

Tendinte si evolutii la nivelul politicii de coeziune a UE

Gabriela DRĂGAN¹

Politica de coeziune a UE, politică veche de mai bine de treizeci de ani, a suferit continue transformări, atât la nivelul obiectivelor specifice, a instrumentelor prin care acestea au fost puse în practică, precum și a alocărilor financiare implicate².

Deși Tratatul de la Roma (CEE), prin articolele 2 și 3, precum și 130a-e, menționa faptul că obiectivul prioritar al Comunității Europene era acela de a „promova pe întreg teritoriul comunitar o dezvoltare armonioasă, echilibrată și durabilă a activităților economice, un grad ridicat de ocupare a forței de muncă și protecției sociale, (...) creșterea nivelului de viață, a solidarității și coeziunii economico-sociale în rândul statelor membre”, la vremea respectivă el nu făcea însă nici un fel de referire specifică la o anumită politică regională sau fond³.

Principalul instrument de intervenție al acestei politici, *Fondul European Dezvoltare Regională* (FEDER), a fost creat abia în 1975, după prima extindere a Comunității (Marea Britanie, Irlanda și Danemarca). Chiar dacă apariția acestui fond a fost explicată de către Comisie prin nevoia de a răspunde disparităților regionale apărute, la fel de adevărat este și faptul că instrumentul financiar creat acum, poate fi privit și ca o compensație acordată Marii Britanii pentru contribuția sa netă la bugetul comunitar. H.Wallace (1977) afirma chiar fără menajamente că negocierile extrem de dure care au avut loc și soluția de compromis găsită, de acordare a unei compensații financiare Marii Britanii, nu a exprimat nimic altceva decât prezența așa-numitei „politici a ciolanului”. Din punct de vedere conceptual, FEDER a fost privit ca un instrument menit să promoveze aspectul economic al coeziunii, în vreme ce FSE pe cel social. Sumele alocate pentru început nu au fost foarte mari, pentru perioada 1975-1978, FEDER fiindu-i repartizate circa 1,3 miliarde ecu.

Și în cazul următoarelor extinderi evoluția instrumentelor structurale va continua să fie stimulată de dublul proces al „adâncirii” și „lărgirii”, continuând astfel să reprezinte o îngemănare nuanțată între strategiile de compensare, finanțate prin instrumentele structurale, și obiectivul major al Uniunii, cel de realizare a coeziunii, considerată la

¹ **Gabriela DRĂGAN** este profesor universitar și prodecan al facultății de Relații Economice Internaționale, din cadrul Academiei de Studii Economice, București. Expert în domeniul integrării europene, a lucrat în perioada 2002-2006 ca director al Departamentului de Studii Europene din cadrul Institutului European din România

² Pe măsura sporirii numărului de state membre și a creșterii disparităților a crescut și volumul total al Fondurilor Structurale, de la aproximativ 43,8 mld ecu între 1988-1993 la peste 141 mld ecu pentru perioada 1994-1999 (valori calculate în prețuri 1992)², la 286 mld euro în perioada 2000-2006 și 308,2 mld euro în perioada 2007-2013.

³ Cu toate acestea, Tratatul crea *Fondul Social European* (FSE) și Banca Europeană de Investiții (BEI), fără a menționa însă, ca obiectiv esențial, promovarea coeziunii economice și sociale.

rîndul ei un mijloc de susținere a creșterii economice, competitivității, dezvoltării durabile și ocupării forței de muncă. În fapt, abia din 1986, după extinderea spre Sud (Grecia, Spania și Portugalia), Actul Unic European introduce conceptul de „*coeziune economică și socială*”⁴, obiectiv prioritar al Comunității menit să permită reducerea disparităților regionale. Pachetul Delors-1 prevedea o dublare a fondurilor structurale astfel încât în 1992 ele au ajuns să reprezinte 25% din bugetul comunitar.

Etapele ulterioare, atât ale procesului de integrare cât și de extindere, au menținut obiectivul coeziunii și au extins numărul fondurilor structurale. Mai întâi a fost creat Fondul de Coeziune cu scopul de a sprijini financiar Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda, țări cu un PIB/loc sub 90% din media comunitară, în special în cazul proiectelor legate de mediu și infrastructură. Nașterea FC a fost legată de realizarea UEM și mai puțin de rațiunile legate de politica regională. Fără a intra în detalii, merită totuși să amintim că negocierile între statele membre privind modul de alocare a resurselor financiare a generat multe dispute. Așa de pildă, guvernul german, sub presiunea landurilor, a fost de acord cu rabatul bugetar al Marii Britanii doar după ce a obținut ca cele cinci landuri estice să devină eligibile sub Obiectivul 1 (D.Allen in H.Wallace, 2005).

