

**PROIECTUL PHARE RO 9907-02-01
STUDII DE IMPACT PRIVIND PRE-ADERAREA**

STUDIUL NR. 9

**IMPACTUL POLITICII DE COEZIUNE SOCIALA ASUPRA
DEZVOLTARII ECONOMICO-SOCIALE LA NIVEL REGIONAL ÎN
ROMÂNIA**

Raport final

Coordonator:

GABRIEL PASCARIU

Autori:

MANUELA STANCULESCU

DORIN JULA

MIHAELA LUTAS

Sub îndrumarea d-nei:

EDITH LHOMEI (Franta)

Iunie 2002

Beneficiar: ECO III SPRL si Institutul European din România

MULTUMIRI

Acest raport reprezinta eforturile si realizările comune ale întregii echipe, care a beneficiat de sprijinul permanent al coordonatorului general al studiilor de impact privind pre-aderarea, dl. Conor Kearney si al reprezentantului Institutului European din Romania, dl. Cristian Badiu. Raportul nar fi putut fi întocmit fara contributia participantilor în cadrul întâlnirilor "grupului de interes": dl. Alexandru Antal - Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei, Dl. Petru Blanariu - Agentia Nationala a Ocuparii Fortei de Munca, dl. Razvan Florin Bosoanca- Agentia SAPARD, d-na. Monica Caras de la Ministerul Apelor si Protectiei Mediului, dl. Ioan Chesa- Camera de Comert a României, d-na Daniela Luminita Constantin - Academia de Stiinte Sociale, **Prof. Dr. ing. Virgil Ioanid**, d-na. Mihaela Enache si d-na. Elena Mocanu - Ministerul Integrarii Europene, dl. Dan Paduraru – Institutul de Cercetari privind Ingineria Mediului, Dl. Petrea Tamasanu- Institutul National de Statistica. Multumiri deosebite se cuvin reprezentantilor Ministerului Dezvoltarii si Prognozei, pentru contributia semnificativa în cadrul întâlnirilor "grupului de interes" (si nu numai): d-na. Narciza Nica, dl. Gabriel Friptu, d-na. Carmen Necsescu, dl. Sorin Nistor, dl. Adrian Popescu, dl. Alexandru Folescu si dl. Sever Voicescu. De o importanta deosebita au fost contributiile d-nei Daniela Gheorghe, secretar de stat in Ministerul Finantelor Publice, d-lui Richard Harding, coordonator national al programelor de "Twinning", d-lui Victor Platon de la Institutul National de Economie si d-nei Valeria Valeri, consultant de pre-aderare pentru Regiunea de Dezvoltare Sud-vest Oltenia, care au oferit un sprijin substantial echipei de elaboratori. La ultima întâlnire cu "grupul de interes" am primit contributi valoroase si utile de la dl. Jean Francois Feldman, reprezentantul ECO /IKESOL si de la dl. Florin Colceag de la Centrul pentru Studii Complexe. Deosebit de importanta în activitatea desfasurata a fost cooperarea permanenta cu d-na Gabriela Dragan, coordonator al Studiului de Impact nr.8. Calde multumiri d-lui Dan Nicula, director al ADR Bucuresti-Ilfov si d-lui Claudiu Cosier, director al ADR Nord-Vest, pentru contributia directa adusa la clarificarea unor aspecte concrete legate de problema studiata. Dl. Anton Radulescu a asigurat redactarea si grafica hartilor si d-na Ursula Calin a efectuat transcrierea interviurilor.

ACRONIME UTILIZATE ÎN CADRUL RAPORTULUI

AI	Agentie de implementare
AND	Agentia Nationala a Drumurilor
ANDR	Agentia Nationala de Dezvoltare Regionala
ANOFM	Agentia Nationala de Ocupare a Fortei de Munca
APL	Administratia publica locala
ADR	Agentia de Dezvoltare Regionala
AT	Asistenta tehnica
BEI	Banca Europeana de Investitii
CDR	Consiliul de Dezvoltare Regionala
CE	Comisia Europeana
CEE	Central si est europene (tarile)
CF	Fondul de coeziune
CNA	Coordonatorul national al asistentei
CNDR	Consiliul National de Dezvoltare Regionala
CSC	Cadru de sprijin comunitar
DCE	Delegatia Comisiei Europene la Bucuresti
DUP	Document unic de programare
FEDR	Fondul european de dezvoltare regionala
FEOGA	Fondul european de orientare si garantare pentru agricultura.
FN	Fond National
FNDR	Fondul National de Dezvoltare Regionala
FS	Fonduri structurale
FSE	Fondul social european
GR	Guvernul României
HG	Hotarâre de Guvern
IFOP	Instrumentul financiar pentru orientare în domeniul pescuitului
IMM	Întreprinderi mici si mijlocii
ISPA	Instrument pentru politici structurale de pre-aderare
MAAP	Ministerul Agriculturii, Alimentatiei si Padurilor
MAP	Ministerul Administratiei Publice
MAPM	Ministerul Apelor si Protectiei Mediului
MDP	Ministerul Dezvoltarii si Prognozei

MEC	Ministerul Educatiei si Cercetarii
MF	Memorandum de finantare
MFP	Ministerul Finantelor Publice
MI	Memorandum de înțelegere
MIE	Ministerul Integrarii Europene
MIMMC	Ministerul Întreprinderilor Mici si Mijlocii si al Cooperatiei
MLPTL	Ministerul Lucrarilor Publice, Transporturilor si Locuintei
MMSS	Ministerul Muncii si Solidaritatii Sociale
NUTS	Nomenclatorul unitatilor teritoriale statistice
ONG	Organizatii Non-Guvernamentale
OPCP	Oficiul de plati si contractare Phare
OU	Ordonanta de urgenta (emisa de Guvernul României)
PAC	Politica agricola comuna
PDR	Planul de dezvoltare regionala
PHARE	Asistenta pentru restructurare economica pentru Polonia si Ungaria
PIB	Produs intern brut
PND	Planul national de dezvoltare
PO	Program operational
PSP	Program special de pregatire
RAP	Responsabil de autorizare a programelor
RICOP	Programul de Restructurare a Întreprinderilor si Conversie a Fortei de Munca
RNAF	Responsabil national cu autorizarea finantarii
RP	Responsabil de program
SAPARD	Programul special de actiune de ajutor în procesul de pre-aderare pentru agricultura si dezvoltare rurala
SDI	Sistem descentralizat de implementare (Decentralised Implementation System)
TSOP	Puncte tari, puncte slabe, oportunitati si amenintari
UE	Uniunea Europeana

GLOSARUL PRINCIPALILOR TERMENI UTILIZATI ÎN RAPORT¹

Acordurile Europene: denumire a acordurilor de asociere dintre UE și TCEE începând din 1991. Obiectivul acestora este de a susține participarea statelor în tranziție la procesul de integrare politică, economică și comercială. Un astfel de acord cu România a intrat în vigoare la data de 1 februarie 1994.

Acquis comunitar: totalitatea obligațiilor Comunității Europene și cadrul sau instituțional, inclusiv conținutul, principiile și obiectivele politice ale Tratatelor fundamentale (Paris, Roma, Maastricht), legislația rezultată din aplicarea acestor tratate și jurisprudența Curții de Justiție, declarațiile adoptate și rezoluțiile precum și acordurile internaționale semnate de Uniunea Europeană cu alte țări și acordurile semnate de către statele membre în legătură cu activitățile comunitare.

Agenda 2000: documentul emis de Comisia Europeană în 1997, cu privire la strategia detaliată a consolidării și extinderii Uniunii Europene la începutul secolului al XXI-lea (2000-2006), cuprinzând și poziția UE în legătură cu cererea României pentru integrare.

Agentia Nationala de Dezvoltare Regionala: organism guvernamental, cu statut juridic și organism executiv al CNDR cu rolul de a promova și coordona politica de dezvoltare regională în România (Legea 151/1998) între 1999 și 2000; funcțiile ANDR au fost preluate de un departament specializat din cadrul MDP înființat în ianuarie 2001.

Agentie de Dezvoltare Regionala: (1) orice organizație îndeplinind o misiune în interesul comun sau general al unui teritoriu (EURADA); (2) în România, organizație non-guvernamentală, non-profit, de utilitate publică, cu statut juridic, acționând în sfera specifică a dezvoltării regionale (Legea 151/1998).

Agentie de implementare: o autoritate de implementare în cadrul administrației naționale responsabilă de organizarea licitațiilor, contractarea, acordarea plăților și implementarea tehnică a proiectelor de Sustinere a Investițiilor și eventual a altor proiecte specificate.

Autoritate de plati: autoritatea din statele membre ale UE sau din statele asociate, responsabilă cu cheltuielile și furnizarea fondurilor cerute din fondurile alocate de către UE; fondurile sunt primite de această autoritate care este responsabilă de distribuția lor către beneficiarii programelor.

¹Surse:

- i. DA TA R /La documentation française – 2001, Les fonds structurels européens, ouvrage coordonné par Marc Challéat, Paris;
- ii. EU document - 1998, New PHARE Guidance for DIS;
- iii. EC, Council Regulations 1260, 1257, 1263, 1783, 1784, 1264, 1265, 1266 and 1267 /1999;
- iv. Weidenfeld, W., Wessels, W., - 1997, "L'Europe de A à Z (Guide de l'intégration européenne)", Institut für Europäische Politik;
- v. Legea 151 /1998 privitoare la dezvoltarea regională în România;
- vi. MI încheiat de UE și GR cu privire la stabilirea unui Fond Național, septembrie 1998.

Autoritatea de management autoritate responsabila de eficienta si managementul adecvat al implementarii unui program (DUP), de pregatirea a PC (Programul Complementar), de selectie si evaluare, în special de evaluarea intermediara.

Comitet de monitorizare: comitet stabilit de statul membru, în acord cu autoritatea de management, dupa consultarea partenerilor sociali, având scopul de a superviza fiecare CSC sau DUP precum si fiecare PO.

Conventia de înfratire: document legal semnat de tara candidata si de un stat membru, prin care ambele parti se angajeaza sa obtina rezultatele stabilite prin implementarea unui program de lucru detaliat.

CSC (Cadru de Sprijin Comunitar): document orientativ major, pentru suportul financiar si tehnic comunitar, care este acordat în vederea implementarii strategiilor de dezvoltare pentru unitati teritoriale mari. CSC este emis pentru zonele cuprinse în Obiectivul 1 si este negociat între statele membre si Comisie pe baza Planului National de Dezvoltare. CSC este urmat de PO (programele operationale). CSC poate fi elaborat si pentru zone Obiectiv 2 si 3.

DUP (Documentul Unic de Programare) document cadru stabilind conditiile generale pentru implementarea unui obiectiv prioritar în teritorii relativ restrânse. Poate fi emis pentru regiuni încadrate în Obiectivul 1, daca acestea nu sunt prea extinse, si alocatia este mai mica sau nu depaseste substantial valoarea de 1 mlrd. EURO precum si pentru regiuni Obiectiv 2 sau 3 si regiuni ISOP în afara Obiectivului 1. Documentul contine acelasi tip de informati ca si în CSC. DUP este de asemenea elaborat pentru IC.

EUROSTAT: biroul central pentru statistic al UE.

Evaluarea ex-ante: procesul interactiv care ofera opinii si recomandari din partea expertilor din exteriorul grupului de planificare vis-à-vis de aspecte ale politicilor si programelor; acest tip de evaluare include analiza rezultatelor evaluarilor anterioare, analiza punctelor tari si a verigilor slabe precum si aprecierea potentialului statului, regiunii sau sectorului care prezinta interes, a consistentei rationale si generale a strategiei, o cuantificare a obiectivelor, o evaluare a impactului socio-economic anticipat si justificarea politicii si a resurselor financiare alocate si a calitatii aranjamentelor de implementare si monitorizare.

Evaluarea ex-post evaluarea statelor membre si a autoritatilor implicate în implementarea CSC sau a DUP (Documentului Unic de Programare), realizata de CE cu referire la modul în care au fost utilizate resursele, la impactul si eficienta asistentei tehnice.

Fond de dezvoltare regionala: instrument financiar pentru sustinerea activitatii ADR-urilor si a programelor de dezvoltare la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare (legea 151 /1998).

Fondul de Coeziune : instrument financiar al politicilor structurale ale UE creat în 1993, pentru cele mai puțin dezvoltate patru țări membre ale UE (Grecia, Irlanda, Portugalia și Spania) și administrat de DG XVI (Regio) asigurând co-finanțarea directă a proiectelor de infrastructură, pentru coridoarele majore de transport și pentru mediu.

Fondul European de Dezvoltare Regională: instrument financiar al Fondurilor Structurale, creat în 1975, în special pentru susținerea investițiilor productive, investițiilor în infrastructură (pentru transporturi, telecomunicații, energie, ocuparea forței de muncă), pentru dezvoltarea locală și a IMM-urilor.

Fondul European de Garantare și Orientare pentru Agricultură: instrument financiar al fondurilor structurale, creat în 1964, în special cu scopul de a susține acțiunile în favoarea fermierilor și a actorilor rurali în general; acesta are două secțiuni: cea de garantare, care nu este un fond structural, ci un instrument financiar al PAC (Politicii Agricole Comune) și secțiunea de orientare, un fond structural care susține acțiunile în zonele montane și în alte arii defavorizate, susținerea tinerilor fermieri, organizarea de asociații rurale și asigurarea eficienței structurale a asociațiilor agricole, infrastructura rurală, investiții în zone rurale sau măsuri pentru protecția valorilor rurale, reabilitarea satelor etc.

Fondul National de Dezvoltare Regională: instrument financiar pentru finanțarea programelor de dezvoltare regională în România (Legea 151/1998).

Fondul National: entitate națională de trezorerie din cadrul Ministerului de Finanțe prin care fondurile primite de la UE sunt canalizate spre beneficiarii interni.

Fondul Social European: cel dintâi instrument financiar al Fondurilor Structurale, creat din 1957, prin Tratatul de la Roma; este instrumentul financiar al Strategiei Europene de ocupare a forței de muncă și intervine în co-finanțarea acțiunilor pentru crearea de locuri de muncă, integrarea somerilor de lungă durată și a categoriilor sociale expuse excluderii de pe piața muncii, promovarea șanselor egale de acces la muncă, reconversia și îmbunătățirea pregătirii educaționale și profesionale.

Fondurile Structurale (FS): instrumente financiare ale politicilor structurale ale UE (cele mai importante FS sunt FEDR, FSE, FEOGA și ISOP).

Inițiativele comunitare (IC): programe specifice la nivel comunitar, având ca obiectiv dezvoltarea politicilor inovatoare axate pe probleme structurale particulare. IC sunt utilizate în completarea acțiunilor Fondurilor Structurale. În timpul perioadei anterioare de planificare (1994-1999), CE a stabilit 15 astfel de programe, însă pentru perioada curentă de planificare (2000-2006), numărul acestora a fost redus la 4. Cel mai important dintre programele actuale de tipul IC, INTERREG III, este destinat cooperării trans-frontaliere, trans-naționale și interregionale.

Instrumentul Financiar pentru Orientare în domeniul Pescuitului: instrument financiar al Fondurilor Structurale, creat în 1993, pentru sprijinul în special al sectorului piscicol, al acvacaturii, al industriei de prelucrare, promovare și comercializare a produselor marine, al modernizării flotelor de pescuit, al dezvoltării pescăriilor și al protecției anumitor zone maritime.

ISPA (Instrumentul Structural de Pre-Aderare): instrument financiar utilizat în vederea pregătirii administrațiilor publice din țările aflate în cadrul procesului de pre-aderare (beneficiare) în domeniul coeziunii economice și sociale cu privire la politicile de transport și mediu.

Înfratire: inițiativa a CE de a acorda asistență țărilor candidate în vederea dobândirii capacității independente de a adopta, implementa și aplica în întregime "acquis-ul" în conformitate cu Agenda 2000, înaintea integrării în UE. "Înfratirea" poate fi aplicată în toate sectoarele acquis-ului comunitar, în sens restrâns și în sens larg, cu condiția să fie localizat în sector public.

Memorandum Financiar: acord financiar legal între CE și o țară asistată la nivel guvernamental și ministerial, stabilind tranșa anuală alocată prin Phare sau prin alte instrumente de pre-aderare.

NUTS (Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice) sistem standardizat pentru statistica regională, organizat pe șase nivele teritoriale; NUTS II este nivelul statistic acceptat pentru dezvoltarea regională.

OPCP (Oficiul de plăți și contractare Phare)²: un organism de implementare al SDI în cadrul administrației naționale, responsabil cu licitațiile, contractările și plățile pentru proiectele de construcție instituțională și pentru alte proiecte concret specificate. Implementarea tehnică pentru aceste proiecte este asigurată de RP (responsabilul de program).

PC (Programul complementar): document emis pe baza unui DUP, urmărind stabilirea direcțiilor prioritare în procesul de implementare a strategiei și conținând măsurile detaliate pentru implementarea priorităților stabilite.

PHARE (Asistența pentru restructurare economică pentru Polonia și Ungaria): instrument al UE pentru procesul de pre-aderare, stabilit în 1989 pentru susținerea procesului de tranziție în Polonia și Ungaria, iar ulterior extins și pentru alte state din CEE, în vederea pregătirii lor pentru aderare. Sprijinul financiar nerambursabil concentrat inițial pe AT (asistență tehnică) a fost ulterior extins și pentru siguranța nucleară și pentru dezvoltarea infrastructurii.

PO (Programele Operaționale): documente aprobate de Comisie pentru implementarea unui CSC.

²HG nr. 1011 /09.12.1999 publicată în M. Of. nr. 631 din 24.12.1999.

Principii: elemente sau idei de baza pentru teoria economica; în cazul fondurilor structurale exista o serie de principii orientative care reglementeaza alocarile UE catre statele sale membre; principiile orientative majore sunt: aditionalitatea, concentrarea, parteneriatul si programarea.

PSP (Programul special de pregatire): un program special urmarind pregatirea elaborarii de politici de dezvoltare regionala în tarile în curs de aderare.

Regiunile de dezvoltare: (1) orice teritoriu reprezentând o unitate geografica sau un grup similar de zone omogene unde populatia are caracteristici comune si doreste conservarea specificitatii sale, dezvoltata pentru a stimula procesul cultural, social si economic (Charta Comunitara a regionalizarii); (2) în România, unitati non-administrative, fara statut juridic, create pe baza de libera asociatie a judetelor, cu acordul consiliilor locale, reprezentând cadrul de implementare si evaluare pentru politica de dezvoltare regionala din România (Legea 151/1998).

SAPARD (Programul special de actiune pentru ajutor în procesul de pre-aderare în domeniul agriculturii si al dezvoltarii rurale): instrument financiar de pre-aderare urmarind pregatirea structurilor administrative ale tarilor candidate, în vederea administrarii FEOGA pentru agricultura si dezvoltare rurala.

SDI (Sistemul Descentralizat de Implementare): sistem de implementare al programului Phare în cadrul caruia o parte din management si dintre responsabilitati au fost transferate în sarcina tarii partenere, în timp ce Comisia pastreaza responsabilitatea finala în concordanta cu tratatele UE.

TSOP (puncte tari, puncte slabe, oportunitati si amenintari): tehnica utilizata pentru analiza si evaluarea punctelor tari si slabe dintr-o regiune si a oportunitatilor si amenintarilor din exteriorul regiunii respective; evaluarea trebuie sa evidentieze competitivitatea regiunii si daca strategia sa de dezvoltare poate creste performanta economica a regiunii respective pe termen lung.

CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	11
1.1 SITUATIA PREZENTA SI TENDINTE RECENTE ÎN DEZVOLTAREA REGIONALA DIN ROMÂNIA.....	12
1.2 IMPLICATII ALE POLITICII DE COEZIUNE SOCIALA A UNIUNII EUROPENE PENTRU ROMÂNIA.....	14
1.3 LISTA RECOMANDARILOR.....	16
2. TENDINTE RECENTE ÎN ROMÂNIA.....	19
2.1 PRIVIRE GENERALA	19
2.1.1. Tendinte economico-sociale	21
2.1.2. Disparitati economico-sociale în România	25
2.2 POLITICI SI INSTRUMENTE DE DEZVOLTARE REGIONALA ÎN ROMÂNIA	32
2.2.1. Aspecte legislative si institutionale	35
2.2.2. Proceduri de finantare si implementare.....	41
2.2.3. Procesul de programare	44
2.2.4. Planul national de dezvoltare	47
3. ASPECTE RELEVANTE ALE POLITICII DE COEZIUNE SOCIALA ÎN UE.....	49
3.1 POLITICI EUROPENE – PRINCIPALELE EVOLUTII.....	50
3.2 INSTRUMENTELE STRUCTURALE.....	52
3.3 IMPACTUL EXTINDERII ASUPRA POLITICII DE COEZIUNE SOCIALA	55
3.3.1. Noile realitati ale Uniunii Europene extinse	57
3.3.2. O perioada de "tranzitie": 2004 – 2006	58
3.3.3. Solidaritatea Europeana pusa la încercare	61
4. IMPACTUL INTEGRARII ASUPRA DEZVOLTARII ECONOMICE SI SOCIALE REGIONALE A ROMÂNIEI.....	63
4.1 ASPECTE GENERALE.....	63
4.2 ASPECTE IMPLICATE DE POLITICA DE COEZIUNE.....	68
4.3 RECOMANDARI.....	71

LISTA TABELELOR

Tabel nr. 1: Date privind tarile candidate (ierarhizate dupa PIB /capita)	25
Tabel nr. 2: Disparitati interregionale în UE si în tari CEE (exemple).....	30
Tabel nr. 3: Evolutia politicii regionale si de coeziune între 1998 si 2001 în România ...	33
Tabel nr. 4: Regiunile de Dezvoltare si localizarea ADR-urilor.....	38
Tabel nr. 5: Alocarea fondurilor pentru perioada 2001-2004 (mil. EURO).....	45
Tabel nr. 6: Principalele componente ale programului RICOP	46
Tabel nr. 7: Principalele componente ale Programului Phare 1998 pentru Coeziune Economica si Sociala.....	64

LISTA FIGURILOR

Figura nr. 1: Rata anuala de crestere a PIB (%)	22
Figura nr. 2: Evolutia ratei migratiei interne între 1991 si 1999	23
Figura nr. 3: Evolutia PIB-ului regional în România în % (România = 100).....	28
Figura nr. 4: Schema de management a Fondurilor de Pre -aderare în prezent.....	42
Figura nr. 5: PIB /locuitor în UE si în tarile candidate în anul 2000 (UE = 100).....	58

1. INTRODUCERE

Prezentul raport reprezintă unul din cele 14 studii de impact ale pre-aderării, elaborate pentru IER (Institutul European din România), în calitate de autoritate de implementare și beneficiar, în perioada noiembrie 2001 - mai 2002. În cadrul obiectivului mai larg "de a ajuta România în accelerarea pregătirilor pentru accesul în Uniunea Europeană prin întărirea capacității instituționale și administrative în adoptarea <acquis-ului comunitar> și pentru a-și ajusta politicile și luarea deciziilor la standardele europene", prezentul raport se concentrează asupra problemelor legate de politica de coeziune și dezvoltarea regională. Dezvoltarea regională și coordonarea acesteia cu instrumentele structurale reprezintă principalele aspecte continuate în capitolul 21 de negociere, capitol deschis în martie 2002.

Principalele obiective ale raportului au fost: analiza disparităților socio-economice actuale, la nivel intra și inter regional în România, analiza structurii instituționale existente și a capacității de a utiliza instrumentele de pre-aderare ale UE, analiza politicilor de dezvoltare regională și a instrumentelor implementate în prezent, evaluarea tendințelor probabile de evoluție ale politicii regionale a UE anterior extinderii și recomandări privind politicile, strategiile și aranjamentele instituționale.

În scopul atingerii acestor obiective, pe durata elaborării acestui raport au fost derulate o serie de activități: culegere de date, analize statistice, întâlniri periodice cu reprezentanții "grupului de interes"³, întâlniri bilaterale și interviuri realizate de către membrii echipei cu reprezentanții autorităților centrale și regionale implicate în dezvoltare regională. În timpul elaborării acestui raport a avut loc o comunicare continuă cu reprezentanții echipei care au elaborat studiul no. 8 privitor la "compatibilitatea între regimul zonelor speciale de dezvoltare din România și politica ajutorului de stat în UE"

Raportul este structurat în trei capitole importante (în afara celui introductiv) și un număr de anexe. Primul capitol se referă la tendințele majore în domeniul dezvoltării regionale și al politicii regionale în România. Capitolul include, într-o primă parte, o privire generală asupra evoluției economico-sociale a ultimului deceniu precum și tipul și dimensiunile principalelor disparități regionale manifestate în prezent. Cea de-a doua parte a acestui capitol abordează în profunzime principalele aspecte legate de politica regională în România: legislație, cadru instituțional, programare și elaborarea PND (Planul național de dezvoltare).

În cadrul celui de-al doilea capitol al raportului sunt abordate problemele relevante ale politicii de coeziune în UE și sunt prezentate în detaliu Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune. Sunt de asemenea prezentate principalele criterii de alocare a instrumentelor structurale alături de puncte de vedere alternative asupra evoluției și schimbărilor prognozate după încheierea perioadei curente de programare 2000-2006.

Ultimul capitol al raportului descrie impactul major asupra dezvoltării regionale în momentul în care România va avea acces la Fondurile Structurale. O serie de recomandări vizează aspectele legislative și instituționale, resursele umane și financiare necesare în scopul întăririi relațiilor parteneriale și a creșterii comunicării între toți actorii (sociali și economici) implicați.

³ Grup format din reprezentanți ai ministerelor interesate și specialiști din cercetare și alte instituții academice, cu preocupări în domeniul dezvoltării regionale și politicii de coeziune precum și consultanți străini.

Anexele includ o serie de analize de detaliu a tendintelor sociale si economice din România, o trecere în revista a principalelor aspect din cadrul PND, un studiu de caz privind procesul de descentralizare în Franta, tabele si valori comparative pentru regiunile din România si tarile candidate, un sumar al documentului de pozitie legat de capitolul 21 de negociere si un numar de harti si grafice.

1.1 SITUATIA PREZENTA SI TENDINTE RECENTE ÎN DEZVOLTAREA REGIONALA DIN ROMÂNIA

O trecere în revista a situatiei din România din perspectiva dezvoltarii regionale a scos în evidenta o serie de aspecte care conduc la concluzia ca, în domeniul politicii de dezvoltare regionala s-au înregistrat o serie de progrese în ultimii trei-patru ani, dar mai sunt înca multe de facut pentru atingerea cerintelor legislative si institutionale ale politicii de coeziune din UE.

În primul rând trebuie mentionat faptul ca în România este în vigoare un sistem functional de implementare a politicii regionale atât la nivel central cât si regional. Sistemul s-a dezvoltat începând cu 1997-1998 si se bazeaza pe un cadru legal special cu privire la organismele centrale si regionale cu atributii si responsabilitati în domeniu, stabilite pe baza unor acte normative precum si pe un corp de experti la nivel central si regional. În ciuda acestui fapt, cu toate ca este functional, sistemul nu este în întregime pregatit pentru a prelua si implementa în mod eficient instrumentele structurale. Analiza a scos la iveala un numar de puncte "slabe" si deficiente care trebuie corectate sau completate:

- ?? cadrul legislativ trebuie completat, pentru a stabili atributii si responsabilitati mai precise institutiilor implicate în politica regionala;
- ?? cu toate ca unele din viitoarele institutii responsabile cu FS si cu FC sunt cunoscute sau preconizate, nu exista un calendar precis legat de crearea unor noi structuri sau îmbunatatirea celor existente,
- ?? e nevoie de o mai buna corelare între diferitele legi care reglementeaza aspectele administrative, finantarea si procedurile legate de utilizarea fondurilor publice în scopul crearii unui cadru coerent al politicii de coeziune;
- ?? organismele regionale nu sunt suficient de puternice încât sa poata face fata nici în prezent dar mai ales în viitor tuturor atributiunilor conferite prin lege; se pare ca ele au nevoie de mai mult sprijin si expertiza din partea organismelor centrale;
- ?? pe de alta parte resursele sistemului prezent nu au fost în întregime utilizate si nu a fost facuta o evaluare completa a acestuia pâna în prezent; în ciuda acestui fapt, au avut loc unele schimbari si încercari de schimbare a sistemului în ultimii trei ani;

De fapt, prima abordare integrata la nivel national, având drept scop un set de actiuni planificate în domeniul politicii regionale s-a realizat în decembrie 2001, cu ocazia înaintarii documentului de pozitie asupra capitolului 21, de catre Guvernul României, Comisiei Europene. Totusi, documentul de pozitie trebuie completat din punct de vedere al legislatiei precum si prin specificarea unor actiuni precise legate de constructia institutionala. Ca urmare, PNAR 2002 trebuie completat iar agenda ministerelor direct implicate trebuie revizuita pe termen scurt si mediu.

În al doilea rând, analiza a scos la iveală, fapt ce a reieșit și din discuțiile purtate cu factori responsabili ai unor instituții centrale sau regionale, un cadru conceptual slab dezvoltat cu privire la politica de dezvoltare regională și de coeziunea economică și socială. De fapt, nu există în prezent un concept național cu privire la modul în care trebuie abordată coeziunea și care ar fi rolul politicii regionale în acest context. Nu au loc dezbateri la nivel academic sau politic pe această temă, dar au fost luate în calcul o serie de opțiuni în faza de implementare a acesteia.

Una din cerințele de bază în scopul construirii unei politici de dezvoltare regională consistente și a realizării coeziunii economice și sociale este aceea a unei evaluări foarte detaliate și științific realizate a disparităților economice și sociale la nivel teritorial. Cercetarea a arătat că:

- ?? nu a existat o analiză serioasă a disparităților regionale în România după 1997 și totuși crește în intensitate opinia oficială conform căreia disparitățile sunt mici și nesemnificative (cel puțin atunci când se face comparația cu cele din țările UE);
- ?? nu se acordă suficientă atenție disparităților extrem de mari care există între zonele urbane și cele rurale și în cadrul zonelor urbane⁴, demonstrate prin numeroase studii, care pot fi o trăsătură specifică a României în raport cu țările membre ale UE sau central și est europene;
- ?? nu s-a acordat suficientă atenție sărăciei din mediul rural, cu toate că și aceasta a fost demonstrată prin numeroase studii și este considerată în prezent ca fiind o problemă de importanță națională;
- ?? nu există un grup semnificativ de indicatori agregati utilizați de către un organism oficial la nivel central și /sau regional, care să permită evaluarea disparităților la nivel regional și intra regional

De fapt, cercetarea a scos la iveală faptul că, în conformitate cu majoritatea opiniilor exprimate de către participanții la întâlniri și interviuri, nu există aproape de loc comunicare între organismele administrative și politice și asociațiile profesionale, experți, mediul academic și mass-media, în scopul facilitării înțelegerii mai bune a situației prezente și găsirii de soluții pentru viitor. Există de asemenea foarte puține informații legate de progresele înregistrate și de politicile adoptate de celelalte state candidate.

