

GESTIONAREA FONDURILOR DE PRE-ADERARE - UN EXERCİTIU DE INTEGRARE PENTRU STATELE DIN CENTRUL ȘI ESTUL EUROPEI

DIMA MIHAELA ALINA

Academia de Studii Economice București

Facultatea de Administrare a Afacerilor cu predare în limbi străine

Calea Griviței 2-2A

Tel. 021 319 19 00

E mail: alinamihaeladima@yahoo.com

The CEE states have created a mechanism for regional development, after the West-European model, which allows them the transition towards structural after accession. Still, the administrative capacity remains their sensitive point. Despite the sustained preoccupation of the Commission to find and experiment new instruments to facilitate the creation of efficient structures for management of the future funds, the evaluations indicated results under the expected ones.

Necesitatea redefinirii conceptelor

Politica regională nu este un fenomen cu totul nou în țările din centrul și estul Europei. Planificarea spațială într-un cadru sectorial a fost prezentă în anii socialismului, iar acțiunile de politică regională din vestul Europei au fost preluate (într-o anumită limită) în unele țări cu abordări economice mai liberale, precum Ungaria sau Slovenia. Există de asemenea o lungă și bogată tradiție intelectuală în dezbaterile și cercetarea dezvoltării regionale în CEE. În anumite privințe, tendințele actuale trebuie să fie văzute ca parte a unei lungi istorii a dezvoltării regionale în ECE, deși au fost afectate considerabil de modificări sistemice politice, economice și instituționale fundamentale. După 1990, principala prioritate a fost acordată reformelor politice și politicilor macroeconomice, așa încât efectele sociale și spațiale ale transformării au apărut ceva mai târziu. Inițiativele de dezvoltare regională au fost restrânse de disputele în privința responsabilității ministeriale, necesitatea reformării structurilor teritoriale administrative și lipsa resurselor financiare. Studiile efectuate în prima jumătate a anilor 90 au indicat apariția limitată a unei politici regionale de substanță, o structură instituțională slabă și aspecte nesoluționate ale administrării teritoriale. În ultimii ani, situația s-a schimbat în mod esențial. Politicile regionale sunt operaționale în toate țările CEE, au fost create instituții la nivel național și regional, precum și o serie de instrumente de politică regională. Procesul de definire a politicii regionale post-liberalizare a fost puternic influențat de perspectiva aderării la Uniunea Europeană. Inițierea negocierilor de aderare a accelerat acest proces odată cu necesitatea pregătirii structurii instituționale necesare pentru administrarea asistenței structurale în cadrul UE. Agenda 2000, publicată în 1997 a propus o strategie de pre-aderare pentru toate țările candidate incluzând sprijin pentru dezvoltare agricolă și ajutor structural pentru infrastructură și adaptare instituțională în valoare de 45 miliarde Euro. Obiectivele politicii regionale sunt similare pentru toate statele CEE, lipsind un fundament conceptual explicit sau o bază teoretică. Politica regională urmărește să asigure creșterea economică optimală, condiții de viață echitabile în toate regiunile în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, servicii de

