

MANAGEMENTUL INSTRUMENTELOR STRUCTURALE ÎN ȚĂRILE CANDIDATE

LECT. DR. ELVIRA NICA

Academia de Studii Economice București

Calea Șerban Vodă nr 22-24, sect. 4 București

Tel: 0722303674, popescu_elvira@yahoo.com

The new States members, by means of the PHARE ISPA and SAPARD programs, have accumulated already experience in using the structural instruments – that was not the case in the previous enlargements – and they must to act further for strengthening their capacity concerning the management of the community funds, so that, as States members, they are able to use these funds with the best results.

În perioada de programare 2000-2006, statele membre vor avea responsabilități sporite în ceea ce privește implementarea programelor care implică IS, tendința de descentralizare a managementului IS fiind extrem de importantă nu doar pentru actualele state membre ci și pentru țările candidate. Pe acest fond, o atenție tot mai mare este acordată rolului jucat de capacitatea administrativă în gestionarea eficientă a IS.

Experiența țărilor membre privind buna gestionare a fondurilor structurale demonstrează importanța deosebită care trebuie acordată capacității de absorbție a viitoarelor state membre. Capacitatea de absorbție poate fi definită ca reprezentând gradul în care o țară membră este capabilă să utilizeze resursele financiare alocate prin intermediul FS/FC, în mod efectiv și eficient. Regulamentul 1260/1999, Art.7.8, specifică faptul că limita superioară a acestei capacități de absorbție este fixată la 4% din PIB al respectivei țări (inclusiv FC).

Factorii care influențează în mod direct capacitatea de absorbție sunt:

1. capacitatea de absorbție macro-economică (determinată de situația macro-economică generală), care poate fi definită și măsurată în funcție de nivelul PIB;
2. capacitatea financiară de absorbție, care poate fi definită ca abilitatea de a co-finanța programe și proiecte ale UE, de a planifica și garanta aceste contribuții prin intermediul bugetelor multi-aniuale, de a colecta aceste contribuții de la diferiții parteneri interesați în derularea programelor sau proiectelor;
3. capacitatea administrativă, care poate fi definită ca abilitatea și priceperea autorităților centrale și locale de a pregăti planuri, programe și proiecte corespunzătoare și, în timpul alocat, de a decide asupra programelor și proiectelor, de a asigura co-ordonarea principalilor parteneri, de a răspunde cerințelor administrative și de raportare și de a finanța și superviza în mod eficient modul de implementare, evitând, pe cât posibil, apariția de disfuncționalități.

Principalele aspecte pe care statele candidate trebuie să le aibă în vedere pentru a se pregăti în vederea bunei utilizări a FS sunt următoarele:

- Stabilirea cadrului legal, instituțional și bugetar;
- Pregătirea PND;
- Negocierea CSC și a PO;
- Implementarea programelor care implică utilizarea FS;
- Monitorizarea și evaluarea programelor.

Etape în managementul fondurilor structurale

Stabilirea cadrului legal, instituțional și bugetar

În ultimii ani, TECE au fost implicate într-un important proces de reformă a administrației publice, în paralel cu procesul de pregătire pentru viitorul management al FS. Se consideră că principalele probleme cărora țările candidate trebuie să le facă față sunt de natură legislativă, instituțională și bugetară.

Cadrul legislativ

- Legislația din domeniul politicii regionale, a dezvoltării economice
- Criterii de selecție pentru zonele prioritare
- Compatibilitatea cu legislația și politicile comunitare (de exemplu, în domeniul mediului, reglementări privind achizițiile publice, egalitatea dintre bărbați și femei, etc)
- Cadrul instituțional
- Identificarea autorităților responsabile
- Divizarea orizontală a responsabilităților (de exemplu, alocarea responsabilităților între ministere)
- Mecanisme de coordonare inter-ministerială
- Divizarea verticală a responsabilităților (de exemplu, alocarea responsabilităților între diferitele niveluri de administrație (central, regional și local)
- Sistemul de monitorizare și evaluare a cheltuielilor structurale
- Măsuri de informare și publicitate privind FS

Cadrul bugetar

- Identificarea cheltuielilor legate de investiții publice
- Procedurile bugetare în vigoare privind cheltuielile cu investițiile (angajamente și plăți)
- Mecanisme care să asigure cofinanțarea
- Sisteme de control financiar privind cheltuielile structurale; audit intern și extern
- Proceduri și responsabilități în managementul fraudelor și neregulilor.