În al treilea rând, pe parcursul elaborării raportului a apărut clar faptul că un aspect major legat de realizarea coeziunii sociale și economice și a unei politici regionale eficiente, îl reprezintă rolul structurilor regionale. Dezbaterile în cadrul "grupului de interes" și nu numai s-au concentrat în jurul aspectelor legate de regionalizare, deconcentrare și descentralizare precum și de statutul regiunilor și al organismelor regionale. Cu toate că problematica legată de statutul administrativ al regiunilor și de instituțiile aferente acestora nu a reprezentat integral subiectul acestui raport, el a fost relevant pentru conținutul acestuia. Din aceste considerente au fost prezentate exemple legate de Franța, Portugalia și Grecia și de procesul de deconcentrare pe care aceste țări l-au cunoscut sau îl cunosc în prezent.

⁴ În acest sens ar trebui acordată o mai mare atenție studiilor cu privire la sărăcie existentă și studiilor concentrate pe regiuni pilot, cum ar fi cele patru studii pilot realizate în 1998 pentru județele Alba, Dolj, Teleorman și Vaslui (vezi referințele bibliografice).

În al patrulea rând, cercetarile axate pe procesul de programare au scos la iveala, pe lângă o serie de realizari evidente, și o serie de puncte slabe în special legate de modul în care s-a întocmit PND, sursele de finanțare ale acestuia și etapa de implementare. Analiza PND a pornit de la premiza că acesta se va afla la baza CSC și va corespunde cerințelor acestui tip de document. Cu toate că în prezent el este structurat ca un suport pentru alocarea fondurilor de pre-aderare, el nu corespunde din punctul de vedere al structurii, aranjamentelor instituționale și a programării financiare cu cerințele CE. De asemenea el nu corespunde încă cerințelor cu privire la parteneriat și coerența internă.

În al cincilea rând au fost identificate pe parcursul cercetării un număr de aspecte concrete, reprezentând puncte slabe importante, legate de procesul de implementare a politicii regionale. Dintre acestea cele mai importante sunt:

- ?? o slabă activitate de formare a personalului din instituțiile centrale și regionale implicate, dar și a reprezentanților aleși ai colectivităților locale (membrii CDR);
- ?? lipsa unei bune corelări și integrări a instrumentelor de planificare spațială cu cele de dezvoltare regională;
- ?? un nivel scăzut de corelare și integrare a zonelor speciale asistate (zone defavorizate, zone economice libere, parcurile industriale etc.) cu politica de dezvoltare regională și cu instrumentele specifice ale acesteia;
- ?? o comunicare redusă între organismele naționale și între acestea și cele locale și regionale implicate;
- ?? un nivel redus de informare la nivelul mass-media și a publicului cu privire la politica regională și instrumentele specifice ale acesteia.

Dezvoltarea cadrului legal și instituțional pentru politica regională este însă un proces în curs de desfășurare și este susținută de un număr de oportunități. Cea mai importantă dintre acestea este asistența oferită de către Uniunea Europeană prin instrumentele de pre-aderare PHARE, ISPA și SAPARD. Pe lângă acestea România participă la programele INTERREG (din cadrul Inițiativelor Comunitare) cum ar fi CBC și CADSES. În sfârșit o altă oportunitate trebuie considerată Programul național de twinning (înfățișare) și cele opt programe regionale de twinning (înfățișare) planificate pentru 2002 – 2003 având drept scop întărirea capacității instituționale a autorităților centrale și regionale stabilite prin Legea nr. 151 /1998.

1.2 IMPLICATII ALE POLITICII DE COEZIUNE SOCIALA A UNIUNII EUROPENE PENTRU ROMÂNIA

Coeziunea socială este definită în capitolul XIV a părții a 3-a din Tratatul UE (articolele 158 - 162) și este declarată ca fiind unul din principiile de bază ale Uniunii Europene (articolul 3 al TUE). Instrumentele politicii de coeziune sunt în principal Fondurile Structurale și Fondul De Coeziune. Pentru perioada de programare 2000 – 2006, FS sunt definite prin următoarele reglementări:

- ?? Decizia Consiliului nr. 1260 /1999 din 21 iunie 1999 care stabilește prevederile generale legate de fondurile structurale;
- ?? Decizia nr. 1783 /1999 a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 1999 cu privire la Fondul Social European;

- ?? Decizia Consiliului nr. 1263 /1999 din 21 iunie 1999 privind Instrumentul Financiar pentru Orientare în domeniul Pescuitului;
- ?? Decizia Consiliului nr. 1257 /1999 din 17 mai 1999 privind sustinerea dezvoltarii rurale prin FEOGA si amendarea si abrogarea unor decizii.

Doua decizii ale Consiliului, 1264 si 1265 din 21 iunie 1999 reglementeaza Fondul de Coeziune pentru aceeasi perioada de programare.

Pentru urmatoarea perioada de programare aceste reglementari vor fi revizuite. În afara stabilirii si definirii unor principii cum ar fi concentrarea, programarea, parteneriatul si aditionalitatea, în cazul FS, sau conditionalitatea macroeconomica si o extindere a finantarii private în cazul FC, deciziile mentionate stabilesc si o serie de reguli privind modalitatile de plata, managementul, controlul financiar, raportarea anuala si finala, care trebuiesc respectate de catre Statele Membre.

O data membra a Uniunii Europene si beneficiara a FS si FC, România va trebui sa respecte toate aceste reglementari asa cum vor fi ele stabilite pentru urmatoarea perioada de programare, la fel ca si alte reglementari generale privind managementul financiar si sistemele de control (Decizia Consiliului nr. 438 /2001) si corectiile financiare (Decizia Consiliului nr. 448 /2001).

Luând în considerare faptul ca cele mai multe din regulamentele si principiile actuale nu se vor modifica, România va fi eligibila atât pentru "Obiectivul 1" cât si pentru FC. Obiectivul 1 implica actiunea tuturor celor 4 tipuri de FS: FEDR, FSE, FEOGA si IFOP. Ca tara cuprinsa în "Obiectivul 1", România va trebui sa depuna un plan national de dezvoltare (PND) la CE, pe baza caruia va fi emis un document cadru de sprijin comunitar (CSC) ca baza pentru alocarile structurale.

Pentru a îndeplini aceste cerinte minime, România va trebui sa completeze cadrul legislativ, sa dezvolte capacitatile institutionale legate de administrarea acestor fonduri (inclusiv autoritatile de management si de plata), sa stabileasca proceduri eficiente si sisteme de control financiar (în concordanta cu conceptul UE de "Management Financiar Corect") si un sistem de monitorizare credibil.

Sunt necesare progrese semnificative în domeniul programarii multianuale, al integrarii politicilor sectoriale, al colectarii datelor economice si sociale precum si în functionarea parteneriatului operational atât la nivel central cât si regional.

În timpul perioadei de pre-aderare reglementarile privind instrumentele de pre-aderare sunt stabilite prin:

- ?? Decizia Consiliului nr. 1266 /1999 din 21 iunie 1999 cu privire la coordonarea ajutorului tarilor candidate în cadrul strategiei de pre-aderare si
- ?? Decizia Consiliului nr. 1267 /1999 din 21 iunie 1999 privind stabilirea unui Instrument de Politici Structurale pentru Pre-aderare

Anexa la DC 1266 defineste criteriile minime si conditiile pentru managementul descentralizat la nivelul agentilor de implementare din tarile candidate, în vederea pregatirii în mod gradual a acestora pentru aderare.

Totusi, desi important, suportul programelor PHARE, ISPA si SAPARD nu este suficient pentru ca România sa faca fata impactului politicii de coeziune în momentul integrării atâta vreme cât nu se vor întreprinde actiuni semnificative pregatitoare în constructia institutionala si restructurarea economica. În termeni de costuri, constructia capacitatilor institutionale va fi probabil cea mai importanta si va include nu numai costurile directe ci si pe cele indirecte cum ar fi instruirea /formarea personalului si echipamentele. Un cost optim al constructiei institutionale poate fi stabilit numai pe baza unor studii speciale pentru acest domeniu.

Co-finantarea României la contributia UE va însemna de asemenea costuri importante. Totusi aceste costuri vor reprezenta mai putin de ¼ din beneficii. Cea mai dificila parte si probabil cea mai costisitoare va fi procesul de restructurare economica care va fi doar partial acoperit de catre fondurile structurale. Cele mai multe din costurile sociale, directe si indirecte ale restructurării vor trebui acoperite de catre Guvernul României.

1.3 LISTA RECOMANDARILOR

Dupa cum rezulta din consideratiile de mai sus, provocarea majora în perioada urmatoare pentru România este aceea de a face din dezvoltarea regionala un instrument eficient prin care sa se realizeze coeziunea economica si sociala. A dispune de un cadru legislativ si institutional adecvat dar si de un corp de profesionisti bine pregatiti în acest domeniu trebuie sa fie unul din obiectivele majore ale României în urmatorul interval de timp, pentru a pregati absorbtia instrumentelor structurale ale UE.

În afara masurilor directe care trebuiesc luate în acest sens sunt necesare actiuni colaterale menite sa asigure un cadru administrativ, social si economic mai larg pentru coeziunea sociala si politica regionala.

Pornind de la concluziile acestei cercetari, a informatiilor oferite de documentele interne si internationale, a discutiilor purtate cu expertii români si straini, o serie de recomandari au fost formulate, care se regasesc la sfârșitul acestui raport si care trebuiesc luate în considerare de catre institutiile responsabile în cadrul pregatirilor pentru aderare. Aceste recomandari sunt enumerate pe scurt în continuare:

1. Îmbunatatirea si consolidarea sistemului legislativ si institutional existent si crearea conditiilor necesare pentru functionarea eficienta a tuturor componentelor lui.
2. Consolidarea rolului si pozitiei CNDR prin asigurarea unui sprijin mai puternic si a unor responsabilitati si atributii mai bine definite.
3. Întreprinderea unor actiuni serioase cu privire la formularea unui concept national asupra coeziunii si dezvoltarii regionale si stabilirea unor angajamente clare pentru ministerele si agentile participante, care sa asigure o contributie efectiva la dezvoltarea economica si sociala.
4. Lansarea unei dezbateri nationale, sub auspiciile unui organism guvernamental, în scopul luarii unei decizii cu privire la tipul de politica de coeziune si de dezvoltare regionala pentru România ("sanse egale" versus "promovarea cresterii oraselor mai mari").

5. Stabilirea unui statut legal al PND, prin emiterea unei legi speciale, care îi va reglementa conținutul și relația cu alte documente de planificare, procedurile de aprobare, monitorizarea implementării precum și procedurile de revizuire.
6. Inițierea de acțiuni și dezbateri cu o largă participare asupra problemelor privitoare la deconcentrare, regionalizare și descentralizare, în scopul pregătirii unui document național.
7. Înființarea unui "Grup de Lucru Special" sub autoritatea directă a CNDR care să lucreze timp de trei ani pentru a stabili cadrul legal al Coeziunii Economice și Sociale.
8. Încurajarea cercetării în domeniul dezvoltării regionale și coeziunii sociale și a pregătirii universitare în domeniul dezvoltării regionale.
9. Asigurarea unor instrumente financiare adecvate care să le asigure principalelor instituții implicate în politica de coeziune și dezvoltare regională, mijloace eficiente de realizare a atribuțiilor lor. Principalele instituții vizate ar trebui să fie MFP, MDP, MAAP, MLPTL, MMSS, agențiile regionale. De asemenea pot fi luate în considerare MAP, MAPM, AND, MEC și MIMMC.
10. Întreprinderea unor acțiuni consistente în domeniul construcției instituționale prin:
 - 10.1. Stabilirea unui proces de evaluare a capacității instituțiilor implicate, care să se deruleze în următorii doi ani, cu privire la management, programare, implementare, urmarire, evaluare, management și control financiar.
 - 10.2. Înființarea unor departamente de formare profesională la nivelul tuturor instituțiilor centrale și regionale implicate.
 - 10.3. Îmbunătățirea coordonării între organismele centrale și cele regionale în scopul realizării unui sistem integrat organizațional și financiar privind politica regională.
 - 10.4. Asigurarea de resurse financiare sigure și suficiente ADR-urilor, pe măsura transferării graduale a responsabilităților complete legate de implementarea programelor regionale.
11. Promovarea parteneriatului ca principiu major al politicii regionale prin extinderea principiului solidarității la nivel regional și prin conferirea CDR a unui caracter juridic, real și eficace. În afara măsurilor legale parteneriatul trebuie să fie promovat și îmbunătățit prin măsuri formale cum ar fi forumuri, comitete de lucru, dezbateri naționale, conferințe etc.
12. Elaborarea unui Ghid Practic Național pentru selecția, evaluarea și monitorizarea proiectelor de dezvoltare regională în scopul îmbunătățirii și integrării procedurilor aplicate de organismele centrale și regionale.
13. Adaptarea și modificarea cadrului legislativ intern, pentru a deveni pe deplin compatibil cu procedurile de acordare a contractelor din UE.
14. Îmbunătățirea modului de calcul al PIB-ului regional, extinderea acestuia la nivelul NUTS III (județ) și stabilirea unui sistem național și regional de indicatori agregați pentru monitorizarea disparităților, utilizabil atât în procesul de programare cât și pentru post-evaluare.

15. Dezvoltarea unui sistem integrat pentru schimbul de informatii între institutiile implicate si cresterea gradului de diseminare a informatiilor publice în scopul cresterii nivelului de constientizare si al participarii unui numar sporit de actori locali si regionali la procesul de dezvoltare regionala.
16. Adoptarea unor masuri pregatitoare pe termen scurt, în scopul mentinerii functionarii actualului sistem, concomitent cu pregatirea schimbarilor si îmbunatatirilor necesare cum ar fi:
 - 16.1. Stabilirea unui Observator pentru a monitoriza evolutia dezvoltarii regionale în alte tari aflate în procesul de pre-aderare, în special a celor mai avansate precum Polonia, Ungaria si Republica Ceha.
 - 16.2. Acordarea MDP-ului, ca cel mai experimentat organism în domeniul dezvoltarii regionale (a se vedea si nota 102), a unui rol sporit de orientare, concomitent cu transferul competentelor si a know-ului spre organismele regionale.
 - 16.3. Activarea FDR asa cum este prevazut prin lege, în cadrul unui proces integrat de programare multianuala atât la nivel national cât si regional.
 - 16.4. Stabilirea conexiunilor necesare între amenajarea teritoriului /dezvoltare spatiaa si dezvoltarea regionala.
 - 16.5. O atitudine pro-activa a institutiilor românești mai degraba decât una strict obedienta /responsiva la cerintele UE.

2. TENDINTE RECENTE ÎN ROMÂNIA

2.1 PRIVIRE GENERALA

Ca urmare a deciziei luate de Consiliul UE la Helsinki în 1999 de a deschide procesul de negociere pentru integrare, România se afla în fața unor provocări complexe în toate domeniile vieții economice și sociale, pentru a putea îndeplini condițiile necesare intrării în UE în 2007⁵.

La începutul anului 2001 România a solicitat să fie luată în calcul pentru bugetul care urmează a fi negociat de către Parlamentul European pentru intervalul 2007 – 2013. Pe termen scurt România dorește să încheie provizoriu toate capitolele de negociere până la sfârșitul anului 2004⁶.

Pentru a atinge acest scop, România trebuie să facă eforturi remarcabile pentru a accelera convergența economică, socială și politică cu structurile UE și pentru a ajusta, modifica și îmbunătăți cadrul legislativ și instituțional propriu. GR a stabilit strategii globale și sectoriale alături de un proces continuu de monitorizare atât la nivel național cât și al CE⁷.

Integrarea în cadrul structurilor UE va avea un impact semnificativ asupra tuturor sectoarelor vieții economice și sociale și va influența de asemenea dezvoltarea spațială legată de infrastructura majoră rutieră și feroviară. Următorii 5 ani sunt de maximă importanță pentru România, în vederea pregătirii pentru a face față momentului integrării și a ușura impactul "coliziunii". În afara ajustărilor sectoriale necesare, România trebuie să pună în aplicare un mecanism complex care să răspundă cerințelor uneia dintre politicile generale fundamentale ale UE: coeziunea economică și socială⁸.

Instrumentele principale utilizate pentru a atinge acest obiectiv sunt Fondurile Structurale (FS) ale UE: Fondul European de Dezvoltare Regională (FDR), Fondul Social European (FSE), Fondul European de Orientare și Garantare a Agriculturii (FEOGA) – componenta de orientare și Instrumentul Financiar pentru Orientare în domeniul Pescuitului (IFOP). Alături de Fondul de Coeziune (FC) acestea sunt instrumentele UE de politică regională, care reprezintă la rândul ei principalul mod de a atinge obiectivul coeziunii economice și sociale.

⁵ România a asumat unilateral data de 1 ianuarie 2007 ca ipoteză de lucru privind încheierea pregătirilor pentru aderarea la UE, așa cum se menționează în toate documentele oficiale ale GR, dintre care cel mai recent este Documentul de Poziție înaintat în decembrie 2001 Comisiei Europene. În cele mai multe din documentele CE este acceptat faptul că România și Bulgaria vor accede în UE după 2007 ("Regional Policy INFOREGIO").

⁶ Declarația domnului L. Orban, negociator șef adjunct, la întâlnirea de la Bruxelles din 19 martie a Comisiei PE pentru buget.

⁷ Exemple: Planul Național de Aderare, Raportul periodic al CE asupra progresului României, Raportul asupra progreselor înregistrate de România în cadrul pregătirii procesului de aderare.

⁸ După PAC, coeziunea economică și socială reprezintă al doilea domeniu sub aspectul cheltuielilor bugetare în UE.

Din acest considerent unul din cele 30 de capitole de negociere abordeaza politica regionala si instrumentele structurale. Capitolul 21 "Politica regionala si coordonarea instrumentelor structurale" este fundamental pentru stabilirea unui cadru legal si institutional corect, necesar utilizarii si absorbtiei Fondurilor Structurale ale UE si Fondului de Coeziune, dupa aderare. În decembrie 2001, GR a aprobat si a înaintat CE un document de pozitie asupra capitolului 21 de negociere, în care a prezentat situatia curenta si pasii propusi pentru perioada urmatoare în scopul implementarii masurilor necesare pentru a raspunde cerintelor "acquis-ului". În martie 2002 România a deschis 5 noi capitole de negociere, capitolul 21 fiind unul dintre acestea.

Capitolul 21 de negociere va fi încheiat în momentul în care ambele parti vor accepta un grafic al aranjamentelor legislative, institutionale, financiare si a celorlalte aspecte în discutie. Exista doua probleme importante care trebuie mentionate:

- ?? Prima este legata de faptul ca politica de coeziune sociala a UE va aduce României dupa integrare un suport financiar semnificativ prin instrumentele fondurilor structurale si a fondului de coeziune, sume necesare continuarii procesului de realizare a convergentei în cadrul unei pietei unice economice si monetare⁹. Pentru a fi capabila sa absoarba si sa utilizeze eficient aceste instrumente România trebuie sa respecte reglementarile UE în domeniu si sa construiasca un cadru institutional credibil si eficace bazat pe un personal calificat, bine instruit si cu nivel educational ridicat.
- ?? Cea de-a doua este reprezentata de necesitatea de a avea un concept national legat de politica de coeziune si cea regionala ca baza pentru o abordare strategica coerenta si integrata la nivel sectorial si teritorial. Produsul unui astfel de concept este PND, care este comensurabil prin intermediul procedurilor de evaluare ex-ante.

Daca prima reprezinta o tinta tangibila concreta, în comparatie cu cea de-a doua si implica pasi clari si acumulari masurabile, este evident ca o functionare eficienta a întregului sistem nu este posibila fara o abordare conceptuala unitara si larg sprijinita a politicii de coeziune si de dezvoltare regionala

Politica de dezvoltare regionala în România a fost sustinuta si dezvoltata prin instrumentul PHARE începând cu 1996. Cadrul legal si institutional în acest domeniu exista. Sunt stabilite reglementari generale, iar regiunile de dezvoltare si institutiile centrale si regionale au fost create si s-au dezvoltat începând cu 1999. Din 1999 România a dobândit experienta în implementarea proiectelor mici si mari, finantate din fondurile pre-structurale. Paralel cu sustinerea financiara din partea UE, GR a alocat, în ultimii trei ani, contributiile financiare importante pentru implementarea de programe si proiecte în scopul îmbunatatirii cadrului general al dezvoltarii regionale, transporturilor, mediului , agriculturii, dezvoltarii rurale si politicilor sociale¹⁰.

⁹ Corespunzator estimarilor recente Ajutorul Comunitatii nu poate depasi 4% din PIB ceea ce înseamna pentru România 1,6 miliarde Euro care reprezinta aproximativ de 3 ori valoarea anuala estimata a fondurilor de pre-aderare.

¹⁰ A se consulta în acest sens tabelele financiare existente în Planul National de Aderare 2001

Cu toate ca în acest moment România este capabila sa deruleze o politica regionala nationala si sa raspunda în acelasi timp cerintelor UE privind reducerea si prevenirea disparitatilor regionale economice si sociale, multe din rapoartele de monitorizare arata ca se cer a fi facute unele schimbari si îmbunatatiri (a se vedea rapoartele periodice ale UE cu privire la progresul României, evaluarile independente, etc.).

Acest proces de ajustare este unul deosebit de complex, în special la nivel institutional. Pentru a-l atinge, UE va oferi sprijin pentru urmatoarea perioada de programare, pâna în 2006, prin trei instrumente de pre-aderare: PHARE, ISPA si SAPARD.¹¹ Sustinerea externa nu va fi totusi suficienta si vor fi necesare angajamente speciale din partea organismelor centrale si regionale, atât din punct de vedere financiar cât si al resurselor umane alocate.

2.1.1. Tendinte economico-sociale¹²

Evolutia economico-sociala a ultimului deceniu a fost mult influentata ultimii 45 de ani de aplicare a modelului comunist de dezvoltare. Imediat dupa 1989, România s-a confruntat cu o serie de aspecte fie necunoscute, fie care nu s-au manifestat în perioada precedenta: descrestere economica generalizata, somaj, inflatie ridicata, cresterea datoriei externe, scaderea sporului natural al populatiei, migratie externa ridicata, schimbari ale fluxurilor migratorii interne, îmbatrânirea populatiei rurale, saracirea unei paturi largi a populatiei si cresterea disparitatilor dintre zonele rurale si cele urbane.

Au aparut noi în schimb noi provocari: privatizarea si restructurarea întreprinderilor de stat, liberalizarea pietei economice si a pietei muncii, emergenta sectorului privat si a unor noi activitati productive în general, o noua mobilitate sociala si educationala, schimbari de natura comportamentala si culturala. Au aparut schimbari semnificative si în viata politica, în libertatile individuale si structurile institutionale. A fost elaborat un cadrul legislativ nou pe baza Constitutiei din 1991 si a început un proces de durata de descentralizare, cu noi autoritati locale organizate pe principiul autonomiei locale, eligibilitatii si al legalitatii¹³.

Dupa 1989 România a aplicat o politica de liberalizare treptata, motivata de nevoia de a atenua costurile sociale pe termen scurt. Deoarece aceasta politica nu a fost însoțita de o sustinere adecvata prin masuri economice clare, efectul a fost întârzierea procesului de restructurare, distorsionarea semnalelor trimise de economia reala, o reactie întârziata din partea diferitilor agenti economici si imposibilitatea de a utiliza subventiile bugetare pentru securitate sociala. În consecinta, PIB-ul s-a diminuat dramatic imediat dupa 1989. Chiar si dupa prima perioada de revenire, în 1996, PIB-ul a atins un nivel de doar 88% fata de valoarea înregistrata în 1989, iar în 2001 acesta a scazut la sub 80%.

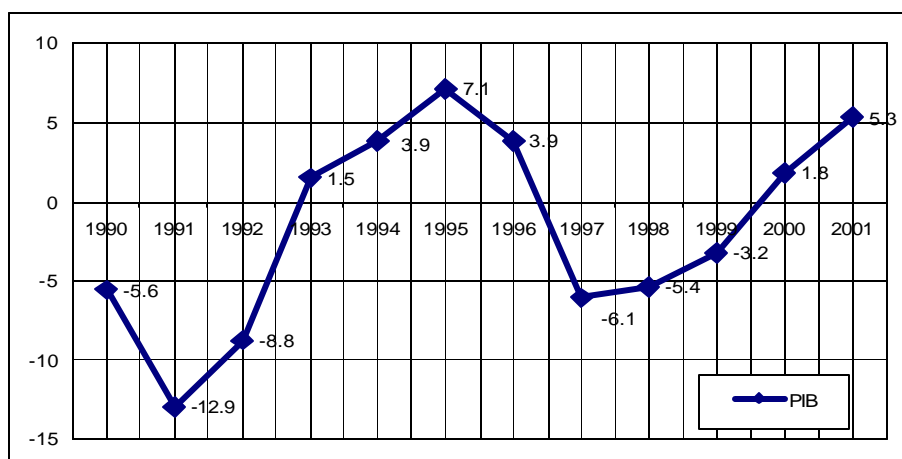
Evolutia PIB-ului în ultimul deceniu împarte perioada de tranzitie în trei sub-perioade: 1990-1992; 1993-1996; 1997-1999 (vezi Figura nr. 1). Revenirea lenta a economiei, care a început din 2000 reprezinta a patra sub-perioada a evolutiei economice dupa 1989.

¹¹ E necesar a se înțelege faptul ca cele trei instrumente de pre-aderare nu au drept scop reducerea disparitatilor în cadrul tarilor CEE ci în primul rând pregatirea lor pentru utilizarea, în viitor, a fondurilor structurale. Cu toate ca sunt finantate proiecte de infrastructura si alte proiecte de investitii, scopul principal este acela de "a întari capacitatea tarilor candidate de a adopta si implementa aquis-ul".

¹² Tendintele economico-sociale sunt prezentate în detaliu în anexa 2 a acestui raport

¹³ Legea Administratiei Publice

Figura nr. 1: Rata anuală de creștere a PIB (%)



Sursa: Comisia Nationala de Statistica, anuarul Statistic 2000 si Rapoartele Bancii Nationale

Crearea PIB-ului a suferit modificari semnificative. Contributia sectoarelor primar si secundar a înregistrat o descrestere permanenta din 1990 pâna în 1999, de la mai mult de 2/3 la mai puțin de 50%. În acelasi timp, sectorul tertiar a crescut de la 26% în 1990 la aproape 45% în 1999. Cu toate acestea, dezvoltarea serviciilor e încă ramasa în urma, comparativ cu alte tari central si est europene. Cea mai spectaculoasa schimbare care a avut loc în structura PIB o reprezinta contributia sectorului privat, care a crescut de la 16,4% în 1990 la peste 61,5% în 1999.

Cele mai multe sectoare ale vietii economico-sociale au înregistrat transformari importante ale caror efecte nu sunt pe deplin cunoscute si controlabile. Agricultura a fost complet transformata sub aspectul structurii de proprietate asupra pamântului, însa s-au înregistrat progrese minore, nesemnificative în ceea ce priveste modernizarea activitatilor productive si în formarea unei noi categorii de fermieri.

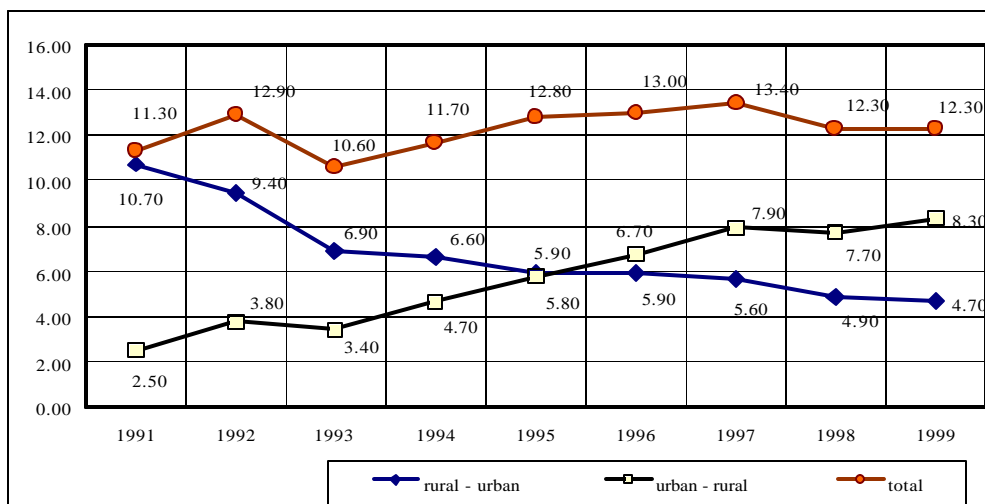
Sectorul industrial a scazut rapid în primii ani ai ultimului deceniu, dupa care a înregistrat o scurta perioada de revenire la mijlocul intervalului, atingând nivelul cel mai ridicat în 1996. Dupa acel moment, sectorul industrial a descrescut continuu, pâna la sfârșitul anului 2000, când a început o noua perioada de usoara crestere, caracteristica ultimilor 2 ani. Industria grea, care a fost preponderent dezvoltata în timpul perioadei comuniste, bazata pe tehnologiile occidentale si pe o rata ridicata de exploatare a materiilor prime sau chiar pe importuri costisitoare de materii prime, a fost prima care a avut de suferit dupa 1989.

Caderea pietei estice (CAER) a contribuit de asemenea la caderea rapida a unor ramuri precum cele de constructii metalice si produse din metal, metalurgie si masini si echipamente. Scaderi semnificative a înregistrat si industria extractiva. Schimbarile de natura politica si economica au condus de asemenea la reducerea importurilor de petrol. În consecinta, marile capacitati de rafinare a petrolului au fost utilizate în proportie de mai puțin de 30%.

Structura populatiei a înregistrat de asemenea schimbari dramatice. Populatia României a scazut continuu, începând din 1991 (datele recensământului din ianuarie 1992), cu mai mult de 400.000 locuitori în 10 ani. O mare parte din aceasta descreștere semnificativa se datoreaza sporului negativ de crestere a populatiei, ca rezultat al scaderii natalitatii, dar si al migratiei externe. Ponderea populatiei în vârsta a înregistrat o crestere constanta, iar în unele regiuni rurale fenomenul de îmbatrânire este impresionant. La nivel regional, doar în nord-estul tarii se mentine înca un spor pozitiv al cresterii naturale.