bază și un mediu curat) sau să îmbunătățească condițiile de viață și de muncă în toate zonele rurale, să reducă disparitățile regionale sau să rezolve probleme regionale specifice (sprijin pentru zonele de graniță, conversia fermelor deținute de stat etc). În felul acesta, obiectivele politicii regionale tind să urmărească atât eficiența cât și egalitatea. Conceptul național pentru dezvoltare regională în Ungaria este cel mai bun exemplu (el se aplică în anumite limite și Cehiei, Estoniei, Poloniei), prezentând o multitudine de obiective, principii, linii orientative, sarcini care apar adeseori confuze, contradictorii și ambigue având în vedere resursele limitate și prioritatea acordată politicului în acest domeniu. Slovenia este o excepție. Reflectând disparități regionale limitate prin faptul că este o țară mică, politica regională este concentrată pe sprijinul acordat zonelor în pericol demografic, în special rurale - unde măsurile au în vedere să îmbunătățească condițiile de viață și de muncă, să promoveze oportunități pentru venituri suplimentare și un mediu social mai atractiv cu scopul de a reduce migrația, în special a tinerilor. Existența unor obiective, principii, priorități neclar definite sau contradictorii reflectă o serie de motivații. În primul rând faptul că disparitățile regionale se accentuează și că există concentrări de probleme economice, sociale, de mediu serioase în aproape toate regiunile, iar țările CEE au nevoie de o infrastructură fizică și de afaceri pentru a sprijini dezvoltarea întreprinderilor și inițiativelor private. Pe de altă parte, până nu demult, în țările candidate au lipsit acțiunile de dezvoltare regională, precum și autorități locale și regionale în comparație cu țările din vestul Europei. În ultimul rând, influența UE a început să devină cât mai vizibilă în creionarea politicilor regionale, iar legislația și obiectivele actuale au în vedere satisfacerea cerințelor legate de politicile structurale comunitare în perspectiva aderării. Astfel, toate statele CEE au stabilit ca obiective principale ale politicii regionale, pe lângă îmbunătățirea calității vieții și creșterea competitivității economice în general, reducerea disparităților semnificative a venitului pe locuitor față de media UE (în Ungaria) și pregătirea pentru administrarea fondurilor structurale (Lituania). De asemenea, au fost stabilite mult mai clar prioritățile cuprinse în Planul Național de Dezvoltare, care în general are următoarele direcții: dezvoltarea economică și socială sau competitivitate economică, dezvoltarea resurselor umane, dezvoltarea sectorului agricol/rural și/sau pescuit, protecția mediului și infrastructură/dezvoltarea sectorului productiv.

Cheia succesului - către o descentralizare progresivă

Dacă legislația în țările candidate are un caracter omogen (Legea privind dezvoltarea regională constituie principalul act legislativ care stabilește principiile dezvoltării regionale, structura instituțională, competențele și responsabilitățile în domeniu ale organismelor la nivel național, regional și local), construcția instituțională are un caracter neomogen. Astfel, politica regională este coordonată invariabil de ministerul dezvoltării regionale, al economiei, finanțelor etc. Aceasta reflectă influența factorilor politici - lucru demonstrat și de faptul că responsabilitatea privind managementul fondurilor de pre-aderare a fost transferată de la o instituție la alta (cum a fost cazul Poloniei de la Ministerul Dezvoltării Regionale la Ministerul Economiei sau în cazul Lituaniei de la Ministerul Reformei pentru Administrația Publică și Autorități Locale la Departamentul de Dezvoltare Regională din cadrul Ministerului de Interne și mai apoi la Departamentul de Asistență Financiară din Ministerul de Finanțe). Tranziția eficientă și fără probleme către Fondurile Structurale necesită întărirea capacității administrative și de programare a țărilor candidate. Dar în ciuda eforturilor întreprinse până acum, nici pentru statele care au devenit membre în 2004 evaluările Comisiei din ultimul raport anual nu au fost foarte optimiste.

Deși, acestea au acționat ca un catalizator pentru reformele din statele candidate, aducând laolaltă specialiști din administrațiile statelor membre și candidate, rezultatele proiectelor, considerate ca fiind garantate au fost obținute numai parțial și cu întârziere, fiind necesară, în unele cazuri o prelungire a timpului de execuție a proiectului sau lansarea unor noi proiecte. Astfel, deși procesul de adoptare a legislației comunitare a înregistrat un progres semnificativ în toate domeniile, instituția europeană a subliniat faptul că statele candidate trebuie să-și intensifice eforturile de implementare și de consolidare a acesteia.

Sintetic, criticile oferite de instituțiile europene se referă la: diminuarea eficienței și eficacității prin crearea unei administrații complexe pentru un singur proiect, consumarea timpului cu aspecte administrative în detrimentul principalelor obiective, perioadele lungi dintre stabilirea obiectivelor și finalizarea proiectelor, sistemul complicat de plăți, derularea în continuare a unor proiecte cu rezultate nesatisfăcătoare pentru a evita disensiuni de ordin politic. Aceste deficiențe de ordin administrativ sunt pe de o parte rezultatul supraestimării proiectelor de twining în detrimentul altor mecanisme care ar putea ajuta mai eficient statele candidate în procesul de întărire a capacității instituționale (participarea la programe comunitare, schemele de sprijin orizontal pentru serviciile publice etc.).

