, resurselor disponibile, etc. Lărgirea Uniunii va impune modificarea actualului sistem, pomind de la necesitatea întăririi capacității administrative în noile state membre.

Apare cu evidență faptul că extinderea UE va agrava tensiunile manifestate deja între, pe de o parte, necesitatea unui sistem descentralizat la nivelul statelor membre și, pe de altă parte, prezența unui control centralizat eficient privind modul de finanțare, realizat de către Comisie. La rândul lor, reprezentanții Comisiei au subliniat în numeroase rânduri faptul că modificarea sistemului de gestiune, propus de statele membre, va trebui realizată în lumina Articolului 274 al Tratatului, prin care se conferă Comisiei dreptul de execuție bugetară. Ca atare, o mai largă descentralizare va trebui să fie însoțită de o definiție mai exactă a

responsabilităților, care să ofere asigurările necesare în ceea ce privește utilizarea resurselor comunitare¹². În ceea ce privește finanțarea politicii CES opinia general exprimată în dezbaterile care au avut loc până acum, privind propunerea făcută de Parlamentul European (noiembrie 2002), prin care se indica cifra de 0,45% din PIB comunitar ca nivel al alocării pentru politica CES după 2006, a fost ca acest nivel să fie considerat ca minim.

Pentru autoritățile din țările candidate o altă provocare majoră a perioadei imediat următoare, o reprezintă modul în care vor implementa PDR. Pentru aceste țări, managementul FS implică mutații la toate nivelele administrative astfel încât să corespundă cadrului legal existent în UE. În acest sens, vor trebui făcute eforturi deosebite pentru:

- Realizarea unui cadru juridic compatibil cu cel existent în UE, care să permită implementarea PDR;
- Stabilirea unui cadru administrativ corespunzător, după consultarea Comisiei, pe structura NUTS;
- Dezvoltarea capacității de a realiza programe multianuale de dezvoltare regională;
- Definirea clară a responsabilităților pentru toate părțile implicate în implementarea viitoarei PDR din țările candidate;
- Asigurarea compatibilității cu principiile generale ale asistenței structurale: programare, parteneriat, aditionalitate, management, monitorizare, evaluare, control financiar.

În mod evident, extinderea UE, de la 15 la 25 și apoi 27 de membri, prin costurile pe care le implică și care se vor reflecta asupra viitoarei perspective financiare (2007-2013), plasează dezbaterile privind viitorul politicii de coeziune (incluzând aici atât instrumentele structurale cât și pe cele de pre-aderare) în centrul atenției.

Studii recente au adus noi elemente acestor dezbateri. Așa de pildă, la întrebarea dacă politica de coeziune se dovedește a fi coerentă cu alte politici comunitare, și, în special cu Strategia Lisabona privind creșterea competitivității globale a economiei europene, autori precum A. Sapir sau D. Tarschys se arată a fi mai degrabă sceptici. Argumentele lor sunt legate de faptul că elemente precum flexibilitatea pieței muncii, promovarea cercetării, a tehnologiei informației, nu reprezintă ținte ale politicii de coeziune, deși sunt esențiale pentru creșterea competitivității. Propunerea făcută de autorii menționați și susținută de țările net contribuitoare la bugetul UE, de „renaționalizare” a politicii structurale, respectiv de transfer a aspectelor regionale ale politicii de coeziune la nivelul statelor, nu întrunește însă susținerea Comisiei, care, dimpotrivă se arată extrem de ostilă unor schimbări de această manieră.

Raportul Sapir subliniază faptul că obiectivul esențial al UE trebuie să-l reprezinte promovarea creșterii economice și pentru atingerea acestui obiectiv, propune, printre altele, și reformarea radicală a bugetului UE și structurarea acestuia pe 3 fonduri:

1. Fondul de creștere - care se va concentra asupra obiectivelor privind impulsivitatea creșterii economice și care va finanța, în principal, politicile UE în domeniul cercetării, educației și formării continue a forței de muncă, precum și investițiile în infrastructură.
2. Fondul de convergență - va fi menit să susțină procesul de convergență al noilor

state membre, precum și pe cel al regiunilor rămase în urmă din vechile state membre; fondurile vor fi orientate cu precădere către construcția instituțională și investiții în infrastructura fizică și umană.

3. Fondul de restructurare - va fi menit să sprijine acele segmente ale forței de muncă care se confruntă cu probleme, precum și structurarea sectorului agricol.

Propunerile făcute în Raportul Sapir caută să răspundă nevoii reale de a concentra fondurile bugetare pe obiective concrete, fără a oferi însă foarte multe detalii privind structura și tipurile de activități care vor putea fi finanțate.

În concluzie, indiferent de sensul pe care reforma politicii structurale îl va cunoaște, fie în direcția unor simple corecții la nivel de mecanisme și proceduri, care să nu modifice în fapt elementele de bază ale actualei PCES, fie în direcția unor transformări radicale (de genul renaționalizării politicii de coeziune), perioada imediat următoare va aduce în prim plan dezbateri aprinse, în care se vor ciocni argumente pro și contra și care, în final, vor proiecta o nouă PCES, diferită de cea pe care o cunoaștem astăzi.

Bibliografia:

1. Aiginger, K. - „The New European Model of the Reformed Welfare State”, European Forum Working Paper 2/2002, Stanford University
2. Comisia Europeană – „Troisieme rapport sur la Cohesion economique et sociale”, februarie 2004
3. Gaubert, N., - „La politique regionale europeenne entre convergence et coesion, 2004
4. Marin, Dinu, - „Economie Europeană”, Editura Economică, București, 2004.