Migratia interna a scazut cu mai mult de 60% în ultimul deceniu, de la 786.471 persoane în 1990 la mai puțin de 300.000 persoane pe an între 1990 si 1999. În intervalul 1991-1999 migratia interna a înregistrat o relativa stabilitate între diferitele origini si destinatii ale fluxurilor migratorii, acestea fiind aproximativ egale la mijlocul intervalului amintit (în jur de 75.000). Cea mai spectaculoasa schimbare s-a înregistrat prin inversarea trendului traditional rural - urban cu cel urban - rural în 1995¹⁴ (vezi Figura nr. 2).

Figura nr. 2: Evolutia ratei migratiei interne între 1991 si 1999



Sursa: Comisia Nationala de Statistica, Anuarul Statistic 2000

Se estimeaza ca evolutia populatiei va continua tendintele manifestate în ultimul deceniu. Studiile demografice demonstreaza ca se asteapta continuarea scaderii populatiei pentru urmatoorii 10-20 de ani¹⁵. Factorii majori care pot determina o modificare a tendintei actuale sunt considerati a fi cei de natura economica. Cei mai multi autori considera ca o data stopata criza economica si cu redresarea economiei se creeaza premisele cresterii conditiilor de viata si a îngrijirii medicale, cu influente pozitive asupra cresterii demografice.

¹⁴ Numarul imigrantilor dinspre zonele urbane a devenit mai mare decât cel dinspre zonele rurale în 1996, în timp ce în 1997 migratia spre zonele rurale a fost mai mare decât spre zonele urbane, înregistrându-se astfel o modificare a unui proces de lunga durata de migrare dinspre zonele rurale spre cele urbane. Anul 1990 poate fi vazut ca ultimul în care a avut loc exodul populatiei rurale spre zonele urbane, an în care mai mult de 616.000 de persoane au parasit zonele rurale pentru a se stabili în oras. Explicatia acestui fenomen poate fi gasita în eliminarea restrictiilor administrative cu privire la stabilirea în orase, imediat dupa decembrie 1989 (vezi Ianos, I, si Talंगा, C, „Orasul si sistemul urban românesc în conditiile economiei de piata, 1994)

¹⁵ Vezi România 2020- studiu complex realizat de un grup interdisciplinar de specialisti

Infrastructura majora în România are un nivel mediu de dezvoltare, comparativ cu tarile central si vest europene. Densitatea drumurilor este de 30,6 km /100 kmp iar densitatea cailor ferate este de 47,7 km /1000 kmp. Totusi, calitatea drumurilor si a cailor ferate este scăzuta, o mare parte a rețelei rutiere (peste 50%) trebuie modernizata si o mare a rețelei de cale ferata (peste 2/3) trebuie electrificata. Exista o strategie guvernamentala pe termen lung, având drept obiectiv reabilitarea drumurilor nationale până în anul 2020. În urmatorii 20 de ani se prevede de asemenea constructia mai multor autostrazi.

Exista mari diferente între nivelul infrastructurii rurale si al celei urbane. Daca în majoritatea oraselor exista un sistem complet de distributie centralizata a apei si de canalizare, doar 2735¹⁶ de sate (20% din total) dispun de sisteme de distributie a apei potabile si mai puțin de 500 au sisteme de canalizare. Gazul este distribuit în 993 de localitati¹⁷ dintre care 167 sunt orase. Peste 200 de orase si aproximativ 60 de alte localitati au un sistem central de distributie a caldurii pentru locuinte¹⁸.

România se situeaza printre cele mai rurale tari din Europa, cu o populatie urbana de numai 55%. Între tarile candidate, se afla pe ultimul loc. Cazul României e comparabil cu cel al Portugaliei între tarile UE, tara care are unul din cele mai scăzute niveluri ale populatiei urbane din Europa. În ultimul deceniu, populatia urbana a înregistrat fluctuatii usoare, între 54,3% si 55,0% , cu o tendinta de descrestere la sfârșitul intervalului.

Daca zonele urbane sunt cele mai afectate de restructurare industrială, somaj si de cresterea costului vietii, zonele rurale sunt afectate de îmbatrânirea populatiei, depopularea zonelor izolate si de un nivel ridicat al saraciei. Saracia rurala a fost pusa în evidenta cu claritate de primele harti ale saraciei întocmite în 1998, ca urmare a unor studii si cercetari stiintifice finantate de catre Banca Mondiala si PNUD (a se vedea anexele raportului pentru detalii).

Stabilizarea macroeconomica pare a fi fost realizata în anul 2000 si un usor proces de crestere economica însoțit de deflatie caracterizeaza ultimii doi ani, dupa o lunga perioada de inflatie ridicata¹⁹. Cu toate acestea, între cele 10 tari candidate, România mai are de recuperat mult în planul dezvoltarii economico-sociale (a se vedea anexele raportului pentru detalii).

¹⁶ Sursa: Comisia Nationala de Statistica, Anuarul Statistic 2000.

¹⁷ Sursa: Comisia Nationala de Statistica, Anuarul Statistic 2000.

¹⁸ Ultimul deceniu a demonstrat ca încălzirea centrala nu este eficienta si ca este foarte costisitoare. Ea a devenit o povara pentru majoritatea locuintelor urbane din punctul de vedere al ponderii în costul întretinerii.

¹⁹ Între 1990 si 1998 rata anuala medie a inflatiei a fost de peste 100%.

Între cele 10 țări candidate, România se situează pe locul al doilea în privința suprafeței și a populației, dar se află pe ultima poziție în privința PIB-ului pe cap de locuitor (vezi tabelul 1). Se estimează că pe termen lung, la o rată de creștere anuală de 5%, România va atinge 50% din media UE a PIB-ului pe cap de locuitor, în 20 de ani și 100% în 45 de ani, în condițiile în care ritmul de creștere anual în țările UE ar fi de 2%²⁰. Cu toate acestea nivelul PIB-ului pe cap de locuitor nu reprezintă o condiție pentru integrare, convergența economică este necesară și reprezintă "o provocare istorică pentru România"²¹. Acest aspect este graitor pentru importanța viitorului ajutor structural în scopul reducerii marilor disparități care există față de țările UE.

Tabel nr. 1: Date privind țările candidate (ierarhizate după PIB /capita)

Nr. crt.	Țară	Populația la 01.01. 2000 (mii locuitori)	Suprafața în km ²	PIB-ul în 2000 (milioane EURO)	PIB pe locuitor în 2000 în PPC	% din UE
1.	Bulgaria	8,191	110,971	13.0	5,400	24.0
2.	România	22,456	238,391	40.0	6,000	26.6
3.	Letonia	2,424	64,589	7.7	6,600	29.3
4.	Lituania	3,699	65,300	12.2	6,600	29.3
5.	Estonia	1,439	45,227	5.5	8,500	37.7
6.	Polonia	38,654	312,685	171.0	8,700	38.6
7.	Slovacia	5,399	49,035	20.9	10,800	47.9
8.	Ungaria	10,043	93,030	49.5	11,700	51.9
9.	Malta	388	316	3.9	11,900	52.8
10.	Republica Cehă	10,278	78,866	55.0	13,500	59.9
11.	Slovenia	1,988	20,273	19.5	16,100	71.5
12.	Cipru	755	9,251	9.5	18,500	82.1
	UE	376,455	3,191,000	8,526.0	22,530	100.0

Sursa: Anuarul Statistic 2001 al țărilor candidate și sud-est europene, Date 1995-1999, 230 pag., ISBN 92-894-1038-8

2.1.2. Disparități economico-sociale în România

Structura administrativă a României cuprinde două paliere, astfel încât sub nivelul național există alte două niveluri administrative: județele și respectiv comunele și orașele. Comunele și orașele sunt considerate unități administrative de bază. Există 41 de județe și Municipiul București, capitala țării precum și 2951 de comune și orașe²². Unele orașe, cu o populație mare și un rol economic sau administrativ important în cadrul județului au statutul de municipii. Există peste 23.000 de localități, cele mai multe rurale, ceea ce înseamnă că există în medie 4,3 localități pentru o unitate administrativă de bază. Cele 41 de județe și municipiul București sunt comparabile ca suprafață și populație cu nivelul statistic NUTS III.²³

²⁰ Daianu, D., Vrânceanu, R., - 2002, România și Uniunea Europeană, Polirom, Iași.

²¹ Daianu, D., Vrânceanu, R., - 2002, România și Uniunea Europeană, Polirom, Iași.

²² CNS, Anuarul statistic 2000.

²³ Suprafața medie a unui județ din România este de 5676 km² iar numărul mediu al populației este de 536.000.

Actuala structura administrativa este în vigoare din 1968 (Legea no.2 /1968²⁴). Județul, orașul și comuna reprezintă structurile administrative tradiționale în România. În perioada 1950-1968²⁵ județele au fost înlocuite cu raioane și regiuni, ca urmare a introducerii modelului sovietic în viața economică, socială, politică și administrativă.

În 1998 au fost înființate 8 regiuni funcționale, pe baza Legii 151 din 1998, privind politica de dezvoltare regională. Aceste regiuni reprezintă nivelul statistic NUTS II și au devenit subiectul programelor de dezvoltare regională și a analizelor statistice din ultimii 4 ani. Cu toate că aceste regiuni nu se suprapun perfect regiunilor istorice²⁶ ele continuă într-o anumită măsură modelul tradițional al distribuției policentrice a centrelor provinciale.

În România disparitățile regionale nu au fost măsurate oficial decât recent. Cartea Verde asupra Politicii de Dezvoltare Regională elaborată în 1997 de către GR a fost pregătită pe baza unei analize preliminare a nivelului disparităților în România. Perioada următoare - 1998-2000 - a fost de asemenea caracterizată de analiză aprofundată a zonelor rurale, care a scos la iveală disparități semnificative²⁷. Toate aceste studii au demonstrat existența unor diferențe semnificative între nivelurile de dezvoltare economică și socială între regiuni și județe și în cadrul județelor²⁸.

Existența dezechilibrelor regionale în România reprezintă o moștenire a perioadei interbelice când, în contextul unei dezvoltări economice generale reduse, activitatea industrială a fost concentrată într-un număr mic de zone, dependente de accesul la resursele minerale și energetice, cu o localizare favorabilă din perspectiva căilor importante de transport (București, Valea Prahovei, Brașov, Hunedoara, Valea Jiului, Resița, Braila, Galați, Constanța).

Perioada comunistă s-a caracterizat printr-o politică economică centralizată având drept scop echilibrarea dezvoltării teritoriale printr-un proces de "industrializare și urbanizare forțată". Rezultatele acestei politici au fost dezvoltarea rapidă a unor zone înapoiate (în special nord-estul și sud-estul României).

Totuși, această politică a fost una de redistribuire pe baze non-economice a resurselor limitate de dezvoltare. Efectele pe termen mediu și lung ale acestei redistribuiri au determinat încetinirea creșterii economice și epuizarea factorilor interni care susțin dezvoltarea economică.

După 1989 aceste zone dezvoltate în mod artificial au fost primele afectate de procesul de restructurare economică. În consecință, disparitățile economice regionale au crescut, în special în privința ocupării forței de muncă și a producției industriale, dar și sub aspectul veniturilor și resurselor financiare ale gospodăriilor. O creștere a disparităților a fost observată și în cazul unor indicatori sociali, cum ar fi educația, îngrijirea medicală, serviciile publice locale etc.

²⁴ Revizuită și înlocuită prin Legea no.2 din 1989.

²⁵ România a avut 177 de raioane și 20 de regiuni (16 începând cu 1960) între 1950 și 1968.

²⁶ Regiunile istorice sunt considerate: Moldova, Muntenia, Oltenia, Transilvania, Banatul, Crisana, Maramures, Bucovina și Dobrogea. Distribuția policentrică favorabilă dezvoltării regionale a fost observată și menționată în Raportul OECD din 1968, privind problemele și politicile regionale din România.

²⁷ Carta verde a Dezvoltării Rurale din 1998 și Studiile BM și PNUD asupra săraciei rurale.

²⁸ Studii pilot pe patru județe (Alba, Dolj, Teleorman și Vaslui) realizate de Hansen et. al., sunt relevante pentru disparitățile intra-județene.

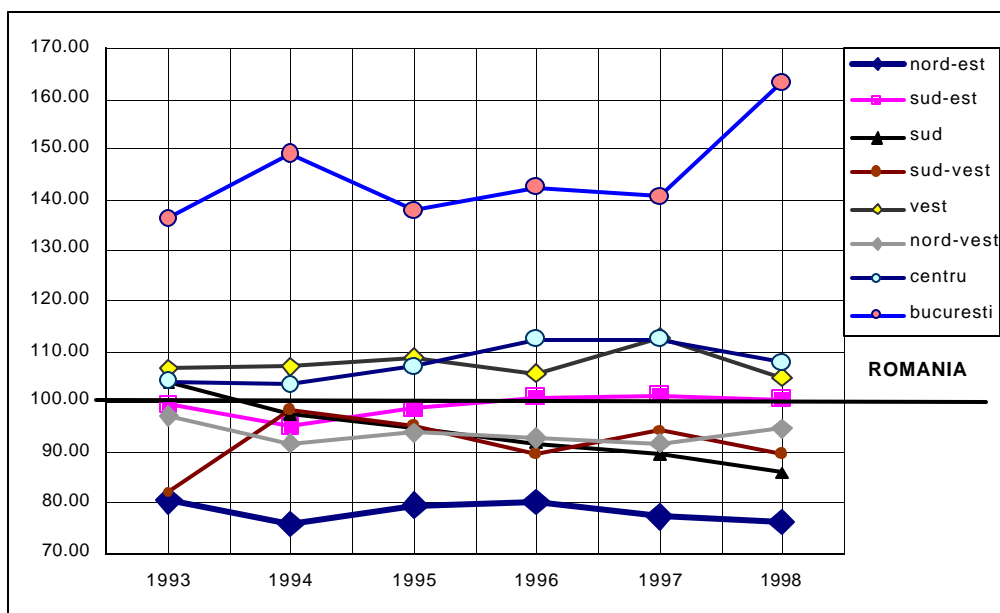
Astfel, după 45 de ani de comunism, cele mai puțin dezvoltate zone din România continua să fie Moldova și sud-estul Câmpiei Române, iar cele mai dezvoltate rămân în afara de București și Constanța, regiunile din vestul și centrul țării (Transilvania și Banat).

Din momentul creării regiunilor în 1998, există un număr mare de indicatori care măsoară disparitățile la acest nivel și care trebuie să devină compatibile cu sistemul EUROSTAT. Deoarece cele 8 regiuni grupează județe și arii cu niveluri de dezvoltare mai scăzute sau mai ridicate²⁹, nivelul inter-regional al disparităților este mai mic decât acela dintre județe sau dintre comune, sau decât cel dintre zonele urbane și cele rurale. Aceasta conduce la opinia generală conform căreia nivelul disparităților în România nu este unul prea ridicat și că, mai mult sau mai puțin, întreaga țară poate fi considerată drept subdezvoltată comparativ cu nivelul mediu de dezvoltare al UE. O asemenea atitudine poate conduce la o abordare greșită în structurarea unei politici de coeziune socială și economică și a unei politici regionale raționale și eficiente.

Datele privind PIB, calculate pentru intervalul 1993-1998 indică o tendință de largire a decalajului dintre regiunile cele mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate (vezi fig.3), o confirmare a părerii aproape unanime conform căreia implementarea reformelor politice și adaptarea structurilor economice și sociale la economia de piață conduc la mărirea disparităților. Mai mult, tranziția a scos la iveală slăbiciunile economice ale zonelor mai puțin dezvoltate precum puternica dependență de o singură industrie (zonele mono-industriale), slabă dezvoltare a procesului de planificare spațială, slabă atractivitate a localităților, utilități insuficiente și infrastructură slab dezvoltată, o structură demografică fragilă și neadecvată etc.

Chiar în cazul unui mediu economic slab dezvoltat, concurența dintre regiuni există și poate fi măsurată. Dacă regiunile din prima poziție (București-Ilfov) și ultima poziție (Nord-est) au rămas neschimbate, toate celelalte șase regiuni și-au modificat poziția ierarhică în intervalul de 5 ani măsurat: regiunile Centru și Vest și-au schimbat de patru ori poziția între ele, plasându-se pe locurile doi și trei; regiunea Sud a căzut constant, de pe locul 4 pe locul 7, în timp ce regiunea de Sud-vest, după ce a ocupat locurile 5, respectiv 6 în 1993 și 1994, s-a dobândit și pastrat constant poziția a patra până în 1998. Celelalte două regiuni, Nord-vest și Sud-vest au avut o evoluție oscilatorie (posibil datorită schimbărilor semnificative din industria minieră) și și-au schimbat locul de mai multe ori în timpul acestui interval, ajungând în cele din urmă pe pozițiile 5 și 6.

²⁹ Carta Verde a Dezvoltării Regionale, din 1997 scoate la iveală existența a două tipuri de sub-regiuni (regiuni de similitudine) în cadrul fiecăreia din cele 8 regiuni (a se vedea anexele).

Figura nr. 3: Evolutia PIB-ului regional în România în % (România = 100)

Sursa: Anuarul Statistic al României și MDP.

O serie de studii recente au fost elaborate având drept obiectiv reducerea problemei competitivității la elementele sale centrale, prin analizarea relațiilor dintre PIB-ul regional per capita și principalele elemente care contribuie la evoluția specifică a indicatorilor.

Au fost identificați patru factori strâns legați de diferențele regionale în măsurarea PIB-ului: *structura activității economice* (reprezentată prin distribuția ocupării forței de muncă între sectorul agricol, manufacturier, construcții și servicii); *dimensiunea activității inovative* (măsurată prin numărul de aplicații ale patentelor); *accesibilitatea regională* (măsurată printr-un indice nou, de perifericitate care include în mod implicit efectele variațiilor în infrastructura de transport); *nivelul de calificare al forței de muncă* (măsurată prin numărul relativ de persoane cuprinse între 25 și 59 de ani cu studii universitare sau echivalente, studii medii sau educație primară).

Se pot trage următoarele concluzii:

- ?? PIB-ul regional pe cap de locuitor e pozitiv și puternic corelat cu gradul de ocupare a forței de muncă în industrie și construcții (coeficientul de corelare este de +0,68). Această valoare este puternic influențată de situația specială a regiunii care include capitala. Regiunea VIII (București-Ilfov) este cea mai dezvoltată zonă a țării și are cei mai buni factori de dezvoltare.
- ?? PIB-ul regional pe cap de locuitor este corelat pozitiv cu ponderea populației ocupată în servicii (+0,49). Această valoare este influențată numai într-o mică măsură de situația specială a regiunii care include Bucureștiul.

- ?? Regiunile cu o populație angajată în agricultură sunt mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic. PIB-ul per capita este puternic corelat negativ cu gradul de ocupare a populației în activitățile agricole (-0,73). La fel ca și gradul de ocupare în sfera serviciilor, aceste date sunt influențate doar într-o mică măsură de situația specială a regiunii care include Bucureștiul.
- ?? Regiunile cu un PIB per capita peste media națională sunt atractive pentru forța de muncă cu calificare ridicată (+0,75) și pe de altă parte, gradul de corelare dintre nivelul de dezvoltare regională și ponderea persoanelor cu calificare redusă în cadrul populației în vârstă este puternic negativă (-0,82). Nu există disparități semnificative în distribuția populației cu nivel educațional mediu însa există disparități semnificative în distribuția regională a populației cu un grad ridicat de instruire.
- ?? În România există o corelație pozitivă între distribuția regională a capacității inovative și PIB-ul pe cap de locuitor (+0,48). Nivelul acestui indicator este puternic influențat de nivelul relativ ridicat al dezvoltării capitalei țării (comparativ cu restul teritoriului). Dacă se exclude regiunea care include capitala, coeficientul de corelare dintre distribuția regională a capacității inovative și PIB pe cap de locuitor este de numai +0,27. Aceasta demonstrează că orașul capitala este un important centru al dezvoltării capacității inovative la nivel național.
- ?? Privitor la impactul gradului de accesibilitate asupra dezvoltării regionale, există o corelare pozitivă, relativ puternică, între distribuția rețelei de cale ferată și PIB pe cap de locuitor și o corelare pozitivă între nivelul de dezvoltare și elementele infrastructurii teritoriale de transport existente.

Analiza sugerează că factorii stimulativi ai dezvoltării regionale, cărora trebuie să li se acorde o atenție specială sunt: gradul ridicat de educație a populației, capacitatea inovativă ridicată, infrastructura fizică și existența activităților generatoare de valoare adăugată ridicată.

Disparitățile regionale în România s-au menținut și chiar au crescut în condițiile politicii de investiții a ultimilor ani. Cifrele anului 1999 arată că nivelul general al investițiilor a fost favorabil regiunilor dezvoltate în detrimentul celor mai puțin dezvoltate. Conform statisticilor oficiale³⁰, în 1999, regiunea București – Ilfov, având doar 10,2% din populația totală a țării, a atras 25,5% din totalul investițiilor naționale, în timp ce regiunile Nord-est și Sud cu 17%, respectiv 15,5% din populație, au beneficiat de 10,2% și respectiv 9,1% din totalul investițiilor. În mod similar regiunea de dezvoltare Vest, a doua ca nivel de dezvoltare, cu doar 9,1% din populație, a beneficiat de 12,9% din investiții, în timp ce regiunea Nord-vest, o regiune cu mult mai săracă, având 12,7% din populație a beneficiat de numai 8,5% din investiții.

De o importanță deosebită pentru dezvoltarea regională în România este relația dintre zonele urbane și cele rurale, relație care este subliniată în majoritatea studiilor economice și sociologice recente, dar și în cadrul planurilor de dezvoltare spațială elaborate la nivelul județelor³¹. Toate studiile indică faptul că un județ sau o regiune sunt cu atât mai sărace, cu cât județul sau regiunea respectivă sunt mai rurale.

³⁰ CNS – Statistica teritorială, 2000

³¹ PATJ – planuri de amenajare a teritoriului județean.

Zonele rurale sunt puternic dependente de agricultura si înregistreaza o lipsa acuta de populatie tânara si adulta (ca urmare a migrarii acestor categorii spre zonele urbane). Experienta României legata de dezvoltarea zonelor urbane în cadrul sistemului de asezari umane a înregistrat un efect negativ: cele mai multe orase mari din România au epuizat resursele teritoriale fara a genera în schimb dezvoltarea zonelor rurale înconjuratoare³². Aceasta a adâncit decalajul dintre mediul urban si cel rural si a condus la formarea de "buzunare de saracie" chiar în zonele limitrofe ale marilor orase.

Problema rurala si în special problema saraciei rurale reprezinta o provocare pentru politica de dezvoltare regionala. Studiile si cercetarile elaborate recent indica faptul ca disparitatile rurale nu pot fi corect masurate la nivel regional ci la unul sub-regional si numai utilizând indicatori agregati specifici cum ar fi Indicele Capitalului Uman (ICU)³³.

Cu toate ca disparitatile în România sunt considerate de dimensiuni reduse, ele nu sunt nici mai mici nici mai mari decât cele din statele membre ale UE sau din celelalte tari candidate (vezi Tabel nr. 2). La nivel de tara însa, diferenta dintre România în general si celelalte tari membre ale UE precum si între regiunile României si cele ale UE este semnificativa. Aceste diferente sunt semnificative si în comparatie cu unele tari candidate precum Slovenia, Ungaria sau Republica Ceha.

Tabel nr. 2: Disparitati inter-regionale în UE si în tari CEE (exemple)

No.	Tara	Regiuni cu PIB maxim	PIB relativ ³⁴ (%)	Regiuni cu PIB minim	Pib relativ (%)	Raport Max /min
1.	Marea Britanie	Inner London	246.3	Merseyside	71.6	3.43
2.	Belgia	Bruxelles	223.1	Hainaut	71.8	3.11
3.	Franta	Ile – de – France	154.1	Reunion	50.9	3.02
4.	Germania	Hamburg	183.4	Dessau	63.2	2.90
5.	Republica Ceha	Praha	121.6	Sredni Cechy	48.5	2.51
6.	Ungaria	Kozep-Magyarország	72.4	Eszak-Alfold	32.5	2.23
7.	Italia	Lombardia	136.1	Calabria	61.9	2.20
8.	Spania	Madrid	108.1	Extremadura	50.3	2.15
9.	Austria	Viena	150.6	Burgenland	70.9	2.12
10.	Polonia	Mazowieckie	55.0	Lubelskie	27.6	1.99
11.	Portugalia	Lisabona	101.1	Açores	52.2	1.94
12.	România	Bucuresti-Ilfov	35,3	North-east	19,1	1.85
13.	Finlanda	Uusimaa	137.2	Ita – Suomi	74.9	1.83
14.	Olanda	Utrecht	143.4	Flevoland	81.3	1.76
15.	Grecia	Sterea Ellada	81.5	Ipeiros	47.3	1.72
16.	Bulgaria	Yugozapaden	34.0	Severozapaden	22.2	1.53
17.	Suedia	Stockholm	133.9	Vastsverige	89.9	1.49

Sursa: CE, 2002, "Primul raport privind progresul în domeniul coeziunii economice si sociale" si calcule adhoc.

³² Vezi Ion Ianos, Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe, editata de J. Bachtler, R. Downes si G. Gorzelak, EPRC, University of Strathclyde, UK, 2000.

³³ În legatura cu problema rurala o analiza în detaliu e prezentata în anexe.

³⁴ PIB relativ se calculeaza ca medie a datelor pentru anii 1997, 1998 si 1999 raportata la media UE15 de 100%.

Din punct de vedere al PIB pe cap de locuitor cele patru regiuni ale României cel mai slab dezvoltate sunt și ultimele patru în ierarhia regiunilor din țările central și est europene³⁵. Cu toate că România pare a fi cel mai puțin dezvoltată dintre țările candidate, PIB-ul singur nu este suficient pentru a caracteriza nivelul de dezvoltare economică și socială. România are cea mai înaltă rată a populației agricole (45,2%) și cel mai scăzut nivel de dezvoltare al sectorului terțiar (29%)³⁶. Cu toate acestea, România are încă un nivel scăzut al somajului, situându-se imediat după Slovenia, Ungaria, Malta și Cipru.³⁷

Totusi, trebuie remarcat că pentru România procesul lung și dureros al restructurării industriale nu s-a încheiat, astfel încât anumite zone (cum ar fi cele miniere sau mono-industriale) vor fi afectate în viitorul apropiat, conducând la creșterea disparitatilor între zonele mai puțin și cele mai mult urbanizate, între zonele centrale și cele periferice, între orașele mari și cele mici.

Previțiunile legate de evoluția disparitatilor în România sunt dificil de făcut în acest moment³⁸. Evoluția acestora va depinde foarte mult de tipul de strategie socio-economică pe care o va adopta GR în următorii cinci ani, dar și pe termen lung, după integrare. În funcție de opțiunile strategice poate fi pregătită o schemă de finanțare privind susținerea din partea UE (viitorul CSC), care să corespundă nevoilor generale ale economiei dar și ale zonelor /regiunilor, care vor fi cel mai puternic afectate.

În scopul pregătirii unei strategii viitoare cât mai bune trebuie dezvoltat un sistem de monitorizare a evoluției disparitatilor nu doar la nivel regional ci și sub-regional. În acest sens instituțiile responsabile (CNS, ANOFM etc.) trebuie să convină asupra unui număr de indicatori direcți și agregați, care să fie calculați și raportați în mod constant. Datele care urmează să fie calculate în viitor pentru anii 2000 și 2001 pot fi de asemenea relevante pentru măsurarea impactului implementării primelor proiecte de dezvoltare regională PHARE³⁹.

³⁵ Datele din EUROSTAT 1999

³⁶ Bulgaria are o pondere a populației rurale de 13,2% și a celei angajate în servicii de 54%, iar Polonia are 18,7% respectiv 50,4% (datele provin din sursa de mai sus).

³⁷ Rata somajului era în România de 7% în 1999, în Bulgaria de 18,6%, în Slovacia de 19,1%, în Polonia de 16,3%, în Republica Ceha de 8,8% iar în statele baltice de peste 13% .

³⁸ Studii elaborate de către cercetătorii Institutului National de Economie (vezi Jula, D et. all.) propun patru modele posibile:

- i. Pentru început o creștere rapidă a dezechilibrelor regionale, chiar în condițiile unei creșteri economice reduse, urmată imediat de un model de evoluție similar celui înregistrat în țările vestice;
- ii. O creștere importantă a dezechilibrelor regionale alături de promovarea reformelor economice și urmând asimptotic modelul vestic.
- iii. Urmărind asimptotic modelul vestic de evoluție a dezechilibrelor regionale, fără o trecere rapidă peste disparitățile regionale.
- iv. O traiectorie a evoluției dezechilibrelor convergentă cu cea predictibilă pentru țările UE.

Fiecare dintre aceste modele depinde de ceea ce doresc să promoveze factorii economici și sociali: de factorii de producție cum ar fi resursele naturale, capitalul fix, forța de muncă, factorii competiționali, impozitele, mecanismul formării preturilor, liberalizarea pietelor specifice (în acest caz rolul statului este unul limitat), educația publică și relațiile de parteneriat dintre sectorul public și cel privat (în care rolul statului este unul esențial).

³⁹ În 1998 a fost alocată suma de 18,0 mil. EURO de către CE, în cadrul PSP pentru România, pentru investiții în proiecte de dezvoltare industrială, turism și resurse umane, și pentru proiecte pilot în zonele rurale.

Surse importante de informare pentru studierea disparitatilor intra-regionale pot deveni planurile de amenajare a teritoriului elaborate la nivelul judetelor si, începând cu 2001 si la nivel de regiuni de dezvoltare⁴⁰. Acestea pot evidentia disparitatile în domeniul infrastructurilor, dar si pe cele demografice precum si cele privitoare la starea factorilor de mediu sau a altor factori favorizanti sau restrictivi ai dezvoltarii.

Cu siguranta ca analiza disparitatilor nu trebuie redusa doar la nivelul regional, ci trebuie adâncita la nivelul NUTS III (al judetelor) si în unele zone chiar la nivelul NUTS V (al comunelor si oraselor). Unele dintre hartile prezentate în anexe ofera perspective variate din care pot fi privite disparitatile în România.

2.2 POLITICI SI INSTRUMENTE DE DEZVOLTARE REGIONALA ÎN ROMÂNIA

În România, politica de dezvoltare regionala exista de la mijlocul anului 1998. Pâna atunci, erau sesizabile doar anumite activitati în domeniul planificarii teritoriale legate de identificarea unor zone prioritare, precum litoralul Marii Negre sau zona Canalului Dunare - Marea Neagra. Probleme de protectia mediului si de ordin demografic erau de asemenea abordate cu prioritate în anumite zone cu caracter special precum Delta Dunarii si muntii Apuseni. La începutul anilor '90, Comisia pentru Zonele Montane⁴¹ a fost foarte activa în încercarea de a revigora cele 35 de procente din teritoriul national bogat în resurse locale (agricultura, turism, traditii culturale, silvicultura, productie artizanală), care nu erau valorizate datorita accesibilitatii reduse, lipsei spiritului antreprenorial si a retelelor de comunicatie.