Pregătirea planurilor naționale de dezvoltare

Pentru a putea accesa FS, necare țara candidată trebuie să pregătescă un PND. Din experiența țărilor candidate, procesul este unul complex și laborios, implicând o sumedenie de actori, care acționează la nivele diferite, ceea ce înseamnă, că pregătirea corespunzătoare a PND înainte de data aderării reprezintă o necesitate absolută.

Conform Art.15 al Regulamentului FS, statele membre au obligația să prezinte Comisiei aceste planuri. Ca atare, din punct de vedere formal, Guvernului îi revine sarcina de a îndeplini aceasta sarcină. Cu toate acestea, același articol precizează și faptul că planul trebuie realizat de autoritățile competente desemnate de statele membre, la nivel național,

regional sau local. În plus, anterior depunerii planului, există obligația consultării diferiților parteneri.

În principal, PND trebuie să abordeze două aspecte:

1. să demonstreze existența unor slăbiciuni structurale, care să justifice necesitatea ajutorului comunitar;
2. să demonstreze că respectivele state membre au capacitatea administrativă de a gestiona efectiv FS. În acest sens, planul trebuie să includă informații privind:
3. descrierea situației curente (dacă este posibil, în termeni cantitativi) privind: nivelul veniturilor, șomajului, infrastructurii, etc, resursele financiare utilizate în ultimii ani și rezultate obținute, situația calității mediului în regiune, informații privind piața muncii și politicile de formare la nivel regional și național, egalitatea între bărbați și femei etc.;
4. definirea strategiei și a priorităților, respectiv: principalele obiective (dacă e posibil, cantitativ), strategia de dezvoltare propusă în vederea atingerii acestor obiective, principalele priorități și impactul anticipat;
5. rezultatul evaluării ex-ante, în special în ceea ce privește calitatea planului de dezvoltare, coerența strategiei și a obiectivelor identificate cu trăsăturile specifice ale regiunii vizate;
6. un plan financiar care să indice atât susținerea acordată de UE cât și finanțarea publică oferită de statele membre (la nivel local, regional, central), precum și contribuțiile sectorului privat;
7. un tabel corespunzător finanțării indicative, ca bază a verificării ex-ante a principiului aditivității;
8. informații privind modul de implementare al programelor care implică FS, precum: desemnarea autorității responsabile cu managementul CSC (autoritatea de management), aranjamente privind implicarea partenerilor în Comitetele de Monitorizare, modul în care se asigură compatibilitatea cu reglementările din domeniul concurenței, eliminarea inegalităților privind raporturile dintre femei și bărbați, licitațiile publice.

În plus, deși nu sunt în mod formal solicitate în acest stadiu, Comisia recomandă statelor membre să ofere informații privind: gestionarea diferitelor PO, controlul financiar, modul de evaluare, sistemul de monitorizare (în special, cel computerizat), modalitățile de informare și publicitate privind asistența prin intermediul FS. Odată depus, PND reprezintă baza de negociere cu Comisia a CSC, între Comisie și statul respectiv.