Capacitatea administrativă nu este echivalentă cu twiningul, ci presupune și adoptarea unor programe de pregătire și recrutare în concordanță cu angajamentele luate în cursul negocierilor la capitolul 21. În cele mai multe dintre țările candidate, recrutarea personalului suplimentar a fost întârziată, aflându-se totodată în etape preliminare privind elaborarea unor ghiduri și manuale pentru programele operaționale.

O problemă particulară în țările CEE - este lipsa unui număr suficient de proiecte de calitate pentru a fi lansate, precum și dificultatea și complexitatea pregătirii tehnice a proiectelor, pentru a putea beneficia la maxim de creșterea finanțării începând din 2004.

Totuși, în pofida eforturilor întreprinse de statele candidate, fragilitatea instituțională a afectat mai ales gestiunea proiectelor ISPA. La sfârșitul anului 2001, majoritatea statelor candidate nu aveau structuri funcționale în totalitate pentru managementul ISPA. Acest lucru s-a reflectat în calitatea slabă a unora dintre strategiile naționale ISPA și în problemele întâmpinate de statele candidate în depunerea proiectelor prioritare la standardele cerute de UE. Astfel, deși Comisia a adoptat trei proiecte ISPA pentru deșeurile solide în Ungaria, în 2000, cu o contribuție în valoare de 29,6 milioane de euro, planul național de gestiune a deșeurilor a fost adoptat abia în septembrie 2001, iar planurile regionale și locale erau în pregătire în 2002. Această situație reflectă în parte nivelul limitat al fondurilor alocate problemelor de mediu, dar și impactul modest pe care l-au avut proiectele de asistență tehnică și de twining.

În cele mai multe cazuri s-a constatat deficiențe de ordin administrativ: lipsa experienței tehnice de specialitate în cadrul Ministerului de Mediu, dificultatea personalului de a îndeplini sarcini suplimentare derivate din convenția de twining datorită timpului și a resurselor limitate.

Pentru a finanța cât mai multe proiecte, Comisia a încercat să reducă nivelul granturilor sub plafonul de 75% din valoarea totală a proiectului vizat. Dar creșterea finanțării a condus de

fapt la apariția unor noi probleme legate de capacitatea de absorbție în majoritatea statelor candidate, în ciuda necesităților lor uriașe de finanțare.

Astfel, în cele mai multe cazuri, măsurile de contractare ISPA nu au respectat calendarul stabilit în agenda stabilită în Memorandumul de Finanțare. Motivele au vizat pe lângă faptul că pregătirea licitațiilor pentru proiectele mari de infrastructură necesită eforturi complexe, un calendar nerealist, lipsa de experiență pentru majoritatea beneficiarilor atât la nivel central cât și local, precum și probleme legate de cofinanțarea proiectelor (din cauza unor diferențe existente în procedurile de licitație ale Comisiei și ale altor cofinanțatori, precum BERD), precum și neînțelegeri între părțile implicate.

Concluzii

În ciuda preocupării susținute a Comisiei Europene de a găsi și experimenta noi instrumente care să faciliteze crearea unor structuri eficiente pentru gestionarea proiectelor și managementul viitoarelor FSC (Fondurilor Structurale și de Coeziune), evaluările ulterioare au indicat de cele mai multe ori rezultate sub așteptări. Cauzele pot fi sintetizate astfel:

Stabilirea unor obiective prea ambițioase, nerealiste, în raport cu resursele umane și financiare existente. Progresul cel mai semnificativ a fost făcut în adoptarea acquis-ului comunitar prin legislația aferentă, și mai puțin în cazul implementării și al aplicării concrete. O analiză efectuată de Curtea Europeană de Audit asupra a 45 de proiecte de twining finalizate a arătat că obiectivele au fost atinse parțial, fiind necesare proiecte ulterioare. În domeniul pregătirii pentru fondurile structurale, anumite obiective importante privind managementul FSC nu au fost atinse, iar în sectorul de mediu, performanța este sub așteptări.