Dezvoltarea regionala a devenit unul dintre cele patru programe prioritare incluse în Programul National Indicativ Phare 1994-1997 aprobat atât de Guvernul României cât si de CE. În 1996, Guvernul României dedica pentru prima data politicii de dezvoltare regionala si locala un capitol din programul sau: *"programele si fondurile pentru finantarea proiectelor de dezvoltare regionala si locala vor fi constituite... când principiile descentralizarii si subsidiaritatii vor fi aplicate, caz în care autoritatile publice locale vor deveni partenerul de dialog privilegiat. Programele nationale de restructurare vor fi corelate cu proiectele de dezvoltare regionala si locala... adoptarea variantelor regionale si locale va fi stimulata"*⁴². Pâna la sfârșitul guvernării începute în 1996, o serie de programe speciale de investitii au fost promovate pentru zone sau judete cu probleme precum Botosani, Vaslui, Giurgiu, Tulcea sau Muntii Apuseni.

⁴⁰ Legea 350 /2001 adauga planurilor de amenajare teritoriala traditionale (PATJ, PATZ), Planul de Amenajare a Teritoriului la nivel regional (PATR).

⁴¹ Comisia pentru Zonele Montane a functionat sub autoritatea Ministerului Agriculturii pâna în 1997.

⁴² Din Programul Guvernului României publicat în decembrie 1996.

În 1997, Comisia s-a exprimat opinia în legatura cu cererea României de a deveni membra a UE⁴³ mentionând ca: *"România nu are o politica specifica de dezvoltare regionala. Totusi planificarea teritoriala realizata sub autoritatea Ministerului Lucrarilor Publice si Amenajarii Teritoriului se bazeaza pe un cadru legal, administrativ si operational comprehensiv... Planul de dezvoltare include dezvoltarea regionala ca unul din principalele sale obiective. Într-adevar, prioritatea sa de a reduce disparitatile regionale vizeaza în acelasi timp dezvoltarea socio-economica a regiunilor ramase în urma cât si programele de dezvoltare spatia. Mai mult, identifica programele de investitie publica (infrastructura economica) si programele speciale, organizate la nivel national pentru zone specifice precum Muntii Apuseni, ca fiind principalele instrumente de atingere a coeziunii regionale".*

În acea vreme, Comisia nu a putut identifica capacitatile de co-finantare ca potentiale fonduri complementare pentru fondurile structurale ale CE, însa, cu toate acestea, a conchis ca: *"În concordanta cu Titlul XIV al Tratatului, Comunitatea sprijina întarirea coeziunii, mai ales prin Fondurile Structurale. România va trebui sa implementeze în mod efectiv aceste instrumente cu respectarea principiilor, obiectivelor si procedurilor corespunzatoare, care vor fi puse în practica la momentul integrarii"*⁴⁴.

Din 1998, evolutia României a fost monitorizata în toate domeniile vietii sociale si economice, care fac obiectul procesului de negociere prin "Rapoartele periodice ale Comisiei în legatura cu progresul României pe calea integrarii" elaborate anual. Evolutia si schimbarile majore din domeniul politicii regionale si al coeziunii pot fi urmarite în paginile acestor rapoarte (a se vedea Tabel nr. 3).

Tabel nr. 3: Evolutia politicii regionale si de coeziune între 1998 si 2001 în România

Anul	Fragmente din capitolele privind coeziunea economica si sociala din Rapoartele Periodice ale CE privind progresul României
1998	<p>Cadrul specific pentru dezvoltarea si implementarea politicilor regionale a fost creat mai ales prin Legea Dezvoltarii Regionale, elaborata cu asistenta din partea UE si aprobata în Iulie 1998. Aceasta constituie baza legala pentru politica de dezvoltare regionala din România, definind politicile si structurile de programare la nivel national si regional. Aceasta urmeaza a fi implementata... În sapte dintre cele opt regiuni stabilite au fost semnate acorduri între Consiliile Judetene participante, punându-se bazele asociierilor prevazute de lege. În patru cazuri regiunile au continuat cu stabilirea Agentiilor de Dezvoltare Regionala conform prevederilor legii...</p> <p>CONCLUZIE: Desi ramân problemele, în special cu privire la structurile institutionale si la procedurile financiare, România a facut pasi importanti în dezvoltarea unei politici regionale.</p>
1999	<p>Stabilirea cadrului legal pentru dezvoltarea si implementarea politicilor regionale în 1998 a însemnat un pas important în pregatirea României pentru managementul instrumentelor structurale. De atunci s-au facut progrese în adoptarea legislatiei secundare si în stabilirea cadrului institutional al structurilor nationale si regionale prevazute de lege. S-a înregistrat de asemenea un progres prin adoptarea ordonantelor definind responsabilitatile organismelor nationale si regionale în privinta coordonarii instrumentelor structurale si reglementarile în concordanta cu care programele vor fi stabilite si duse la bun sfârșit. Totusi, stabilirea detaliata a procedurilor de implementare va necesita înca un efort semnificativ în special în ceea ce priveste achizițiile si raportarea tehnica si financiara. O zona care necesita o atentie speciala pe viitor este organizarea procedurilor bugetare,</p>

⁴³ Agenda 2000(Bruxelles, Iulie, 1997).

⁴⁴ idem

	<p>inclusiv co-finantarea si angajamentele multi-anuale. Progresul viitor va depinde de implementarea cu succes de catre responsabilii CNDR si ANDR care raspund de coordonarea dintre ministere si institutiile regionale. La nivel regional, performanta sistemului va depinde de capacitatea CDR-urilor de a-si întemeia si consolida autoritatea si de a dezvolta strategii regionale si a fixa prioritati. România are o înca o experienta limitata în privinta procedurilor de evaluare si estimare.</p> <p>CONCLUZIE: Bazele institutionale si legale pentru dezvoltarea politicilor regionale exista, însa sunt necesare eforturi suplimentare pentru a asigura efectiv implementarea politicilor structurale inclusiv în domeniul procedurilor financiare si bugetare necesare si în constituirea structurilor administrative si a capacitatilor manageriale necesare, atât la nivel central cât si la nivel regional.</p>
2000	<p>Pe parcursul perioadei analizate se constata un progres limitat...În privinta cadrului legislativ, legislatia secundara adoptata a stabilit un organism distinct pentru managementul si canalizarea fondurilor CE inclusiv reglementarea co-finantarii...În privinta pregatirii pentru programare, a fost întocmit si prezentat Comisiei un Plan National de Dezvoltare preliminar. În Mai 2000, Guvernul României a aprobat versiunea finala a planului. Acest document este primul plan care implica parteneriatul între autoritatile nationale si cele regionale precum si cu institutiile societatii civile...Cât priveste capacitatea de management si procedurile financiare, progresul realizat este unul mai puțin semnificativ...ANDR mai întâmpina dificultati în crearea mecanismelor financiare eficiente, datorita lipsei de experienta, coordonarii slabe cu Fondul National si unei relatii neclare cu ANDR-urile...Aceste institutii regionale sunt dotate din punct de vedere al personalului si echipamentelor, dar mai au nevoie de asistenta în monitorizarea proiectelor si pentru formare profesionala (la fel si ANDR). E nevoie de eforturi suplimentare pentru a întari capacitatea de administrare atât la nivelul regiunilor cât si la nivelul central.</p> <p>APRECIERE GENERALA: Chiar daca România a facut progrese în acest domeniu, se mentin o serie de dificultati, fiind în continuare necesare eforturi pentru dezvoltarea capacitatii administrative si pentru stabilirea mecanismului de coordonare... eforturi importante sunt necesare si în domeniul procedurilor administrative si bugetare care sunt esentiale pentru implementarea eficienta a unei strategii de coeziune economica si sociala. Controlul financiar si capacitatea de management si control a fondurilor publice ramân foarte limitate în special la nivel regional si au nevoie de acordarea unei atentii sporite din partea autoritatilor române. Cât despre statisticile regionale datele pentru determinarea eligibilitatii sunt disponibile pentru criteriile specifice Obiectivului 1 si programului INTERREG. Totusi, asigurarea datelor necesare pentru cerintele evaluarii ex-ante nu s-a realizat înca...În ceea ce priveste capacitatea administrativa, prioritatea de baza este îmbunatatirea coordonarii si managementului structurilor astfel încât sa fie posibil un proces eficient de luare a deciziilor bazat pe parteneriat la nivel regional si local în concordanta cu politica regionala stabilita la nivel national. Este necesara implementarea unei repartitii clare si echilibrate a responsabilitatilor: (1) la nivel national, între administratiile implicate în managementul viitor al fondurilor structurale (ANDR si ministerele sectoriale); (2) la nivel macro-regional între toti participantii implicati în Consiliile de Dezvoltare Regionala.</p>
2001	<p>De la ultimul Raport Periodic, a fost realizat un oarecare progres în pregatirea pentru implementarea politicilor structurale...În legatura cu structurile institutionale ale României, Agentia Nationala pentru Dezvoltare Regionala a fost desfiintata o data cu schimbarea guvernului, iar principalele responsabilitati pentru dezvoltarea regionala au fost transferate noului Minister al Dezvoltarii si Prognozei...În domeniul managementului si controlului financiar, România a înregistrat un oarecare progres. Ministerul Dezvoltarii si Prognozei si-a dezvoltat propriul sau sistem de plati si propriile proceduri contabile pentru managementul financiar si a fost creata o Directie de Plati, ca un departament separat de Directia Generala de Dezvoltare Regionala. Nu sa înregistrat nici un progres în directia pregatirii pentru un sistem bugetar multianual. Cadrul legislativ a fost amendat pentru a reflecta aceste schimbari...Legea pentru administratia publica locala defineste noi responsabilitati pentru autoritatile locale si institutie prerogative de coordonare pentru reprezentantii locali ai guvernului central (Prefectul). Legea privitoare la Bugetul de Stat prevede co-finantarea de catre stat a fondurilor de pre-aderare. Agentia Nationala pentru Ocuparea Fortei de Munca a fost proiectata ca fiind responsabila cu implementarea</p>

Fondului Social European. În domeniul procesului de programare, Planul National de Dezvoltare este în proces de revizuire. Capacitatea administrativa a fost îmbunatatita în intervalul analizat, în special datorita instruirii superioare, dar se mentin înca deficiente semnificative. Ministerul Dezvoltarii si Prognozei, ca noua institutie cu responsabilitati în domeniu, a ramas în urma cu îndeplinirea unor actiuni cheie, referitoare la definirea responsabilitatilor si organizarea interna a activitatilor. Eforturi substantiale au fost facute pentru consolidarea capacitatii administrative a Agentiilor Regionale de Dezvoltare - atât în termeni de instruire (training) al personalului cât si ca dotare tehnica. Cu toate acestea, resursele financiare insuficiente si spatiile inadecvate ramân o problema. Nici un progres major nu poate fi raportat în ceea ce priveste aplicarea principiului parteneriatului, în domeniul monitorizarii si al evaluarii si nici al statisticilor regionale.

APRECIERE GENERALA: În timp ce România si-a dezvoltat unele structuri pentru implementarea FS exista înca multe aspecte care necesita a fi abordate si rezolvate...Este înca necesara o definire clara a responsabilitatilor ministerelor si ale tuturor celorlalte organisme implicate în pregatirea viitorului sistem pentru managementul Fondurilor Structurale - atât la nivel national cât si la nivel regional. România trebuie sa se asigure de eficienta structurilor de coordonare inter-ministeriale si de faptul ca acestea au la baza consensul politic. În acest context, noul Minister al Dezvoltarii si Prognozei are nevoie sa i se confere mai multa autoritate. Institutiile responsabile cu dezvoltarea regionala trebuie consolidate, oferindu-li-se posibilitatea de a recruta un personal suficient de numeros si de bine calificat si alocându-li-se din partea autoritatilor locale suficiente resurse financiare. La nivel central, Directia de Plati este în mod constant subdimensionata, iar institutiile implicate în managementul, programarea si implementarea Fondurilor Structurale si de Coeziune necesita un personal mai bine calificat si instruit...Mai sunt înca necesare eforturi substantiale pentru îmbunatatirea capacitatii administrative si a mecanismului de coordonare a interventiei Fondului Social European în contextul Strategiei Europene de Ocupare a Fortei de Munca si al Procesului de Incluziune Sociala. În privinta programarii, pentru a omogeniza abordarile sectoriale si regionale, este necesara o coordonare inter-ministeriala mai eficienta si mai cuprinzatoare. Este de asemenea necesar sa se stabileasca un parteneriat adevarat la nivelul structurilor regionale, care sa cuprinda autoritati locale si regionale, parteneri economici si sociali si alte organizatii relevante. Având în vedere pregatirea pentru Fondurile Structurale si de Coeziune, e nevoie de un progres substantial în pregatirea tehnica a proiectelor (project pipeline). În domeniul managementului si al controlului financiar, noile departamente de audit intern trebuie consolidate...Este nevoie de eforturi semnificative pentru a asigura compatibilitatea cu cerintele acquis-ului de monitorizare si evaluare. Printre prioritatile majore se numara evaluarea ex-ante a Planului National de Dezvoltare si colectarea de indicatori si informatii statistice relevante...Sub aspectul statisticilor regionale sunt necesare eforturi suplimentare pentru ca acestea sa fie aduse la nivelul cerut de planificarea si programarea politicii regionale.

În decembrie 2001, GR a trimis CE, "Documentul de Pozitie" pentru Capitolul 21 referitor la politica regionala si coordonarea instrumentelor structurale, cuprinzând principalele actiuni care vor fi întreprinse în vederea integrarii, în domeniile legislativ, institutional, al programarii, parteneriatului, aditionalitatii si managementului financiar. Pe baza acestui document, Capitolul 21 a fost deschis pentru negocieri în martie 2002.

2.2.1. Aspecte legislative si institutionale

Cadrul legal al dezvoltarii regionale si coeziunii sociale a fost stabilit în 1998, odata cu emiterea Legii privind Dezvoltarea Regionala. Promovarea legii a fost facilitata de actiunile anterioare, inclusiv de "Carta Verde a Dezvoltarii Regionale în România", publicata în 1997 si adoptata formal de catre Guvernul României cu ocazia Conferintei Internationale asupra Dezvoltarii Regionale de la Bucuresti, din mai 1997, precum si de primele studii privind disparitatile regionale în România elaborate în perioada 1996-1997.

Legea 151 stabileste obiectivele politicii nationale în acest domeniu, cadrul institutional competentele si instrumentele specifice promovarii politicii de dezvoltare regionala.

Legea stabileste urmatoarele obiective principale ale politicii de dezvoltare regionala:

- ?? Reducerea disparitatilor regionale prin sprijinul acordat zonelor ramase în urma si prevenirea crearii de noi dezechilibre;
- ?? Pregatirea cadrului institutional pentru a raspunde criteriilor de integrare si eligibilitate în UE si ale Fondurilor Structurale si de Coeziune;
- ?? Integrarea politicilor sectoriale la nivel regional pentru o dezvoltare economica si sociala durabila;
- ?? Stimularea cooperarii inter-regionale atât la nivel intern cât si international si a cooperarii transfrontaliere în special în cadrul Euro-regiunilor.

Trebuie mentionat ca Legea 151 nu stabileste ca obiectiv major coeziunea economica si sociala, cu toate ca reducerea disparitatilor si prevenirea dezechilibrelor este una din modalitatile de realizare a acestui deziderat. Celelalte trei obiective sunt mai mult sau mai putin mijloace de creare a unui cadru corespunzator pentru politica de dezvoltare regionala, mai degraba decât scopul în sine al politicii regionale.

Legea stabileste ca regiunile pot fi înfiintate printr-o conventie semnata de reprezentantii Consiliilor Judetene. Conventiile semnate au reprezentat actul de nastere al regiunii de dezvoltare. Înfiintarea acestor regiuni a trebuit aprobata de catre Guvern.

Compozitia celor 8 regiuni a urmat îndeaproape recomandarile „Cartei Verzi privind dezvoltarea regionala” elaborata în 1997. Structura lor se bazeaza pe principiile similaritatii si complementaritatii în raport cu caracteristicile economice si sociale. Regiunile de dezvoltare nu sunt regiuni administrative si nu au un statut juridic. Ele sunt privite ca regiuni functionale si de programare pentru implementarea politicii de dezvoltare regionala la nivel teritorial. Cele 8 regiuni sunt de asemenea regiuni statistice si începând cu 1998 date statistice sunt colectate la nivel regional sunt raportate la EUROSTAT⁴⁵.

Cele 8 regiuni de dezvoltare (a se vedea

⁴⁵ Regiunile de dezvoltare din România se situeaza la nivelul statistic NUTS II, fiind similare cu alte niveluri regionale ale tarilor din UE. Judetele din România se situeaza la nivelul NUTS III, iar comunele si orasele corespund nivelului NUTS V.

Tabel nr. 4) care au fost create între septembrie 1998 și octombrie 1999 și-au dezvoltat propriile structuri instituționale, în concordanță cu prevederile legale, și au acumulat o anumită experiență pe parcursul ultimilor 3 ani.

Tabel nr. 4: Regiunile de Dezvoltare si localizarea ADR-urilor

Regiunea de dezvoltare	Judetele componente	Localizarea ADR-urilor
1. Nord-est	Botosani, Suceava, Iasi, Neamt, Bacau, Vaslui	Piatra-Neamt
2. Sud-est	Vrancea, Galati, Buzau, Braila, Tulcea, Constanta	Braila
3. Sud – Muntenia	Arges, Prahova, Dâmbovita, Ialomita, Calarasi, Giurgiu, Teleorman	Calarasi
4. Sud-vest – Oltenia	Gorj, Vâlcea, Olt, Dolj, Mehedinti	Craiova
5. Vest	Timis, Arad, Caras-Severin, Hunedoara	Timisoara
6. Nord-vest	Cluj, Bihor, Satu-Mare, Maramures, Bistrita-Nasaud, Salaj	Cluj
7. Centru	Brasov, Sibiu, Covasna, Harghita, Mures, Alba	Alba-Iulia
8. Bucuresti - Ilfov	Municipiul Bucuresti, Ilfov	Bucuresti

Cadrul legal al dezvoltarii regionale este mult mai cuprinzator si a fost sau urmeaza sa fie corelat cu alte domenii înrudite cum ar fi:

- ?? administratie publica locala (Legea 215 /2001 care înlocuieste Legea 69 /1991 modificata prin Legea 24 /1996);
- ?? bugetele si finantele publice locale (Legea 189 /1998 privind finantele publice locale si OG 36 /2002 privind taxele si veniturile locale, care înlocuieste Legea 27 / 1994);
- ?? amenajarea teritoriului si dezvoltare urbana (Legea 350 /2001 privind amenajarea teritoriului si urbanismul);
- ?? ajutorul de stat si competitia (Legea 143 /1999 privind ajutorul de stat si Legea concurentei 21 /1996);
- ?? zonele defavorizate, zonele de dezvoltare economica si parcurile industriale (Legea 621 /2001 privind zonele asistate, OG 65 /2001 care înlocuieste Legea 134 /2000 privind parcurile industriale, Legea 84 /1992 privind zonele economice libere);
- ?? achizițiile publice (OG 60 /2001 si reglementarile aferente);
- ?? auditul intern si controlul financiar (Legea 30 /1991 privind controlul financiar de stat si OG 119 /1999 privind auditul intern);
- ?? investitiile directe (Legea 332 /2001 pentru promovarea investitiilor directe cu impact economic semnificativ);
- ?? pescuitul (Legea 192 privind pescuitul si acvacultura si Legea 423 pentru sprijinirea pescuitului în Marea Neagra);

Cadrul legal al politicii regionale este completat prin Memorandumul de Înțelegere⁴⁶ semnat în 1998 între GR și CE privind înființarea Fondului National și a Oficiului de Plati și Contractare Phare (OPCP) și prin Memorandumul de Finantare (MF) semnat în fiecare an de către GR și CE care stabilește modul de alocarea a finanțării europene pentru diferite arii geografice sau domenii. După cum s-a menționat deja în Documentul de Poziție există și alte domenii care sunt importante pentru asigurarea unui cadru coerent politicii de coeziune economică și socială: ocuparea forței de muncă, politica agricolă, energia, mediul și dezvoltarea rețelei de transport.

Legea privind dezvoltarea regională a stabilit principalele instituții care trebuiau create. Aceste instituții au fost înființate pe baza unor Hotărâri de Guvern (HG) și a altor reglementări la începutul anului 1999 în conformitate cu prevederile legii.

La nivel teritorial fiecare Regiune de dezvoltare are un Consiliu de Dezvoltare Regională (CDR) și o Agenție de Dezvoltare Regională (ADR). Acestea sunt instituțiile regionale care au următoarele atribuții importante:

- ?? Consiliul de Dezvoltare Regională: organ deliberativ care analizează și decide cu privire la strategia și programele de dezvoltare regională și
- ?? Agenția de Dezvoltare Regională: organizație non-guvernamentală subordonată Consiliului de Dezvoltare Regională, non-profit, de utilitate publică și cu statut juridic, care elaborează și propune CDR strategia și programele de dezvoltare regională.

Membrii CDR sunt președinții Consiliilor Județene și câte un reprezentant ales pentru fiecare dintre categoriile de Consilii Locale ale municipiilor, orașelor și comunelor.

Directorul, care conduce ADR este numit de către CDR. Cele mai multe din ADR-uri au în prezent un număr de 20–25 de angajați și au filiale în județele componente.

Structurile naționale stabilite prin lege sunt:

- ?? Consiliul National de Dezvoltare Regională (CNDR): organism național responsabil pentru promovarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională. CNDR aprobă Strategia Națională și Programul National de dezvoltare regională;
- ?? Agenția Natională de Dezvoltare Regională (ANDR) – organ executiv al CNDR cu statut juridic propriu; rolul major al acesteia este elaborarea Strategiei Naționale și a Programului National de dezvoltare regională;

Din 2001⁴⁷ responsabilitățile CNDR-ului au fost preluate de către nou înființatul Minister al Dezvoltării și Prognozei, care asigură și Secretariatul CNDR. MDP este responsabil pentru managementul financiar și tehnic al Fondului National de Dezvoltare Regională și pentru fondurile de tip structural alocate de către UE pentru coeziune socială și economică (Art. 3f din HG 161 /2002).

⁴⁶ Prin HG 1011 /1999 au fost aprobate MI cu UE pentru înființarea OPCP și MI pentru înființarea Fondului National.

⁴⁷ Structura și funcționarea MDP au fost reglementate prin două HG succesive, prima nr. 16 din 4 ianuarie 2001 și a doua nr. 161 din 20 februarie 2002.

În legatura cu viitoarele atributii legate de managementul fondurilor structurale, MDP nu este împuternicit, așa cum prevede Legea 151 (Art. 14, paragr. h), i), j)) să administreze viitorul FEDR și FC și să fie "negociator național" în raport cu Directoratul corespunzător al CE pentru aceste fonduri.

În prezent MDP-ul este responsabil pentru managementul componentei pentru dezvoltare regională a fondurilor de pre-aderare Phare, și a înființat structuri separate pentru programare și management pe de o parte și pentru plăți pe de alta parte.

Ministrul dezvoltării și prognozei este și președintele CNDR. Componenta CNDR cuprinde cei 8 președinți și cei 8 vicepreședinți ai CDR și un număr egal de reprezentanți ai organismelor guvernamentale responsabile pentru politica de dezvoltare regională (ministri, secretari de stat sau secretari de stat adjuncți).

Cadrul instituțional al instrumentelor de pre-aderare (Phare, ISPA și SAPARD) tinde să devină din ce în ce mai complex și cuprinzător. Pe lângă instituțiile deja menționate, altele precum Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Ministerul Educației și Cercetării și în special nou creată Agenția Națională SAPARD⁴⁸, subordonată MAAP vor deveni noi actori ai politicii de dezvoltare regională și de coeziune socială.

Până în prezent ADR-urile au jucat rolul de autorități de implementare pentru programele naționale de dezvoltare regională finanțate prin Phare. În cazul programelor românești de dezvoltare regională finanțate 100% de GR, ADR-urile au jucat și rolul de autorități de plată⁴⁹.

O serie de organisme naționale și regionale sunt deja implicate în programele de dezvoltare regională sau în alte instrumente financiare legate de coeziune. Ministerul Integrării Europene este coordonatorul general al acestora și are o misiune foarte dificilă în actuala conjunctură. După cum s-a menționat deja în cadrul "poziției comune" exprimate de CE, este necesar ca în această etapă să se stabilească un cadru instituțional mai precis cu obiective și responsabilități specifice și cu niveluri corespunzătoare de calificare și instruire a personalului.

⁴⁸ Agenția (acreditată în prezent) și cele 8 birouri regionale (vezi anexe) sunt create. Departamente speciale pentru implementarea unor componente specifice ale programului sunt create în cadrul ministerelor responsabile de aceste componente cum este cazul MLPTL.

⁴⁹ Această a fost situația în cazul Programului Național de Dezvoltare Regională din 1999, al Programele Speciale pentru zonele "D" din 2000 și al Programelor Pilot ale MDP din 2001.

2.2.2. Proceduri de finantare si implementare

Sursele financiare necesare implementarii obiectivelor politicii de dezvoltare regionala provin conform legii, din doua surse principale:

- ?? Fondul National de Dezvoltare Regionala (FNDR) si
- ?? Fondul de Dezvoltare Regionala (FDR).

În anul 1998 fondurile pentru ANDR au fost asigurate din Fondul Bugetar de Rezerva pe baza unei HG. Pentru MDP, în calitate de minister responsabil pentru dezvoltarea economica si sociala si atragerea de investitii straine directe, finantarea este asigurata de la Bugetul de stat⁵⁰. FNDR-ul este administrat de catre MDP si reprezinta o parte distincta a bugetului acestui minister. FNDR-ul poate fi alimentat si de la FN.

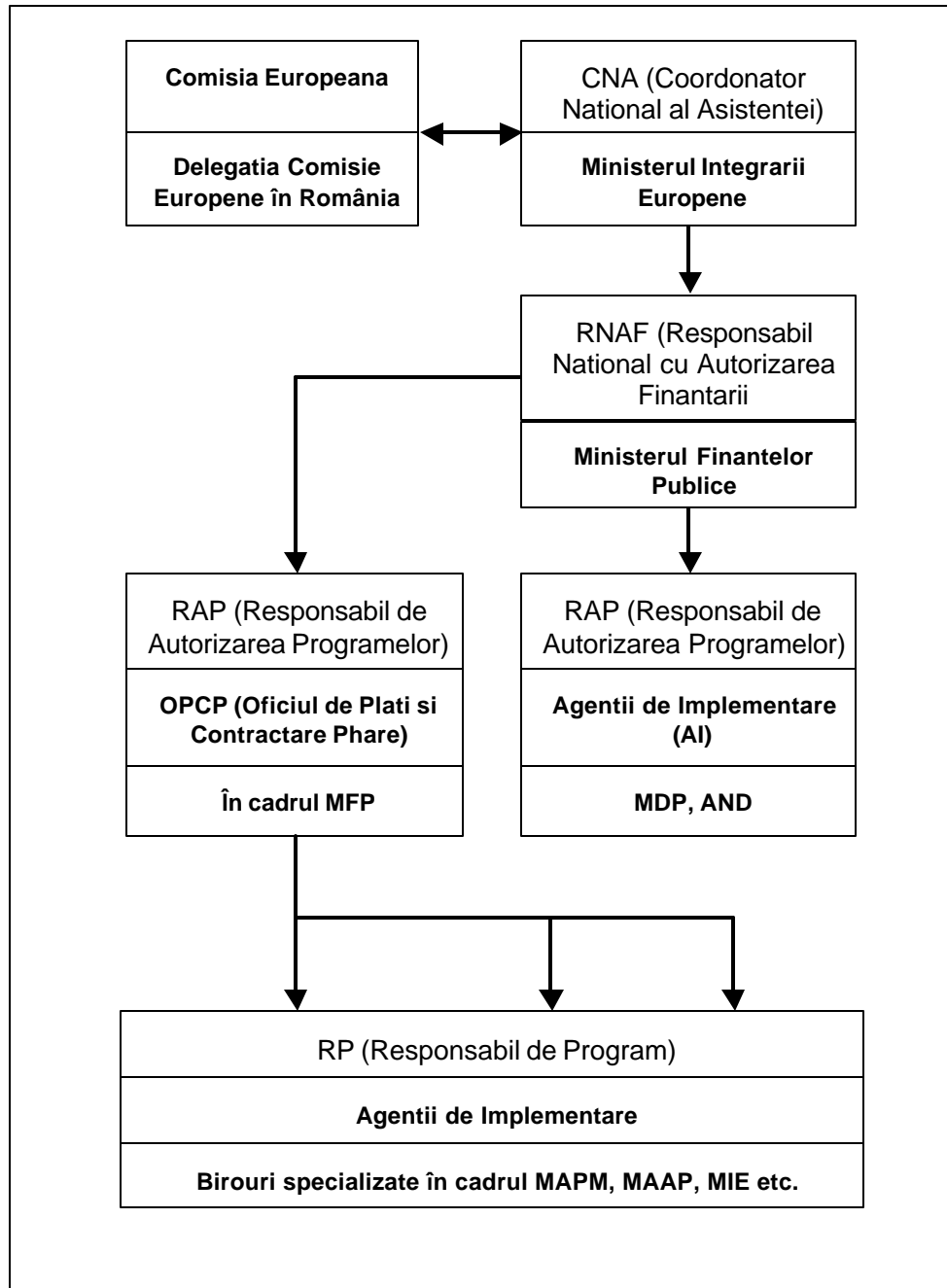
FN a fost înfiintat în octombrie 1998 de catre GR ca un organism separat în cadrul Ministerului Finantelor Publice, pentru a administra implementarea descentralizata a programului Phare în România. Responsabilul National pentru Autorizarea Finantarii (RNAF), este seful FN si are responsabilitatea globala a managementului financiar al fondurilor Phare în România precum si a activitatilor de contabilizare a fondurilor Phare 1998 pâna la încheierea acestui program (începând cu anul 2000 aceste responsabilitati se extind si la programele ISPA si SAPARD).

Ulterior momentului înfiintarii FN, a fost dezvoltat un cadru institutional si proceduri de finantare legate de Phare si alte instrumente de pre-aderare (a se vedea Figura nr. 4). Platile sunt efectuate de catre unitatile centrale (OPCP sau Directia de plati programe - DPP din cadrul MDP) în timp ce procesul de implementarea este asigurat atât de unitati centrale cât si regionale. Cu toate ca acest model poate fi unul posibil pentru managementul fondurilor structurale în viitor, el va trebui reconsiderat dupa 2007, deoarece numarul organismelor de plata si de implementare va creste considerabil.