În toate țările candidate, obligația de a pregăti și prezenta Comisiei un proiect preliminar al Planului Național de Dezvoltare (PND) - condiție pentru aprobarea componentei Coeziune Economică și Socială a programului național Phare, a generat un necesar proces de învățare. Conform documentelor Comisiei, pe parcursul acestui proces au apărut o serie de probleme care au împiedicat obținerea unor rezultate pe de-a întregul satisfăcătoare, probleme care vor trebui avute în vedere de statele candidate în viitoarele exerciții de programare, respectiv:

Cerința redactării unui PND a fost percepută mai degrabă drept o cerință formală, în cadrul unui exercițiu anual de programare în cadrul Phare. Pe de altă parte, termenele stabilite pentru acest program au făcut dificilă elaborarea unor documente de calitate. De aici rezultă necesitatea realizării unor programe multianuale (așa cum de altfel, s-a și propus în cazul programului Phare anterior).

A doua problemă este strâns legată de prima, dar și de percepția greșită existentă în privința FS privind repartizarea responsabilităților între ministerele vizate; PND a fost adesea redactat fără a se asigura o legătură reală cu procesul de investiții sau cu cel bugetar, transformându-l astfel într-un document artificial, care nu servește scopurilor pentru care a fost creat;

Comisia a fost în fața unei sarcini dificile, aceea de a stabili o structură a PND adaptată situației curente, care să servească atât programului Phare (pe termen scurt) cât și FS (pe termen lung). Mai mult, deocamdată nu s-a făcut nici o diferență între cele două posibile forme de asistență acordate prin FS, respectiv între Cadrul de sprijin comunitar (CCS) și Documentul Unic de Programare (DUP). De asemenea, există încă multe confuzii în ceea ce privește Programelor Operaționale Sectoriale și/sau Regionale, care vor trebui implementate în cadrul viitoarelor CCS sau DUP.

În general, nu au fost respectate cerințele de bază privind FS în procesul de redactare a PND, precum realizarea unor evaluări ex-ante, definirea și cuantificarea obiectivelor și a indicatorilor de monitorizare și evaluare, etc.

În cele mai multe cazuri, partenerii economici și sociali nu au fost implicați efectiv, fie din motive care țin de natura „artificială” a exercițiului, fie din alte cauze.

Negocierea Codului de Sprijin Comunitar

Forma finală a CSC trebuie să reprezinte rezultatul negocierilor dintre Comisie și statul membru vizat. În general, negocierile privind CSC au în vedere aspecte precum:

- calitatea analizei;
- pragmatismul strategiei de dezvoltare;
- previzionarea cantitativă a rezultatelor economic și sociale (coeficientul cost-eficiență);
- modul de alocare a resurselor financiare (pe priorități și surse);
- natura integrată a operațiilor („sinergia întregului proces”);
- compatibilitatea cu alte politici și cu legislația comunitară;
- capacitatea de a crea noi locuri de muncă;
- capacitatea de a stimula inovarea și competitivitatea;
- calitatea parteneriatului (divizarea responsabilităților între diferitele nivele, implicarea sectorului privat, etc);
- existența unor condiții corespunzătoare pentru monitorizarea și evaluarea programelor FS.

Conform Art. 15(4) al Regulamentului FS, Comisia va lua o decizie în termen de 5 luni de la momentul primirii unui PND, care conține toate informațiile necesare.

Ulterior, CSF se poate transforma în mai multe PO. De asemenea, este posibil ca negocierea PO să se realizeze în paralel cu cea a CSC.

Implementarea programelor FS

Implementarea efectivă și eficientă a programelor pentru FS este extrem de importantă și implică o strânsă colaborare între Comisie, autoritățile statelor membre la nivel central,

regional și local, precum și ceilalți parteneri implicați (parteneri sociali, agenții de dezvoltare, organizații de mediu, etc).

Fiecare stat membru are obligația să creeze structuri și proceduri corespunzătoare privind cooperarea interministerială, precum și un sistem computerizat privind managementul, monitorizarea și evaluarea programelor.

Pentru a asigura o implementare adecvată, conform Regulamentului, statele membre au obligația să desemneze o singură autoritate de management pentru fiecare program. Cel puțin o dată pe an, autoritatea de management și Comisia examinează principalele rezultate ale anului anterior, precum și progresele înregistrate în implementare programelor.

