


## POLITICA REGIONALĂ A UNIUNII EUROPENE

O distribuire echitabilă sau existența unei percepții de distribuire echitabilă este unul din factorii importanți de natură să motiveze și să justifice participarea statelor la scheme integraționiste, în caz contrar, gruparea având puține șanse de reușită. Una dintre cele mai importante consecințe ale disfuncționalităților din procesul repartiției se manifestă pe plan teritorial sub forma dezechilibrelor regionale. Existența unor inegalități în dezvoltarea economică a diferitelor țări sau în cadrul aceleiași țări între diferitele sale regiuni reprezintă o realitate acceptată, explicată și pe cale de a fi, cel puțin parțial, remediată.

 **P**olitica regională ar putea, prin definiție, include toate activitățile care influențează în mod semnificativ dezvoltarea unei regiuni. Problematika regională cuprinde o multitudine de manifestări care reflectă persistența unor dezechilibre/disparități de dezvoltare între diferitele regiuni ale unei țări (tendința de divergență regională). Aceste disparități pot fi cuantificate prin utilizarea indicatorilor macroeconomici (cum ar fi de exemplu PIB total sau PIB pe locuitor) adaptați la nivel regional. Abaterea indicatorilor regionali de la media pe țară precum și diferențele privind valoarea indicatorilor pe plan interregional cuantifică, alături de gradul de dezvoltare economică a tuturor regiunilor, și amploarea divergențelor regionale. În același scop sunt calculate decalajele între venituri și nivelul productivității muncii, diferențele privind gradul de antrenare și structura ocupării forței de muncă<sup>1</sup>, disparitățile în disponibilitatea și accesibilitatea resurselor naturale și culturale, asimetriile de densitate ale infrastructurii<sup>2</sup> etc. Indicatorul cel mai uzual, PIB pe locuitor este utilizat cu precădere datorită dublei sale accepțiuni: de măsură a volumului *rezultatelor* din activitatea economică și de exprimare a *veniturilor* (salarii, profit și rentă) încasate de participanții la activitatea economică într-o anumită regiune. Apropierea între nivelul PIB pe locuitor a diferitelor regiuni dintr-o țară (tendința de convergență regională) este, în mare parte, consecința ritmurilor diferite de dezvoltare economică de la o regiune la alta, în măsură să suplinească asimetriile în dotarea cu factori prin stimularea transferului de tehnologie, de capital și de forță de muncă spre regiunile defavorizate. În prezența unor divergențe regionale flagrante și cronice, principala preocupare a autorităților este de adoptare a unei strategii regionale pe termen lung menite să creeze, să direcționeze și să aloce resursele în scopul eliminării respectivelor decalaje regionale.

<sup>1</sup> Tsoukalis Loukas, "The New European Economy. The Politics and Economics of Integration", Oxford University Press, 1993

<sup>2</sup> Molle Wiliam, The Economics of European Integration, Dartmouth, 1990

Caracterul cronic al problemelor cu care se confruntă dezvoltarea regională le face ușor de identificat dar presupune consumarea unor eforturi masive și a unui interval mare de timp pentru a putea fi remediate<sup>3</sup>. În aceste condiții devine evidentă necesitatea intervenției statului în scopul atenuării/eliminării disparităților regionale, prin intermediul unei politici regionale. Necesitatea intervenției statului este susținută de o serie de analiști<sup>4</sup> care invocă necesitatea evidentă celor două criterii de bază ale unei politici economice benefice:

- *eficiența* - deoarece concentrarea anumitor activități economice, a producției anumitor bunuri etc., preponderent în anumite regiuni ar împiedica alocarea eficientă a resurselor, diminuând efectele de bunăstare globale,
- *echitatea* - întrucât necesitatea repartizării echitabile între regiuni și categorii sociale a efectelor de bunăstare - este privită ca un "act de solidaritate" al regiunilor prospere cu cele sărace.

Ultimul argument se bazează pe ideea de compensare, și poate fi foarte bine ilustrat pe cazul UE. Spre exemplu, întreaga concepție a politicii sale regionale are la bază pretențiile exprimate de Marea Britanie de a obține compensații din partea Uniunii pentru pierderile pe care le suportă sau le poate suporta ca urmare a procesului de integrare. Punctul de pornire a fost demararea programului regional VALOREN care oferea compensații fiecărei regiuni ce se confrunta, ca urmare a aplicării unei anumite măsuri din politica comunitară, cu o deteriorare a situației unui anumit *sector problemă* pentru regiunea respectivă

### 13.1. Disparități regionale în Uniunea Europeană<sup>5</sup>

Studii recente<sup>6</sup> indică două tendințe diferite înregistrate în materie de dezvoltare regională în Uniunea Europeană: atenuarea și accentuarea disparităților regionale (respectiv convergență și divergență în dezvoltarea regională), care s-au succedat la momente diferite în timp.



Astfel, începând cu 1951<sup>7</sup> până la jumătatea deceniului opt, este evidentă tendința de convergență regională manifestată sub forma atenuării diferențelor de PIB/loc. existentă între diferite regiuni ale statelor membre UE. Această convergență regională se poate observa atât în interiorul fiecărui stat, cât și între regiunile aparținând diferitelor state membre ale Uniunii. Chiar și în aceste condiții, rata medie de convergență regională este relativ redusă, pentru perioada 1951-1975 fiind de aprox. 2%<sup>8</sup> (cifra avansată de mai multe studii de specialitate), cu

<sup>3</sup> Robson P., "The Economics of International Integration", Allan and Unwin, Londra 1987

<sup>4</sup> Molle Wiliam, The Economics of European Integration, Dartmouth, 1990


<sup>5</sup> cifrele furnizate pe parcursul acestui subcapitol au ca sursă: \*\*\*, "Eurostat", European Commission, 1996-1998, și \*\*\*, ILO Statistics, United Nations, 1996-1998


<sup>6</sup> Armstrong H, Wickerman R., "Convergence and Divergence among European Regions", Regional Sciences Series, no. 5, Londra, 1995

<sup>7</sup> Armstrong H, Wickerman R., "Convergence and Divergence among European Regions", Regional Sciences Series, no. 5, Londra, 1995 și \*\*\*, Sixth Periodic report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of European Union., European Commission, 1999

<sup>8</sup> Armstrong H, Wickerman R., "Convergence and Divergence among European Regions", Regional Sciences Series, no. 5, Londra, 1995

diferențe evidente de la un deceniu la altul (1%/an pentru anii '50 și 3%/an pentru deceniul 7). În aceste condiții pentru atenuarea disparităților regionale în cadrul Uniunii Europene, Deși asemănătoare, rezultatele obținute pentru perioada anterioară anului 1975 trebuie tratate cu anumite rezerve: aceste studii au luat în calcul pentru determinarea indicelui de convergență regională un singur indicator, respectiv PIB/loc., datorită sistemelor statistice naționale nearmonizate și discontinuității seriilor statistice.

 După 1975 se constată o accentuare a diferențelor indicatorului PIB/loc., urmată din 1985 de o ușoară atenuare a acestor diferențe; aceste fenomene au fost permanent acompaniate de o înrăutățire a indicatorului rata șomajului. Pentru perioada ulterioară anului 1975 (până la nivelul anului 1993), se pot observa scurte intervale de timp caracterizate de convergență regională moderată (indicele de convergență atingând o valoare medie de 0,5% /an) urmate de perioade mai mari de divergență regională evidentă. Această tendință de ansamblu de divergență regională specifică anilor '80 și primei jumătăți a deceniului '10 pare oarecum paradoxală pentru stadiul de integrare economică relativ avansat al Uniunii Europene la momentul respectiv. Deși liberalizarea completă a circulației bunurilor, serviciilor, capitalului și forței de muncă ar trebui să contribuie semnificativ la reducerea disparităților regionale, acest fapt nu s-a produs, sau, mai bine spus, efectele nu au a fost imediat și de amploarea dorită.

 Rezultatele obținute după 1988, prin aplicarea politicii regionale europene sunt contradictorii. Un studiu realizat Comisia Europeană<sup>9</sup> evidențiază atenuarea cu circa 25% a disparităților între venitul național dintre cei mai săraci patru membri UE (Spania, Portugalia, Irlanda și Grecia) și media comunitară în perioada 1988-1993; anumite disparități existau chiar între cei patru membri. Astfel, între 1986-1996, PIB/loc. în cele mai puțin dezvoltate a crescut de la 41% din media comunitară la 50%, iar în cazul a celor mai puțin dezvoltate 25 de regiuni, același indicator a înregistrat o creștere de la 52% din media comunitară la 59%. Aceste date indică o rată ridicată de convergență economică<sup>10</sup>, determinată pe de o parte de adâncirea integrării economice, iar pe de altă parte al utilizării fondurilor structurale<sup>11</sup>. În paralel, un studiu<sup>12</sup> constată adâncirea diferențelor regionale din punct de vedere al ratei șomajului care varia în banda 4,6% (în primele douăzeci și cinci de regiuni cu cel mai mic grad de neocupare a forței de muncă) - 22,5% (în cazul a douăzeci și cinci de regiuni cu cel mai mare grad de neocupare a forței de muncă). Problema majoră cu care se confruntă toate regiunile cu cel mai este cea a nivelului ridicat al șomajului de lungă durată, discrepanțele interregionale fiind evidente și în acest caz: șomajul de lungă durată atinge 60% în primele 25 de regiuni cu cea mai mare rată a șomajului, față de 30% în primele 25 de regiuni cu cel mai mare grad de

<sup>9</sup> Cohesion Report, European Commission, 1996

<sup>10</sup> rata de convergență economică este calculată luându-se în calcul numai PIB/loc., nu și alți indicatori, cum ar fi șomajul sau productivitatea muncii etc.

<sup>11</sup>\*\*\*, Sixth Periodic report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of European Union., European Commission, 1999

<sup>12</sup> Armstrong H, Wickerman R., "Convergence and Divergence among European Regions", Regional Sciences Series, no. 5, Londra, 1995

ocupare<sup>13</sup>. Cele mai afectate de șomaj sunt regiunile din Spania, sudul Italiei și regiunile mediteraneene din Franța, în timp ce regiunile cel mai puțin afectate de șomaj sunt regiunile din Finlanda, Estul Germaniei și nord-estul Franței.



Cu toate acestea disparitățile continuă să existe și sunt evidente mai ales între regiunile urbanizate și regiunile rurale: performanțele cele mai evidente pe linia dezvoltării economice și al eliminării discrepanțelor sunt evidente în cazul regiunilor cu un grad ridicat de urbanizare (Lisabona sau Dublin). Datele empirice probează existența unei legături directe între gradul de dezvoltare economică și gradul de urbanizare al unei regiuni. Astfel, primele zece regiuni cu cel mai mare venit din Uniunea Europeană sunt regiuni cu grad ridicat de urbanizare, fiind regiuni care s-au dezvoltat în jurul unor metropole. Totodată, regiunile NUTS II puternic urbanizate au un PIB pe locuitor mai mare, în medie, cu 22% decât PIB mediu comunitar/loc; împreună regiunile din UE care se încadrează în această clasificare realizează aprox. 60% din PIB-ul Uniunii Europene<sup>14</sup>. Regiunile rurale se caracterizează printr-un nivel redus al producției și venitului regional. Luate împreună, în regiunile rurale din Uniunea Europeană este concentrată aprox. 20% din populație, PIB-ul cumulat al acestor regiuni este de aprox. 17% din PIB-ul comunitar, PIB/loc. realizat în aceste regiuni reprezintă, în medie, 79% din nivelul comunitar, costul vieții este mai redus decât în zonele urbane. În aceste regiuni, numai 1/6 din populația ocupată lucrează în agricultură, restul populației fiind implicată în alte sectoare, în special în industria rurală (unde sunt create de 2 ori mai multe locuri de muncă decât în agricultură).