La nivel regional, Fondurile de dezvoltare regionala (FDR) sunt fonduri administrate de catre CDR-uri si alimentate din resursele locale ale unitatilor administrative componente ale regiunii si din alocatii primite de la FNDR. Totusi, FDR nu are în prezent un statut legal foarte clar si acest lucru afecteaza siguranta si buna functionare a ADR-urilor care practic sunt sustinute din aceste fonduri. O recenta evaluare a programului Phare 98⁵¹ a relevat dificultatile legate de crearea acestui fond si pe cale de consecinta dificultatea de a dezvolta o strategie regionala si politici proprii si de a implementa programe regionale.

⁵⁰ Art. 16 din HG 161 /2002.

⁵¹ Evaluarea programului "Phare România 1998 privind politica regionala si de coeziune" – RO 98.07.01, WM Enterprise Ltd. decembrie 2001.

Figura nr. 4: Schema de management a Fondurilor de Pre-aderare în prezent⁵²

⁵² HG nr. 1011 /1999 reglementează cadrul actual de management al Fondurilor Europene, stabilind atribuțiile și responsabilitățile instituțiilor implicate. În domeniul coeziunii economice și sociale, MDP-ul, în calitate de continuator al ANDR precum și AND acționează în calitate de Agenți de Implementare (AI).

În timpul ultimilor 3 ani organismele nationale si regionale implicate în dezvoltarea regionala au dezvoltat cu succes proceduri de implementare pornind de la selectie si evaluare si ajungând la contractarea si monitorizarea proiectelor. S-a câstigat experienta atât în pregatirea proiectelor mari de infrastructura cât si a proiectelor de mai mici dimensiuni. Daca primele au un caracter descendent (top-down) derivând din strategiile nationale sau regionale, ultimele au fost în schimb rezultatul unui proces invers de jos în sus (bottom-up). Astfel, pentru a îmbunatati traiectoria si continutul proiectelor (lucru recomandat de cele mai multe din rapoartele de evaluare) este înca nevoie de asistenta sustinuta.

Procesul de implementare trebuie sa urmeze în general, o serie de etape: stabilirea procedurilor de contractare, monitorizarea si evaluarea intermediara si ex-post a proiectelor. Începând cu 1999 evaluarea si selectia proiectelor mici si mari s-a desfasurat atât la nivelul institutiilor nationale si cât si a celor regionale⁵³. Institutiile regionale au evaluat sute de proiecte, iar proportia celor aprobate a fost de 12 – 15%. Aceasta rata poate fi considerata scazuta, în raport cu eforturile implicate de procesul de întocmire si depunere a cererilor de finantare si de cel de evaluare. Din acest motiv, s-au facut o serie de recomandari menite sa conduca la reducerea numarului de cereri de finantare, printr-o mai buna definire a criteriilor de selectie si prin cresterea calitatii proiectelor. Daca acest lucru este specific pentru proiectele mici situatia este inversa pentru proiectele mai mari (insuficiente ca numar si de o calitate medie). În acest caz slabiciunea se datoreaza capacitatii înca scazute a institutiilor publice de a stabili strategii de dezvoltare si de a le transpune în programele si proiecte concrete.

Deoarece cele mai multe dintre proiectele de dezvoltare au fost implementate abia începând cu anul 2000, înca nu exista suficienta experienta legata de procedurile de monitorizare si evaluare. Nu exista înca un document legal (manual sau ghid), reglementator, care sa fi fost elaborat pâna în prezent, dupa cum nu exista un sistem unic si integrat de baza de date pentru informatii legate de implementarea proiectelor. Nu este stabilit, de asemenea un sistem de indicatori pentru evaluarea impactului implementarii programelor si proiectelor. Desi se poate aprecia ca este prematur a face astfel de evaluari este important de a stabili si experimenta un sistem cadru de generali pentru diferitele programe finalizate sau aflate în derulare. Un astfel de experiment poate fi relevant pentru dezvoltarea sectorului IMM-urilor având în vedere numeroasele fonduri de dezvoltare rambursabile si non-rambursabile alocate acestui domeniu din diferite surse, începând cu 1996.

Procedurile generale de contractare, achizitii si raportare prevazute de catre Ghidurile Practice ale CE, corespund legislatiei existente privitoare la finantarea publica (OG nr. 60 /2001 si Ordinele Ministeriale 1012, 1013 si 1014 /2001). Totusi, exista înca diferente, chiar daca nu sunt în mod necesar contradictorii, legate de modul în care sunt organizate licitatiile pentru obtinerea de finantari publice din surse exclusiv interne fata de cele din surse externe. Printre principalele aspectele dezbatute este cel privitor la necesitatea depolitizarii în cât mai mare masura a procesului de selectie si cel de creare a unui proces competitiv credibil.

⁵³ Un numar mare de proiecte au fost evaluate si selectate în cadrul PSP 1998 (pentru politica regionala si SAPARD), în cadrul programelor ISPA si Phare 2000 precum si al programelor transfrontaliere (CBC).

2.2.3. Procesul de programare

Programarea este definită prin Decizia Consiliului CE nr. 1260 /1999, care stabilește regulile generale pentru Fondurile Structurale, care reprezintă "procesul de organizare, luare a deciziilor și finanțare derulat într-un număr de etape pentru a implementa, pe o bază multianuală acțiunea comună a Comunității și a Statelor Membre în scopul atingerii obiectivelor stabilite la Articolul 1": promovarea dezvoltării și ajustărilor structurale ale regiunilor a căror dezvoltare este rămasă în urmă (Obiectivul 1), susținerea conversiei economice și sociale a zonelor care se confruntă cu dificultăți structurale (Obiectivul 2) și susținerea adaptării și modernizării politicilor și sistemelor de educație, instruire și ocupare a forței de muncă (Obiectivul 3).

Programarea se bazează, de asemenea pe principiul "coerenței interne în sensul de existența a unui program coerent cu acțiuni complementare, definit printr-o strategie explicită, astfel încât impactul final al unui program să fie mai ridicat decât suma impacturilor proiectelor care-l alcatuiesc⁵⁴. Programarea este strâns legată de principiul parteneriatului și al dezvoltării unei rețele instituționale și de câștigarea consensului unui număr mare de actori publici sau privați care să susțină implementarea programului.

Raportul de evaluare al WM Enterprise privind "programul de politică regională și coeziune - Phare 1998" menționează că „este clar că structurile naționale au dobândit o experiență semnificativă în programarea și managementul instrumentelor de tipul fondurilor structurale (FS); este de asemenea clar faptul că structurile regionale au dobândit o experiență semnificativă în managementul descentralizat al programelor naționale de tipul FS; totuși ele nu au dobândit suficientă experiență în programarea și managementul programelor regionale de tipul FS".

Cu toate că s-a înregistrat un progres semnificativ, problema programării rămâne, în perspectiva aderării, o provocare majoră pentru următorii ani. Programarea nu înseamnă numai programare financiară multianuală, dar și aplicarea principiului parteneriatului, monitorizare și evaluare și în ultimul rând, dar nu cel mai puțin important, pregătirea Planului Național de Dezvoltare (PND).

În prezent, bugetele naționale și locale sunt aprobate anual și alocarea fondurilor are loc pe aceleași baze, însă există intenții la nivel național pentru a trece gradual la programarea bi-anuală pentru anumite capitole specifice. Ministerul Finanțelor Publice este responsabil cu aceasta și face eforturi pentru a stabili un program bi-anual de co-finanțare a fondurilor UE de pre-aderare, începând cu 2001.

Cu toate că nu există un sistem de programare multianual, pentru moment există o schemă indicativă de programare cu estimări financiare făcute pentru perioada 2001 – 2004⁵⁵. Domeniile majore înrudite dezvoltării regionale care vor beneficia de instrumentele de pre-aderare sunt: industria, agricultura, transporturile, mediul și IMM-urile. Sprijinul financiar este alocat în special:

?? în domeniul politicii industriale, pentru creșterea competitivității și privatizare;

⁵⁴ "Politica de dezvoltare regională" IER 2001.

⁵⁵ Tabele financiare detaliate sunt prezentate în PNAR 2000.

- ?? în domeniul politicii agricole, pentru dezvoltarea capacității instituționale, armonizare legislativă și statistică, întărirea capacității administrative, promovarea dezvoltării durabile și integrate a zonelor rurale și a agriculturii;
- ?? în domeniul politicii transporturilor, pentru dezvoltarea infrastructurii majore;
- ?? în domeniul politicii privind concurența, pentru creșterea capacității administrative a autorităților, în monitorizarea concurenței și a politicii în domeniul Ajutorului de Stat;
- ?? în sectorul IMM, pentru îmbunătățirea mediului de afaceri și accesul IMM-urilor la sprijin financiar;
- ?? în domeniul politicii regionale și coordonării instrumentelor structurale, pentru întărirea capacităților instituționale ale structurilor naționale și regionale și realizarea unei politici regionale care să coreleze obiectivele sectoriale și regionale și restructurarea industrială cu reconversia profesională (Programul RICOP).

Tabel nr. 5: Alocarea fondurilor pentru perioada 2001-2004 (mil. EURO)⁵⁶

Domeniu	Resurse interne	Resurse externe		Sprijin total necesar
		Rambursabile	Nerambursabile	
Industrie	94,53	48,8	12,15	155,48
Agricultura	149,27	27,4	176,86	353,53
Transporturi	697,17	2067,83	373,7	3138,7
Concurența	1,2	-	2,0	3,2
IMM-uri	113,16	9,79	41,22	164,17
Politica regională	383,21	-	293,52	676,73

Sursa: Planul Național de Aderare al României, 2000

Estimări similare se regăsesc în cele două versiuni ale Planului Național de Dezvoltare (PND) pentru două perioade de programare: 2000 – 2002 respectiv 2002 – 2005. Totuși, aceste estimări nu concorda în totalitate și nu reprezintă un program bugetar complet, care să fie luat în considerare pentru fiecare an bugetar aprobat de către Parlament.

Experiența de programare a PSP-ului a fost una la scară redusă (co-finanțarea totală a fost sub 5 milioane EURO), dar în următorul interval de timp creșterea contribuției va fi semnificativă, pe măsura ce susținerea UE pentru proiecte de dezvoltare va înregistra o creștere constantă, de până la 150 MEURO pentru dezvoltare regională și la peste 500 MEURO, împreună cu programele ISPA și SAPARD, până în 2006. Un program intermediar poate fi considerat RICOP, având drept scop susținerea restructurării industriale și conversiei forței de muncă. Programat inițial să înceapă în anul 2000, programul RICOP (finanțat din fondurile UE 1999 alocate României) dispune de un sprijin de 100,00 MEURO din partea UE și de aproximativ 50 MEURO din surse interne pentru diferitele componente prezentate în tabelul de mai jos:

⁵⁶ Date calculate pe baza tabelor financiare din PNAR 2000.

Tabel nr. 6: Principalele componente ale programului RICOP

Principalele componente (sub-programe)	UE	GR
	(MEURO)	
Sprijin pentru IMM-uri	30.0	-
Plati compensatorii pentru disponibilizati	28.0	42.0
Lucrari publice (infrastructura)	14.0	1.5
Masuri active pentru diminuarea impactului social al procesului de restructurare	10.0	2.0
Masuri active pentru crearea de locuri de munca	9.0	4.0
Asistenta pentru implementarea programelor si pentru întreprinderi	7.0	-
Monitorizare, evaluare si control si altele	2.0	-
TOTAL	100.0	48.5

Sursa: www.infoeuropa.ro/ricop

Programul RICOP a fost amânat cu mai mult de un an si poate fi corelat în prezent, cu programarea pe 2001 (a se vedea analiza PND în anexe).

Complementar programelor majore, programe paralele sustinute în exclusivitate de GR, au fost derulate sau se deruleaza înca la nivel regional sau sectorial (proiecte mici finantate din FNDR în 1999 si 2000, programe speciale pentru zonele defavorizate, în 2000, programe experimentale finantate din bugetul MDP-ului în 2001). O gama larga de scheme de finantare este implementata pentru dezvoltarea IMM-urilor: 21 de scheme de creditare, 5 scheme de grant (Phare 2000, RICOP, SAPARD, CRAFT) si alte 11 scheme de finantare din diferite surse externe. Dintre aceste 37 de scheme, numai 3 sunt dezvoltate pe baze regionale, 11 sunt la nivel judetean si una pentru zonele rurale⁵⁷.

Pe parcursul perioadei de implementare a tuturor acestor programe, au fost experimentate diferite scheme legate de rolul participantilor cheie si de procedurile utilizate, ceea ce indica dorinta de perfectionare si de gasire a celui mai adecvat sistem de aplicare a acestora. Dincolo de beneficiile legate de dobândirea de cunostinte si de emulatia creata de o asemenea diversitate de programe sectoriale si teritoriale, apare ca o necesitate stringenta, stabilirea clara a rolurilor si atributiunilor diferitelor institutii implicate si a unui sistem mai bun de comunicare si de schimb de informatii între acestea.

Apare asadar din nou nevoia de a stabili baze integrate de date, la nivel national si regional, pentru proiectele de dezvoltare regionala. Crearea unor astfel de baze de date va permite de asemenea, monitorizarea implementarii programelor, evolutia disparitatilor regionale si sub-regionale si va oferi informatii utile pentru programările viitoare, în special pentru o fundamentare consistenta a PND-ului.

⁵⁷ Statistici bazate pe informatiile oferite de Ministerul pentru IMM-uri si Cooperatie: programe de finantare 2000-2001.

2.2.4. Planul national de dezvoltare

PND reprezinta o dovada a progresului realizat în procesul programare în România, în ultimii 3 ani. În 1999 ANDR împreuna cu cele 8 ADR-uri au elaborat primele versiuni ale Planului National, respectiv a Planurilor Regionale de Dezvoltare (PNDR), ca baza pentru primul document national de programare si pentru o viitoare strategie de alocare a fondurilor Phare – componenta de coeziune economica si sociala - pe criterii sectoriale si regionale. Prima versiune a PND 2000 - 2002 a fost un document cuprinzator, care a fost revizuit în 2000 si actualizat în 2001, de catre MDP. Noua versiune a PND 2002 - 2005 include atât strategiile regionale de dezvoltare cât si principalele strategii sectoriale în domeniul industriei, IMM-urilor, tehnologiei informatice, infrastructurii, mediului si resurselor umane si serviciilor sociale, care pot sa devina baza viitoarelor Programe Operationale (PO) ale CSC⁵⁸.

Cele doua versiuni ale PND-ului sunt semnificative pentru încercările de a gasi cea mai buna politica regionala pentru România. Ca produse experimentale, ele au reusit sa aduca noi înțelesuri obiectivelor politicii regionale si au relevat faptul ca pot fi luate în calcul abordari diferite de rezolvare a problemelor coeziunii economice si sociale: daca prima versiune a pus accentul pe reducerea dezechilibrelor regionale existente (convergenta), a doua s-a axat pe prevenirea aparitiei unor noi disparitati ca urmare a procesului de restructurare industrială.

Este important de notat ca PND-ul este considerat un document programatic elaborat în scopul atingerii obiectivului coeziunii economice si sociale. În conformitate cu aceste documente, politica României de dezvoltare regionala trebuie înțeleasa ca un raspuns la doua tipuri de conditionalitati: nevoia interna de dezvoltare echilibrata a tarii si cerintele externe în perspectiva integrării în UE.

Obiectivul fundamental al politicii regionale în România, acela de a diminua dezechilibrele economice si sociale acumulate (datorate circumstantelor istorice, geografice, economice sau politice) este detaliat în cadrul PND-ului, prin faptul ca politica regionala este proiectata pentru a sprijini pe de o parte zonele problema, în mod special zonele industrializate fortat, care sunt puse în fata unor dificultati majore de adaptare la schimbarile structurale, asociate cu o rata înalta si pe termen lung a somajului, iar pe de alta parte subdezvoltarea rurala si lipsa infrastructurii de baza.

Asadar, politica regionala cuprinde aspecte legate de dezvoltarea rurala si de amenajarea teritoriului, dar si politici legate de sprijinul economic si social acordat "zonelor defavorizate" (zone "D"), zonelor speciale asistate si zonelor de restructurare industrială (cele 11 zone asistate stabilite prin HG nr. 399 /2001)⁵⁹.

În cele doua versiuni ale PND au fost definite zone prioritare diferite, adecvate unui anumit tip de actiuni. În prima versiune au fost identificate 9 "prioritati majore de dezvoltare", în timp ce a doua versiune este structurata pe 7 "axe prioritare de dezvoltare".

⁵⁸ Un sumar al PND-ului este prezentat în anexe.

⁵⁹ A se vedea în acest sens Studiul de impact nr. 8: Compatibilitatea cadrului românesc al politic ii de dezvoltare regionala cu reglementarile UE în privinta Ajutorului de Stat de Gabriela Dragan si Isabela Atanasiu.

În afara de analizele consistente ale mediului social si economic, realizate pe scara larga si asupra unui numar mare de probleme, PND a realizat progrese importante pe calea coordonarii orizontale si verticale. Strategia de dezvoltare regionala a fost elaborata prin consensul diferitilor actori atât de la nivel central (departamentele de politica regionala din cadrul ministerelor) cât si la nivel regional (ADR-urile si CDR-urile) si local (administratia publica locala, întreprinzatori, syndicate, ONG-uri).

PND-ul a identificat de asemenea si o serie de tipuri de sub-regiuni cum ar fi regiuni traditional ramase în urma, regiuni fragile si regiuni aflate în declin industrial. În cadrul regiunilor de dezvoltare, sub-regiunile (grupari de judete) cu probleme speciale de dezvoltare sunt cuprinse în 3 clase de arii prioritare (PND 2000 – 2002):

1. Zone traditional subdezvoltate – caracterizate prin somaj structural ridicat si o pondere mare a populatiei ocupate în agricultura, corelat cu o mortalitate infantila ridicata, plecarea masiva a fortei de munca si o infrastructura saraca.
2. Zone în declin industrial – caracterizate prin diminuarea masiva a locurilor de munca în special în industria miniera si manufacturiera, dar care dispun de o infrastructura mai buna si au sanse mai mari de a se dezvolta decât zonele traditional subdezvoltate.
3. Zone cu structuri economice fragile caracterizate printr-o pondere "periculos de mare" a fortei de munca angajate în industria grea (metalurge, chimie si minerit) în special zone mono-industriale si care depind de o singura mare întreprindere.

În ambele versiuni, PND reprezinta un document important pentru ca încearca sa stabileasca un sistem de indicatori de masurare a dezvoltarii si disparitatilor, prin dezvoltarea sistemului de indicatori utilizat în Carta Verde a Politicii de Dezvoltare Regionala (1997). Trebuie subliniat ca este primul document de programare care încearca sa coreleze în mod real fonduri alocate în perspectiva, pentru un interval de timp multi-anual, cu actiuni si activitati concrete.

Cu toate ca PND în ultima lui versiune este un document impresionant, el are nevoie de îmbunatatiri si schimbari pentru a deveni în viitor o baza pentru CSC. Câteva din neajunsurile primelor doua versiuni pot fi mentionate pe scurt:

- ?? Coordonarea orizontala si verticala este înca un proces dificil care necesita mult efort din partea unui grup limitat de profesionisti, care pot fi usor depasiti de aceasta sarcina;
- ?? Strategiile regionale nu au fost întotdeauna documente reale de programare, datorita faptului ca organismele regionale s-au axat excesiv asupra managementului fondurilor de dezvoltare regionala în timp ce timpul si efortul alocate pentru gândirea strategica a fost mai degraba nesemnificativ⁶⁰;

⁶⁰. Asemenea aspecte au fost observate în timpul interviurilor luate reprezentantilor organismelor centrale si regionale, dar ele se regasesc si coincid în mare masura si cu remarcile observatorilor externi.

- ?? Impactul real al PND-ului este încă scăzut pentru moment, deoarece este perceput mai degrabă drept o problemă de imagine sau un simplu exercitiu. La nivel local sau județean PND-ul are un impact minim sau chiar nul deoarece răspunde doar parțial "agendei" stabilite de către actorii locali semnificativi⁶¹.
- ?? În prezent, PND nu are un statut legal și cu toate că este confirmat prin hotărâre de guvern nu beneficiază de o expertiză tehnică anterioară aprobării.

Dacă PND nu va beneficia de un statut legal clar și până când nu vor fi stabilite proceduri de evaluare ex-ante și nu se va stabili un parteneriat real, politica regională va rămâne mai degrabă o intervenție națională cu implementare regională, oarecum formală, iar instrumentul programatic al acesteia (PND) va fi cunoscut în mod aleator.

3. ASPECTE RELEVANTE ALE POLITICII DE COEZIUNE SOCIALĂ ÎN UE

Regiunile pot să aibă înțelesuri diferite. O regiune poate fi definită ca orice zonă de pe suprafața pământului cu structuri proprii consistente și distincte ale caracteristicilor fizice sau ale dezvoltării umane, care îi conferă unitate semnificativă și o deosebite de zonele înconjurătoare. Numărul criteriilor de delimitare a regiunilor este extrem de mare: caracteristici fizice, socio-economice, de limbă etc. La fel de mare este și numărul diferitelor tipuri de regiuni: regiuni aglomerate, regiuni în declin, regiuni geografice, regiuni istorice, regiuni naturale, regiuni de planificare, regiuni subdezvoltate etc. Din punct de vedere analitic conceptul de regionalizare consideră regiunea ca fiind cel mai bun mijloc de a organiza informația teritorial – spațială, iar regiunile funcționale ca fiind esențiale pentru procesele și scopurile planificării⁶².

Din considerente statistice și de colectare a datelor, la nivelul UE a fost creat un sistem unitar, numit NUTS (Nomenclatorul unităților teritoriale statistice) organizat pe 6 niveluri teritoriale pornind de la nivelurile mari către cele mici. Nivelul NUTS II reprezintă prin tradiție nivelul la care se aplică PDR în țările UE. Dimensiunea medie a regiunii NUTS II este de 2,0 milioane persoane și 13.000 km² iar numărul mediu de unități pe țară este 15. Germania cu 82 de milioane de locuitori (cea mai mare țară a UE) are 40 de regiuni NUTS II. Mărimea regiunilor în Europa este inevitabil – ținând cont de specificul de constituire și de cultura administrativă a fiecărui stat – un fel de puzzle cu o pondere diferită a cadrului instituțional și economic, o diversitate pe care viitoarea aderare a celor 12 țări candidate o va accentua și mai mult.

⁶¹ Opinii exprimate de diferite persoane intervievate sunt prezentate în anexe.

⁶² Vezi *La régionalisation en Europe*, Parlement Européenne, Série Politique Régionale, Regio 108 fr. 04-2000, Rev. 1, Direction Générale des Études, Strasbourg, 166 pages.

3.1 POLITICI EUROPENE – PRINCIPALELE EVOLUTII

Obiectivele dezvoltării regionale respectiv principalele aspecte ale oricărei politici de dezvoltare regională (PDR) coerente și direcționate, pot fi discutate în Europa la diferite niveluri teritoriale. În primul rând există o abordare generală la nivelul UE care stabilește principiile și obiectivele unei PDR supra-naționale, având drept scop creșterea coeziunii economice și sociale între cele 15 state membre. În al doilea rând există o abordare specifică a fiecărui stat european membru sau non-membru al UE. Existența sistemelor federale, sau dimpotrivă a statelor relativ centralizate explică diversitatea de abordări asupra problematicii esențiale: deconcentrare versus centralizare. O situație particulară o reprezintă statele central și est europene: fostele țări comuniste, prin definiție, extrem de centralizate în ultimii 50 de ani, experimentează, începând cu anii '90, o perioadă de tranziție în dezvoltarea lor și se află în proces de pre-aderare în structurile UE. În sfârșit trebuie menționată dezvoltarea regională propriu-zisă, autohtonă, în cadrul căreia obiectivele și scopurile specifice pot fi dezvoltate în concordanță directă cu nevoile și potențialul propriu.

PDR națională în țările din vestul Europei are o tradiție mai îndelungată decât cea comunitară. Prima politică regională europeană poate fi datată cu mai mult de 60 de ani în urmă în Marea Britanie, odată cu Legile pentru zone speciale (Special Areas Acts) din 1934 și 1937, destinate să asigure reabilitarea zonelor industriale, afectate de niveluri ridicate ale somajului.

Totuși, cele mai multe dintre politicile naționale de dezvoltare regională sunt o creație a perioadei postbelice, începând cu deceniul al 6-lea al secolului trecut. În acea perioadă, rolul guvernelor naționale era considerat drept foarte important, fiind considerate principalii actori în procesul de redistribuire a activității economice prin investițiile în infrastructură⁶³. Dezvoltarea "regiunilor problema" a fost obiectivul principal al acelei perioade. Timp de aproximativ 2 decenii această abordare a condus la obținerea unor rezultate pozitive semnificative.

Începând cu anii 70 climatul politicii regionale s-a schimbat profund în sensul că intervenția statului s-a redus gradual, fiind înlocuită "prin politici de liberalizare economică, dereglementare și privatizare; sprijinul direct acordat firmelor a fost înlocuit de forme indirecte de asistență în special prin reduceri ale nivelurilor de impozitare și suport pentru formare profesională, servicii de consultanță și inovare".

Se admite în prezent că politicile de dezvoltare regională la nivel național trebuie să urmeze o anumită dinamică, caracteristică schimbărilor specifice și continue determinate de restructurarea producției și creșterii competitivității la nivel național și local. Preocuparea pentru creșterea stabilității macroeconomice este caracteristică atât țărilor mici cât și a celor mari.

Principalele tendințe către o integrare europeană tot mai "completă" cu reguli bugetare și financiare elaborate pe baza criteriilor de la Maastricht au jucat de asemenea un rol important. Obiectivele politicii de dezvoltare regională din ultimii 15 ani au arătat tendința de combinare a politicilor regionale și structurale în scopul promovării competitivității la nivel regional și național, în directă corelare cu dezechilibrele teritorial-spatiale.

⁶³ Cazul Franței cu un impact puternic al nivelului național este foarte relevant în acest sens (vezi anexa 4: studiu de caz).

Principalele tipuri de politici nationale specifice dezvoltarii regionale în tarile UE sunt: granturi pentru investitii si stimulente fiscale, cresterea mobilitatii fortei de munca, încurajarea initiativelor tehnologice, controlul dezvoltarii si sprijin acordat micilor întreprinderi în scopul adaptarii acestora la mediul economic în conditiile cresterii globalizarii, relocarea activitatilor prin stimulente indirecte si încurajarea dezvoltarii retelelor de cooperare.

La nivelul european, istoria politicii regionale s-a construit în jurul conceptului de coeziune economica si sociala. Politica de coeziune este unul din obiectivele majore ale UE alaturi de uniunea economica, monetara si politica. Coeziunea este definita si se refera la reducerea disparitatilor în ceea ce priveste nivelul de dezvoltare al regiunilor si ajutorarea regiunilor ramase în urma sa recupereze decalajul care le separa de cele mai dezvoltate regiuni ale UE.

Principalul instrument utilizat de catre UE pentru a promova politica sa de dezvoltare regionala este reprezentat de catre "Fondurile Structurale" (FS). Aceste fonduri sunt rezultatul contributiei financiare proportionale a statelor membre în concordanta cu nivelul lor de dezvoltare economica, redistribuite apoi catre acele state si regiuni ale UE, care sunt ramase în urma din punct de vedere economic si social.

Germania, Belgia, Franta, Italia, Luxemburg si Olanda au ratificat Tratatul de la Roma în 1957 prin care se constituia Comunitatea Economica Europeana. În contextul postbelic, "batrânul continent" trebuia reconstruit pe baze noi. Cele 6 state fondatoare doreau "sa refaca unitatea economiilor lor si sa garanteze o dezvoltare armonioasa care sa conduca la reducerea decalajelor dintre diferitele regiuni si a ramânerii în urma a celor mai putin favorizate". Pentru a atinge aceste obiective, Tratatul de la Roma a creat primul FS: Fondul Social European (FSE).

În acea perioada primele politici regionale europene au fost politicile sectoriale: o politica comuna pentru transporturi si în special politica agricola comuna (PAC). PAC a fost stabilita în 1962 si doi ani mai târziu a beneficiat de instrumentul financiar FEOGA (Fondul European pentru Orientare si Garantare pentru Agricultura). Acest fond este compus din 2 sectiuni: una pentru "garantare", care este instrumentul financiar al PAC-ului si o alta pentru "orientare" care este un fond structural.

În 1967 a fost creat un directorat general în cadrul CE, astazi "DG REGIO", având misiunea precisa de a planifica elaborarea unei politici regionale comune. Aceasta politica a început sa fie implementata în mod real abia în anii 70. Un an crucial a fost 1974 când CEE s-a confruntat cu primul soc energetic. Aceasta criza a generat o crestere a disparitatilor economice, iar somajul a început sa creasca. La declinul regiunilor industrializate traditionale, s-a adaugat sub-dezvoltarea cronica a unor regiuni cum ar fi sudul Italiei. Nevoia unui ajutor specific a devenit imperativa în contextul primei largiri a UE. În 1972 trei tari s-au alaturat UE: Marea Britanie (care refuza sa devina un contribuabil net la bugetul UE), Irlanda (care se afla în acel moment la un nivel scazut de dezvoltare) si Danemarca.

În aceste circumstante a fost creat Fondul European de Dezvoltare Regionala (FEDR). Acest al treilea FS a fost creat cu scopul finantarii proiectelor de infrastructura si a investitiilor productive în regiunile defavorizate. Reglementarile privind acest fond au fost profund revizuite dupa aderarea Greciei (ianuarie 1981), Spaniei si Portugaliei (1985).

Extinderea spre sud a marit disparitatile economice si sociale ale UE. În 1986 – 1987 au fost create Programele Integrate Mediteraneene (PIM). Pe o baza multianuala (6 ani) PIM-urile au sustinut cooperarea bilaterala dar si infrastructura regionala si dezvoltarea IMM-urilor. În 1993 numarul FS a crescut la 4 prin crearea Instrumentului Financiar pentru Orientare în domeniul Pescuitului (IFOP) ca raspuns la integrarea celor doua tari scandinave Finlanda si Suedia.

În timpul anilor 80 si la începutul anilor 90 FS au suferit noi transformari (pachetele Delors). Actuala arhitectura a fondurilor structurale s-a stabilizat în jurul momentului semnării Tratatului de la Amsterdam. La initiativa lui Jaques Delors a fost semnat Actul Unic European la 1 ianuarie 1993, consacrand un nou pas în constructia europeana: principiul coeziunii economice si sociale a fost reafirmat cu putere alaturi de acela al pietei unice si al uniunii monetare (UME). Fondurile Structurale au devenit un instrument major de realizare a coeziunii printr-o interventie coordonata si integrata în jurul obiectivelor comune de dezvoltare.