Aderarea din 1995, a Austriei, Suediei și Finlandei, fără să fi produs modificări semnificative, a dus însă atât la introducerea unui nou obiectiv, al șaselea, privind dezvoltarea regiunilor nordice slab populate cât și a unui nou fond structural, IFOP.

Adevărata piatră de încercare a politicii de coeziune o reprezintă în schimb extinderea spre Est. Al cincilea val al lărgirii, cu 10 + 2 țări, se particularizează nu doar prin amploarea sa⁵ (deși, în termeni relativi, în ceea ce privește populația de pildă, procesul este comparabil cu extinderile precedentele) cât mai ales prin faptul că a accentuat foarte mult disparitățile în cadrul Uniunii⁶.

Dezbaterile care au precedat elaborarea celui de al *treilea raport asupra coeziunii economice și sociale (Comisia, 2004)* au relevat existența a două mari categorii de probleme, pe de o parte - prioritățile de urmărit, și, pe de altă parte, mijloacele de realizare ale politicii de coeziune,:

- Ø În ceea ce privește *prioritățile*, a existat 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 au reprezentat-o însă regiunile aparținând actualelor state membre, care beneficiau de sprijin sub

⁴ Titlu XVII al Tratatului UE (Articolele 158 – 162), privind „*Coeziunea economică și socială*” reiterează faptul că una din prioritățile Comunității este aceea de a „reducе disparitățile între dezvoltarea diferitelor regiuni și rămânerea în urmă a celor mai puțin favorizate regiuni sau insule, inclusiv zonele rurale”.

⁵ În cazul extinderii spre est, toate statele candidate trebuiau să îndeplinească cerințe specifice, transpuse în capitole de negociere. La Summit-ul de la Copenhaga din iunie 1993 s-au definit în mod concret criteriile pentru extinderea ce avea să urmeze: toate statele admise trebuiau să dețină o democrație stabilă, să fie asigurată respectarea legii și capacitatea de adoptare a acquis-ului comunitar, să facă dovada unei economii de piață funcționale care să asigure îndeplinirea criteriilor de convergență de la Maastricht.

⁶ Cele zece state noi membre concentrează 15% din populația Uniunii Europene extinse și 19% din teritoriu. Cu titlu comparativ, populația țărilor din primul val al extinderii Uniunii Europene din 1973, (Marea Britanie, Danemarca și Irlanda) a reprezentat un sfert din populația Uniunii cu nouă membri, iar în ceea ce privește teritoriul, dimensiunea extinderilor precedente (1973, 1981, 1986 și 1995) a fost mai semnificativă raportat la talia Uniunii Europene din momentele respective.

Obiectivul 1, și care, în ciuda faptului că nu au realizat încă procesul de convergență economică, ar fi putut pierde sprijinul actual ca urmare a reducerii mediei PIB/loc. într-o Uniune lărgită (urmare a așa-numitului „*efect statistic*”). Ca atare, s-a impus necesitatea menținerii unui ajutor degresiv în favoarea acestor regiuni.

- Ø În legătură cu *mijloacele de realizare* ale CES, 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 era că actualul sistem, cu reguli foarte detaliate și fondat pe un model unic este inadecvat, din cauza nevoilor diferite existente de la o țară beneficiară la alta, a categoriilor de intervenții impuse, a resurselor disponibile etc. Lărgirea Uniunii va impune modificarea actualului sistem și întărirea capacității administrative a noilor state membre.

Ultimul val al extinderii UE a readus în discuție aspecte spinoase privind *utilitatea și eficiența fondurilor structurale* în atingerea obiectivelor convergenței economice. Din punct de vedere teoretic, utilizarea fondurilor comunitare are cel puțin două implicații majore, strâns interconectate: pe de o parte, *generează creștere economică substanțială* (“*growth boost*”), prin seama creșterii cererii de anumite bunuri și servicii legate de sectoarele beneficiare de investiții și, pe de altă parte, duce la *reducerea decalajelor* (*procesul de catch-up*), pe seama dezvoltării infrastructurii și a resurselor umane. Opiniile experților privind eficacitatea acestor instrumente, dar și a politicii de coeziune în ansamblul său, apar uneori extreme de contradictorii:

- pe de o parte, poate fi identificat grupul celor care consideră că rezultatele acestei politici sunt pozitive, de partea acestora plasându-se, nu întâmplător, Comisia. Într-unul din Rapoartele Comisiei de arăta că „Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune stimulează nu numai cererea prin creșterea veniturilor în regiunile asistate. Prin susținerea investițiilor în infrastructură și capital uman aceste fonduri susțin și creșterea competitivității și a productivității și astfel permit creșterea veniturilor pe termen lung” (Comisia Europeană 2004, p.XXI);
- pe de altă parte, anumite studii empirice au demonstrat că efectele politicii de coeziune a UE au fost, în cel mai bun caz, neutre. De cele mai multe ori însă, efectul a fost unul negativ și asta datorită distorsiunilor fiscale, birocrăției dar și a alocărilor sub-optimale. Unii autori, precum Boldrin și Canova (2001, 2003), pun sub semnul întrebării efectele pozitive, pe termen lung, ale politicii de coeziune arătând că „actuala politică de coeziune este inefficientă, bazându-se pe o teorie economică incorectă sau, în cel mai bun caz, inconsistentă, neclară, transformându-se într-o sursă de false stimulente și, în unele cazuri, de corupție”.

Nu este deci surprinzător faptul că opiniile Comisiei au intrat uneori în contradicție cu cele exprimate de alți autori (vezi D.Tarschys, 2003, Sapir Report, 2003, sau Kok Report, 2004). Raportul Sapir, de pildă, constata că aspecte precum flexibilitatea pieței muncii, promovarea cercetării, a tehnologiei informației, deși esențiale pentru creșterea competitivității, nu reprezintă și ținte declarate ale politicii de coeziune. Propunerea

făcută, și susținută de majoritatea țărilor net contribuitoare la bugetul UE, de „renaționalizare” a politicii structurale, respectiv de transfer a aspectelor regionale ale politicii de coeziune de la nivelul UE la nivelul statelor, nu a întrunit și susținerea Comisiei, care, dimpotrivă s-a arătat extrem de ostilă unor schimbări de această natură.

Noul cadru financiar comunitar (*Financial Perspective 2007-2013*) face o nouă clasificare a cheltuielilor din bugetul UE, principalele linii bugetare fiind acum *creșterea durabilă*, împărțită între competitivitate și coeziune și *resursele naturale*, împărțite la rândul lor între plăți agricole și alte resurse naturale. Fără posibilitatea de a mai face o comparație directă cu vechile bugete ale UE (în care operațiunile structurale puteau fi identificate în mod distinct), noul cadru financiar include cea mai mare parte a fostelor “operațiuni structurale” în capitolul coeziune al “creșterii durabile”.

Noile *Regulamente comunitare privind fondurile structurale* (publicate în iulie 2006⁷) aduc modificări semnificative în politica de coeziune a UE, atât la nivelul obiectivelor cât al managementului. Așa de pildă, actualele obiective 1, 2 și 3, precum și cele patru inițiative comunitare (Interreg III, Leader+, Equal și Urban II) vor fi reorganizate după 2007 în doar trei obiective: *convergență* (prin care sunt sprijinite regiunile rămase în urmă din punct de vedere economic), *competitivitate regională și ocupare a forței de muncă* (prin care se sprijină celelalte regiuni în vederea atingerii obiectivelor Lisabona) și *cooperare teritorială europeană* (prin care se urmărește o dezvoltare echilibrată a teritoriului comunitar, încurajarea cooperării și a schimbului de bune practici între regiunile UE). În plus, din cele cinci instrumente structurale actuale (FEDER; FSE; FEOGA-O; IFOP și FC) după 2007 vor rămâne numai trei, celelalte două instrumente fiind transferate către politicile aferente (agricultura și pescuitul). În plus, din dorința de simplificare a cadrului procedural, începând cu 2007, FC și se vor aplica aceleași reguli ca și FS, de la programarea multianuală, la procedurile de selecție, aprobare și monitorizare a proiectelor. România este eligibilă sub obiectivele *convergență* și *cooperare teritorială europeană* și va beneficia de toate cele trei fonduri.