Regiunile puternic urbanizate sunt de regulă fie regiuni în care ponderea cea mai mare în cadrul economie regionale revine sectorului terțiar, fie regiuni cu economie dominată de sectorul secundar. În prima categorie se încadrează, în principal regiunile din jurul marilor orașe din nordul UE și din zona cuprinsă între Roma și Coasta de Azur; în timp ce regiunile dezvoltate în jurul orașelor de dimensiuni mai mici, cum ar fi regiunile din sudul Germaniei și nordul Italiei, fac parte, de regulă din cea de-a doua categorie. Deși regiunile puternic urbanizate sunt considerate regiuni prospere, dezvoltate, totuși ele reprezintă și regiunile în care sunt concentrate cele mai multe probleme ale Uniunii Europene: grad puternic de poluare, sărăcie și polarizarea evidentă a populației din punct de vedere a venitului, șomaj. Totodată sunt evidente nu numai disparitățile dintre regiunile rurale și cele urbane, ci și disparități între regiunile urbane. Astfel, rata medie șomajului în primele zece regiuni puternic urbanizate dominate de sectorul terțiar era în 1997 de 10,3%, iar pentru primele douăzeci și cinci de regiuni de 9,5% (foarte apropiate de media europeană de 10,7%), banda de variație fiind între 2,5% (regiunea Luxemburg) la 26,4% (regiunea Ceuta y Melilla). În regiunile urbane dominate de industrie rata șomajului este ușor mai redusă decât în regiunile concentrate pe servicii: astfel, rata medie a șomajului în primele zece regiuni era, în 1997, de 6,2%, iar pentru primele 25 de regiuni gradul de neocupare era de 9%. Totodată variațiile interregionale ale ratei șomajului sunt mai reduse decât în cazul regiunilor dominate de servicii, situându-se în banda 4,1% (regiunea

<sup>13</sup> \*\*\*, Sixth Periodic report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of European Union., European Commission, 1999

<sup>14</sup> \*\*\*, Sixth Periodic report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of European Union., European Commission, 1999

Comunidad Foral de Navarra) - 18,8% (regiunea Oberpfalz). Spre deosebire de regiunile urbane, regiunile rurale sunt caracterizate de un nivel mai redus al șomajului, rata medie a șomajului pentru primele zece regiuni rurale fiind în 1997 de 6,3% (mult sub media comunitară), același indicator pentru primele 25 de regiuni se situa la 14%, fiind net nivelului de 10,7% înregistrat la nivel comunitar. Aceste cifre demonstrează că discrepanțele de ocupare sunt mai evidente între regiunile rurale decât între regiunile urbane. Astfel rata șomajului din regiunile urbane variază între 3,4% (regiunea Centro din Portugalia) și 29,5% (regiunea Extremanura din Spania).

În Uniunea Europeană pot fi evidențiate disparități regionale și din punct de vedere al infrastructurii. Cel mai defavorizat din acest punct de vedere sunt regiunile din cele patru "țări de coeziune" (Spania, Grecia, Portugalia și Irlanda) pentru care a fost creat, în 1988, un nou instrument financiar - fondurile de coeziune -, care furnizează asistență regiunilor acestor țări pentru finanțarea proiectelor de investiții în infrastructură și în domeniul protecției mediului. Se poate observa și distribuția interregională inegală a activităților de cercetare dezvoltare: cea mai mare parte a acestor activități<sup>15</sup> sunt concentrate în regiunile dezvoltate din sudul și sud-vestul Germaniei, Flandra în Belgia, Olanda, sud-estul Angliei și Ile de France, în timp ce cel mai mic grad de concentrare al acestor activități se înregistrează în sud-estul Franței, și nord-vestul Italiei.

Regiunile rămase în urmă din Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda (dar și din alte state membre UE) se vor confrunta în viitor cu o serie de obstacole care vor încetini ritmul de atenuare a disparităților regionale dintre ele și celelalte regiuni din UE. Dintre aceste obstacole pot fi menționate: încetinirea creșterii economice în statele membre UE (de natură să limiteze răspândirea efectelor de bunăstare către regiunile rămase în urmă), limitarea transferurilor din fondurile structurale și din bugetul UE către regiunile sărace (motivată de necesitatea satisfacerii criteriilor de convergență și de opoziția Germaniei față de creșterea bugetului comunitar), dependența multora dintre regiunile rămase în urmă de industrii aflate în declin, gestionarea Acordului Multifibră de către OMC (fapt de natură să afecteze competitivitatea unui număr mare de regiuni europene dependente de industria textilă), efectele reformei PAC.

Este probabil că tendința divergență regională să se mențină în continuare. Unul din determinanții de bază ai persistenței disparităților regionale în UE (care va acționa și în continuare) rezidă în mobilitatea redusă a forței de muncă în interiorul Uniunii Europene, ceea ce împiedică spre exemplu reducerea șomajului în regiunile sărace cum ar fi: Muenster (Germania) sau Asturias (Spania). Reticența, mai mult sau mai puțin evidentă, a statelor membre față de o politică regională centralizată și unitară, implicând transferul de competențe în materie de dezvoltare regională de la nivel național la nivel comunitar ar putea reprezenta, în viitor, o sursă de adâncire a disparităților regionale.

<sup>15</sup> definite prin cheltuielile de CD și ponderea populației ocupate în astfel de activități

## 13.2. Politica regională europeană - o perspectivă istorică

### 13.2.1. Un rol marginal pentru politica regională a Comunității Europene

**De reținut:** Tratatul de la Roma, art. 235, enunța preocuparea țărilor membre de a "întări unitatea economiilor lor și de a asigura o dezvoltare armonioasă, reducând decalajele între regiuni și întârzierile din partea celor mai puțin favorizate", fără a prevedea însă și realizarea efectivă a unei politici regionale comunitare. Tratatul prevedea crearea unui Fond Social European (FSE) menit să susțină ocuparea forței de muncă și mobilitatea lucrătorilor în teritoriul comunitar. Inițial, rolul său a fost modest datorită nivelului redus al șomajului în perioada anilor 50-60. La cererea Italiei, a fost inclusă în Tratatul de la Roma, în art. 130, prevederea prin care se constatau disparitățile semnificative existente între statele membre din punct de vedere al nivelului de bunăstare. Aceasta fiind premisa de la care s-a pornit, mai târziu, în crearea Băncii europene de Investiții, organism comunitar care a fost, încă de la acel moment ca un important instrument al politicii regionale.



politică regională efectivă va fi elaborată, pe baza articolului 235 din Tratat, abia începând cu 1972-1975. Elementul care a adus în centrul preocupărilor comunitare problema dezvoltării regionale l-a reprezentat aderarea Angliei, Irlandei și Danemarcei. Irlanda și Danemarca erau țări care se confruntau cu serioase probleme legate de regiuni rurale slab dezvoltate, ceea ce a condus la adoptarea Directivei privind regiunile defavorizate (care prevedea măsuri de susținere a zonelor montane, a celor puțin populate și a regiunilor cu nivel redus de dezvoltare). La rândul său, Anglia se confruntau cu un alt fenomen, cel al restructurărilor industriale din regiunile miniere și din sectorul siderurgic. Restructurărilor industriale generau efecte negative vizibile și în alte țări: Franța (reg. Lorraine), sudul Belgiei, Germania (reg. Rhur). Acesta a fost elementul care contribuit din plin la instituirea Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDER) care va începe să funcționeze efectiv din 1975 și care va folosi, în primii ani, ca principale instrumente pentru susținerea programelor de dezvoltare regională, promovarea inovării și dezvoltarea infrastructurii regiunilor care beneficiau de finanțarea FEDER. Din acel moment ia naștere în mod efectiv o politică regională, având o dublă semnificație: pe de o parte, ca o componentă a ajutorului financiar comunitar, menit să completeze eforturile naționale în vederea corectării inegalităților regionale și, pe de altă parte, ca o componentă a unui mecanism de transfer financiar net dinspre anumite țări ale Comunității, în special Germania, către altele<sup>16</sup>. La acel moment, se mai considera că disparitățile regionale din CEE se vor atenua, fără a fi necesară intervenția autorităților comunitare, în mod automat, ca rezultat al procesului de creare a Pieței Comune. Ca urmare, la nivel comunitar, nu au fost prevăzute, cu excepția intervențiilor FSE, a acțiunilor specifice din domeniul agricol și a clauzei de salvagardare (articolul 226), decât măsuri privind crearea unei Bănci Europene de Investiții, care avea misiunea de a finanța proiecte privind "punerea în valoare a regiunilor mai puțin dezvoltate", prin intermediul unor împrumuturi, acordate în condiții favorabile.

<sup>16</sup> C. Cristureanu, D. Miron, G. Drăgan, G. Dobrot, L. Păun, "Cercetări privind adoptarea acquis-ului comunitar în materie de dezvoltare regională" proiect de cercetare finanțat de ANSTI în cadrul programului "ORIZONT 2000", septembrie 2000

Criza economică din 1973 precum și restructurările economice care i-au urmat au pus într-o nouă lumină problema diferențelor între nivelul de dezvoltare economică al diferitelor regiuni comunitare. Aderarea Spaniei, Portugaliei și Greciei a dus la creșterea disparităților regionale din interiorul Comunității și la dublarea populației aflate în zone mai puțin favorizate, ceea ce a redus eficiența fondurilor structurale în susținerea financiară a dezvoltării regionale armonioase a statelor membre. De asemenea, managementul fondurilor structurale care funcționau pe principiul finanțării proiectelor individuale a devenit dificil după aderarea celor trei state mediteraneene. În plus, procesul realizării Pieței Unice, părea să crească riscul agravării dezechilibrelor regionale. Într-adevăr, câteva rapoarte ale Comisiei au atras atenția asupra "serioaselor riscuri" pe care acest proces le poate antrena în privința agravării disparităților regionale dar și asupra necesității unor măsuri adecvate privind necesitatea accelerării ajustărilor în regiunile și țările cele mai sărace.

Actul Unic European din 1986 reprezintă, de asemenea, un moment important în evoluția politicii comunitare. Este momentul în care se recunoaște importanța politicii regionale în măsură să atenueze disparitățile regionale, permițând valorificarea a efectelor pozitive ale procesului de adâncire a integrării. Cele două reforme ale fondurilor structurale, în 1988 și 1993, susțin această afirmație.



**M**omentul 1988 s-a caracterizat prin definirea clară a obiectivelor, principiilor și instrumentelor politicii regionale. Reforma politicii regionale a presupus, în 1988, "redefinirea sarcinilor și obiectivelor și creșterea eficienței fondurilor structurale", precum și "coordonarea activităților și sarcinilor specifice ale diferitelor fonduri structurale precum și coordonarea activităților desfășurate în cadrul fondurilor structurale cu operațiunile desfășurate de Banca Europeană de Investiții și de alte instrumente financiare"<sup>17</sup>. Deși efortul de redistribuire a veniturilor comunitare în favoarea statelor și regiunilor mai puțin dezvoltate rezultat în urma reformei din 1988 a fost substanțial, nu a fost considerată satisfăcătoare de țările din sudul UE (care înregistrau nivele de dezvoltare cele mai reduse) care considerau că efectele pozitive pe care le vor resimți ca urmare a realizării preconizatei uniuni monetare vor ne semnificative comparativ cu cele înregistrate de țările bogate ale UE. Modificările introduse prin reforma din 1993 nu au fost semnificative față de 1988 și au vizat cu precădere criteriile de eligibilitate ale proiectelor pentru a beneficia de finanțare europeană în cadrul politicii regionale și procedurile administrative (directiva Consiliului European EEC 2081/93). S-au păstrat principiile de bază instituite prin reforma anterioară și s-au operat modificări la nivelul obiectivelor politicii regionale. Aderarea în 1995 a Austriei, Finlandei și Suediei are efecte și asupra politicii regionale concretizate sub forma introducerii unui nou obiectiv. Un alt rezultat al nemulțumirilor statelor sărace ale UE a fost includerea în Tratatul de la Maastricht a art. 130 care statuează angajamentul Comunității de "a acționa pentru reducerea disparităților de dezvoltare dintre regiunile statelor membre. De asemenea, prin tratatul de la Maastricht s-a decis instituirea Fondurilor de coeziune ai căror beneficiari vor fi exclusiv Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda. Se poate afirma că aceasta reprezintă o importantă victorie a statelor sărace ale UE în planul politicii de susținere a dezvoltării regionale în interiorul uniunii.