Începând cu 1993 cele 4 FS au fost corelate cu Fondul de Coeziune (FC), înfiintat pentru a sustine protectia mediului si extinderea retelelor de transport transeuropene catre cele mai sarace 4 tari din UE: Grecia, Portugalia, Spania si Irlanda. Cele 4 FS si FC sunt cunoscute ca instrumente structurale.

O dimensiune suplimentara a politicii de coeziune a aparut în anii 90: dezvoltarea spatiala, chiar daca "amenajarea teritoriului" nu reprezinta un element de forta al comunitatii, chiar daca acest concept este mai putin comun în unele din statele membre si nu în ultimul rând, chiar daca dezvoltarea spatiala (spre deosebire de politicile de mediu sau regionale) nu are o reprezentare specifica în cadrul CE, "coeziunea teritorial - spatiala" devine o problema tot mai importanta si are vocatia de a deveni un element important de interes, întarit si prin procesul de extindere.

Începând cu anii 90 au fost elaborate o serie de documente semnificative în domeniul amenajării teritoriului cum ar fi "Schema de amenajare a teritoriului european" (1991), "Europa 2000+" (1994), "Viziuni si strategii în jurul Marii Baltice" (1994), "Vision Planet" (2000). Elaborarea si aprobarea primei "Perspective de Dezvoltare Spatiala Europene" (ESDP) (POTSDAM, 1999) arata ca Europa celor 15 ia în considerare aceasta dimensiune, cu sporita atentie⁶⁴. Aceasta noua abordare introduce în evaluarea proiectelor finantate prin fonduri structurale dimensiunea potentialului lor impact teritorial.

3.2 INSTRUMENTELE STRUCTURALE

Instrumentele structurale sunt sustinute prin cele 4 Fonduri Structurale (FEDR, FSE, FEOGA, IFOP) în beneficiul tuturor regiunilor care apartin UE 15 precum si prin Fondul de Coeziune (FC) pentru Irlanda, Portugalia, Spania si Grecia. Actiunile (programe si proiecte) finantate prin aceste fonduri raspund unor obiective specifice si respecta strict anumite principii.

Începând cu 1988 fondurile structurale sunt subordonate unui numar de 4 principii majore, care asigura clarificarea misiunii lor, rationalizarea utilizării lor, organizarea unei relative coordonari care sa ofere o mai mare coerenta sprijinului comunitar. Acestea sunt: concentrarea, programarea, aditionalitatea si parteneriatul.

⁶⁴ Pentru a promova difuzarea acestui concept CE a lansat un program de cercetare: Reteaua de observare a planificării teritoriale (ESPON); http://www.cybergeopresse.fr/sdec_fra/index.html.

1. **Concentrarea:** Interventia SF-urilor este concentrata pe acele teritorii sau populatii care se confrunta cu cele mai mari dificultati. Aceste teritorii sau populatii sunt selectate în concordanta cu diferite criterii socio-economice. Scopul primelor doua generatii de FS (1988-1993, 1994-1999), a fost reducerea disparitatilor regionale dintre statele membre pe baza a 5, respectiv 6 prioritati de dezvoltare numite "Obiective" (1 - 6). Fiecare obiectiv s-a concentrat asupra unei probleme majore de dezvoltare. Aditonal acestor obiective au fost lansate si 14 "programe de initiativa comunitara" (PIC-uri) pentru mai multe domenii distincte, esentiale pentru a sustine actiuni experimentale sau inovative (dezvoltare locala în zonele rurale – programul Leader, promovarea cooperarii transfrontaliere – INTERREG, etc.).
2. **Programarea:** Implementarea FS (ca si a PIC) s-a realizat în cadrul unei abordari multianuale (1988–1993 si 1994-1999). Monitorizarea se poate realiza la nivel national (de exemplu în Franta pentru obiectivele 3, 4 si 5a) ori la nivel regional (de exemplu pentru obiectivele 1, 2, 5b), uneori fiind implicate ambele niveluri. Partenerii nationali si regionali elaboreaza si negociaza sprijinul financiar comunitar în cadrul unor documente specifice: Cadrul de Sprijin Comunitar (CSC), Documentului Unic de Programare (DUP), Programului Operational (PO) sau Programului Complementar (PC). Pe baza evaluarii ex ante, aceste programe definesc obiective clare, strategii de actiuni si axe prioritare. Aceste axe sunt definite prin masuri si actiuni implementate de catre parteneri pentru a raspunde nevoilor identificate pe baza unui diagnostic rezultat în urma analizei TSOP.
3. **Aditonalitatea:** Principiu major conform caruia ajutorul structural al UE trebuie sa fie aditional si nu sa înlocuiasca resursele angajate deja de catre autoritatile nationale, regionale si locale în scopul dezvoltarii regiunilor lor si a pietei muncii. Ajutorul structural reprezinta efectiv, în acest fel, o valoare adaugata pentru teritoriile eligibile; statele membre fiind obligate sa mentina angajamentele financiare la acelasi nivel la care se aflau la începutul perioadei de programare.
4. **Parteneriatul:** Între CE, Statul Membru, autoritatile regionale si locale si partenerii economici si sociali trebuie realizata o concentrare strânsa. Acest principiu este aplicat în fiecare etapa a perioadei de finantare: de la programare la implementare, monitorizare si evaluare. Acest principiu este determinant pentru succesul programului, fiind o garantie pentru concordanta dintre nevoi si resurse, o conditie pentru mobilizarea tuturor factorilor interesati.

În 1992 Tratatul de la Maastricht a întarit ponderea si rolul politicii de coeziune. În 1993 UE a decis crearea Fondului de Coeziune (FC) pentru protectia mediului si retelele de transport în tarile membre UE cuprinse în Obiectivul 1 având un PIB sub 90% din media UE: Irlanda, Spania, Grecia si Portugalia. Acest fond trebuia sa ajute statele membre mai putin dezvoltate sa atinga criteriile de convergenta stipulate prin Tratatul de la Maastricht si necesare pentru a apartine UME. Cu un prim buget de 16,5 miliarde Euro acest fond a permis un progres substantial al dezvoltarii economice în aceste 4 tari. Tot în 1993 s-a creat si cel de al patrulea FS, IFOP având drept scop modernizarea sectorului piscicol în câteva tari care se confruntau cu restructurarea acestui sector.

De-a lungul unei perioade de 10 ani sumele alocate FS s-au dublat: de la 45 miliarde ECU pentru perioada 1988–1993 la, 90 miliarde ECU pentru perioada 1994–1999; în acest interval finanțarea PAC a rămas la același nivel. Creșterile succesive ale bugetului pentru politicile de coeziune și structurale ale UE au determinat și o creștere proporțională a cheltuielilor anuale, de la 3,7 miliarde ECU în 1985 la 33 miliarde ECU în 1999. Proportia din bugetul UE, alocată acestor fonduri a crescut de la 18 la 37 de procente în aceeași perioadă, bugetul FS devenind al doilea buget comunitar după PAC.

Dezbaterile despre configurația noii generații de FS (2000 – 2006) au condus la două modificări importante determinate de criticile privitoare la complexitatea arhitecturii și managementului acestora în trecut. Perspectiva extinderii spre est a UE a reprezentat un alt motiv de reflexie și a supus angajamentul pentru solidaritate din cadrul UE la o mai mare presiune, contribuabilii neti la bugetul UE începând să se îndoiască de rațiunea și scopul transferurilor către beneficiarii neti.

Primul raport asupra coeziunii economice și sociale prezentat de CE în 1996 a pus bazele unei noi reforme care a fost prezentată în documentul "Agenda 2000 – pentru o Uniune mai puternică și mai extinsă" publicat de către CE în iulie 1997. Consiliul European de la Berlin a adoptat reforma politicii de coeziune a UE în iunie 1999⁶⁵.

Până în anul 2000 politica de dezvoltare regională a fost orientată către reducerea disparitatilor regionale dintre statele membre, conform celor 6 priorități de dezvoltare numite "Obiectivele 1 - 6"⁶⁶. Aceste obiective de dezvoltare au fost susținute de FS și FC. Pentru a spori concentrarea asistenței FS s-a decis o reducere drastică a numărului obiectivelor PDR. În martie 1999, Summit-ul de la Berlin a decis reducerea numărului de criterii de eligibilitate la 3 după cum urmează:

- ?? Obiectivul 1 va promova dezvoltarea și ajustarea structurală a regiunilor a căror dezvoltare este întârziată. Statutul de Obiectiv 1 pentru perioada 2000 – 2006 se bazează pe: regiunile care sunt nivel NUTS II având un PIB pe cap de locuitor sub 75% din media comunității precum și cele mai îndepărtate regiuni (departamentele Franței de "peste mări"⁶⁷, Insulele Azore, Madeira și Canare), care sunt toate sub pragul de 75% și zonele eligibile sub Obiectivul 6 în perioada 1995–1999 ca urmare a Protocolului nr. 6 al Actului de Aderare a Finlandei și Suediei. Obiectivul 1 este de departe cel mai important, acoperind aproximativ 51% din populația totală a UE și utilizând peste două treimi din totalul FS alocate țărilor UE. În ultimii 6 ani regiunile asistate prin Obiectivul 1 au beneficiat de circa 100 EURO pe cap de locuitor din FS.

⁶⁵ Vezi J. Bachtler, "Reforming the Structural Funds: options for change", European Policies Research Centre, Regional and Industrial Research Paper Series, nr. 26, decembrie 1997, 44 p.

⁶⁶ Obiectivul 1: reajustarea economică a regiunilor rămase în urma din punct de vedere al dezvoltării economice (situat sub un anumit nivel al PIB-ului mediu din UE); Obiectivul 2: reconversia economică a regiunilor industriale aflate în declin sau a unor părți din acestea; Obiectivul 3: rezolvarea somajului pe termen lung și facilitarea integrării tinerilor și a persoanelor expuse excluderii de pe piața muncii; Obiectivul 4: facilitarea adaptării tinerilor lucrători la schimbările din industrie și ale sistemelor de producție și încurajarea inserției lor; Obiectivul 5: ajustarea structurilor agricole și piscicole (5a) și promovarea dezvoltării zonelor rurale vulnerabile (5b); Obiectivul 6: dezvoltarea zonelor slab populate din nordul Europei (creat în ianuarie 1995 odată cu aderarea Austriei, Finlandei și Suediei).

⁶⁷ Cele 4 departamente de "peste mări" sunt: Guadeloupe, Martinique, Guyane și Réunion.

- ?? Obiectivul 2 are drept scop sustinerea conversiei economice si sociale a zonelor aflate în dificultati structurale. Sunt incluse zone în care au loc schimbari economice si sociale în sectoarele industrial si de servicii, zone rurale în declin, zone urbane în dificultate si zone decazute dependente de pescuit, definite pe baza criteriilor obiective stabilite prin textele legislative. Statele Membre propun CE o lista de zone care întrunesc criteriile obiectivului, în raport cu un prag al populatiei stabilit pentru fiecare stat membru. Nivelul maxim care poate fi acoperit de noul Obiectiv 2 (care va cuprinde zonele fostelor Obiectiv 2 si 5, dar si unele foste zone Obiectiv 3 si 4) este de 18% din populatia UE.
- ?? Obiectivul 3 va asigura sprijin pentru adaptarea si modernizarea politicilor si sistemelor educationale, de instruire si ocupare a fortei de munca. Va putea fi aplicat în afara Obiectivului 1, fiind activ în regiunile Obiectiv 2 precum si cele care nu sunt cuprinse în vreun obiectiv. Se considera ca nivelul de asistenta mediu pe cap de locuitor în cadrul Obiectivului 3 trebuie sa ia în considerare prioritatea acordata ocuparii fortei de munca, educatiei si instruirii (va cuprinde foste zone Obiectiv 3 si 4).

Numarul PIC a fost de asemenea redus la 4: Interreg III, pentru cooperare trans-frontaliera, Leader+, pentru dezvoltare locala în zone rurale, Equal, de lupta contra discriminarii pe piata muncii, Urban II, pentru zone urbane confruntate cu dificultati grave. Pentru fiecare din cele 4 PIC-uri numai un singur FS poate asigura finantare.

3.3 IMPACTUL EXTINDERII ASUPRA POLITICII DE COEZIUNE SOCIALA

Înca de la crearea lor, a devenit evident faptul ca FS sunt de o importanta covârșitoare pentru dezvoltarea economica si sociala a regiunilor UE: "efectul de pârgie" al acestora este acum indiscutabil. Volumul transferurilor catre tarile membre a avut o contributie importanta la cresterea si dezvoltarea lor economica, cea mai notabila în cazul Irlandei si Portugaliei. Totodata, Fondurile au generat în spatiul UE, în grade diferite, cresterea interesului pentru gândirea strategica si planificarea dezvoltarii economice si au încurajat cooperarea institutionala, implicând parteneriatul noilor actori sociali, institutionali si economici si a grupurilor în formularea si programarea strategiilor. Ele au promovat dinamism si inovatie în abordarea dezvoltarii regionale, cu toate ca acestea nu au fost întotdeauna bine primite sau considerate potrivite de catre autoritatile statelor membre.

Instrumentele structurale nu sunt totusi ferite de critici. Doua sunt criticile majore care apar în mod curent. Prima se refera la modul în care FS sunt administrate între CE si Statul Membru. Aplicarea universala a sistemului tri-etajat al planurilor de dezvoltare regionala (CSC, DUP si PO) a fost considerata a fi consumatoare de timp si extrem de complicata, iar CE este criticata din ce în ce mai mult pentru abordarea inconsistenta si opaca a alocatiilor financiare, a aprobarii si managementului programelor si a modului de utilizarea PIC.

În ciuda diferitelor amendamente aduse reglementarilor FS (în 1993 cele trei faze de programare au fost reduse la doua cu utilizarea optionala a DUP) aceste critici ramân si explica decizia CE de a simplifica managementul FS prin întarirea principiului subsidiaritatii. Însa în acelasi timp însa, CE reîntareste la nivelul ei, cerintele pentru control si evaluare în scopul limitarii cazurilor de utilizare frauduloasa a FS. Decizia nr. 1260 /1999 (privind FS) este în continuare aspru criticata pentru complexitatea sa. Unele State Membre considera ca CE s-a limitat la a simplifica propriul management, dar nu si implementarea FS la nivel national. Cea de a doua critica se refera la impactul real al FS asupra reducerii disparitatilor regionale. Este un fapt dovedit ca decalajul dintre diferitele state membre a scazut, emblematic fiind cazul tarilor beneficiare ale FC, în special Irlanda. Totusi diferentele intra-regionale au devenit tot mai mult un factor preocupant, în special în zonele urbane⁶⁸.

Politica FS este de asemenea criticata sub aspectul eficientei. Exista opinii conform carora prea multa redistribuire încetineste cresterea globala, sau sporeste riscul ca ajutorul financiar sa "înece" unele regiuni în asistenta ("Mezzogiorno effect"). O serie de analisti sugereaza o de-comunitarizare a politicii regionale în scopul determinarii statelor membre de a deveni mai responsabile, conform cu logica subsidiaritatii. În spatele acestei "filozofii" se afla si problema aducerii în discutie a spiritului de solidaritate /echitate în cadrul UE, spirit pe care se bazeaza politica de coeziune.

Cazul tarilor candidate amplifica de 10 ori problema deoarece una este sa ridici nivelul mediu de viata pe locuitor al fiecărei tari si altceva sa reduci disparitatile (crescând) din interiorul acestora. Impactul politicii de concurenta si al liberalizarii pietei este crescator în cele mai multe cazuri, iar diferentele se rasfrâng în general în beneficiul regiunilor cu o localizare mai buna. De 13 ani disparitatile regionale si sociale cresc (vest /est, centru /periferie, urban /rural) pe masura ce efectele speciale ale procesului tranzitiei devin tot mai dezzechilibrate⁶⁹.

Ca urmare a deciziei luate de Consiliul UE de la Nisa (7-9 decembrie 2000), si adoptata de Consiliul UE de la Laeken (15-16 decembrie 2001), 10 din cele 12 tari candidate vor accede în UE în 2003-2004. Aderarea României si Bulgariei este prevazuta pentru 2007-2008. În ultimii ani dezbaterile politice s-a axat de multe ori asupra problemei marimii subsidiilor pentru agricultura de care vor beneficia noile tari membre (capitolul 7 al negocierilor). Totusi extinderea ridica si alte întrebări fundamentale cu privire la viitorul ajutorului regional într-o Uniune mai mare. Sumele implicate sunt semnificativ mai mari. Bugetul FS pentru perioada 2000-2006 este de 195 de miliarde de EURO, reprezentând aproximativ 1/3 din cheltuielile UE. Este o contributie substantiala si constanta la procesul de re-modelare a UE.

⁶⁸ Vezi Rapoartele Anuale ale CE asupra FS, (ultimul numar cu referire la 1999 publicat în 2001). Vezi de asemenea alaturi de alte multe studii si articole: M. Bodrin, F. Canova " Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European policies" Economic Policy nr. 32, aprilie 2001, si J Fayolle, A Lecuyer "Croissance et régions en Europe", revue de l'OFCE", nr. 73, aprilie 2000.

⁶⁹ A se vedea, de exemplu cercetarea lui Roses Grenoble: Espace Europe, "Pôles de croissance et de décision à l'Est, 1994-2015" (ed. de I. Samson), octombrie 1996, 322 pag.

3.3.1. Noile realitati ale Uniunii Europene extinse

Dimensiunile considerabile ale extinderii ar trebui sa aiba efecte impresionante asupra hartii disparitatilor regionale: vor creste spectaculos disparitatile existente dintre nivelurile de dezvoltare ale statelor membre. În ciuda cresterii cu cca. 33% a teritoriului si cu aproape 30% populatiei, PIB-ul noii Europe va creste doar cu 5-6%. Pâna în prezent, PIB-ul pe cap de locuitor în cele 10 tari candidate reprezinta doar 39% din media UE⁷⁰. La nivel national, peste o treime din populatie va trai în tari cu un venit pe cap de locuitor mai mic de 90% din media UE (criteriul actual de eligibilitate pentru ajutorul acordate prin Fondul de Coeziune) fata de o sesime în EU15.

Perspectivile sunt si mai nuanstate, daca unitatea de referinta devine nivelul regional. În tarile candidate, doar patru regiuni (Praga, Bratislava, Budapesta si Cypru) au un venit pe cap de locuitor mai mare de 75% din media UE, fapt care le exclude *a priori* ca potentiale beneficiare ale Fondurilor Structurale (Obiectivul 1). Pe de alta parte, 9 regiuni (5 în România si 4 în Bulgaria) se situeaza sub 25% din aceasta medie. Venitul mediu pe cap de locuitor pentru primele 10 procente din populatia care locuieste în cele mai putin prospere regiuni din UE 27 va reprezenta numai 31% din media UE 27. Prin comparatie, în UE 15 în prezent, venitul pe cap de locuitor al aceleiasi categorii de populatie echivaleaza cu 61% din medie. Corespunzator datelor din 1999, cresterea de la 15 la 27 (UE27) a numarului de membrii va avea drept consecinta o scadere cu 18% a PIB mediu pe cap de locuitor, respectiv cu 13% în situatia unei Uniuni cu 25 de membrii (UE25).

Chiar în situatia în care rata de crestere pe termen lung în tarile candidate, se presupune ca o va depasi pe cea a statelor membre, în medie cu aproape un procent pe an⁷¹, este putin probabil ca marile disparitati în nivelul veniturilor si al gradului de ocupare a fortei de munca⁷² sa se reduca semnificativ (chiar si pe termen lung).

Cel de-al doilea "Raport asupra coeziunii economice si sociale" (ianuarie 2001) concluzioneaza într-o nota optimista: "Desi exista dovezi care demonstreaza ca s-a realizat un progres considerabil în actuala UE 15 în reducerea diferentelor de venit dintre regiuni, în ritmurile actuale se poate aprecia ca va fi nevoie de înca o generatie pentru ca disparitatile regionale sa poata fi eliminate. Extinderea sporeste în mod marcant disparitatile. Date fiind nivelurile existente ale veniturilor pe cap de locuitor în tarile candidate, convergenta dintre regiuni în cadrul unei Uniuni largite va dura cel putin doua generatii, daca se pastreaza acelasi ritm."

Primul "Raport privind progresul în domeniul coeziunii economice si sociale" (ianuarie 2002) distinge în cadrul UE27 urmatoarele trei grupe de state:

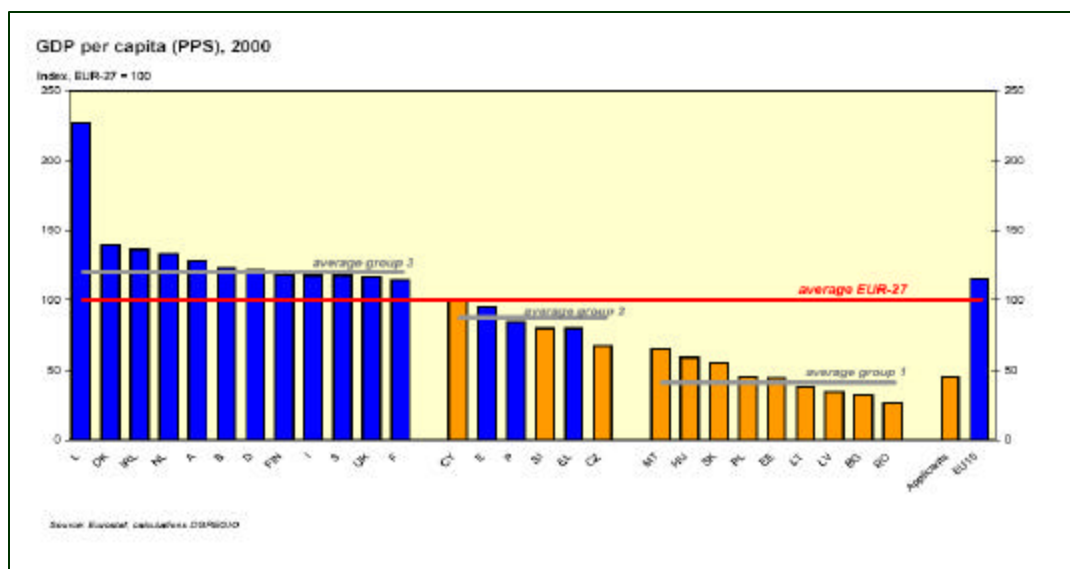
⁷⁰ Bulgaria, Romania, cele trei State Baltice si Polonia au un venit pe cap de locuitor care reprezinta aproximativ 40% iar Ungaria si Slovacia aproximativ 60% din media UE (calculat la PPC).

⁷¹ În perioada 1995-1999, rata de crestere economica în cele 12 tari candidate a fost de 3,2% pe an, mai mare decât în UE cu 0,8%. Statisticile publicate de UNECE (Economic survey of Europe, 2002) confirma o situatie similara în 2001: o crestere cu 1,7% a PIB în UE, respective 3,2% în tarile CEE, iar prognoza pentru 2002 indica 1,3%, respective 2,8%.

⁷² Al 2-lea Raport asupra coeziunii economice si sociale, adoptat de CE în ianuarie 2001 ("Unitatea Europei, solidaritatea popoarelor si diversitatea teritoriilor"), prezinta o analiza detaliata a situatiei.

- ?? Un prim grup format din noua state candidate (inclusiv Malta) cuprinde 16% din populatia totala a Uniunii; venitul mediu pe cap de locuitor al acestor tari reprezinta 41% din cel al unei comunitati cu 27 de state (UE27).
- ?? Un al doilea grup, care include trei state membre (Grecia, Spania si Portugalia) si trei tari candidate (Cipru, Slovenia si Republica Ceha) are un PIB /cap de locuitor reprezentând 87% din media viitoarei UE.
- ?? Al treilea grup, care include toate celelalte state membre existente, cu un PIB /cap de locuitor mult peste media UE27.

Figura nr. 5: PIB /locuitor în UE si în tarile candidate în anul 2000 (UE = 100)



Statisticile cu privire la somaj confirma cresterea disparitatilor în viitoarea Europa extinsa. Somajul într-o Europa cu 27 de membri s-ar fi situat la o medie de 9,3% în 2000, o situatie mai puțin favorabila decât în EU15, unde în acelasi an rata somajului a fost de doar 8,4%. Se apreciaza ca va fi nevoie de aproximativ trei milioane de noi locuri de munca pentru a aduce nivelul de ocupare a fortei de munca din tarile candidate la nivelul celui din UE15.

3.3.2. O perioada de "tranzitie": 2004 – 2006

În ianuarie 2001, cel de-al doilea Raport asupra coeziunii economice si sociale a pus în discutie primele elemente de analiza, care anticipau situatia Statelor Membre si a regiunilor UE într-o Europa extinsa, deschizând astfel dezbaterile referitoare la forma politicii de coeziune dupa 2006. Cuvântul de deschidere rostit de Michel Barnier, Comisarul european pentru politica regionala a exprimat fara ambiguitati viitorul acestei politici într-o Europa cu 27 de membri. *"Nevoia unei politici regionale nu va dispere o data cu extinderea. Dimpotriva, adâncirea disparitatilor economice si sociale, va fi o justificare suplimentara pentru interventia UE, pe baza acelorasi principii si cu aceleasi ambitii pentru actualele ca si pentru viitoarele state membre."*

Pozitia comuna exprimata de Bruxelles asupra capitolului 21 de negociere (politica regionala si co-ordonarea instrumentelor structurale – noiembrie 2001) deschis cu tarile candidate, ofera informatii utile asupra manierei în care UE priveste viitorul politicii ei de coeziune, chiar daca negociatorii europeni au grija sa sublinieze ca *"negocierile vor avea loc pe baza acquis-ului actual pâna în 2006. De aceea, negocierile nu vor fi afectate în nici un fel de propunerile pe care Comisia le va face între timp, pentru urmatoarea perioada de programare (2007 – 2012) ca urmare a dezbaterii initiate de cel de-al 2 -lea Raport adoptat la 31 ianuarie 2001."*

Din acel moment, dezbaterea initiata de DG REGIO a inclus, la fiecare pas, noua configuratie a UE, chiar daca lipsa unor date statistice la nivel regional pentru tarile candidate a împiedicat anumite analize comparative trans-regionale. UE are la dispozitie patru ani pentru a revizui principalele aspecte ale instrumentelor structurale. "Forumul privind Coeziunea", organizat în 21-22 mai 2001, în care statele candidate au fost deplin implicate, urmat de publicarea, la 30 ianuarie 2002, a Primului "Raport asupra progresului în domeniul coeziunii economico-sociale" prezinta principalele surse de actualizare a acestei dezbateri.

Pentru perioada 2004-2006, pozitia comuna elaborata de catre comisarii Verheugen si Barnier se caracterizeaza prin pragmatism: *"deoarece cele mai multe din tarile candidate vor fi în mare masura eligibile pentru asistenta în cadrul Obiectivului 1, se vor adopta solutii concrete pentru noile state membre în cauza"*.

De partea sa, Parlamentul European a confirmat faptul ca extinderea va genera beneficii economice si politice, care vor fi amândoua mai mari decât costurile bugetare, ca aderarea nu trebuie realizata dependent de aspectele actualmente conflictuale dintre statele membre, iar **"politica de coeziune economica si sociala trebuie mentinuta la nivelul întregii Uniuni si dupa extindere"**.

Parlamentul European se pronunta în mod clar în favoarea unei "abordari etapizate"⁷³: participarea noilor State Membre la PAC si la operatiunile derulate prin FS vor fi etapizate în decursul primilor ani dupa dobândirea statutului de membru, pentru a se putea tine cont de situatia socio-economica, de capacitatea de absorbtie, de potentialul de co-finantare si de cadrul administrativ al acestor noi membri dar si de implicatiile pentru UE.

Cel mai relevant document îl reprezinta Comunicatul asupra cadrului financiar al extinderii catre est pentru perioada 2004-2006, publicat de CE la 20 ianuarie 2002, care ofera o serie de indicii despre maniera atenta în care e abordata din perspectiva CE, problema costului financiar al extinderii⁷⁴, în special în cazul politicii de coeziune.

⁷³ A se vedea documentele adoptate de Comitetul pentru bugete în iunie 2001 si de raportul Brok asupra extinderii UE adoptat la plenara din 5 septembrie 2001.

⁷⁴ Acest document actualizeaza Acordul inter-institutional din 6 mai 1999, bazat pe acordul politic de la Berlin (Agenda 2000); plafoanele de cheltuieli ramân aceleasi, dar cu adaptari substantiale în cadrul bugetului alocat.

Cadrul financiar adoptat în perspectiva aderării a zece noi membri în 2004 prevede pentru acțiuni structurale 7.067 MEURO în 2004, 8.150 MEURO în 2005 și 10.350 MEURO în 2006 (Agenda 2000). În scopul creșterii capacității de absorbție, Comisia Europeană propune alocarea unei treimi din anvelopanta acțiunilor structurale Fondului de Coeziune. Aceasta parte e mult mai mare decât procentul alocat în prezent (18%) celor patru state membre beneficiare ale FC. Comisia Europeană considera ca implementarea FC e mai ușoară decât în cazul FS (proiecte mai mari în domeniul transportului și mediului); al doilea avantaj îl reprezintă nivelul mai mare al ratei de co-finanțare de la Bugetul UE (85% în loc de 80% pentru Obiectivul 1, în cele patru State Membre beneficiare ale FC), aspect într-adevăr important, dacă se au în vedere constrângerile bugetare existente în cele mai multe dintre statele candidate.

De fapt, considerarea capacității de absorbție, unul din principiile majore la care UE ține în mod deosebit, joacă un rol decisiv - poate prea decisiv, conform unor state candidate precum Polonia⁷⁵ de exemplu, în cazul viitoarelor state membre ale UE. Aquis-ul existent prevede un plafon maxim al transferurilor totale, către statele membre, de până la 4% din PIB-ul național. Cu toate acestea, CE nu exclude posibilitatea ca acest plafon să poată fi depășit după 2006, pentru a permite dezvoltarea unor proiecte majore de interes comunitar, finanțate prin FC.

Totuși, noile state membre vor beneficia în 2006 de un ajutor pe cap de locuitor de 137 de EURO, care reprezintă 2,5% din PIB-ul lor. Aceasta sumă este sensibil superioară celei oferite de instrumentele de pre-aderare (ISPA, SAPARD, PHARE), care nu reprezintă mai mult de 0,5 din acest PIB și de asemenea, relativ mai mare decât sprijinul primit de cele 4 state membre beneficiare ale FC, care reprezintă 1,6% din PIB-ul acestora, deși în termeni absoluți înseamnă 231 EURO /cap de locuitor.

Cu scopul de a ajuta statele candidate să-și îmbunătățească capacitatea de absorbție (o problemă care se regăsește și la nivelul unora din statele membre) s-au implementat, sau urmează să fie implementate cu ajutorul instrumentelor de pre-aderare, programe pregătitoare speciale pentru absorbția FS în toate țările candidate. Aceste instrumente au drept scop, fără a le afecta obiectivele și procedurile, să faciliteze managementul, implementarea și în final absorbția FS.