Existența unor proceduri ineficiente între etapa de identificare a obiectivelor și realizarea proiectului. Înainte de a începe efectiv să funcționeze în statele candidate, un proiect trebuie să parcurgă mai multe etape, ceea ce presupune trecerea unei anumite perioade de timp între etapa inițială de fixare a obiectivelor și până la cea de implementare efectivă. Astfel, 30% dintre proiectele aflate în runda de selecție în anul 2000 nu începuseră să funcționeze în februarie 2002. Au fost necesari doi ani în aceste cazuri pentru a trece prin anumite etape (în cazul proiectelor de twining: identificarea obiectivelor, redactarea ulterioară a schiței proiectului, licitația, selectarea partenerilor, redactarea convenției, aprobarea finanțării, semnarea convenției, aprobarea de către Comisie, notificarea convenției, și în final, demararea proiectului).

Procedurile birocratice existente la nivelul fiecărei etape din cadrul proiectului au făcut și mai dificilă implementarea unor proiecte, și a condus la întârzieri importante față de perioada stabilită inițial.

Finanțarea prin Phare sau ISPA a reprezentat doar o mică parte din necesitățile uriașe de finanțare din sectorul de mediu al țărilor candidate. Pentru a asigura că resursele rare disponibile pentru proiectele de mediu sunt utilizate cât se poate de eficient este necesară prioritizarea proiectelor și finanțarea în primul rând a acelorora cu cel mai mare impact în acest domeniu. În practică, strategiile naționale de mediu au cuprins liste lungi cu diferite proiecte care trebuie implementate fără nici o clasificare sau prioritizare în vederea pregătirii și a implementării.

Nivelul salariilor în sectorul public, lipsa de experiență a funcționarilor din statele candidate, precum și diferențele de cultură și abordare între diverse state partenere au redus eficiența unora dintre proiecte. Adeseori, aplicațiile trimise de administrațiile statelor candidate nu au fost pregătite la standardele cerute de UE.

O altă constrângere a constituit-o lipsa expertizei tehnice în cadrul Comisiei. Pentru a soluționa această problemă a fost încheiat un contract de expertiză tehnică cu Banca Europeană de Investiții, deși bugetul limitat nu a permis utilizarea sistematică a acestei asistențe.

Pe lângă faptul că pregătirea licitațiilor pentru proiecte mari de infrastructură este o sarcină dificilă, calendarul stabilit de Comisie în memorandum a fost în general nerealist, la care se adaugă alte motive. În primul rând lipsa de experiență a celor mai mulți beneficiari, atât la nivel local, cât și central în pregătirea documentelor pentru licitație și de a utiliza procedurile Comisiei și ale Federației Internaționale ale Inginerilor. Deși, Comisia a alocat 7 milioane de euro în 2000 pentru a finanța posturi de ingineri în cadrul Delegațiilor pentru a supraveghea implementarea ISPA, inclusiv licitațiile, doar jumătate din aceste posturi au fost ocupate până în septembrie 2001 și chiar mai târziu.

Bibliografie

1. Kengyel A., The EU's Regional Policy and its extension to the new members, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, 2000.
2. Czech Republic's position paper in the area of „Regional Policy and co-ordination of structural instruments”, Budgetary and financial provisions and Financial control for the accession negotiations with the European Union
3. European Commission, Directorate-General Enlargement, General Assistance Document 2003, Bussels 9 April 2003
4. European Commission, Commission Decision on the review of the guidelines for implementation of the Phare programme in candidate countries for the period 2000-2006 in application of Article 8 of Regulation 3906/89, Brussels, 6.09.2002
5. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of commitments undertaken by the acceding countries in the context of accession negotiations on chapter 21-Regional policy and coordination of structural instruments, Brussels, 16.7.2004
6. European Communities, Court of Auditors, Special Report no. 5/2003 (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) concerning Phare and ISPA Funding of Environmental Projects in candidate countries together with Commission's replies.
7. European Communities, Court of Auditors, Special Report no. 6/2003 (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) concerning Twining as the main instrument to support institution-building in candidate countries together with Commission's replies.