<sup>17</sup> documente ale Comisiei Executive, 1988



Conform prevederilor Actului Unic, politica regională este subsumată sferei de cuprindere conceptului de "coeziune economică". După Tratatul de la Maastricht, conceptul de "coeziune economică" devine unul din cei trei piloni ai Comunității europene, alături de piața unică și UEM. Tratatul de la Maastricht consacră astfel indirect, politica regională ca unul din pilonii de bază ai integrării europene. În definirea politicii regionale, în Agenda 2000, se pornește de la ideea de "coeziune economică și socială" și relația sa cu evoluția fenomenului integraționist european. Conceptul de integrare economică poate fi considerat credibil numai în condițiile menținerii unei coeziuni economice și sociale suficiente între țările membre. În acest sens, dispozițiile conținute în pachetul Agenda 2000, referitoare la politica structurală, au ca obiectiv găsirea unui răspuns la dubla provocare ridicată de: ameliorarea eficacității instrumentelor politicii structurale, astfel încât să fie realizate obiectivele privind coeziunea economică și socială și asigurarea durabilității și viabilității politicilor structurale în cadrul viitoarelor largiri către TECE.

### ***13.2.2. Perioada 1988-20006: elaborarea elementelor definitorii ale unei politici regionale coerente și articulate. Continuarea eforturilor financiare în favoarea coeziunii economice și sociale***

În materie de politică regională, anul 1988 a marcat definirea obiectivelor specifice ale politicii regionale europene, ulterior, sfera de cuprindere și conținutul acestora suferind modificări (în 1993 și 1995):



**Obiectivul 1: Dezvoltarea și ajustarea structurală a regiunilor cu întârziere în dezvoltare.** Se adresează regiunilor NUTS<sup>18</sup> de nivel II, al căror PIB/locuitor calculat ca medie pe ultimii trei ani se situează sub nivelul de 75% din media comunitară. Principalii beneficiari ai finanțării în cadrul acestui obiectiv sunt: Grecia Portugalia și Irlanda (toate regiunile din cele trei țări se satisface acest criteriu) și anumite regiuni din alte state membre UE. Peste 70% din fondurile UE destinate politicii regionale sunt destinate obiectivului 1, fiind utilizate în acest scop toate cele patru fonduri structurale (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) .



**Obiectivul 2: Reconvertia regiunilor grav afectate de declinul industrial.** Criteriile de eligibilitate privesc regiunile de nivel NUTS III cu șomaj și pondere a sectorului industrial peste media comunitară, ce a mai mare parte a populației fiind ocupată în sectoare aflate în declin. Regiunile ce s-au calificat pentru obiectivul 2 au o populație de 60 de milioane locuitori (16,4% din populația UE). Participă la realizarea acestui obiectiv FEDER, FSE.



În 1988, Obiectivul 3 a fost statuat astfel: **Combaterea șomajului de lungă durată, inserția profesională a tinerilor și promovarea egalității de șanse între bărbați și femei.**

<sup>18</sup> NUTS - nomenclatura unităților teritoriale pentru statistică; pentru exemplificare, NUTS I = regiuni de dimensiuni mari, teritoriul UE fiind împărțit în 77 astfel de unități; NUTS V = nivel de comuna

Fondul structural utilizat în acest sens este FSE. În 1993, aria de cuprindere a acestui obiectiv a fost lărgită, astfel încât după acest moment Obiectiv 3 vizează – **combaterea șomajului pe termen lung și promovarea integrării pe piața muncii a tinerilor și a persoanelor expuse excluderii de pe piața muncii**

În 1988 Obiectivul 4 a fost definit astfel: **Adaptarea forței de muncă la mutațiile industriale și evoluția sistemelor de producție**. Participă aici FSE. După 1993, acest obiectiv a fost înlocuit cu un alt obiectiv care vizează **facilitarea adaptării populației active/ocupate la schimbările industriale și la schimbările intervenite în sistemul de producție**

Obiectivul 5 a: **Adaptarea structurilor agricole în cadrul reformei Politicii Agricole Comune (PAC), modernizarea și restructurarea pescuitului**. Fondurile utilizate în acest scop sunt FEOGA (Fondul European de Orientare și Garanție Agricolă, secțiunea orientare) și IFOP (Instrumentul Financiar pentru Orientare în domeniul Pescuitului);

Obiectivul 5b: **Dezvoltarea zonelor rurale**. Acest obiectiv își propune redistribuirea forței de muncă din agricultura spre îndeletniciri specifice zonelor rurale (agro-turismul, micro-industria artizanală), fiind folosite în acest sens FEDER, FSE și FEOGA (secțiunea Orientare).

Obiectivul 6: **Dezvoltarea și ajustarea structurală a regiunilor ce au o densitate a populației extrem de redusă (sub 8 locuitori/km)**. Acest obiectiv a fost introdus în 1995, după aderarea țărilor nordice (Suedia și Finlanda), care se confruntă cu o astfel de problemă. Participă FEDER, FSE și FEOGA - orientare).

Un tablou sintetic al coordonatelor politicii regionale, așa cum a fost concepută în 1993, este prezentat în tabelul 1<sup>19</sup>.

*Tabelul 1. Obiectivele politicii regionale europene în 1999*

Obiectiv al politicii regionale (art 1 EEC2081/93)	Suport financiar de bază (art. 2 EEC2081/93)	Criteriile eligibilitate a proiectelor de dezvoltare regională
Obiectiv 1 – promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor puțin dezvoltate ale UE	FEDER, FEOGA (secțiunea de orientare) și FSE	Regiuni NUTS II al căror PIB/loc. Este mai mic decât 75% din PIB mediu comunitar/loc.
Obiectiv 2 – conversia regiunilor de frontieră și a altor regiuni afectate de declin industrial		Regiuni NUTS III caracterizate de: <input type="checkbox"/> șomaj mai ridicat decât nivelul mediu al șomajului înregistrat în

<sup>19</sup>Temple M., "the Coherence of European Regional Policy. A Contrasting perspectives on the Structural Funds, London, 1998 și prevederile directivei Conciliului european EEC 2081/93

	FEDER și FSE	<p>UE în ultimii trei ani;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ rata de ocupare în industrie/rata de ocupare superioară mediei comunitare în ultimii 15 ani;</li> <li>❑ o scădere evidentă a ocupării în industrie comparativ cu un an de referință sau o reducere substanțială a locurilor de muncă în industrie</li> </ul>
Obiectiv 3 – combaterea șomajului pe termen lung și promovarea integrării pe piața muncii a tinerilor și a persoanelor expuse excluderii de pe piața muncii	FSE	Caracter general, fără restricții la nivel regional.
Obiectiv 4 – facilitarea adaptării populației active/ocupate la schimbările industriale și la schimbările intervenite în sistemul de producție	FSE	Caracter general, fără restricții la nivel regional.
Obiectiv 5a – accelerarea ajustării structurilor agricole în relație cu PAC (sub incidența acestui obiectiv a fost inclusă și ajustarea structurilor de pescuit)	FEOGA (secțiunea de orientare) și IFODP	Caracter general, fără restricții la nivel regional.
Obiectiv 5b – dezvoltarea și ajustarea structurală a regiunilor rurale	FEOGA (secțiunea orientare), FSE și FEDER	<p>Regiuni caracterizate de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ pondere ridicată a ocupării în agricultură în total populație ocupată;</li> <li>❑ nivel scăzut al venitului din agricultură;</li> <li>❑ nivel scăzut de dezvoltare socio-economică;</li> <li>❑ alți factori.</li> </ul>
Obiectiv 6 (introdus în 1995) – promovarea dezvoltării și combaterea șomajului în regiunile cu densitate redusă a populației		Regiuni NUTS II ce au o densitate a populației extrem de redusă (sub 8 locuitori/km

OBSERVAȚII	<p>- obiectivele 1, 2, 5b și 6 sunt considerate obiective “restricționate spațial” (“spatially restricted objectives”) deoarece vizează regiuni bine definite în spațiu, regiuni bine dectrminate geografic care întrunesc anumite criterii.</p> <p>- Banca Europeană de Investiții are la dispoziție, în conformitate cu art. 129 și 130 ale Tratatului, instrumente financiare care pot fi folosite, împreună cu fondurile structurale pentru punerea în practică a obiectivelor politicii regionale UE.</p>
------------	--

În cadrul obiectivului 1 erau cuprinse, în 1993, regiuni din UE locuite de 26,6% din populația Uniunii, astfel: întregul teritoriu al Greciei, Irlandei și Portugaliei, cea mai mare parte a Spaniei, Italiei și toate land-urile est germane; sub incidența acestui obiectiv intrau și regiuni din țările dezvoltate ale UE, cum ar fi: Hainaut în Belgia și Levoland în Olanda. Sub incidența obiectivului 2 erau cuprinse regiuni locuite de 16,8% din populația UE din toate țările membre, cu excepția: Grecia, Irlanda și Portugalia<sup>20</sup>.

☞ **De reținut:** Reforma din 1999 urmărește:

- ❑ ameliorarea eficienței instrumentelor structurale prin concentrarea asupra unui număr mai mic de obiective ale politicii structurale și prin clarificarea partajării responsabilităților între diferiții participanți;
- ❑ menținerea nivelului bugetar al coeziunii economice și sociale;
- ❑ extinderea eforturilor privind coeziunea regională în rândul viitoarelor țări membre.

Această ultimă reformă a politicii regionale nu aduce modificări semnificative în ceea ce privește principiile de bază ale politicii regionale, ci doar accentuează importanța principiului concentrării și reduce numărul de obiective urmărite la trei (a se vedea secțiunea 11.4.). Sunt descentralizate și simplificate procedurile de gestionare a resurselor comunitare, stabilindu-se o delimitare clară a responsabilităților diferiților actori implicați în proces și aplicarea consecventă a principiului subsidiarității.

### ***13.3. Elementele definițiilor ale actualei politici regionale a UE***

#### ***13.3.1. Obiectivele politicii regionale***

☞ **De reținut:** Obiectivele politicii regionale sunt:

- ❑ Obiectivul numărul 1- **promovarea dezvoltării și a ajustării structurale a regiunilor întârziate din punct de vedere economic**, al căror PIB mediu pe locuitor este inferior plafonului de 75% din media comunitară a PIB/locuitor. Acest nou obiectiv vizează în mod egal atât regiuni ultraperiferice, precum dominiioanele franceze, insulele Azore,

<sup>20</sup> Temple M., "the Coherence of European Regional Policy. A Contrasting perspectives on the Structural Funds și Documente ale Comisiei Executive, 1993

Madeira și Canare, dar și din Finlanda sau Suedia. Circa 2/3 din totalul Fondurilor structurale vizează acest prim obiectiv, aproape 20% din populația UE urmând a fi afectate de aceste acțiuni.

- Obiectivul numărul 2 - **susținerea reconversiei economice și sociale a regiunilor care se confruntă cu dificultăți structurale**, altele decât cele eligibile în cadrul obiectivului numărul 1. Acest obiectiv amintește de vechile obiective 2 și 5; în general, vizează zonele aflate în mutații economice, zonele rurale în declin, zone în criză, dependente de pescuit, precum și cartierele urbane în dificultate. Maxim 18% din populația UE vor beneficia de ajutoarele referitoare la acest obiectiv, repartizarea fiind în funcție de tipul de activitate dominant (10% în zonele industriale, 5%, rurale, 2%, populație urbană, 1%, sectorul pescuitului).
- Obiectivul numărul 3 - acoperă toate acțiunile în favoarea **dezvoltării resurselor umane**, altele decât cele legate de obiectivul 1. Acest obiectiv răspunde vechilor obiective 3 și 4, regrupând activitățile desfășurate până atunci sub incidența Fondului Social European. El constituie cadrul de referință al ansamblului măsurilor luate în numele capitolului privind utilizarea forței de muncă din Tratatul de la Amsterdam și a strategiei europene privind folosirea forței de muncă.