Pentru CE e clar faptul că FS vor înlocui în cele din urmă programul Phare în domeniul construcției instituționale și poate susține finanțarea multor acțiuni în acest sector. Deși la prima vedere pare posibil ca FSE să poată contribui la modernizarea administrației publice, acțiunile în acest domeniu nu sunt eligibile pentru FS. Din acest considerent pare a fi necesară utilizarea unei facilități intermediare, care să asigure o tranziție utilizând resurse din programul Phare⁷⁶.

⁷⁵ A se vedea E. Kawecka-Wyrzykowski, "Merits and Shortcomings of the Commission's Financial Framework for Eastward Enlargement", *Intereconomics*, vol. 37, nr. 2, Martie-Aprilie 2002, pag.80-83.

⁷⁶ Resursele planificate pentru facilități tranzitorii (intermediare) reprezintă 200 MEURO în 2004, 120 MEURO în 2005, respectiv 60 MEURO în 2006.

Chiar dacă țările candidate au dobândit o anumită experiență în utilizarea celor trei instrumente de pre-aderare, rămân încă multe dificultăți, așa cum rezulta din discuțiile asupra capitolului 21 derulate cu fiecare țară candidată. Obstacolele nu sunt legate doar de capacitatea de absorbție a țărilor post-comuniste. Dincolo de problema construcției instituționale la fiecare nivel administrativ, al respectării procedurilor comunitare (a se vedea cele patru principii menționate anterior), interesele politice sunt omniprezente. Studii recente, care oferă o serie de elemente necesare țărilor candidate cu privire la diferitele experiențe și practici legate de managementul Fondurilor Structurale, sunt deosebit de utile⁷⁷. Dincolo de transferul de experiență în conformitate cu aquis-ul, cea mai mare provocare rămâne identificarea nevoilor reale ale țărilor, în strânsa legătură cu mijloacele și capacitatea lor de absorbție. Responsabilitatea acestei provocări nu revine doar țărilor candidate.

3.3.3 Solidaritatea Europeană pusă la încercare

Dezbaterea legată de viitorul politicii de coeziune într-o Europă cu 27 de membri a început, însă care va fi dimensiunea acesteia?

- ?? La ce nivel va trebui fixat efortul Comunității astfel încât să se mențină credibilitatea politicii de coeziune? Dacă ținta de 0,45% din PIB-ul comunitar este limita minimă sub care această credibilitate ar fi compromisă, a menține același nivel ca în 1996 înseamnă a ignora problemele cărora trebuie să le facă față statele candidate ca și faptul că problemele curente care există în actuala UE15 ar putea persista și în 2006.
- ?? Ce tratament va fi rezervat regiunilor care își pierd statutul de regiuni cuprinse în Obiectivul 1, victime ale efectului statistic al extinderii, asupra pragului de eligibilitate? Deși există un consens cu privire la necesitatea de a menține aceste regiuni în cadrul Obiectivului 1, nu este exclusă ideea introducerii unui sistem de "declasare" etapizată, prin luarea în considerare a unui sistem "dublu tract" (susținut de către țările candidate?) al politicii regionale.
- ?? Cum poate fi adaptată noilor realități distincția care se face în prezent între cele trei obiective și clasificarea regională pe care o implică aceasta? Va fi politica de dezvoltare regională structurată pe trei tipuri de regiuni și probleme structurale (regiuni cu un nivel de dezvoltare ramasă mult în urmă, dintre care cele mai multe sunt situate în țările candidate, care solicită rate de co-finanțare flexibile, regiuni ale UE15, care nu au încheiat procesul de convergență reală și au nevoie de un tratament echitabil, alte regiuni cu probleme structurale complexe cum ar fi zonele urbane etc.)?. Într-o astfel de configurație, actualul Obiectiv 2 ar trebui să sufere cel puțin o substanțială reformă. O altă ipoteză o reprezintă locul important pe care îl joacă INTERREG, finanțat prin FEDR, știut fiind faptul că șase din zece locuitori ai statelor candidate locuiesc în regiuni frontaliere și doar unul din zece în statele membre, în prezent.

⁷⁷ Vezi și Evaluarea capacității administrative cerute țărilor candidate pentru managementul eficient al Fondurilor Structurale, Partea I, (Portugalia, Irlanda, Spania și noile landuri germane). (Program Phare - de Asistență Tehnică pe Termen Scurt, 1999), NEI - Ecorys, Martie 2002.

Aceste probleme reprezintă doar o idee generală asupra schimbărilor profunde pe care politica de coeziune o poate suferi la momentul definirii următoarei generații a FS: 2007-2012.

Dezbaterea poate deveni chiar mai serioasă dacă se merge dincolo de mecanismele de alocare a fondurilor prin politica regională a UE: "pentru a re-articula o viziune și o strategie privind coeziunea economică și socială într-o uniune extinsă, e nevoie de o evaluare mai largă a modului în care diferitele dimensiuni ale politicilor UE și ale politicilor naționale care afectează dezvoltarea regională, pot deveni mai coerente"⁷⁸. Nu este de la sine înțeles că ambițiile UE au acoperire în mijloace de realizare⁷⁹, atâta vreme cât presiunea noilor membri (care doresc să beneficieze cât mai mult de actualul aquis!) nu aduce acest lucru în discuție. În acest caz este o problemă de dezbatut în fiecare stat membru și în fiecare stat candidat și nu doar la nivel european.

Politica de coeziune este și va rămâne unul din obiectivele majore ale UE, alături de cele privind uniunea economică, monetară și politică. Coeziunea este definită și se referă la reducerea disparităților între nivelurile de dezvoltare ale regiunilor și sprijinirea regiunilor rămase în urmă pentru a reduce decalajul care le separă de regiunile dezvoltate ale UE.

În ceea ce privește viitorul imediat, se prevede că extinderea va genera, trei provocări majore⁸⁰ pentru **POLITICA DE COEZIUNE**:

- a. Creșterea disparităților de dezvoltare, deoarece populația și suprafața UE vor crește cu cca. 30% în timp ce PIB-ul acesteia se va mari cu numai 5 - 6%;
- b. Centrul de greutate al Politicii de Coeziune se va deplasa spre estul Europei, deoarece aproape 100 de milioane de locuitori din noile state candidate au un PIB pe cap de locuitor mai mic decât 75% din media UE extinsă (UE27);
- c. Dezechilibrele existente în prezent în UE nu vor dispărea și vor avea nevoie în continuare de asistență și sprijin financiar.

⁷⁸ A se vedea J.Bachtler, F.Wishlade, D.Y uill, "Regional Policy in Europe After Enlargement", EPCR, University of Strathclyde, nr. 44, iunie 2001, 37 pag.

⁷⁹ Deja în cadrul Parlamentului European, unii au ridicat problema dacă nu ar fi mai rațional a avansa pas cu pas și a aștepta primele efecte de adeziunii noilor state înainte de a configura următorul acord inter-instituțional cuprinzând perspectiva financiară. A se vedea PE documentul de lucru nr. 2 cu privire la implicațiile financiare ale extinderii UE. PE 311.087, 13 martie 2002.

⁸⁰ Politica Regională – INFOREGIO (documente ale CE – Martie 2002).

4. IMPACTUL INTEGRARII ASUPRA DEZVOLTARII ECONOMICE SI SOCIALE REGIONALE A ROMÂNIEI

4.1 ASPECTE GENERALE

Analiza cadrului politicii de dezvoltare regionala în România releva o serie de probleme legate de adecvarea instrumentelor legale și a organismelor instituționale, de nivelul conceptual atins de administrațiile centrale și locale dar și de procedurile și măsurile practice de implementare, de contextul mai larg al structurilor administrative dar și de aspectele specifice ale transformărilor sociale și economice din România ultimului deceniu.

Analizele statistice, completate de dezbateri și interviuri cu reprezentanți ai instituțiilor administrative centrale și regionale, de analize de caz în anumite regiuni și de informații comparative despre alte țări membre sau candidate la aderare în UE, au indicat progrese semnificative realizate în România, în mai puțin de patru ani. Aceste progrese au fost menționate în majoritatea Rapoartelor Periodice ale CE sau în alte studii și rapoarte Europene și internaționale recente.

În acest sens ar putea fi invocate zece aspecte semnificative, relevante pentru situația din România în prezent:

- ?? Existența unui cadru legislativ de bază;
- ?? Existența organismelor și instituțiilor fundamentale la nivel central și regional, cu atribuții legale în domeniul politicii de dezvoltare regională;
- ?? Existența unui corp profesional de oameni instruiți, atât la nivel central cât și la nivel regional, implicați în domeniul politicii de dezvoltare regională;
- ?? O expertiză în rapidă creștere în managementul proiectelor regionale de dezvoltare atât la nivel central cât și la nivel regional;
- ?? Elaborarea strategiilor naționale și regionale, sub forma Planurilor Regionale de Dezvoltare și a Planului Național de Dezvoltare;
- ?? Crearea premiselor majore pentru dezvoltarea parteneriatului atât la nivel central cât și la nivel regional;
- ?? Adaptarea continuă a instrumentelor și mecanismelor financiare pentru a le face concordante cu cerințele UE;
- ?? Deschiderea celui de al 21-lea Capitol de negociere privind politica regională și coordonarea cu instrumentele structurale.
- ?? Creșterea gradului de constientizare în rândul opiniei publice, în legătura cu politica de dezvoltare regională;
- ?? Interesul crescut al mediului academic în legătura cu dezvoltarea regională și cu aspectele practice ale politicilor regionale.

România, alături de alte țări CEE candidate, este beneficiara unor programe pregătitoare ale UE, având ca scop construcția instituțională și obținerea know-how-ului necesar, pentru a face față problemelor complexe ridicate de Fondurile Structurale. Instrumentele de pre-aderare, PHARE (revizuit), ISPA și SAPARD sunt deja funcționale în diverse stadii de implementare.

Este prevazuta functionarea acestor fonduri în paralel cu perioada similara de programare pentru Fondurile Structurale, respectiv 2000-2006. Pentru tarile care vor accede în UE în cadrul acestei perioade de programare, aceste fonduri vor acoperi si perioada de tranzitie.

România a beneficiat de asemenea de un program pregatitor pentru instrumentele de pre-aderare. Programul National Phare 1998, pentru România a cuprins la Obiectivul nr. 5 referitor la Coeziune Economica si Sociala, un proiect⁸¹ urmarind stabilirea, în concordanta cu obiectivele definite în Parteneriatul pentru Aderare, a unui cadru cuprinzator pentru dezvoltare regionala, respectiv politici, legislatie si instrumente precum si capacitatea administrativa de management a acestora (ISPA, SAPARD si PHARE⁸²) în contextul unui Obiectiv 1. Principalele elemente ale programului sunt prezentate în tabelul urmator:

Tabel nr. 7:Principalele componente ale Programului Phare 1998 pentru Coeziune Economica si Sociala

	Investitii	Constructie institutionala	Total Phare (MECU)	Co-finantare (GR)	Fonduri private	Total
SPRIJIN PENTRU DEZVOLTARE REGIONALA (restructurãe industrialã si DRU)	15,5	1,5	17,0	4,0	2,0	23,0
FACILITATE PENTRU PREGATIREA PROIECTELOR (AT si pregatire proiectelor ISPA)	8,0	1,0	9,0	-	-	9,0
PSP (AT si actiuni pentru mediul rural)	2,5	4,5	7,0	0,6	0,2	7,8
Total Program	26,0	7,0	33,0	4,6	2,2⁸³	39,8

Sursa: Evaluarea Programului Phare 1998 pentru Coeziune si Politica Regionala în România, WM Enterprise Ltd. Dec.2001

Programul din 1998 a fost în mare, o "repetitie" finala pentru perioada 2000-2006, contribuind la realizarea unor actiuni semnificative în domeniul constructiei institutionale si implementarii proiectelor de dezvoltare regionala. În intervalul august 1999 si noiembrie 2001, peste 450 de mici proiecte pentru initiative locale, turism si DRU, au fost implementate de catre cele opt ADR-uri, si monitorizate de catre autoritatea centrala de management si plati (ANDR pâna în decembrie 2000, iar apoi MDP)⁸⁴.

Proiectele de dezvoltare finantate prin programul "Phare 2000", pentru dezvoltarea IMM-urilor, infrastructura si DRU au fost evaluate, selectate si contractate. Un numar de proiecte mari de tip ISPA sunt deja în curs de implementare, iar în programele INTERREG s-a câstigat o experienta semnificativa, în special în cazul proiectelor CBC (trans-frontaliere)⁸⁵.

⁸¹ Proiectul Nr.RO9807.01

⁸² În completare la programele Phare este asigurat ajutorul pentru agricultura si pentru masurile structurale. Regulile pentru aceste instrumente sunt stabilite prin Deciziile CE nr. 1266, 1267, 1268 din iunie 1999. Cele trei instrumente reprezinta o parte din strategia integrata pentru preaderare, pregatita de UE pentru cele 10 tari CEE candidate.

⁸³ Cifre orientative.

⁸⁴ Detalii pot fi gasite în raportul de evaluare realizat în decembrie 2001 de catre WM Enterprise.

⁸⁵ Primul CBC a demarat în 1998 la frontiera vestica, implicând 4 judete românesti si 4 maghiare. Din 1999, în zona au fost implementate o serie de proiecte de dezvoltare de dimensiuni reduse dar si mari. Alt CBC este în curs de implementare la granita sudica cu Bulgaria, fiind implicate 7 judete românesti din 3 regiuni de dezvoltare.

UE a dezvoltat o strategie coerenta de integrare pentru tarile CEE, pentru a usura impactul procesului de extindere pentru ambele parti. Aceasta strategie este unica în istoria extinderii UE, nici Spania, nici Portugalia si nici Grecia nu au beneficiat de programe similare de pregatire. Este totodata adevarat ca decalajele economice, diferentele între sistemele economice, dimensiunea extinderii (cu peste 100 milioane de oameni⁸⁶) a impus o abordare mai atenta decât înainte.

În 1999, CE a decis alocarea a peste 21 miliarde EURO pentru intervalul 2000-2006, în beneficiul celor 10 tari CEE, asigurând de asemenea, o rezerva de aproape 24 miliarde EURO pentru acele tari care se vor alatura UE înainte de 2006. Alocatiile anuale pentru cele trei instrumente depasesc trei miliarde EURO. România va primi aproximativ 25% din aceste alocatii, fiind al doilea beneficiar dupa Polonia⁸⁷. Valoarea totala a ajutorului financiar din partea UE pentru România va fi în jur de 650 MEURO /an.

Phare reprezinta peste 38% (250 MEURO) si urmareste sustinerea consolidarii institutiilor statului, participarea la programele Comunitare (PIC), dezvoltarea regionala si sociala, restructurarea industriala si dezvoltarea IMM. SAPARD, va reprezenta cca. 23% (150 MEURO) din alocatiile anuale, fiind destinat modernizarii agriculturii si dezvoltarii zonelor rurale, în timp ce ISPA, cu cca. 250 MEURO, va asigura suportul pentru dezvoltarea transporturilor si va sustine masurile pentru protectia mediului.

Scopul acestor ajutoare este, pe lângă fundamentarea unei strategii cuprinzatoare de pre-aderare, "reunirea multiplelor forme de sprijin din partea UE într-un singur cadru (Parteneriatul pentru Aderare) si familiarizarea tarilor candidate cu procedurile si politicile UE, pentru a face posibila participarea lor la programele comunitare si pentru a usura adaptarea lor la legislatia Comunitatii"⁸⁸. Phare ramâne cel mai important program si este comparat cu FEDR, desi este orientat pe "constructia capacitatilor institutionale si administrative" mai degraba decât pe programe de dezvoltare regionala în sens strict⁸⁹. Are totodata si câteva componente sociale care compenseaza lipsa unui instrument de pre-aderare similar cu FSE. SAPARD este strâns legat de FEOGA, în timp ce IPSA, probabil cel mai coerent dintre ele, este puternic corelat cu Fondul de Coeziune.

Aceste instrumente sunt de asemenea reglementate de "un numar minim de criterii si conditii pentru managementul descentralizat al agentiilor de implementare (AI) din tarile candidate"⁹⁰ "si prin proceduri pentru aplicatii, evaluarea masurilor, managementul si controlul financiar, monitorizarea si raportarea catre Comisie"⁹¹.

⁸⁶ În 1985, când Spania si Portugalia s-au alaturat UE, populatia lor se apropia de 50 de milioane, iar PIB-ul lor era sub 75% din media UE.

⁸⁷ CE, Actiuni Structurale 2000 – 2006.

⁸⁸ idem.

⁸⁹ Este prevazuta o trecere progresiva de la 30 la 70 %.

⁹⁰ Anexa la Regulamentul Consiliului nr.1266/1999

⁹¹ Anexa la Regulamentul Consiliului nr.1267/1999

Minimum trei conditii sunt necesare pentru ca o AI dintr-o tara candidata sa poata raspunde de managementul fondului: (I) un sistem de management al fondurilor, bine definit cu un regulament intern complet de functionare; (II) respectarea principiului "separarii puterilor", pentru a fi evitat orice conflict de interese între achizitii si plati si (III) existenta unui personal cu calificare adecvata si responsabilitate desemnata pentru o anumita sarcina⁹².

Odata ce AI îndeplinesc conditiile, demonstrând un control intern eficace si sunt subiecte unor audituri financiare si operationale recente, care demonstreaza eficienta lor, poate fi facut pasul înainte catre managementul descentralizat. La nivel national, este pus la punct un sistem de control financiar credibil, regulile de achizitie sunt aprobate de CE si exista un angajament al RNAF de "asumare a întregii responsabilitati financiare legale a gestionarii fondurilor". Pentru managementul fondurilor ISPA, conditia de baza este desemnarea unei entitati centrale "prin care fondurile Comunitatii sa fie canalizate". Aceasta conditie a fost extinsa si pentru fondurile Phare si SAPARD.

În România exista un sistem institutional care e compatibil cu aceste cerinte (a se vedea figura 4). Se poate spune ca, în acest moment, procesul de constructie în domeniul politicilor regionale se realizeaza într-un ritm acceptabil si, considerând ca mai exista patru sau cinci ani pentru îmbunatatirea sa si pentru a acumula mai multa experienta, perspectiva asupra viitorului ar trebui sa fie optimista. Totusi, problemele devin tot mai complexe si mai dificil de rezolvat pe masura dezvoltarii procesului. Doar o apreciere lucida a nevoilor viitoare, a punctelor slabe si a celor forte din prezent, precum si o **monitorizare continua a procesului în perioada urmatoare**, ar putea garanta succesul pregatirii pentru momentul integrarii.

În acest context, prezentul studiu de impact trebuie considerat doar un prim punct de reper pe un traseu mai lung, care urmeaza a fi parcurs de acum înainte. Un rol deosebit al acestui raport este plasarea problematicii într-o perspectiva mai larga, care va evidentia sirul obiectivelor care urmeaza a fi atinse, pentru a satisface cerintele complexe ale accesului la FS si la FC dupa integrare. Recurgând la o caracterizare mai plastica a situatiei actuale, se poate spune ca, *îmbunatatirea si consolidarea cadrului existent trebuie realizate cu un ochi îndreptat spre viitorul mai îndepartat.*

Principalele concluzii ale raportului ar trebui sa ajute la stabilirea unei strategii coerente de coeziune si dezvoltare regionala. Astfel, factorii responsabili si factorii de decizie ar trebui sa perceapa criticile si îngrijorarile exprimate de diferiti "observatori" vis-à-vis de situatia prezenta, ca niste contributii pozitive la constructia viitoare. Din aceasta perspectiva, pot fi mentionate o serie de domenii în care ar fi necesare interventii, îmbunatatiri sau corectii: cadrul legal si institutional, relatiile si comunicarea inter-institutionala, analiza si monitorizarea disparitatilor regionale si sub-regionale, sistemul indicatorilor statistici, cooperarea si integrarea inter-sectoriala, formarea si instruirea personalului implicat, procedurile de monitorizare si credibilitatea financiara a operatiilor.

⁹² idem 85 (pag. 133).

Un rezumat al punctelor slabe ale sistemului este prezentat în continuare:

Legislatie	Puncte slabe Cadrul legal al dezvoltarii regionale este slab corelat cu legile administratiei publice locale, ale finantelor publice si locale, ale achizitiilor publice si dezvoltarii spatiale.
Institutii	O anumita lipsa de stabilitate la nivel central si o insuficienta a resurselor la nivel regional pe fondul unei scaderi a încrederii populatiei în institutiile publice ⁹³ .
Parteneriatul	Exista o slaba corelatie între ministerele sectoriale cu atributii în dezvoltarea regionala precum si o constientizare si o implicare redusa a organismelor publice si non-publice la nivel regional.
Concentrarea	Principiul de baza al FS nu este folosit în mod eficient în România. Exista mai degraba o dispersie semnificativa a fondurilor atât sectorial cât si teritorial, decât o concentrare voluntara a resurselor interne si externe disponibile în anumite zone prioritare ⁹⁴ .
Programare	Programarea financiara multi-anuala nu a fost înca realizata. Din acest motiv cele 8 PDR si PND nu au realizat coerenta si consistenta asteptata a strategiilor propuse, sub aspectul relatiilor dintre obiective, prioritati, masuri, resurse si institutiile de implementare.
Statistica	Lipsa unui set stabil de indicatori agregati, relevanti pentru a masura disparitatile regionale si sub-regionale si în special pentru a masura decalajele urban - rural.
Personalul	Lipsa unor preocupari constante si consistente în ultimi doi ani în pregatirea personalului direct implicat în politica de dezvoltare regionala atât la nivel central cât si la nivel regional; o alta slabiciune este rata ridicata a mobilitatii personalului, care poate face ineficienta orice investitie în formarea acestuia. O alta forta restrictiva care actioneaza împotriva asigurarii stabilitatii si calitatii personalului este nivelul scazut de salarizare.
Comunicarea	Comunicarea între organisme centrale si regionale responsabile este înca redusa. Comunicarea este de asemenea slab dezvoltata în relatie cu publicului si cu mass-media.
Implementarea	Procedurile de selectie si evaluarea proiectelor trebuie îmbunatatite. Punctele slabe ale sistemului pot fi detectate în calitatea înca slaba a proiectelor (nu sa înregistrat nici o experienta semnificativa cu proiecte mari la nivel regional) si în interferenta politicului.
Monitorizarea si evaluarea	Se constata o lipsa a procedurilor si a unui sistem unitar de indicatori pentru a monitoriza proiectele si programele si pentru evaluarea intermediara si post-evaluare.

⁹³ În anii transformarilor structurale, încrederea populatiei în institutii s-a diminuat constant. Institutiile în loc de a rezolva problemele sociale identificate, par a fi una dintre acestea. În ultimii doisprezece ani, majoritatea populatiei mai pastreaza o încredere semnificativa doar în institutiile traditionale: Biserica(86%) si Armata(67%). Aproximativ jumatate din populatie are încredere în Administratia locala si în Politie, în timp ce Justitia, Bancile, Sindicatele si toate noile institutii aduse de regimul democratic beneficiaza de o încredere de cel mult 20% din partea populatiei. Nemulțumirea fata de performantele concrete ale Guvernului sa generalizat si a crescut continuu în timpul tranzitiei.

⁹⁴ Analiza diferitelor programe la nivelul unei singure regiuni (Nord-Vest) a relevat lipsa corelarii si utilizarii eficiente a resurselor avute la dispozitie. Totusi, în lipsa unei evaluari a rezultatelor acestor investitii în ultimii trei ani, orice apreciere este subiectiva si incompleta.

O concluzie privind problemele existente este o sarcina destul de dificila. Oricum, în timpul studiului s-a remarcat un interes deosebit, o anumita constientizarea si preocupare precum si un nivel ridicat de expertiza tehnica în legatura cu dezvoltarea regionala. Studiul a dezvaluit de asemenea numarul mare de lucrari de cercetare sociologice, economice si de dezvoltare spatiaala, realizate în special în ultimii 4-5 ani, care ar putea constitui suportul strategiilor de dezvoltare la nivel national si regional.

În aceste conditii, se poate spune ca o utilizare mai buna a resurselor umane, tehnice si financiare printr-o coordonare superioara, atât la nivel central cât si regional sunt absolut necesare în aceasta etapa. Aceasta se poate realiza daca organismele deliberative centrale si regionale vor deveni mai active si daca li se vor atribui puteri si atributii sporite. Oportunitatile oferite de proiectele de înfratire (twinning)⁹⁵ în urmatoarele 18 luni pot contribui la realizarea acestui deziderat.

4.2 ASPECTE IMPLICATE DE POLITICA DE COEZIUNE

Dupa cum s-a mai afirmat, dupa extindere; politica de coeziune va ramâne unul dintre pilonii fundamentali ai UE. România va trebui sa se adapteze regulilor politicii de coeziune ale UE, dar va trebui, în acelasi timp sa dezvolte propriul sau concept national de politica a coeziunii economice si sociale. Totusi, se poate aprecia ca datorita problemelor economice, în primii ani dupa integrare, în România coeziunea se va realiza, în special pe baza FS si a FC. Exemplul unor tari precum Portugalia si Grecia arata ca nivelul contributiei publice interne la politica de coeziune a crescut treptat în raport cu nivelul minim al co-finantarii cerute, de-a lungul ultimelor doua perioade de programare (din 1989 în 1999)

Prin urmare, prioritatea României trebuie sa fie crearea cadrului institutional si legal, a mecanismelor financiare si a sistemului de programare, care sa corespunda cerintelor si reglementarilor UE. Obiectivele coeziunii sociale si economice sunt stipulate în Tratatul UE⁹⁶ si urmaresc reducerea disparitatilor între nivelele de dezvoltare ale diferitelor regiuni prin mijloacele si prin sprijinul FS, ale BEI si ale altor instrumente financiare.

Primul raport privind progresul coeziunii economice si sociale publicat în ianuarie 2002 de catre Comisie confirma succesul ultimelor doua perioade succesive de programare financiara (1988 – 1993; 1994 – 1999) în diminuarea substantiala a disparitatilor între Statele Membre si atingerea convergentei. Cel mai relevant exemplu este "miracolul irlandez": de la o valoare a PIB pe cap de locuitor de numai 64% din media UE în 1988, Irlanda a ajuns la 119% în 1999. Celelalte trei "tari ale coeziunii": Grecia, Spania si Portugalia au redus la rândul lor diferentele cu aproape o treime, crescând de la o valoare medie de 68% la 79% din PIB mediu al UE15.

Transferurile anuale (per capita) au crescut, în cadrul tarilor Obiectiv 1 de la 143 de EURO în 1988 la 217 EURO în perioada curenta de programare 2000-2006. Daca actualul plafon de 4% din PIB-ul national va fi mentinut, România va beneficia probabil de transferuri de 70-80 EURO /cap de locuitor dupa 2007⁹⁷.

⁹⁵ Un numar de 8 proiecte regionale de înfratire, pentru politica de dezvoltare regionala, coordonate la nivel national, au demarat în anul 2002.

⁹⁶ Articolele 158, 159.

⁹⁷ Aceasta cifra este mai mare decât media pentru Italia în 2000, dar mai mica fata de media celor patru "tari ale coeziunii". Grecia a beneficiat de mai mult de 280 EURO /per capita în 2000.

Viitoarea politica de coeziune va fi pregatita si prezentata Parlamentului European de catre CE într-un Al Treilea Raport asupra Coeziunii pe baza experientei trecute si sub circumstantele unei extinderi care va ridica probleme noi si variate. Dezbaterea publica actuala asupra acestui aspect (a se vedea capitolul 3) are scopul de a ajuta la constructia noii generatii de Fonduri Structurale si a Fondului de Coeziune. Totusi CE afirma mentinerea unor principii de baza, printre care si acela conform caruia "politica de coeziune va continua sa reprezinte un transfer important în special de resurse, dar nu exclusiv, pentru Statele Membre cu un numar semnificativ de regiuni mai putin dezvoltate si care vor avea un statut prioritar în cadrul FS.

Chiar daca se exprima o opinie generala pentru o simplificare a programelor europene, CE își reafirma atasamentul fata de trei principii de baza:

- ?? managementul sanatos si eficient al fondurilor pe baza capacitatilor Statelor Membre;
- ?? transferuri conditionate de rezultate (fondul de rezerva pentru "performanta" a fost creat în cadrul perioadei curente de programare, însa va fi monitorizat si modul de realizare a obiectivelor cuantificate);
- ?? capacitate administrativa, financiara si economica de absorbtie, a Statului Membru (CE este totusi dispusa sa accepte dupa 2006 finantarea de proiecte majore de interes Comunitar din FC, peste plafonul de 4% din PIB).

Principalele provocari pentru autoritatile nationale si regionale sunt legate de trei domenii importante⁹⁸:

- ?? administrativ – "un management reusit al interventiilor si urmarirea permanenta si corecta a obiectivelor lor, presupune existenta expertizei tehnice de a gestiona o strategie de dezvoltare economica, din punct de vedere al planificarii, implementarii, monitorizarii, evaluarii si controlului";
- ?? financiar – "toate interventiile europene trebuie co-finantate din resurse generate la nivel national.... Asigurarea co-finantarilor necesare presupune vointa politica în special acolo unde bugetele nationale sunt deja echilibrate în termenii veniturilor si ai cheltuielilor";
- ?? economic – "investitiile de mari dimensiuni finantate de Europa nu trebuie sa înlocuiasca investitiile nationale, care oricum s-ar fi realizat, nici pentru sectorul public si nici pentru cel privat".

De fapt, se pot regasi aici câteva din principiile de baza ale FS: programare si eficacitate, aditionalitate si co-finantare. De asemenea vor fi mentinute principiile concentrarii si parteneriatului, la fel ca si cele ale subsidiaritatii si durabilitatii. Se poate afirma ca **toate principiile actuale legate de alocarea FS vor fi mentinute si pentru viitoarea generatie.**

Daca actualele trei tipuri de Obiective prioritare vor fi mentinute (a se vedea capitolul 3), este de asteptat ca România sa fie cuprinsa în totalitate în aria Obiectivului 1 si va fi eligibila pentru actiunile concertate ale tuturor celor 4 FS. Daca vor fi mentinute si plafoanele pentru FC, România, la fel ca si celelalte state CEE, va fi beneficia de FC.

⁹⁸CE – ianuarie 2002, "First progress report on economic and social cohesion", Brussels.

Pe baza acestor presupuneri, România va trebui să fie pregătită să facă față cerințelor reglementărilor CE privind Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune: deciziile 1260 /1999 asupra FS, 1783 /1999 asupra FEDR, 1784 /1999 asupra FSE, 1263 /1999 asupra IFOP și 1257 /1999 asupra FEOGA, respectiv 1264 /1999 și 1265 /1999 asupra FC⁹⁹.