De regulă, autoritățile de management au următoarele responsabilități:

- conduc Comitetele de Monitorizare pentru respectivele PO;
- asigură secretariatul PO;
- coordonează realizarea unor materiale privind indicatorii de impact financiari și fizici, și rapoartele de progres ale comitetelor de monitorizare ale PO;
- coordonează vizitele de audit, etc.

În concluzie, modul în care vor fi desemnate autoritățile de management va avea o mare importanță privind eficiența procesului de implementare.

Din ceea ce s-a constatat până acum, în cazul țărilor candidate, în procesul de stabilire a viitoarelor unități de management, s-au ridicat cel puțin trei categorii de probleme:

1. privind numărul autorităților de management;
2. privind ministerele în care să fie plasate autoritățile de management;
3. privind posibilitatea creării de autorități de management și la nivel regional, nu numai central (de exemplu, la nivel NUTS 11).

Monitorizarea și evaluarea programelor

Regulamentul FS menționează expres și obligația de a monitoriza modul în care sunt implementate programele FS. De regulă, monitorizarea presupune realizarea de verificări periodice privind implementarea treptată și efectivă, din punct de vedere fizic și financiar, a programelor, precum și privind impactul acestora asupra obiectivelor generale ale programelor. Responsabilitatea monitorizării cade în principal în sarcina statelor membre, participarea Comisiei fiind consultativă.

O trăsătură comună pentru cele mai multe state membre o reprezintă numărul mare de membri care compun aceste comitete de monitorizare (circa 50-70). Acest lucru tinde să complice procesul de luare a deciziilor și să reducă eficiența întregului proces.

Evaluarea programelor FS devine tot mai importantă în ultimii ani. Ea se realizează în trei etape: ex-ante, la jumătatea programului și ex-post. Evaluarea reprezintă o sarcină a cărei responsabilitate cade atât în sarcina statelor membre cât și a Comisiei.

Evaluarea ex-ante cade în responsabilitatea autorității care pregătește PND. Această evaluare are în vedere punctele forte și punctele sensibile ale regiunilor avute în vedere, precum și relevanța strategiei și a obiectivelor propuse. De asemenea, se realizează și o apreciere preliminară privind volumul asistenței necesare.

Evaluarea realizată la jumătatea programului revine autorității de management, care cooperează în acest scop cu experți ai Comisiei. Se examinează modul în care rezultatele obținute deja sunt în concordanță cu evaluarea ex ante. În plus, se evaluează calitatea managementului financiar, a modului de implementare și monitorizare a programelor. Acest tip de evaluare trebuie realizat de evaluatori independenți și trimis Comitetului de monitorizare și, ulterior, Comisiei.

Evaluarea ex-post cade în sarcina Comisiei, și se realizează în cooperare cu statele membre și autoritățile de management. Acest tip de evaluare are în vedere întreg CSC, respectiv modul de utilizare al resurselor, impactul și eficiența asistenței oferite, gradul de concordanță cu evaluărilor ex-ante, etc. Se recomandă ca și acest tip de evaluare să fie realizat de evaluatori independenți.

Evaluarea trebuie sprijinită printr-un mecanism adecvat de monitorizare, ceea ce implică existența anumitor metode de desemnare a indicatorilor și de colectare a informațiilor. În momentul în care aceste metode sunt stabilite în mod corect, informațiile obținute devin utile și demne de încredere pentru manageri, atât în fazele de programare cât și de luare a deciziei.

Bibliografia:

1. *** Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal Report, NEI Regional and Urban Development, Rotterdam, 2002
2. *** NEI, Administrative Capacity Study Phare Region, 2003
3. *** Regulamentul Comisiei privind regulile detaliate de aplicare a regulamentului Consiliului nr. 1260/1999 privind managementul și controlul sistemelor de asistență acordate prin fondurile structurale
4. Frank, Bollen, - „Managing EU Structural Funds, Effective Capacity for Implementation as a Prerequisite”, EIPA, Maastricht, 2001, p. 12.