### 13.3.2. Principiile politicii regionale

☞ **De reținut:** Reforma politicii regionale realizată în 1988 s-a materializat, printre altele și prin introducerea unor principii noi referitoare la implementarea politicii regionale în Uniunea Europeană, care sunt în vigoare și în prezent. Acestea sunt:

- **principiul programării multianuale a finanțării proiectelor de dezvoltare regională.** Acest principiu presupune realizarea planurilor de dezvoltare regională pe anumite perioade. Finanțarea proiectelor de dezvoltare regională se poate face pe o perioadă de maximum 3-5 ani. După 1988, nu se mai finanțează de către organele comunitare, din fondurile structurale, proiecte individuale de dezvoltare regională, ci fiecare stat membru prezintă, în vederea aprobării de către Comisia Executivă, planuri naționale multianuale de dezvoltare regională în conformitate cu prioritățile și obiectivele specifice ale fiecărui fond structural. După reforma din 1993, eșalonarea fluxurilor financiare trebuie realizată pe șase ani, cu excepția obiectivului doi pentru eșalonarea se realiza distinct pentru două faze a câte trei ani fiecare.
- **principiul subordonării** presupune subordonarea planurilor de dezvoltare regională unor obiective prioritare ale politicii regionale europene.
- Realizarea de **parteneriate** la nivel local, național, regional între autoritățile comunitare și cele naționale sau locale. Parteneriatul reprezintă, în conformitate cu definiția dată de Comisia Europeană, în 1988, “colaborarea strânsă între Comisie, statul membru și autoritățile competente situate la diferite nivele administrative ale statului respectiv, în cadrul cărora fiecare parte acționează ca partener pentru realizarea unui obiectiv comun”. Ulterior, după 1993 în aceste parteneriate puteau fi atrase nu numai autoritățile locale, naționale și comunitare, ci și toate celelalte părți interesate.
- **Caracterul adițional, complementar al măsurilor comunitare**, a fost introdus în vederea creșterii eficienței fondurilor structurale și pentru evitarea situațiilor, frecvente

anterior, în care fondurile comunitare erau utilizate ca substituent al resurselor naționale.

- **Sincronizarea** măsurilor de politică regională cu celelalte politici sectoriale
- Principiul **concentrării** eforturilor spre regiunile cel mai puțin dezvoltate și evitarea disipării fondurilor spre un număr mare de obiective.

Aplicarea principiului programării a permis realizarea unui anumit grad de coerență și compatibilitate între diferite activități care au beneficiat de asistență din partea fondurilor structurale și au acționat pozitiv asupra capacității Comisiei de a conlucra cu autoritățile naționale ale celor 15 state membre<sup>21</sup>. Aplicarea acestui principiu s-a constituit ca un garant și catalizator al aplicării celorlalte principii ale politicii regionale.

Aplicarea principiului complementarității a fost de asemenea evidentă. Pentru viitor se va menține acest principiu dat fiind caracterul limitat al resurselor fondurilor structurale care face imposibilă utilizarea acestora ca unica sursă de finanțare a necesităților politicii regionale, ci doar în completarea resurselor proprii. În același timp, aplicarea acestui principiu va determina și menținerea în continuare a principiului parteneriatului. Una din provocările perioadei următoare se referă la modul în care se vor construi și dezvolta parteneriatele între autoritățile naționale, cele comunitare și toate celelalte părți interesate ale căror interese sunt în numeroase cazuri divergente, astfel încât parteneriatele să devină funcționeze efective și să fie eficiente.

### 13.3.3. Proceduri administrative

Planurile de dezvoltare regională sunt finanțate în cea mai mare parte din fondurile structurale ale Uniunii Europene. Prin Directiva 2081/93 s-a realizat o standardizare a informațiilor ce trebuiau incluse în planurile de dezvoltare regională. Astfel, planurile de dezvoltare regională prezentate de către țările membre UE trebuie să cuprindă:

- descriere a regiunii vizate, precum și o prezentare a sumelor alocate acestuia din fondurile structurale;
- descriere a strategiei de dezvoltare regională pentru zona vizată;
- evaluarea impactului estimat al măsurilor de dezvoltare regională aplicate și a eficienței utilizării sumelor provenind din fondurile structurale;
- planificarea financiară eșalonată pe toată perioada cu evidențierea resurselor proprii ale statului membru, a celor provenind din fondurile structurale și din alte fonduri

Planurile de dezvoltare regională cuprind o serie de proiecte pentru creșterea nivelului de dezvoltare a regiunii respective, în conformitate cu obiectivele politicii regionale a UE. Aceste planuri sunt centralizate la nivel național și prezentate serviciilor competente ale Comisiei Executive unde sunt supuse evaluării. Principalele criterii utilizate în procesul de evaluare vizează: conformitatea cu cerințele de formă și de fond, compatibilitatea cu celelalte politici sectoriale comunitare, coerența măsurilor propuse, compatibilitatea cu obiectivele politicii regionale comunitare și eficiența măsurilor propuse). Aceste planuri fac de asemenea obiectul unui proces de evaluare din partea unor experți independenți. Odată realizat acest proces de

<sup>21</sup> Temple M., "the Coherence of European Regional Policy. A Contrasting perspectives on the Structural Funds, London, 1998

evaluare, pornind de la informațiile furnizate în planurile de dezvoltare regională întocmite de statele membre, se trece la o nouă fază, aceea a negocierii planurilor între Comisie și autoritățile naționale. Forma finală a acestor documente programatice era supusă aprobării Comisiei. Procesul decizional variază în funcție de tipul de program:



Pentru programele de inițiativă națională (PIN) adoptarea acestora este precedată de elaborarea unui Cadru Comunitar de Sprijin care reprezintă documente orientative care facilitează stabilirea unor strategii comune regiunilor. Etapele procesului decizional cuprind în acest caz:

- autoritățile fiecărui stat prezintă câte un plan național de dezvoltare;
- planul național de dezvoltare este acceptat de Comisie și acesta este cuprins în Cadru Comunitar de Sprijin;
- pe baza acestuia se elaborează programul propriu-zis - planul operațional - care va fi supus de către statele membre aprobării Comisiei;
- Comisia solicită statelor membre elaborarea de defalcarea programului operațional pe subprograme;

În cadrul acestei proceduri apare diferența dintre Comisie (al cărei rol este acela de garant al respectării priorităților strategice de dezvoltare regională la nivelul UE) și statele membre (al căror rol constă în gestionarea descentralizată a programelor).



Programele de Inițiativă Comunitară

- Aceste programe sunt propuse de statele membre, după consultări cu Comisia, pe baza orientărilor generale elaborate de aceasta;
- Aceste programe completează Planurile de Inițiativă Națională în sensul că se opresc asupra soluționării unor probleme cu incidențe comunitare particulare.

După aprobare, pe toată durata derulării sale, proiectul de dezvoltare regională este supus unui nou proces de evaluare și monitorizare realizat comitetul de monitorizare și de diverse departamente ale Comisiei. De asemenea, la sfârșitul fiecărei perioade se realizează o evaluare ex post a rezultatelor programelor de dezvoltare regională care urmărește redefinirea diferitelor strategii/componente ale programelor, cuantificarea rezultatelor politicii regionale și redefinirea acestora. Procesul de evaluare al planurilor de dezvoltare regională este realizat de departamente specializate ale Comisiei, cum ar fi: Comitetul de monitorizare, Curtea Auditorilor, Serviciul de control financiar, de serviciile care gestionează fondurile structurale (DG V, DG VI, DG XVI), Departamentul Știință, Cercetare, Dezvoltare (DG XII), Departamentul Probleme de mediu (DG XI).

Procedurile administrative legate de aprobarea finanțării din fondurile comunitare a proiectelor de dezvoltare regională sunt similare atât pentru finanțările provenind din fonduri structurale, cât și a celor provenind din fondul de coeziune. Pentru obținerea finanțării unor

proiecte de dezvoltare regională din fondul de coeziune pot participa numai proiecte (infrastructură și mediu) provenind din Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda.



**O** scurtă analiză a modului de aprobare și monitorizare a programele de dezvoltare regională finanțate din fonduri structurale și s-au aplicat principiile politicii regionale permite evidențierea câtorva elemente și oferă o serie de învățăminte:

- constrângerile de natură temporară (cum ar fi stabilirea unui termen restrictiv de prezentare a Planurilor de către statele membre sau stabilirea unui interval maxim de timp trei-șase luni alocat Comisiei pentru evaluarea planurilor de dezvoltare regională) au avut efecte negative asupra calității planurilor și a procesului de evaluare. În aceeași direcție a acționat alocarea unui interval redus de timp alocat evaluării ex post a rezultatelor programelor de dezvoltare regională ceea ce nu a permis valorificarea rezultatelor astfel obținute în noua generație de programe ce trebuiau întocmite pentru noua perioadă, respectiv 2000-2005.
- Acțiunile și programele gestionate în comun de autoritățile comunitare și cele naționale au scos în evidență deficiențele legate de sistemul informațional în special cele legate de colectarea și comparabilitatea datelor. Aceste dificultăți afectează negativ reduc relevanța analizelor efectuate asupra eficienței programelor derulate și acuratețea planificării regionale, îngreunând aceste procese.
- Principiul subsidiarității, consacrat prin Tratatul de la Maastricht, nu a fost respectat în totalitate, dat fiind controlul permanent asupra aplicării programelor naționale și de asemenea controlul cvasi absolut al Comisiei asupra modului de utilizare a resurselor fondurilor structurale (Comisia este în principiu ce acare aprobă și cu care se negociază planurile de dezvoltare regională și care aprobă sumele destinate fiecărui proiect în parte). Altfel spus, decizia este localizată la nivel comunitar (central), nivelul național fiind exclus.

**De reținut:** Toate **procedurile administrative de desemnare a regiunilor, zonelor ce pot beneficia de finanțare comunitară prin intermediul instrumentelor financiare ale politicii regionale a UE** au fost stabilite și se aplică în conformitate cu art. 92 al Tratatului referitor la "Ajutoarele de stat". Aceste proceduri preluate ca atare sau interpretate în conformitate cu art. 92 se regăsesc în componenta legislativă a acquis-ului comunitar. Un rol esențial în mecanismul de desemnare a regiunilor asistate, regiunilor și zonelor cu probleme structurale sau cu nivel scăzut de dezvoltare susceptibile de a face obiectul prevederilor de politică regională și finanțării comunitare, revine Comisiei Executive care va desemna, periodic, în urma evaluării stării de fapt, regiunile asistate și zonele de dezvoltare. Rolul Comisiei rezidă în a analiza și evalua periodic situația fiecărei regiuni (la diferite nivele statistice) pe baza criteriilor prevăzute în art. 92 și în alte reglementări comunitare. De asemenea, Comisia poate proceda la interpretarea regulilor și criteriilor generale de evaluare a situației unei regiuni cuprinse în acquis-ul comunitar și de a acționa în conformitate cu aceasta. De fapt, majoritatea acestor criterii s-au definit, pornind de la interpretările date de Comisie art. 92. acestea s-au concretizat în criterii și metodologii de evaluare și au fost preluate și în acquis-ul comunitar în materie de dezvoltare regională.



**✓ Criterii de desemnare a regiunilor defavorizate susceptibile de a primi finanțare în cadrul politicii de dezvoltare regională: "regiunile asistate"** Articolul 92(3)(a) prevede ca "ajutorul pentru promovarea dezvoltării economice a zonelor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau unde există șomaj ridicat" poate fi considerat compatibil cu piața comună. Metodologia din 1988, revizuită în 1993 și 1999 le interpretează pe acestea ca fiind regiunile în care produsul intern brut/locuitor este egal sau mai mic decât 75% din cel mediu la nivelul Uniunii. În scopuri metodologice, regiunile sunt considerate a fi așa-numitele unități de nivel NUTS 2. Cifrele pentru PIB sunt determinate prin intermediul standardelor puterii de cumpărare (pentru a permite evidențierea diferențelor dintre țări în funcție de nivelul costului vieții) și sunt calculate ca medie a ultimilor trei ani, pentru care există date. Rezultatul aplicării acestei metodologii a fost acela ca întreg teritoriul Greciei, Irlandei și Portugaliei, cea mai mare parte a Spaniei și sudul Italiei au fost aprobate ca zone asistate în cadrul Articolului 92(3)(a). Cea mai mare parte a resurselor comunitare destinate susținerii dezvoltării economice a acestor regiuni provin din fondurile structurale.