România va trebui să aibă capacitatea de a coordona diferitele fonduri prin CSC și PO și printr-un sistem clar de monitorizare și evaluare. PND va fi documentul fundamental care va precede CSC și PO. Structura acestuia trebuie îmbunătățită și documentul trebuie supus procedurii de evaluare ex-ante. Principala provocare o constituie desemnarea unei **Autorități de Management** responsabilă pentru "eficiența și corectitudinea managementului și implementării"¹⁰⁰ și a unui **Comitet de Monitorizare** care să cuprindă reprezentanți ai principalilor factori interesați (antreprenori, sindicate, asociații profesionale, societate civilă etc), care să fie responsabil pentru implementarea CSC pe toată durata acestuia, aprobând criteriile de selecție pentru fiecare măsură, organizând evaluările intermediare și trecerea periodică în revista a progreselor realizate.

Pentru a realiza aceste sarcini, viitoarea Autoritate de Management și viitorul Comitet de Monitorizare vor trebui să utilizeze un set unitar, specific de indicatori fizici și financiari. Autoritatea de Management a CSC va trebui să fie secondată de către autorități de management și implementare pentru fiecare PO. România va trebui să definească în viitor numărul de PO și să stabilească instituțiile responsabile. Este foarte probabil că la nivel central MDP, MAAP, MLPTL, iar la nivel regional ADR-urile, să facă parte dintre aceste instituții. În funcție de PO sectoriale care vor fi definite, pot fi implicate și alte instituții, cum ar fi MMSS, MAPM sau MEC.

Suportul comunității va implica de asemenea, parteneriatul și complementaritatea și aplicarea principiului subsidiarității. Parteneriatul va implica desemnarea la nivel național, regional sau local, a unei "asociații efective a tuturor organismelor relevante, în concordanță cu practicile și legile naționale"¹⁰¹. Evident, parteneriatul nu se poate reglementa prin lege, dar trebuie să se dezvolte prin acțiuni susținute și realizate prin angajamentul principalelor instituții centrale și regionale implicate. Structurile regionale trebuie întărite pentru a putea răspunde principiului subsidiarității, fiind evident că pentru România, cel mai potrivit nivel pentru autoritățile de implementare îl reprezintă NUTS2, adică nivelul regional.

Controlul și corecțiile financiare sunt responsabilități ale statelor membre. Din acest considerent, România va trebui să dezvolte și să dovedească existența unui mecanism clar și corect pentru controlul financiar. Autoritatea de management trebuie să fie pregătită să elaboreze și să prezinte rapoarte anuale de implementare CE, să participe la evaluarea ex-post (care este în principal responsabilitatea Comisiei) și să asigure o diseminare largă a CSC și a suportului comunitar în rândul potențialilor beneficiari finali, precum și la nivelul opiniei publice în general.

⁹⁹ Toate aceste reglementări se referă la perioada curentă de programare. Ele vor fi amendate pentru noua generație de FS și FC dar se presupune că principiile de bază vor fi menținute.

¹⁰⁰ Art. 34 al deciziei CE 1260 /1999.

¹⁰¹ Art. 8 al deciziei CE 1260 /1999.

În sfârșit, dacă cele patru Comitete menționate în articolul 47 al Deciziei CE nr. 1260 vor fi menținute, România trebuie să fie pregătită să participe la "Comitetul de dezvoltare și conversie a regiunilor", Comitetul desemnat în conformitate cu art. 147 al Tratatului (pentru FSE), "Comitetul pentru structuri agricole și dezvoltare rurală" și "Comitetul pentru structuri privind pescuitul și acvacultura".

România va trebui de asemenea să corespundă principiilor de bază ale FC: condiționalității macro-economice, o mai bună utilizare a finanțelor private și o aplicare efectivă a principiului "poluatorul plătește". Dacă aceste principii nu vor fi modificate, ele vor reprezenta o sarcină dificilă din următoarele motive: primul principiu se referă la cerințele programelor de stabilitate și convergență cu privire la criteriul deficitului public (plafonul curent pentru statele membre este de 3%); al doilea principiu se referă la o mai bună utilizare a finanțelor mixte publice și private în scopul maximizării "efectului de pârghie" al FC, în timp ce al treilea principiu condiționează menținerea ratei maxime de susținere la 80-85%. FC finanțează proiecte de mari dimensiuni în domeniul infrastructurilor de mediu și transport, care implică printre altele, îmbunătățirea măsurilor de implementare, prin îmbunătățirea criteriilor de identificare a proiectelor, creșterea capacităților tehnice pentru studiile de impact și un mai bun management financiar.

Concluzionând, se poate spune că pentru România, provocările majore legate de coeziune, se manifestă în principal în domeniul instituțional, legislativ și al reglementărilor financiare, dar și în domeniul programării, parteneriatului, comunicării și statisticii. Toate acestea trebuie să fie privite în contextul restructurării economice care necesită opțiuni strategice cu privire la ramurile industriale care trebuie să fie susținute¹⁰².

4.3 RECOMANDARI

Principala provocare pentru România în viitorul apropiat, este aceea de a face din dezvoltarea regională un instrument eficient pentru realizarea coeziunii economice și sociale. Deși coeziunea nu se realizează numai prin dezvoltarea regională, aceasta este totuși cel mai important mijloc în viziunea actuală a UE. Relația dintre coeziune și politica regională este una foarte complexă, dar dezvoltarea economică regională este de importanță majoră (Rumford). După 4 ani de implementare a unei politici naționale regionale, în România nu există încă o definiție clară a principalelor obiective ale acesteia (legea 151 este confuză prin precizarea unor obiective, care nu sunt toate obiective – a se vedea cap. 2.2.1 - și nu se referă deloc la coeziunea economică și socială).

Scopul realizării unei politici naționale regionale eficiente – însemnând un cadru instituțional și legislativ potrivit – este, pe de o parte, de a face ca România să fie pregătită pentru absorbția Instrumentelor Structurale ale UE după aderare, iar pe de altă parte să progreseze către o economie de piață funcțională, descentralizată și convergență în cadrul UE.

Pe baza experienței recente din România, a solicitărilor CE și pornind de la experiențele altor țări membre ale UE sau ale țărilor CEE, pot fi făcute următoarele recomandări cu privire la politica regională, în vederea aderării.

¹⁰² Pentru detalii, vezi: Daianu, D., et al., în *Câștigatori și perdanti ai procesului de integrare europeană. O privire asupra României* în "România și UE (inflație, balanța de plăți, creștere economică)", ed. Polirom, București, 2002.

1. În 1997 GR a adoptat "Carta Verde a politicii de dezvoltare regionala în România". Pe baza propunerilor prezentate în Carta Verde, în următorii doi ani a fost pus la punct un cadru legislativ si institutional. De la bun început, sistemul a fost considerat a fi unul dintre cele mai bine dezvoltate, din cadrul tarilor central si est-europene (a se vedea raportul OECD 1998). În timpul ultimilor patru ani, sistemul a suferit o serie de schimbari si interventii, fara însa a fi fost integral implementat (asemenea comentarii apar atât în diferite rapoarte cât si în cadrul întâlnirilor cu "grupul de interes"). Nefiind în întregime implementat, sistemul în întregalitatea sa, nu a avut încă sansa de a fi fost complet verificat. Tinând cont de faptul ca este mai putin costisitor sa îmbunatatesti ceva care functioneaza într-o anumita masura decât sa schimbi si sa pornesti de la capat, prima recomandare este **sa fie îmbunatatit si consolidat sistemul existent si sa se permita tuturor componentelor acestuia sa functioneze eficient.**
2. În cadrul actualei structuri institutionale CNDR-ului îi este conferit un rol deliberativ în legatura cu deciziile majore asupra politicii regionale în România. Problema modului în care politica regionala se raporteaza la alte politici precum politica resurselor umane, educationala si de formare profesionala, politica agricola si rurala, dezvoltarea spatiala, politica privind IMM-urile sau cea de mediu, nu este încă rezolvata. Înca de la primele sale întâlniri din 1999, CNDR a jucat mai degraba un rol pasiv decât unul pro-activ si nu a dezbatut aspecte strategice majore. Consiliul si-a pierdut din importanta odata cu înlocuirea Primului Ministru din functia de presedinte al sau, cu ministrul dezvoltarii si prognozei. În acord cu intentia exprimata în cadrul Documentului de Pozitie, de a extinde rolul CNDR, recomandarea este **de a conferi CNDR responsabilitati clare privind formularea unui concept national asupra coeziunii si dezvoltarii regionale si de a stabili angajamente clare pentru ministerele si agentii implicate care sa asigure o contributie efectiva si eficace la dezvoltarea economica si sociala a tarii.**
3. CNDR poate sa devina un "forum national de discutie si decizie" cu privire la politica nationala de coeziune si la pasii principali de urmat, pentru ca aceasta sa devina una efectiva. CNDR poate sa devina o forta stimulativa pentru cresterea parteneriatului si pentru cresterea nivelului general de constientizare a rolului si importantei unei politici nationale pentru coeziune economica si sociala. **Recomandarea este sa fie consolidat rolul CNDR prin asigurarea unei structuri suport puternice, mai degraba decât prin crearea de noi structuri paralele. Secretariatul Consiliului trebuie creat în cadrul structurii MDP ca un departament separat, care sa ofere nu numai documente spre aprobare, dar si studii si informatii despre dezvoltarea regionala în România, în UE si în celelalte tari central si est-europene.**

4. O chestiune majora este si va fi cea legata de tipul de politica regionala pe care România trebuie sa o adopte ca mijloc de atingere a coeziunii sociale. Desi nu exista astazi îndoieli ca abordarea UE (asa numita abordare "ortodoxa") este aceea de a asigura ajutor zonelor ramase în urma sau care sufera de dezavantaje regionale specifice (geografice, de accesibilitate, demografice, legate de resurse) pentru a reduce decalajul economic care la separa de cele mai dezvoltate, exista si alte optiuni care pot fi urmate, cel putin la nivel national (Bachtler, Downes). **În opozitie cu "provocarea echitatii" ramâne optiunea de a încuraja cresterea nationala prin promovarea conceptului de "difuzie a inovatiei si modernizarii din orasele mari la nivel regional" si în zone cu un puternic "capital uman". Decizia cheie, pentru urmatoarea perioada de timp trebuie sa fie rezultatul unei dezbateri nationale cu participarea asociatiilor profesionale, sindicatelor, ONG-urilor, partidelor politice si a principalelor institutii nationale si regionale. Dezbaterea trebuie sa aiba un moderator national cum ar fi MIE, sau reprezentatul sau: Institutul European (IER).**
5. Unul din principalele rezultate ale Politicii de Coeziune, asa cum a fost aplicata în UE, în special în timpul ultimilor 15 ani (de la prima reforma a FS), a fost dezvoltarea si prevalenta gândirii strategice în locul abordarilor pe termen scurt. Principiul programarii si continua extindere a perioadelor de programare de la 3 la 5 si apoi la 7 ani reflecta capacitatea guvernelor regionale si nationale din UE de a planifica fonduri semnificative pentru programe si proiecte complexe cu un impact larg. Documentele pe baza carora este decis ajutorul structural al UE demonstreaza angajamentul pe termen mediu si lung al statelor membre. În cazul zonelor cuprinse în Obiectivul 1, CSC si PO sunt documentele cheie. PNDI reprezinta viitoarea baza pentru CSC si a început a fi elaborat în România în 1999. În 2001 a fost elaborata cea de-a doua versiune a PND, însa si aceasta duce lipsa de o viziune cuprinzatoare si integratoare. În acest moment exista mai multe interpretari cu privire la ceea ce reprezinta sau ar trebui sa reprezinte PND în România. O problema particulara o reprezinta nevoia de a clarifica relatia dintre dezvoltarea regionala si amenajarea teritoriului¹⁰³. **Recomandarea este de a conferi un statut legal unic pentru PND prin elaborarea unei legi speciale (emiterea unei HG poate fi luata în considerare ca un pas premergator), care va reglementa continutul acestuia si relatia sa cu alte documente de planificare, procedurile de aprobare, aplicare si control si sistemul de revizuire. O asemenea lege trebuie sa fie strâns legata de legea 350/2001 privind amenajarea teritoriului si urbanismului (LATU).**

¹⁰³ Pentru aceasta problema a se vedea si Raportul OECD 1998 .E de asemenea adevarat ca în tarile UE aceasta e o dezbaterie veche, careia nu i s-a gasit o solutie unica si cuprinzatoare. În România, orice document care a fost aprobat legal (de jure) are o putere mai mare si este aplicat mai strict decât unul care a fost aprobat si aplicat formal (de facto).

6. Descentralizarea, regionalizarea, deconcentrarea reprezinta optiuni politice majore legate de politica de coeziune. Orice politica regionala este acompaniata de un transfer de putere spre nivelurile administrative inferioare, mai apropiate de comunitatile locale (principul subsidiaritatii). Exemplele altor tari (Franta, Portugalia, Grecia, sau mai recent, Polonia) ilustreaza faptul ca descentralizarea este un proces pe termen lung, continuu si costisitor, care trebuie sa fie planificat si monitorizat pe un interval mare de timp. O dezbateri politica sustinuta prin interventii din partea asociatiilor profesionale, cu privire la viteza descentralizarii si a transferului de putere si responsabilitati trebuie initiata de la nivelul institutiilor centrale. A avea un nou palier administrativ în România înseamna un pas înainte spre descentralizare. Daca regiunile administrative ar trebui sa aiba institutii alese sau reprezentanti numiti este însa o alta problema. Care va fi rolul Prefecturilor, sau daca ADR-urile vor deveni atât Autoritati de Management cât si de Plata si cum va fi asigurat si organizat controlul de 5%¹⁰⁴ sunt alte întrebări importante la care trebui formulate raspunsuri. **Recomandarea este de a se initia si pregati un document de tipul "Carta Verde a descentralizarii" sau "Drumul spre descentralizare". Înainte însa ca expertii în domeniu sa porneasca la elaborarea unui astfel de raport sunt necesare reflectii semnificative de la niveluri politice înalte, în legatura cu obiectivele finale.**
7. Legislatia reprezinta un aspect important deoarece stabileste obiectivele, institutiile si instrumentele politicii de dezvoltare regionala precum si relatia dintre institutiile centrale si cele locale. Legislatia actuala trebuie sa fie completata, iar agenda legislativa prezentata în documentul de pozitie elaborat în decembrie 2001 este deja foarte încarcata. Cu toate acestea ea mai trebuie sa fie completata cu alte documente legale privitoare la statutul PND, la rolul CDR (inclusiv conferirea statutului juridic pentru acestea) sau la garantarea bugetelor anuale ale ADR-urilor. Legislatia mai trebuie îmbunatatita si cu privire la rolul CNDR si al structurii principalelor ministere de resort implicate în politica de coeziune. **Pentru a obtine un sistem legislativ integrat si eficace pentru politica de coeziune, e nevoie de un organism competent, care sa se ocupe de aceasta problema. Se recomanda constituirea unui grup de lucru special, sub autoritatea directa a CNDR (Consiliul National de Dezvoltare Regionala), care sa lucreze timp de cel puțin trei ani la construirea cadrului legal al coeziunii economice si sociale în România.** Grupul va trebui sa beneficieze de AT din partea CE prin programul Phare.
8. Dupa cum s-a subliniat în timpul întâlnirilor cu "grupul de interes", în România nivelul actual al cercetării în domeniul dezvoltării regionale si al politicilor regionale este mult redus. A fost constatata de asemenea slaba prezenta a stiintelor regionale în cadrul unitatilor de învățământ superior. Implicarea grupurilor si asociatiilor profesionale (cum ar fi Asociatia Româna de Stiinte Regionale) trebuie sustinuta si încurajata. Planul National de Cercetare, Dezvoltare si Inovare (PNCDI), care finanteaza un numar de programe sectoriale anuale poate reprezenta o oportunitate. **Se recomanda în acest sens, lansarea unui nou program de cercetare începând cu 2003, pentru coeziune si dezvoltare regionala (CODER) si încurajarea învățământului superior în domeniul dezvoltării regionale.**

¹⁰⁴ Esantionul minim de proiecte care trebuie controlat de autoritatea centrala sau de reprezentantul acesteia pentru a verifica modul de implementare a programelor.

9. Cele mai sensibile si complicate aspecte si probabil cele mai costisitoare se refera la cadrul institutional, care trebuie sa fie întarit, completat si caruia, prin integrare, trebuie sa i se asigure o eficienta crescuta. Constructia cadrului institutional trebuie însoțita de instrumente financiare adecvate, care sa ofere institutiilor mijloacele potrivite pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin. Principalele preocupari sunt legate de: procedurile interne, managementul resurselor umane, relatiile verticale si orizontale (coordonare cu alte entitati) si asigurarea resurselor financiare adecvate. Institutiile principale implicate în politica de coeziune si dezvoltare regionala sunt: MFP, MDP, MAAP, MLPTL, MMSS, si agentiile regionale. Alaturi de aceste a pot fi luate în considerare MAP, MAPM, AND, MEC si MIMMC.
- 9.1. Exista înca multiple dovezi ca cele mai multe dintre organismele centrale si regionale nu sunt înca pregatite sa faca fata politicii regionale si cerintelor CE cu privire la managementul ajutorului structural. Desi s-a realizat un progres important în ultimii 3 ani (a se vedea raportul din 2001 al CE asupra progresului, evaluari ale auditorilor internationali), mai sunt înca multe de facut pentru îmbunatatirea structurii institutionale si a functionarii acestora. Un aspect major priveste slabiciunea controlului intern si lipsa procedurilor scrise. Nou creata agentie SAPARD reprezinta un exemplu de constructie institutionala, demn de urmat de alte institutii implicate în viitor în managementul Instrumentelor Structurale. "Masurarea capacitatii administrative de a gestiona eficient fondurile structurale, poate fi facuta printr-o evaluare interna sau externa a indicatorilor cheie (raportul NEI¹⁰⁵). **Este recomandata initierea unui proces de evaluare a capacitatii institutiilor implicate, privind managementul, programarea, implementarea, monitorizarea si evaluarea, managementul si controlul financiar, care sa se desfasoare în urmatorii doi ani.**
- 9.2. Managementul resurselor umane nu a fost considerat a fi o prioritate distincta, de catre institutiile implicate în prezent în politica de coeziune. Desi nivelul experientei si al cunostintelor demonstrate de catre institutiile centrale si regionale este ridicat (Armstrong, Price Waterhouse) nu exista o preocupare speciala, la nivel national sau regional de a consolida aceasta experienta. Fluctuatiile puternice ale personalului sunt o dovada a acestei slabiciuni. În scopul unei mai bune utilizari a resurselor umane existente si al crearii unui personal specializat bine instruit **se recomanda stabilirea unor departamente de formare în toate institutiile centrale si regionale implicate (în unele cazuri, cum ar fi MDP aceste departamente trebuie reactivate) si implementarea Programului de Formare în Dezvoltare Regionala, elaborat în 2000, pentru o perioada de 5 ani, dupa actualizarea si re-esalonarea sa.**

¹⁰⁵ Institutul National de Economie din Olanda.

- 9.3. Coordonarea între institutiile centrale (ministere sectoriale) și între institutiile centrale și cele regionale, poate deveni un obstacol important dacă nu se realizează corect. Trebuie stabilite competente și responsabilități pentru fiecare instituție și agenție precum și un grafic și un plan financiar pentru următorii 5 ani. **Este de dorit înființarea unui grup de lucru interministerial sub coordonarea MIE care să lucreze asupra acestui aspect (MDP poate juca un rol important datorită experienței vaste și know-how-ului acumulate în ultimii doi ani). Reprezentanți regionali din cadrul Forumului Național Regional ar trebui să fie cuprinși în acest grup.** Înființarea de noi entități (a unui sistem paralel) nu este cea mai bună soluție; **institutiile de dezvoltare regională trebuie integrate atât din punct de vedere organizational cât și financiar în sistemul politicii regionale din România (raportul OECD).**
- 9.4. În privința alocațiilor financiare, este deosebit de important să se prevadă bugete anuale sigure pentru agențiile regionale emergente, precum și pentru departamentele ministeriale implicate în politici regionale. **Instrumentele de coeziune pot fi eficient implementate numai dacă există parteneri regionali puternici. Printr-un act normativ se poate reglementa transferul fondurilor de la autoritățile locale la ADR-uri precum și un sprijin financiar național obligatoriu atât vreme cât ADR-urile implementează programe naționale.** Deși pare rezonabil ca ADR-urile să păstreze acest rol, timp de un an sau doi de acum încolo, **trebuie totuși stabilit un grafic precis privind transferul complet al responsabilităților implementării programelor regionale către ADR-uri.**
10. Un efort special și o alocare corespunzătoare de resurse trebuie orientate spre întărirea rolului și capacităților instituțiilor regionale și crearea unui cadru legislativ mai favorabil și credibil. Cheia unei dezvoltări economice și sociale regionale de succes, o reprezintă parteneriatul regional, aspect care nu a fost suficient dezbătut și luat în considerare. Cu toate că Legea 215 /2001 stabilește un cadru de cooperare între autoritățile locale și introduce principiul solidarității la nivel de județ, ea nu realizează și conexiunile necesare cu structurile regionale. Parteneriatul nu este în mod explicit susținut de legislația actuală și nici nu este o prioritate la nivelul instituțiilor și organismelor regionale. Parteneriatul funcționează formal în cadrul diferitelor structuri județene sau regionale (CDR, Comitete Consultative etc), fără a fi însă eficient. **Pentru a promova parteneriatul ca principiu major al politicii regionale e necesară extinderea principiului solidarității la nivel regional și conferirea de caracter juridic real și efectiv pentru CDR-uri. În acest sens trebuie făcute corelările necesare între legea 151/1998 și legea 215 /2001.**

11. Parteneriatul trebuie de asemenea considerat ca fiind esential la nivel central între principalele institutii implicate în politica regionala dar si între institutiile centrale si cele regionale. Exista numeroase premise pentru dezvoltarea unui parteneriat puternic si eficient în cadrul organismelor si relatiilor existente. Asemenea organisme sunt CNDR sau Comitetul de Monitorizare Sectoriala pentru Coeziune Economica si Sociala (CMS). Între MDP si ADR-uri exista Acorduri Regionale Cadru, legate de finantarea programelor regionale. Cu toate acestea, nu exista o înțelegere clara a necesitatii si scopului parteneriatului vertical si orizontal în scopul atingerii coeziunii economice si sociale. **CE recomanda înfiintarea de structuri parteneriale special destinate politicii regionale si utilizarea instrumentelor structurale la nivel regional, prin includerea autoritatilor locale si regionale, a partenerilor economici si sociali si a altor organizatii importante (Raportul 2001 asupra progresului). Se asteapta, de asemenea un progres în privinta parteneriatului vertical, între nivelul national si regional precum si între regiuni (Valeri).** Este dificil de nominalizat un responsabil national, care sa stabileasca un set specific de reglementari privind cadrul minimal al parteneriatului¹⁰⁶. **Înainte de aceasta se recomanda organizarea unei conferinte nationale asupra politicii de coeziune sociala si dezvoltarii regionale, unde parteneriatul si programarea sa fie subiectele majore**¹⁰⁷.
12. Începând din 1999, administratia centrala si locala a dobândit o experienta substantiala în implementarea de proiecte mici si mari de dezvoltare, finantate prin programele Phare. Totusi, mai multe rapoarte sugereaza ca "un progres este necesar înca în pregatirea proiectelor" (ex: Raportul CE 2001 asupra progresului). O evaluare ex-post independenta a Programului de Politica Regionala si Coeziune a scos în evidenta neajunsurile actualului sistem si au fost facute propuneri cu privire la institutii, parteneriat si proceduri (Armstrong). Cele mai multe dintre recomandari legate de procedurile de selectie si evaluare au un grad ridicat de aplicabilitate si pot fi luate în considerare pentru viitoarele scheme de implementare în cadrul ajutorului structural. **O recomandare în acest sens, cu caracter general, o constituie elaborarea unui Ghid Practic pentru selectia, evaluarea si monitorizarea proiectelor de dezvoltare regionala.** Rolul de coordonator în acest demers trebuie sa revina MDP-ului, urmând ca CNDR sa aiba un rol deliberativ si de aprobare finala. **Pe o scara mai larga sunt necesare adaptari ale cadrului legislativ intern pentru a-l face pe deplin compatibil cu procedurile de contractare prevazute în Ghidul Practic al UE, luând în considerare si nevoia de a trece la EDIS**¹⁰⁸. Multe din aceste sarcini sunt specificate în cadrul MF si fac obiectul unor evaluari distincte facute de catre firme internationale specializate. Cu toate acestea trebuiesc stabilite orientari de ansamblu pentru procedurile generale, pentru toate viitoarele institutii implicate.

¹⁰⁶ Problema cooperarii între institutiile administrative nu poate fi rezolvata numai prin cooperarea dintre MAPL si Secretariatul Guvernului României, ori prin plasarea ei la nivelul unei Comisii Parlamentare.

¹⁰⁷ O astfel de conferinta nu a fost organizata din Martie 2000; a se vedea si evaluarile preliminare asupra parteneriatului pentru dezvoltare regionala în România facute de V. Valeri.

¹⁰⁸ Extended Decentralised Implementation System (Sistem extins de implementare descentralizata).

13. Este un lucru comun acceptat, faptul ca o politica de coeziune eficienta nu poate fi pusa în practica în absenta unui sistem relevant si credibil de indicatori. Au fost facuti pasi semnificativi în îmbunatatirea sistemului statistic national si în dezvoltarea unui set de date la nivel regional, compatibil cu cerintele EUROSTAT. Totusi nu exista înca, nici la nivel national si nici la nivel regional un sistem de monitorizare a disparitatilor, dupa cum nu exista nici un acord general cu privire la un indice national global, care sa evalueze anua, evolutia disparitatilor la diferite niveluri: între regiuni, în cadrul regiunilor, între urban si rural, în cadrul zonelor urbane, între regiunile României si cele învecinate sau cu regiunile UE. **Recomandarea priveste îmbunatatirea modului de calcul a PIB-ului regional, calcularea acestuia la nivelul NUTS III (judet) si stabilirea unui sistem national si regional de indicatori agregati de monitorizare a disparitatilor, care sa permita evaluarea impactului politicii coeziune.**
14. Dezvoltarea unui sistem integrat pentru monitorizarea dezvoltarii regionale este strâns legata de alte doua aspecte: îmbunatatirea schimbului de informatii între institutiile implicate prin crearea unui sistem unitar rapid de comunicare (INTRANET) si printr-o mai buna si mai larga diseminare a informatiilor publice în scopul cresterii nivelului de constientizare si al asigurarii participarii unui numar tot mai mare de "actori" comunitari.
15. Datorita complexitatii politicii de coeziune sociala si economica si a politicii de dezvoltare regionala ca principal instrument al acesteia, trebuiesc luate în considerare si unele masuri pregatitoare pe termen scurt, care sa permita functionarea actualului sistem concomitent cu pregatirea schimbarilor si îmbunatatirilor necesare în perspectiva aderarii.
- 15.1 **În primul rând este necesara înfiintarea unui "Observator", fie ca un organism independent, fie în cadrul structurilor guvernamentale existente** (MIE pare a fi cel mai potrivit pentru aceasta), pentru a monitoriza evolutia dezvoltarii regionale în alte tari aflate în faza de aderare, în special a celor mai avansate, cum ar fi Polonia, Ungaria si Republica Ceha.
- 15.2 **În al doilea rând MDP, ca cel mai experimentat organism în domeniul dezvoltarii regionale¹⁰⁹ va trebui sa evolueze spre cresterea rolului de îndrumare /orientare si nu al aceluia de control asigurând transferul gradual al competentelor si expertizei organismelor regionale.** El ar trebui sa se concentreze mai mult pe probleme operationale, si sa ofere mai mult sprijin CNDR pentru ca acesta prin preluarea atributiilor specifice sa asigure o mai buna coordonare a strategiilor sectoriale. Totusi, MDP trebuie sa-si pastreze rolul strategic, fie prin dezvoltarea departamentului de prognoza, fie prin dezvoltarea unui departament nou afectat strategiilor economice (dezbaterile poate fi îndreptata si spre crearea unui Minister al Economiei si Dezvoltarii Regionale, urmând exemplul altor state membre sau candidate).

¹⁰⁹ În ianuarie 2001 MDP a preluat, atributiile si responsabilitatile ANDR stabilite în 1998 prin HG. El este continuatorul primului organism national înfiintat, în domeniul politicii de dezvoltare regionala. Fostul personal al ANDR a fost transferat în departamentele corespunzatoare din cadrul MDP.

- 15.3 **În al treilea rând, Fondul de Dezvoltare Regionala, prevazut prin lege, trebuie activat în cadrul unui proces multianual integrat de programare atât la nivel national cât si regional.** Existenta efectiva a FDR este o conditie pentru dezvoltarea procesului de planificare regionala si al unor politici proprii (regiunilor) de dezvoltare regionala. Trebuie înțeles totodata faptul ca procesul de planificare este inseparabil de alocarea resurselor financiare si necesita o corelare a acestora la diferite niveluri teritorial-administrative. O atentie speciala trebuie acordata de asemenea participarii sectorului privat.
- 15.4 **În al patrulea rând, este de o covârșitoare importanta stabilirea legaturilor necesare între dezvoltarea spatiala si cea regionala.** În cadrul celor mai multe dintre tarile UE aceasta legatura a fost facuta în urma cu câteva decenii si un proces similar a fost extins la nivelul întregului spatiu european (a se vedea ESDP¹¹⁰ si documentele similare). În cadrul IC a fost mentinuta o componenta importanta - INTERREG IIIB - care asigura aceasta conexiune. Pentru România, aceasta legatura este cu atât mai importanta cu cât infrastructura fizica si dezvoltarea urbana sunt ramase în urma si fara un management corect al acestor doua componente spatiale, dezvoltarea economica si sociala va fi încetinita.
- 15.5 **În al cincilea rând se recomanda în perioada urmatoare o atitudine pro-activa a institutiilor românești, mai degraba decât una pur "responsiva" la cerintele CE.** Daca sistemul de Ajutor Structural actual va fi mentinut si dupa actuala perioada de programare, un sistem compatibil de management va trebui pus în practica dupa 2007 în România. Poate apare astfel nevoia încheierii unui nou MÎ (la initiativa României), care sa stabileasca modul în care Ajutorul Structural va fi administrat în urmatorii 2-3 ani (sfârșitul lui 2004 - 2005) pentru a oferi timp viitorului sistem sa se aseze si sa devina functional¹¹¹.

¹¹⁰ ESDP = European Spatial Development Perspective (Perspectiva de dezvoltare spatiala la nivel european)

¹¹¹ Se poate presupune însa ca aceste lucruri vor fi preconizate prin însusi Tratatul de Aderare la UE, dar noile institutii ar trebui sa fie functionale deja la momentul aderarii.