Deși programarea, parteneriatul, adiționalitatea și concentrarea rămân în continuare principiile cheie ale politicii regionale, la nivelul programării fondurilor structurale apar modificări de substanță. Așa de pildă, deși se menține obligativitatea programării multianuale, dispăre obligația elaborării *Planului Național de Dezvoltare*, a Programelor Complement și se solicită numai elaborarea a două tipuri de documente programatice, de natură strategică (*Cadrul Național Strategic de Referință*) și operațională (*Planurile operaționale*). Chiar și la nivelul managementului fondurilor se introduc modificări. Astfel, sub obiectivul *Convergență*, se va crea o autoritate de audit (organism independent, însărcinat cu verificarea bunei funcționări a sistemelor de management și control), o autoritate de certificare (însărcinată cu certificarea declarațiilor de cheltuieli și a cererilor de plată, anterior transmiterii lor către Comisie) și va dispărea autoritatea de plată. Sub obiectivul cooperare teritorială europeană vor fi create o autoritate de

⁷ Regulation (EC) no. 1080/2006 of the European Parliament and the Council on the ERDF, Regulation (EC) no. 1081/2006 of the European Parliament and the Council on the ESF, Regulation (EC) no. 1082/2006 of the European Parliament and the Council on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), Regulation (EC) no. 1083/2006 privind prevederi generale ale FEDER, FSE, FC, Regulation (EC) no. 1084/2006 privind FC, Regulation (EC) no. 1085/2006 privind Instrumentul de Asistență pentru Pre-aderare

certificare, o autoritate unică de control și un grup de controlori financiari (format din câte un controlor numit de fiecare stat membru, cu rolul de a sprijini autoritatea de control).

Diferențele majore între *Planul Național de Dezvoltare* (PND) și *Cadrul Strategic Național de Referință* (CNSR):

- § În ceea ce privește **conținutul strategic**, CNSR nu tratează aspectele de dezvoltare rurală și pescuit aferente Priorității 5 a PND, acestea fiind incluse în Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală (Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală);
- § Din punct de vedere al **finanțării**, CNSR este **susținut exclusiv din Fondurile Structurale și de Coeziune și din cofinanțarea națională aferentă**, în timp ce PND includea și alte finanțări (fonduri europene de dezvoltare rurală, etc.).

Tratatul Constituțional (TC), deși fără mari șanse de a mai fi adoptat în actual sa structură, oferă o imagine a ceea ce urma a reprezenta și în viitor coeziunea, la nivelul UE. Ca element de noutate, merită amintit ca, pentru prima dată într-un tratat comunitar, apare menționat în mod specific conceptul de *coeziune teritorială*. Astfel, Art.1-3 alineatul (3) din TC face trimitere la „promovarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, precum și a solidarității între statele membre” (vreme ce toate mențiunile anterioare din tratate se refereau numai la „*coeziunea economică și socială*”.

Pe termen scurt și mediu, întrebarea care se ridică este dacă vor avea sau nu noile state membre abilitatea de a beneficia cu adevărat de oportunitățile oferite de politica de coeziune a UE ? Fără doar și poate, noii veniți au în față cel puțin două provocări considerabile. Prima ar fi legată de posibilitatea, pe care nu au mai avut-o până acum, de a influența designul actual și viitor al politicii regionale, în funcție de interesele lor naționale dar și de forța și abilitatea pe care o vor manifesta pe parcursul procesului decizional. A doua provocare vizează capacitatea administrativ-instituțională încă insuficientă, ceea ce va influența capacitatea de absorbție a fiecărui nou stat membru. Experiențele acumulate de NSM în perioada de pre-aderare au demonstrat că absorbția fondurilor comunitare necesită existența unei structuri administrative eficiente, a unui cadru legislativ coerent, a unei bune coordonări inter-ministeriale și inter-instituționale dar și a unui management eficient, trecând prin toate fazele specifice, de la programare, la implementare, monitorizare și evaluare. În cazul României, lipsa reperelor strategice, slăbiciunile capacității administrative și bugetul limitat disponibil pentru co-finanțare au alimentat principalele temeri ale autorităților locale în accesarea fondurilor comunitare.

Dincolo însă de dezbaterile privind capacitatea efectivă de absorbție și, respectiv, de utilizare corectă și eficientă a fondurilor comunitare, perspectiva reală a unei reforme instituționale efective și eficiente la nivelul întregii societăți apare ca fiind extrem de valoroasă. UE oferă nu numai asistență economică, ci și un cadru de referință, structuri instituționale și exemple de bune practici și determină statele membre să acționeze în direcția asigurării unei bune cooperări inter-instituționale, a unui parteneriat real (atât între actorii publici, cât și între cei publici și cei privați), precum și a unei gestiuni transparente, corecte și eficiente a fondurilor publice (comunitare și/sau naționale).