Totodată, în urma reglementărilor din 1994 vizând crearea fondurilor de coeziune, regiunile cu un PIB mai mic de 90% din media comunitară din Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda sunt desemnate beneficiare a unor resurse financiare comunitare provenind din fondul de coeziune. Fondurile astfel obținute suplimentează pentru țările cel mai puțin dezvoltate ale UE resursele primite în cadrul asistenței furnizate prin fondurile structurale și sunt destinate finanțării unor proiecte de dezvoltare a infrastructurii și de mediu.



**✓ Desemnarea "zonelor de dezvoltare" beneficiare ale ajutoarelor regionale**

Interpretarea prevederilor art. 92 al Tratatului de la Roma și a prevederilor de politică regională este mai complicată pentru așa numitele "zone de dezvoltare" decât în cazul regiunilor asistate, incluse în prevederile Articolului 92(3)(a). În primul rând, analiza și definirea zonelor de dezvoltare se bazează pe regiuni de nivel NUTS 3, iar în al doilea rând, metodologia ia în considerare situația unei zone de dezvoltare nu numai în raport cu media Comunității, ci și cu cea națională. Desemnarea se aproba pe baza unei analize în doua etape: prima, esențial cantitativă și corelată cu nivelurile șomajului și al PIB; a doua, mai mult calitativă. O alternativă la acest procedeu bi-stadial se aplică în cazul regiunilor foarte slab populate, unde se folosește un test de densitate a populației. Modalitatea de alegere a acestor zone este prezentată continuare. Primul stadiu al analizei pentru zonele de dezvoltare implica o evaluare a acestora pe baza PIB/locuitor și a ratei șomajului. Pentru a se încadra în prevederile Articolului 92(3)(c), o regiune trebuie să prezinte următoarele dezechilibre: *PIB/locuitor cu cel puțin 15% sub media națională; rata a șomajului cu cel puțin 10% peste media națională.* Cea de-a doua etapa a analizei încadrării în prevederile Articolului 92(3)(c) ia în considerare și alți factori. Aceștia pot include tendințele și structura șomajului, presiunile demografice, structura activității economice, etc. Informațiile sunt folosite "liber", neexistând un set de formule pentru analiză.

De cele mai mult ori, interpretările Comisiei au fost controversate. Acest lucru a condus la o "erodare" a utilizării procedurii în două etape și la o creștere a fundamentării controlului "acoperirii" teritoriale a zonelor asistate pe baza principiului populației totale cuprinsă în zonele

desemnate. Totuși, metodologia Comisiei pentru stabilirea populației nu a fost făcută publică; pe de altă parte se cunoaște faptul ca mărimea "acoperirii" permise este corelată cu prosperitatea națională. În ciuda obiecțiilor formulate, PIB/locuitor și nivelurile șomajului continuă să formeze baza deciziilor Comisiei pentru autorizarea harților și pentru acordarea de ajutoare regionale conform prevederilor Articolului 92(3)(c). Controlul Comisiei asupra harților pentru acordarea ajutorului regional a devenit un subiect extrem de controversat, iar metodologia a fost supusă multor critici din partea politicianilor din toate statele membre.



**Regiuni slab populate** Tratatamentul special acordat regiunilor slab populate a apărut ca o consecință a negocierilor de extindere a Uniunii, prin includerea Finlandei și a Suediei. Metodologia din 1988 face, în trecut, o referire la densitatea populației și topografia locului în cadrul celei de-a doua etape a analizei, dar aceasta este, în principal, corelată cu măsurarea dezechilibrelor referitoare la PIB/locuitor și șomaj. În plus, țările nordice oferă, în mod obișnuit, subvenții pentru transportul mărfurilor din regiunile lor nordice, la fel ca și facilități în ceea ce privește impozitele progresive și asistența socială. Un astfel de sprijin, care ajunge, în terminologia Comisiei, la dimensiunile unui "ajutor operativ", a întâmpinat întotdeauna o opoziție serioasă din partea DG IV. Soluția aleasă de Comisie, în acest caz, a fost aceea de a adăuga, alături de criteriile legate de PIB și șomaj, un nou criteriu de eligibilitate. Datorită acestui criteriu, foarte puține regiuni, în afara celor din țările nordice, se puteau încadra sau primi ajutorul operativ, sub forma celui acordat pentru transport în cazul acestor zone. Amendamentul astfel elaborat a îmbrăcat forma unei Notificări a Comisiei și cuprinde două noi condiții de eligibilitate importante. Prima se referă la testul de densitate a populației, adăugat ca *alternativa* la testele privind PIB și/sau șomajul, utilizate actualmente în prima etapă a analizei pentru desemnarea zonelor de dezvoltare. A doua precizează că, în zonele care se califică pentru ajutor pe baza testului de densitate a populației, Comisia trebuie să acorde o atenție deosebită ajutorului destinat compensării costurilor suplimentare de transport. Testul de densitate a populației se referă la regiunile NUTS 3, în care aceasta este sub 12,5 locuitori/km<sup>2</sup>. Ajutorul pentru transport este subiectul unui număr de restricții și anume:

- trebuie restrâns la acele zone, care sunt eligibile pe baza densității foarte reduse a populației;
- trebuie să fie destinat numai compensării cheltuielilor suplimentare de transport în interiorul granițelor naționale;
- trebuie să poată fi cuantificat cu obiectivitate în avans, pe baza unor rapoarte de tip ajutor/km și ajutor/unitate de greutate transportată;
- trebuie alocat pentru produse, care nu permit mutarea în zone alternative (de exemplu, industriile extractive, energia hidroelectrică);
- în cazul ajutorului acordat sectoarelor "sensibile" (autohevice, fibre sintetice etc.) vor fi făcute notificări individuale și aprobări în avans.

Notificația Comisiei prevede că, la doi ani de la primirea în cadrul Uniunii, schemele de asistență pentru transport existente vor fi examinate pe baza acestor criterii.

### 13.3.4. . Instrumentele politicii regionale a Uniunii Europene

Principalele instrumente ce pot fi folosite pentru realizarea obiectivelor politicii regionale sunt: fondurile structurale; instrumentele financiare de coeziune; instrumente financiare ale Băncii Europene de Investiții; Inițiativele Comunitare.



**Fondurile structurale** Principalele instrumente ce pot fi utilizate pentru realizarea obiectivelor politicii regionale sunt *fondurile structurale*. Fondurile structurale existente în 1988 erau: Fondul Social European, Fondul European de Orientare și Dezvoltare Agricolă și Fondul European de Reconstrucție și Dezvoltare. La acestea, s-a adăugat, în 1993, un nou fond structural - instrumentul Financiar pentru Orientare în Domeniul Pescuitului (IFODP). Liniile directoare și obiectivele specifice fiecărui fond structural, sunt sintetizate în tabelul 2.

Tabel 2. Obiective specifice ale fondurilor structurale

Fond structural	Atribuții și obiective specifice
FEDER – Fondul european pentru dezvoltare regională	FEDER va furniza resurse și asistență pentru proiecte de dezvoltare regională aflate sub incidența obiectivelor 1 și 2 prin: <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ realizarea de investiții productive în regiunile mai puțin dezvoltate ale UE;</li> <li>❑ realizarea sau modernizarea infrastructurii în vederea reconversiei regiunilor vizate;</li> <li>❑ exploatarea potențialului regiunilor vizate în vederea alimentării unui proces endogen de dezvoltare;</li> <li>❑ investiții în domeniul educației și sănătății pentru regiunile vizate de obiectivul 1.</li> <li>❑ Suport financiar pentru studii sau programe pilot de dezvoltare regională la nivelul UE</li> </ul>
FSE . Fondul Social European	FSE va furniza resurse și asistență pentru proiecte de dezvoltare regională aflate sub incidența obiectivelor 3 și suplimentar obiectivul 1, 2 pentru: <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ facilitarea accesului pe piața muncii;</li> <li>❑ promovarea principiului oportunităților egale pe piața muncii;</li> <li>❑ dezvoltarea capacităților și aptitudinilor și calificărilor profesionale</li> </ul>
FEOGA – Fondul European de Orientare și garantare Agricolă (secțiunea de orientare agricolă)	FEOGA va furniza resurse și asistență pentru proiecte de dezvoltare regională aflate sub incidența obiectivelor 1 și 2 pentru: <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ ajustarea și reorganizarea structurilor agricole și forestiere inclusiv pentru probleme legate de marketing-ul și prelucrarea produselor agricole;</li> <li>❑ asigurarea unui standard ridicat de viață pentru producătorii agricoli și fermieri;</li> <li>❑ dezvoltarea activităților economice în zona rurală, preservarea și protejarea mediului înconjurător și conservarea resurselor agricole naturale</li> </ul>
IFODP – Instrumentul Financiar pentru Orientare în	IFODP va furniza resurse și asistență pentru proiecte de dezvoltare regională aflate sub incidența obiectivelor 2 (componenta preluată de la fostul obiectiv 2a din 1988) dezvoltare rurală și dezvoltarea zonelor dependente de pescuit

domeniul Pescuitului	
-------------------------	--

☞ **De reținut:** Fiecare din fondurile structurale are o misiune specifică:

- ❑ FEDER - destinat să reducă dezechilibrele dintre regiunile comunitare. Acest fond gestionează ajutoarele financiare destinate dezvoltării regiunilor defavorizate. El intervine în cadrul obiectivelor 1 și 2, prin inițiativele INTERREG și URBAN. În termeni de resurse financiare, FEDER este de departe cel mai important fond structural.
- ❑ FSE - este principalul instrument al politicii comunitare sociale. El susține din punct de vedere financiar acțiuni în favoarea formării, reconversiei profesionale și creării de locuri de muncă. Accentul este pus pe ameliorarea funcționării piețelor muncii și pe reinserarea profesională a șomerilor. Acțiunile sale vizează cu prioritate obiectivul 3, finanțând inițiativa EQUAL.
- ❑ IFOP- prin reforma din 1999, s-a menținut dubla filiație a acestui fond, atât față de politica de dezvoltare regională cât și de politica comună în domeniul pescuitului.
- ❑ FEOGA - este divizată în două secțiuni:
  - secțiunea "Garanție", care are ca scop finanțarea cheltuielilor care derivă din politica comună privind piețele și prețurile agricole, acțiunile de dezvoltare rurală care însoțesc susținerea piețelor și a măsurilor rurale, etc.
  - secțiunea "Orientare" vizează să finanțeze alte cheltuieli privind dezvoltarea rurală, care nu sunt finanțate prin FEOGA - Garanție, incluzând aici și inițiativa LEADER.


Reforma politicii regionale din 1988 a avut ca rezultat dublarea resurselor alocate fondurilor structurale, de la 6,7 mld. ECU în 1987 la 14,2 mld. ECU în 1993, precum și dublarea fondurilor alocate pentru programe destinate regiunilor cel mai puțin dezvoltate<sup>22</sup>. Volumul global al Fondurilor structurale se ridică, pentru perioada 2000-2006 la 195 miliarde euro. Repartizarea acestora pentru cele trei obiective este următoarea: 69,7% din fondurile globale pentru obiectivul 1, 11,5% pentru obiectivul 2, 12,3% pentru obiectivul 3, 0,5% pentru IFOP, în afara obiectivului 1.



**Fondul de coeziune** În cadrul Consiliului European de la Edinburgh, din 1992, s-a căzut de acord asupra creării unui nou fond, *Fondul de Coeziune*, cu o alocare de 15,15 mld ECU, pentru o perioadă de 7 ani, 1993-1999. Fondul era destinat celor patru membri UE, al căror PIB/locuitor era mai mic de 90% din media comunitară, respectiv Grecia, Portugalia, Irlanda și Spania. Fondul de coeziune vizează mediul și infrastructura de transport. Unele modificări au fost făcute în sensul simplificării funcționării acestui fond și întăririi rolului țărilor membre în acțiunea de control financiar. Astfel, în cadrul reformei din 1999, s-a decis reducerea importanței principiului de bază aal funcționării acestor instrumente, respectiv principiul condiționalității. Conform prevederilor din 1993, se putea obține finanțare prin Fondul de coeziune numai dacă sunt respectate criteriile macro-economice; începând din 1999, în cazul nerespectării condiției legate de deficitul financiar, nu mai este suspendată finanțarea, precum

<sup>22</sup> Temple M., "the Coherence of European Regional Policy. A Contrasting perspectives on the Structural Funds", London, 1997

în perioada anterioară. La jumătatea perioadei, respectiv în 2003, se va realiza o verificare a eligibilității în funcție de criteriul lui 90% din PIB. În cazul în care una din țările membre nu mai este eligibilă, resursele alocate din Fondul de coeziune vor fi diminuate corespunzător. În cazul Fondului de coeziune, nivelul global al fondurilor pentru perioada 2000-2006 se ridică la 18 miliarde euro

 **F**ondurile structurale și fondurile de coeziune s-au constituit, după 1988, în principalul suport financiar al politicii regionale, asistența acordată fiind destinată regiunilor cel mai puțin dezvoltate din Uniunea Europeană. Principalul dezavantaj al acestor instrumente rezidă însă în forța financiară limitată de care dispun, ceea ce diminuează capacitatea acestora de a reduce disparitățile regionale. Deși, în 1999, fondurilor structurale și fondurilor de coeziune economică li s-a alocat 35% din bugetul comunitar, resursele alocate acestor instrumente sunt modice (dată fiind dimensiunea redusă a bugetului UE) comparativ cu bugetele naționale ale statelor membre. Spre exemplu asistența acordată prin fondurile structurale și de coeziune unor țări ca Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda (cei mai mari receptori de asistență financiară din partea UE) reprezenta, la nivelul anului 1993 și 1999, numai 2,3% și respectiv 2,9% din PIB-ul acestor țări<sup>23</sup>. Efectele cantitative ale utilizării fondurilor structurale sunt evidente în termeni de locuri de muncă create: astfel, programele finanțate din fondurile structurale au dus la crearea a 530.000 de locuri de muncă între 1989-1993 pentru programele desfășurate în cadrul obiectivului 2, 500.000 de locuri de muncă între 1989-1999 în cadrul obiectivului 5 și s-au finanțat între 2-15% din politicile active de ocupare ale forței de muncă în țările membre în cadrul obiectivului 3. Cu toate acestea rezultatele nu au fost distribuite uniform între țările membre UE. Astfel există regiuni care au resimțit din plin efectele pozitive ale politicii regionale, în timp ce altele au înregistrat o înrăutățire a nivelului de dezvoltare economică.

Nivelul global Fondurilor structurale și a Fondului de coeziune se ridică la totalul de 213 miliarde euro, repartizați pe ani în modul următor (tabel 3)<sup>24</sup>:

*Tabel 3. Alocarea resurselor financiare pe instrumente ale politicii regionale (UM = miliarde euro, prețuri 1999)*

Anul	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acțiuni structurale	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fonduri structurale	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondul de coeziune	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2510

<sup>23</sup> Temple M., "the Coherence of European Regional Policy. A Contrasting perspectives on the Structural Funds", London, 1997

<sup>24</sup> Pentru detalii a se vedea și C. Cristureanu, D Miron, G. Drăgan, G. Dobrot, L. Păun, "Cercetări privind adoptarea acquis-ului comunitar în materie de dezvoltare regională" proiect de cercetare finanțat de ANSTI în cadrul programului "ORIZONT 2000", septembrie 2000 și Comisia Executivă, 1999



**Inițiativele Comunității** (IC) sunt un alt instrument de realizare a obiectivelor politicii regionale în Uniunea europeană. Inițiativele Comunității au constituit una din componentele reformei politicii regionale din 1988. Scopul declarat al IC îl reprezenta gestionarea, în teritoriu, a efectelor creării Pieței unice interne. În prezent, IC reprezintă programe independente cofinanțate din fondurile structurale, pe baza criteriilor și în condițiile stabilite de Comisie. Diferența dintre IC și fondurile structurale rezidă în dimensiunea transfrontallieră și comunitară a IC. Deși criticate, importanța acestor mijloace de realizare a politicii regionale a cunoscut o creștere semnificativă între de la 5,8 mld. ECU pentru perioada 1988-1993 la 13,45 mld. ECU pentru perioada 1994-1999 (fondurile alocate prin IC au reprezentat între 1988-1993 peste 9% din resursele fondurilor structurale). IC permit adoptarea de măsuri cu dimensiune transfrontalieră și comunitar (depășind sfera programelor și măsurilor naționale) și finanțarea unor necesități neprevăzute ale politicii regionale europene. Consiliul European de la European aprecia că IC “trebuie să promoveze cu precădere cooperarea transfrontalieră și interregională în cadrul Uniunii europene”. Și acest instrument de realizare a politicii regionale a fost supus unui proces de reformă în 1993, fiind **orientat cu precădere spre “stabilirea unei sfere mai largi de priorități și sfere de acțiune” (Comisia executivă europeană, Cartea Verde privind cooperarea transfrontalieră și Inițiativele comunitare)**. În 1994 a fost lansat un nou set de 13 inițiative comunitare: INTERREG II (privind cooperarea interregională), RECHAR II (privind regiunile dependente de exploatarea miniere de cărbune), RESIDER II (privind regiunile dependente de oțel), KONVER (privind regiunile dependente de industria de apărare), URBAN (privind aglomerările urbane), SME (privind întreprinderile mici și mijlocii), PESCA (privind regiunile dependente de pescuit), ADAPT (privind adaptarea forței de muncă la schimbările industriale), EMPLOYMENT (privind ocuparea și formarea categoriilor dezavantajate), REGIS (privind regiunile periferice), TEXT (privind regiunile dependente de industria textilă), o inițiativă comunitară pentru industria textilă portugheză și PEACE Initiative (o inițiativă comunitară pentru Irlanda de Nord).

Reglementările din 1999 prevăd reducerea numărului de inițiative comunitare de la 13 la 4:

- INTERREG (care urmărește stimularea cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale);
- LEADER (promovarea dezvoltării rurale prin intermediul inițiativelor grupurilor de acțiune locală); EQUAL (dezvoltarea practicilor de orice fel privind lupta împotriva discriminărilor și inegalităților de orice natură legate de accesul pe piața muncii); URBAN (revitalizarea economică și socială a zonelor urbane în criză).

### ***13.3.5. Infrastructura instituțională a dezvoltării regionale la nivel european***

#### **Comitetul Regiunilor**

În 1988 a fost creat "Consiliul consultativ al colectivităților regionale și locale". Obiectivul acestui organism consta în elaborarea și implementarea unei noi politici regionale, având atribuții și pe linia unei mai eficiente coordonări a planurilor de dezvoltare locală și regională. Prin Tratatul de la Maastricht, această structură instituțională a fost înlocuită, din noiembrie 1993 cu Comitetul Regiunilor. Comitetul are un rol important în economia aplicării principiului

subsidiarității. Numărul locurilor alocate fiecărei țări membre urmează a fi revizuit întrucât în prezent nu reflectă în mod adecvat dimensiunea populației regiunilor reprezentate. Extrapolarea metodologiei actuale la o U.E. având 28 de membri ar ridica numărul de reprezentanți la 370 din care doar 142 ar reprezenta cele mai populate 7 țări membre care cuprind peste 70% din populația totală a Uniunii. De aceea, fără a slăbi eficacitatea acestui organism, trebuie să se asigure un echilibru mai bun între autoritățile locale și regionale din țările membre actuale sau viitoare. Se consideră că cea mai fezabilă metoda de alocare a locurilor ar fi cea preconizată pentru viitoarea structură a Parlamentului European. În cadrul unei opinii a Comisiei emisă în septembrie 1999 s-a propus ca numărul de membri pentru Comitetul regiunilor să nu depășească 1/3 din numărul parlamentarilor adică 233, iar repartizarea acestora pe țări să respecte metodologia propusă pentru Parlament.

**De reținut:** În prima parte a funcționării sale, respectiv până în 1999, Comitetul Regiunilor a fost consultat de Consiliul Ministerial în cinci domenii: coeziunea economică și socială, rețele de infrastructură transeuropene, sănătate, educație și cultură. Începând cu 1999, intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam a lărgit cu încă cinci domenii sfera în care Comitetul Regiunilor are rol consultativ: politica angajării forței de muncă, politica socială, mediul pregătirea profesională noi transporturi. În plus, rolul Comitetului Regiunilor nu mai este unul pur consultativ, ci având acum dreptul să lanseze și coordoneze inițiative proprii. În aceste condiții Comitetul Regiunilor pare a deveni apărătorul principiilor subsidiarității și păstrătorul identității regionale și locale într-o Uniune Europeană în care se dorește tot mai mult, la nivel politic, crearea unei identități unice, europene. Cu toate acestea ar fi greșit să tratăm Comitetul Regiunilor ca pe un vehicul al "regionalizării Europei". Comitetul regional se vede mai mult ca un "Campion al Parteneriatului"<sup>25</sup>. Comitetul regiunilor a creat până în prezent două tipuri de parteneriate:

- Parteneriat verticale, promovând colaborarea instituțională între diverse entități situate la diverse nivele: local, regional, național și european;
- Parteneriat orizontale care implică colaborarea dintre autoritățile locale și regionale cu organisme și asociații locale, partenerii sociali, organisme neguvernamentale.

### **Comisia Europeană**

**De reținut:** Comisia Europeană are un rol esențial în implementarea politicii regionale la nivel comunitar. Comisia se implică, prin intermediul Directoratului XVI<sup>26</sup> (DG XVI sau DG Regio) în diverse activități legate de problematica regională. În acest sens, rolul Comisiei rezidă în:


- evaluează ex ante și ex post a proiectelor de dezvoltare regională elaborate de autorităților regionale și centrale din statele membre;
- monitorizează evoluția proiectelor de dezvoltare regională care primesc finanțare din fondurile structurale, fondul de coeziune, inițiativele comunitare;

<sup>25</sup> Jos Chabert, Comitetul Regiunilor, sesiunea plenară din februarie 2000

<sup>26</sup> DG Regio are un rol esențial în implementarea și supravegherea funcționării politicii regionale la nivel comunitar.

- ❑ coordonează asistența acordată diferitelor regiuni din fondurile structurale și din alte fonduri și instrumente financiare destinate implementării politicii regionale;
- ❑ aprobă nivelul alocărilor indicative provenind din fondurile structurale pentru fiecare stat membru;
- ❑ interpretează și aplică legislația comunitară referitoare la dezvoltarea regională și politicile conexe care au impact asupra dezvoltării regionale: concurență, mediu, etc.;
- ❑ desemnează zonele asistate și zonele de dezvoltare și elaborează metodologia și criteriile utilizate/utilizabile în acest scop.

### **Banca Europeană de Investiții**

 **De reținut:** În 1958 a fost creată Banca Europeană de Investiții care are un rol esențial în finanțarea investițiilor în special a proiectelor de infrastructură în regiuni mai puțin dezvoltate din cadrul grupării. Resursele procurate de către statele membre de la BEI pot fi utilizate atât de țările de coeziune (Grecia, Spania, Portugalia, Irlanda) pentru completarea alocărilor din fondul de coeziune, cât și de toate celelalte state membre pentru finanțarea proiectelor de infrastructură din regiunile cu nivel de dezvoltare relativ redus. De asemenea, instrumentele financiare create în acest scop de BEI pot fi folosite și în cadrul proiectelor de creare a rețelelor transeuropene. Banca folosește standing-ul său destul de ridicat pentru a contracta credite de pe piața financiară internațională la dobânzi moderate și este capabilă să acorde credite la dobânzi preferențiale. Banca Europeană de Investiții are atribuții, pe linia susținerii obiectivelor de politică regională, prin crearea unor instrumente specifice și procurarea de fonduri pentru susținerea obiectivelor acestei axe a integrării europene.

### **Infrastructura instituțională a dezvoltării regionale la nivel național**

Instituțiile de coordonare a politicilor regionale, la nivel național, sunt organizate după modele diferite în țările din Uniunea Europeană.



**P**rimul tip de infrastructură națională aparține categoriei "un singur minister" care presupune centralizarea tuturor funcțiilor de conducere a politicilor regionale, la nivel național, într-un singur minister, urmând ca în teritoriu, la nivel regional, această politică să fie implementată și realizată de Agențiile de dezvoltare regională. Asemenea modele se regăsesc în Grecia (dezvoltarea regională este condusă de Ministerul Economiei Naționale, care implementează programele și asistența regională prin intermediul unei Agenții pentru Politica de Dezvoltare Regională și Servicii pentru Dezvoltare și a altor organisme administrative), Portugalia (prin intermediul Ministerului Planificării și Dezvoltării Regionale) și Marea Britanie (Departamentul Comerțului și Industriei al Regatului Unit are principala responsabilitate în elaborarea legislației din domeniul dezvoltării regionale, a hărții zonelor asistate și a implementării asistentei regionale, prin intermediul unei rețele de 12 agenții guvernamentale centrale, localizate în regiunile țării).



Un alt sistem de concepere a infrastructurii instituționale naționale este cel de tip dual care presupune partajarea responsabilităților privind dezvoltarea regională între două organisme ale administrației centrale. Exemple elocvente în acest sens sunt: Finlanda (unde Ministerul pentru Afaceri are o responsabilitate globală în ceea ce privește elaborarea politicilor de dezvoltare, incluzând propunerile legislative, desemnarea hărților zonelor asistate, promovarea politicilor de dezvoltare regională în cadrul altor domenii ale politicii guvernamentale și coordonarea administrării politicilor regionale la nivel regional și local, iar Ministerul Comerțului și Industriei, este responsabil pentru implementarea politicilor de dezvoltare regională, printr-o rețea de 19 birouri regionale de servicii, pentru afaceri, răspândite în întreaga țară), Italia (Ministerul pentru Buget formulează și coordonează această politică, iar Ministerul Industriei are responsabilitatea generală pentru administrarea asistenței regionale), Franța (Departamentul pentru Amenajarea Teritoriului și Acțiune Regională are atribuții la nivel național pe linia elaborării și implementării politicilor de dezvoltare regională, al coordonării obiectivelor acestora cu cele ale "Planului Național" și a coordonării politicilor guvernamentale cu prioritățile regionale; conducerea operativă a politicilor regionale revine altor instituții ale administrației naționale sau locale) și în țările scandinave.

Țările în care politica regională se caracterizează, din punct de vedere instituțional, printr-un nivel ridicat de descentralizare sunt, în principal statele federale: Austria, Elveția, Germania și Belgia. Soluționarea problemelor regionale se realizează la nivel regional, local. Autoritățile locale sunt cele care au responsabilități pe linia elaborării și implementării planurilor de dezvoltare regională, rolul autorităților centrale fiind de coordonare și intervenție în cazul apariției anumitor dificultăți a căror soluționare nu este posibilă sau eficientă la nivel regional sau de participare în calitate de cofinanțator pentru anumite proiecte de dezvoltare regională.

### **Infrastructura instituțională a dezvoltării regionale la nivelul regiunilor de dezvoltare**

În teritoriu, pentru o mai bună coordonare și aplicare a politicilor de dezvoltare regională la nivelul regiunilor beneficiare a acestor măsuri, în UE au fost create Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR). Conform unei definiții EURADA din 1994, ADR reprezintă: "Orice fel de organizație care îndeplinește o misiune în interesul comun sau general al unui anumit teritoriu".

Pentru realizarea acestui deziderat, un ADR trebuie să întrețină raporturi semnificative cu autoritățile locale sau regionale, agenții economici și organismele neguvernamentale, în ceea ce privește conducerea, finanțarea sau stabilirea sarcinilor ce le revin fiecăruia pe linia obiectivelor de dezvoltare regională. Altfel spus, în plan teritorial, eficiența unei agenții de dezvoltare este condiționată, în cea mai mare măsură, de capacitatea acesteia de a crea și stimula crearea de parteneriate care să implice participarea tuturor actori locali. În plus, dimensiunea optimală a unei astfel de agenții presupune posibilitatea ca ADR să acționeze într-o zonă suficient de mare (de regulă o regiune NUTS II sau mai mică) care să fie considerată reprezentativă, dar mai mică decât cea a întregii țări. Forma cea mai întâlnită de implicare a ADR în susținerea dezvoltării regionale constă acordarea de asistență informațională și consultanță. Asistența oferită vizează în principal asistență managerială, îndeosebi pentru micile întreprinderi; informații privind posibilități de afaceri, promovarea regiunii etc. totodată, ADR se pot implica

în susținerea financiară sau mobilizarea de resurse financiare pentru dezvoltarea afacerilor din zona respectivă; cea mai mare parte a intervențiilor este consacrată întreprinderilor mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în regiune.

### ***13.4. Noi provocări ale politicii regionale a UE***

Se apreciază că politica regională va fi, în viitor, supusă acțiunii a doi factori majori: realizarea uniunii economice și monetare și lărgirea Uniunii Europene către estul și centrul Europei.


#### ***13.4.1. Lărgirea spre Est***

Lărgirea spre este va avea consecințe directe și evidente pentru Uniunea Europeană în plan financiar pentru sprijinirea procesului de pregătire a aderării țărilor candidate. Acest transferuri din bugetul comunitar către țările membre se vor realiza, în principal prin mecanismele tipice fondurilor structurale și de coeziune ale UE; totodată problematica dezvoltării regionale a țărilor candidate și transformările structurale din economie vor constitui subiecte prioritare pe agenda întâlnirilor bilaterale și multilaterale ale candidaților cu instituțiile comunitare.

Conform strategiei de pre-aderare propusă de Comisia Europeană, noul instrument financiar similar fondului de coeziune al UE (ISPA), în valoare de 1 miliard ECU/an, împreună cu noul program PHARE de 1,5 miliarde ECU/an și instrumentul financiar pentru agricultură și dezvoltarea rurală de 0,5 miliarde ECU/an, vor constitui suportul financiar al politicii comunitare privind procesul de lărgire. Un prim pas de inițiere a statelor candidate la aderare în mecanismul și procedurile de utilizare a fondurilor structurale este dat de lansarea de către Comisia Europeană a programului special de pregătire (SPP) în valoare de 60 de milioane ECU. În vederea sprijinirii țărilor candidate pentru pregătirea aderării, au fost create două noi instrumente: ISPA și SAPARD.


- **ISPA** va fi deschis tuturor țărilor candidate la aderare, iar repartizarea acestui fond se va face ținând cont de suprafață, populație, PIB, capacitatea de absorbție și dificultățile identificate în Avizul Comisiei din 1997. În situația în care până la sfârșitul anului 2006 vor exista țări care vor adera la UE, se va recurge la o redistribuire a fondurilor disponibilizate după aceleași criterii (de această redistribuire vor beneficia doar țările ce încă nu au aderat). Domeniile vizate de acest instrument vor fi, ca și în cazul Fondului de Coeziune, transporturile și protecția mediului, unde necesitățile pentru investiții în infrastructură depășesc posibilitățile oferite de sursele interne. S-a convenit ca măsurile cu privire la ISPA să fie coordonate cu inițiativele UE de cooperare transfrontalieră, transnațională și regională. Vor fi finanțate proiecte mari (în valoare de minimum 5 milioane EURO) care se vor întinde pe perioada mai multor ani.
- **SAPARD** Statele membre au convenit asupra menținerii sub SAPARD a două măsuri: Investiții în holdingurile agricole și îmbunătățirea prelucrării și marketing-ului produselor agricole.. Programul SAPARD, destinat domeniilor agriculturii și dezvoltării rurale, este modelat după Fondul European de Garantare și Îndrumare a Agriculturii (FEOGA). Proiectele care vor fi finanțate vor putea fi de tipul: investițiilor în societățile agricole, îmbunătățirii structurilor instituționale pentru controlul calității și sănătății produselor animale și vegetale, creării de forme de asistență și servicii

manageriale pentru agricultori, sprijinirii asocierii agricultorilor, îmbunătățiri funciare (inclusiv irigații) și clasificarea terenurilor, dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurilor rurale. Dată fiind natura obiectivelor urmărite, se așteaptă ca valoarea proiectelor să fie de mică dimensiune, respectiv numărul lor să fie mare.

 Statele membre UE au căzut de acord asupra necesității de a face o clară distincție între cheltuielile actualelor state membre UE și banii rezervați statelor care vor adera (acordurile de ringfencing). Câteva state (în principal Danemarca, Finlanda și Suedia) au propus să se introducă o mai mare flexibilitate a conceptului de "ringfencing", astfel încât cheltuielile pentru ISPA să poată fi, eventual, transferate SAPARD-ului sau Phare ori viceversa, în condițiile în care sunt necesare fonduri suplimentare în unul dintre instrumentele de pre-aderare și dacă altele nu au destule proiecte corespunzătoare pentru finanțare. Cele trei țări scandinave au mai propus să se introducă posibilitatea de a se mai folosi fonduri din așa-numitul buget de post-lărgire a UE (spre exemplu: începând din 2002, alte fonduri disponibile pentru aderare, ipotetice baze de lucru pentru prima lărgire) în scopul creării ajutorului de pre-aderare, dacă primul val de aderare va fi amânat după 2002. Acest principiu poate avea efecte negative permițând statelor membre UE să blocheze realocarea ajutoarelor financiare nefolosite între țările candidate, ceea ce va putea conduce la nerespectarea angajamentelor asumate de către țările beneficiare și la o restrângere a fondurilor alocate. Nivelul anual al convențiilor pentru cele trei instrumente de pre-aderare va rămâne constant pe întreaga perioadă 2000-2006 și nu va depăși următoarele praguri (tabel4)<sup>27</sup>:

Tabel 4. Alocări indicative pentru instrumentele de preaderare

	Instrumente de pre-aderare (preturi în milioane de Euro)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL, din care:	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040

 O altă provocare a politicii regionale europene este legată de necesitatea anumitor schimbări ale politicii regionale atunci când numărul statelor membre va crește, altfel spus la momentul aderării statelor est și central europene candidate. Sunt tot mai puternice vocile care susțin că politica regională așa cum funcționează în prezent, chiar în urma reformei din 1999-2000, este o politică regională destinată aplicării exclusive în contextul actual al unei Uniuni Europene cu 15 membri și nu este adaptată cerințelor unei Uniuni Europene cu 27 de membri. Problema unei reforme substanțiale este necesară, cu atât mai mult cu cât țările est și central europene sunt, la acest moment, în totalitate calificabile, în integralitatea teritoriului lor, pentru

<sup>27</sup> sursa pentru: materiale MAE și documente ale Comisiei Europene

transferuri comunitare din fondurile structurale. Deși reglementările recente în planul politicii regionale comunitare au printre obiective pregătirea statelor candidate pentru aderarea la UE, totuși, nu răspund în totalitate cerințelor acestor state ca noi membri ai grupării. Printre rațiunile unor noi modificări ale politicii regionale comunitare pot fi amintite:

- Necesitatea corelării negocierilor de aderare de cele privind reforma politicii regionale. Până în prezent aceste două procese au fost considerate independente, statele candidate neparticipând la ultimul proces; principalul efect negativ indus de o astfel de abordare constă în faptul că măsurile de politică regională sunt adaptate cerințelor curente exclusive ale statelor membre și exclud încă perspectiva lărgirii, astfel încât efectele nedorite care se vor manifesta la momentul aderării primului val de state candidate vor avea impact puternic pe o perioadă scurtă ceea ce va atrage opoziția la eventuale modificări din partea actualilor beneficiari ai fondurilor comunitare.
- La fixarea plafoanelor de finanțare pentru perioada 2000-2006, țărilor candidate, în eventualitatea aderării unora dintre ele, li s-au fixat limite de finanțare din fondurile comunitare fără ca vreuna dintre aceste state să fi fost implicat sau consultat. Astfel, eventualii noi membri est europeni ar putea beneficia de finanțare (din fonduri structurale, fonduri de coeziune și fonduri proprii ale statelor candidate) de max. 45 de mil. Euro, față de 275 mil. Euro cât ar reveni pentru actualele state membre<sup>28</sup>.
- Reducerea graduală a fondurilor comunitare alocate statelor membre mai bogate (tendință prezentă în ultimii ani și care va continua și se va accentua după 2000) este rezultatul concentrării și direcționării resurselor comunitare, cu precădere, către zonele care se confruntă cu cele mai serioase probleme și nivele reduse de dezvoltare. Reducerea obiectivelor politicii regionale de la șapte la trei, va contribui din plin la alimentarea acestui fenomen. Acest fapt poate fi considerat, pe de o parte pozitiv pentru statele candidate deoarece ele înregistrează cele mai scăzute nivele de dezvoltare comparativ cu statele din UE și vor deveni principalii beneficiari de fonduri comunitare, iar pe de altă parte poate fi interpretat ca fiind negativ pentru acest grup de țări care se confruntă cu probleme specifice care nu sunt luate în calcul de actuala politică regională. În aceste condiții aderarea statelor din Europa Centrală și de Est va putea conduce la mărirea numărului de obiective ale politicii regionale prin includerea pe această listă și a problemelor specifice ale acestor state.

Studii recente<sup>29</sup> evidențiază dificultățile cu care se confruntă în prezent statele candidate în implementarea principiilor politicii regionale europene:

- Principiul programării multianuale este dificil de aplicat în practică în țările candidate deoarece: există încă diferențe dintre datele și informațiile din teren și datele statistice, modul de constituire a regiunilor de dezvoltare este în numeroase cazuri defectuos ceea ce a condus la situații în care problemele unei regiuni sunt extrem de variate și complexe generând dificultăți de formulare a unei strategii de dezvoltare regională coerente și unitare, dificultățile metodologice fac dificile evaluările ex-ante ale

<sup>28</sup> Jan Matreen de Vet, "EU Enlargement and Preaccession: Reflections Concerning central and Eastern Europe", CEPR, Working Paper, 2000

<sup>29</sup> Jan Matreen de Vet, "EU Enlargement and Preaccession: Reflections Concerning central and Eastern Europe", CEPR, Working Paper, 2000

impactului unei anumite măsuri, dificultățile obiective și subiective ale autorităților din țările candidate de a elabora planuri pe termen lung (6 ani, conform cerințelor de programare ale politicii regionale europene), absența unor obiective coerente corelate în dinamică etc.

- Dificultăți de constituire de parteneriate și de cooperare (interministerială, interregională, intraregională, public-privat, între autoritățile naționale și cele regionale) între factorii implicați.
- Dificultăți de constituire a infrastructurii instituționale necesare pentru implementarea politicii regionale comunitare în țările candidat.
- Dificultăți majore în aplicarea principiului adiționalității conform căruia transferurile de fonduri comunitare au doar un rol complementar completând eforturile financiare ale recipienților și nu le înlocuiește.




Orientările de bază ale politicii comunitare de coeziune economico-socială vor rămâne, în principiu, aceleași și pentru țările candidate din Europa Centrală și de Est. Totodată, lansarea și punerea în practică a acestor noi instrumente financiare modelate după fondurile de coeziune și fondurile structurale au, în primul rând, rolul de iniția țările candidate în utilizarea și gestionarea ulterioară, după aderarea a acestor instrumente de susținere a dezvoltării regionale. Membrii Uniunii Europene provenind din Est vor deveni principalii beneficiari ai finanțării acordate în cadrul fondurilor structurale pentru promovarea echilibrată a dezvoltării economice a regiunilor acestora. În condițiile în care nivelul general de dezvoltare al regiunilor din țările din Est este scăzut, fiind toate calificabile, în integralitatea teritoriului lor pentru finanțare din partea fondurilor structurale în cadrul Obiectivului 1<sup>30</sup> al politicii regionale, se pune problema redefinirii acestuia în perspectiva aderării a încă zece membri. În prezent principalul criteriu de obținere a finanțării în cadrul obiectivului 1 este ca PIB/loc. al unei regiuni să fie mai mic decât 75% din PIB /loc calculat ca medie a Uniunii Europene cu 15 membri. Dacă se va menține ca element de comparație un PIB mediu/loc al unei Uniuni Europene extinse (ceea ce va scădea semnificativ nivelul mediu al PIB/loc), foarte multe din regiunile din actualele state membre care se calificau pentru finanțare în cadrul acestui obiectiv își vor pierde această calitate. Cert este că indiferent de criteriul care va fi stabilit pentru determinarea regiunilor calificabile în cadrul obiectivului 1, aderarea țărilor din Est va presupune creșterea eforturilor bugetare ale UE pentru finanțarea unei cât mai mari părți programelor de dezvoltare a membrilor grupării. Studiile efectuate<sup>31</sup> recent estimează că volumul fondurilor structurale va atinge, până în 2010, în condițiile în care toate țările candidate, cu excepția Turciei, ar adera până la acea dată, un volum de 27 miliarde Euro, reprezentând 0,55% din PIB comunitar față de 0,46% în prezent. Un astfel de efort este semnificativ dacă se iau în calcul restricțiile impuse țărilor membre de Pactul de Stabilitate.

<sup>30</sup> Obiectiv 1 – promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor puțin dezvoltate ale UE.


<sup>31</sup> Institutul European din România, "Analiza comparativă a stadiului negocierilor în vederea aderării la Uniunea Europeană a țărilor candidate din Europa Centrală și de Est, coord. Nicolae Idu, 2001

### 13.4.2. Realizarea UEM

Una din problemele cele mai dificile cu care se va confrunta în anii viitori politica regională a UE se referă la modalitatea concretă prin care ar putea reacționa la evoluțiile nefavorabile care ar putea fi înregistrate în cadrul Uniunii economice și Monetare așa cum a fost conturată prin tratatul de la Maastricht și cele ce i-au urmat. Presupunând că o regiune dintr-o țară<sup>32</sup>, participantă la UEM s-ar confrunta cu un nivel al șomajului cu mult peste media comunitară și cu un nivel de creștere economică net inferior mediei din UEM (aceste evoluții putând fi datorate apariției unor șocuri structurale, spre exemplu), țara respectivă, datorită condițiilor impuse în cadrul UEM nu va putea utiliza politica monetară sau politica valutară pentru a se gestiona problema declinului economic. O astfel de situație ar putea avea efecte și asupra nivelului de dezvoltare și convergență regională, în situația în care anumite regiuni ale statului respectiv s-ar confrunta cu un grad mai ridicat de gravitate al fenomenelor de declin. Dacă presupunem că problemele de declin economic și șomaj sunt specifice unui singur stat sau doar anumitor regiuni și că în cadrul UEM se manifestă anumite presiuni inflaționiste, Banca Centrală Europeană (BCE) va fi nevoită să crească ratele dobânzii în interiorul UEM; o astfel de măsură va amplifica efectele negative deja existente în țara/regiunea analizată accentuând declinul acesteia și disparitățile de dezvoltare regională în interiorul UEM.

 În cadrul UEM, singurele mecanisme de ajustare și reducere a dezechilibrelor regionale vor fi:

- *Favorizarea mobilității forței de muncă.* În condițiile în care, practic libera circulație a forței de muncă nu este complet realizată în UE și datorită persistenței unui număr mare de bariere culturale, lingvistice, psihologice și de altă natură care afectează mobilitatea forței de muncă în interiorul UEM, se poate afirma că unul din mecanismele automate de reducere a dezechilibrelor regionale în UE nu va acționa într-un mod afectat, eficiența sa fiind limitată.
- *Modificarea salariilor.* Un al doilea mecanism de reglare automată a dezechilibrelor regionale în UEM ar putea consta în modificarea salariilor, în sensul reducerii lor în zonele afectate de declinul economic. Singurul impediment care împiedică asupra utilizării corespunzătoare a acestui instrument de ajustare constă în rigiditatea relativ ridicată a salariilor în UE.
- *Transferuri fiscale* dinspre regiunile dezvoltate spre regiunile mai sărace sau afectate de declin economic.

 Într-o uniune monetară de tipul dorit de UE, principalul instrument pe care se va miza pentru reducerea disparităților regionale va consta în transferuri fiscale interregionale. Acest mecanism a fost indicat ca atare încă din 1977 în "Mac Dougall Report", care avansa ipoteza unui federalism fiscal în viitoarea UEM, avansând chiar cifra de 5-7% din PNB pentru a fi alocată transferurilor fiscale interregionale, astfel încât "beneficiile adâncirii integrării

<sup>32</sup> sau chiar țara respectivă

Europene și ale participării la o Uniune monetară să fie echitabil distribuite între toți participanții". Singura dificultate în utilizarea unui astfel de document constă în inexistența, cel puțin până la acest moment, în cadrul UEM, a unui organism care să furnizeze și gestioneze transferurile fiscale interregionale. Totodată, prin restricțiile impuse de Pactul de Stabilitate, resursele bugetare la dispoziția statelor membre pentru a face față disparităților regionale vor fi net inferioare necesităților. În aceste condiții, principalele instrumente pentru reglarea dezechilibrelor regionale vor rămâne fondurile structurale. Reformele succesive ale fondurilor structurale demonstrează că se încearcă eficientizarea acestora pentru a se găsi cea mai bună formulă de utilizare a acestor instrumente care să permită realizarea unei coeziuni economice și sociale autentice în cadrul UEM.

Într-o uniune monetară cu mai multe viteze, așa cum este, în prezent, uniunea monetară europeană, și ținând cont și perspectivele de largire a grupării, se ridică următoarele întrebări:

- ❑ Va fi amânată problema regiunilor rămase în urmă, sub pretextul concentrării și direcționării tuturor eforturilor pe linia adâncirii integrării ?
- ❑ Preconizata largire a UE prin aderarea țărilor candidate din Europa Centrală și de Est (care înregistrează nivele de dezvoltare net inferioare mediei comunitare) nu va accentua concurența între regiunile mai puțin dezvoltate, îngreunând și mai mult posibilitatea reducerii divergențelor regionale ?
- ❑ Cum se vor situa țările din afara uniunii monetare față de țările din interiorul zonei euro din punct de vedere al discrepanțelor de dezvoltare regională, știut fiind faptul că statele din ultima categorie vor beneficia de o marjă de manevră mai mare (putând utiliza politica monetară și valutară ca instrumente de susținere a dezvoltării economice) decât statele din zona euro (care se confruntă cu restricții de politică monetară, bugetară și valutară determinate de participarea la uniunea monetară) ?

În opinia specialiștilor<sup>33</sup>, adâncirea integrării europene, respectiv crearea uniunii monetare, va constitui o sursă care va alimenta tendințele de dezvoltare diferențiată a statelor membre UE, amplificând fenomenele de divergență regională în interiorul grupării. Cele mai favorizate de evoluțiile induse de UEM vor fi regiunile dezvoltate, în timp ce perdanții vor fi regiunile sărace ale Uniunii Europene. Se apreciază că zonele mai puțin dezvoltate care participă la uniunea monetară, se vor confrunta cu o problemă majoră, cea a reglării dezechilibrelor regionale în absența unui buget federal, a unui buget european unic.

Provocările cu care se confruntă statele participante la UEM sunt mult mai mari decât cele legate de identificarea și utilizarea celor mai eficiente metode și instrumente pentru creșterea convergenței regionale în cadrul grupării; miza acestui joc îl reprezintă chiar funcționarea UEM deoarece este larg acceptată ideea conform căreia succesul unei grupări integraționiste depinde într-o mare măsură de gradul de convergență regională și de modul în care economiile participante înregistrează performanțe economice similare.

<sup>33</sup> T. Garcia Mila, T. McGuire, "Do Regional Transfers Improve The Economic Performance of The Poor Regions?", *Journal of Economic Literature*, 1996 și B. Ivars, "Les contraintes nouvelles de la politique de cohesion économique et sociale d'une Europe a plusieurs vitesses ?", *Problemes économiques*, 1998