

Analiza Instrumentelor Financiare Europene în Domeniul Dezvoltării Regionale Destinate Statelor Parteneri ale Uniunii Europene

Boian Victoria

Coordonator de programe

Asociația pentru Politică Externă

Politicile regionale și ca rezultat al acestora cooperarea regională, reprezintă un instrument de solidaritate financiară și o forță de coeziune și integrare economică. Solidaritatea și coeziunea sunt două principii indispensabile prin intermediul cărora se subînțeleg beneficii tangibile și suport acordat cetățenilor și regiunilor mai puțin dezvoltate. Diferențele dintre regiuni pot avea cauze diverse fie că este vorba de condițiile geografice sau de recente schimbări sociale și economice.¹ În cadrul Uniunii Europene conceptul de redistribuire între zonele bogate și sărace a apărut în anul 1975, an în care a fost creat Fondul European de Dezvoltare Regională². Unul dintre obiectivele principale ale Uniunii Europene, pe lângă înființarea pieței interne și a Uniunii Economice și Monetare este consolidarea coeziunii economice și sociale care ar reduce din diferențele existente între regiunile Comunității.

Procesul de extindere a Uniunii Europene a generat continuu provocări la adresa coeziunii interne, acestea provenind de la deficiențele structurale în domeniile cheie. Drept răspuns la problematica dată a fost stabilită politica comunitară de dezvoltare regională care are drept scop primordial impulsivarea și diversificarea activităților economice, stimularea investițiilor în sectorul privat, reducerea șomajului prin crearea locurilor de muncă sau reprofilare, îmbunătățirea nivelului de trai care, în cele din urmă, ar contribui la reducerea disparităților existente între nivelele de dezvoltare a regiunilor. Astfel, pentru perioada 2007-2013 statele membre ale Uniunii Europene beneficiază de un suport financiar care se ridică la o treime din bugetul UE. Fondurile pot fi accesate prin intermediul a trei instrumente financiare: **Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune**. De asemenea, pentru a facilita accesarea cât mai puțin dureroasă a statelor candidate, UE a corelat politica de dezvoltare regională cu cea de extindere. Tranziția statelor în curs de aderare este sprijinită de UE prin intermediul fondurilor de pre - aderare ce acordă asistență financiară nerambursabilă cum ar fi **PHARE (Poland Hungary Aid for Reconstruction of the**

¹ Regional Policy, http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm

² Fondurile Structurale și de Coeziune,

<http://www.fonduricomunitare.ro/TRAINING/suport%20curs%20fonduri%20structurale.pdf>

Economy), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development).

Politicile regionale ale UE nu se limitează doar la statele membre. O atenție deosebită este acordată de asemenea și statelor din vecinătatea UE. Pentru a evita apariția unor noi decalaje între UE extinsă și vecinii săi, în anul 2004 UE lansează **Politica Europeană de Vecinătate (PEV)**, o inițiativă ce oferă posibilitate țărilor care se află la frontieră cu UE să participe la diferite activități ale acesteia, printr-o cooperare mai strânsă în domeniile politic, economic și cultural, precum și în materie de securitate. În decembrie 2006, la întrunirea Donatorilor de la Bruxelles, organizată în comun de către Comisia Europeană și Banca Mondială, Comisia Europeană a anunțat dublarea asistenței pentru R. Moldova pentru următorii 4 ani. R. Moldova a fost inclusă în noul instrument al UE și anume **Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI)** prin intermediul căruia a primit un suport financiar în valoare de 209,7 milioane Euro pentru perioada 2007-2010, bani destinați pentru susținerea reformelor și implementarea Planului de Acțiuni UE – Moldova din cadrul Politicii Europene de Vecinătate. Astfel, Politica Europeană de Vecinătate nu doar devine succesorul Programului TACIS³ dar, și principalul instrument financiar al UE prin intermediul căruia aceasta oferă asistență țărilor Est Europene.

De asemenea, Politica Europeană de Vecinătate vine cu o nouă abordare în ceea ce privește stabilirea și implementarea priorităților. Aceste priorități sunt stabilite împreună cu țara parteneră și expuse în Programul Național Indicativ⁴ care acoperă o serie de domenii precum: dialogul politic și reforme, reducerea sărăciei și dezvoltarea economică, dezvoltarea democrației și a bunei guvernări, dezvoltarea capacităților administrative. Politica Europeană de Vecinătate și Parteneriat prevede suport financiar acordat nu doar în cadrul programelor naționale, precum am specificat mai sus dar, și al celor regionale.

O prioritate cheie a Politicii Europene de vecinătate o reprezintă **programele de cooperare cooperarea trans-frontalieră**. Acestea au drept scop stabilirea de parteneriate directe între statele membre ale UE și țările din vecinătate. Conform Documentului Strategic de cooperare

³ Programul TACIS (Asistență Tehnică Noilor State Independente) este unul din principalele instrumente create de UE care a avut drept scop stabilirea și dezvoltarea relațiilor economice și politice cu statele ex URSS. În conformitate cu art. 78 din APC³, UE se angajează să acorde Moldovei asistență financiară și tehnică temporară sub formă de donații prin intermediul programului TACIS. În 1996, programul TACIS „Cooperarea transfrontalieră” a instituit un buget special de peste 30 milioane euro pe an, iar Moldovei s-a decis acordarea sumei de 9 milioane euro pentru proiecte destinate ocrotirii mediului în regiunile de frontieră și dezvoltării infrastructurii la punctele vamale Leușeni și Ungheni.

⁴ Republic of Moldova National Indicative Programme (2007-2010), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_moldova_en.pdf

transfrontaliera în perioada 2007-2013, activitățile eligibile pentru finanțare vor trebui să răspundă unuia dintre cele patru obiective ale Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat⁵:

- Promovarea dezvoltării economice și sociale;
- Abordarea unor probleme de interes comun;
- Asigurarea unor granițe sigure și eficiente;
- Promovarea unor acțiuni de tip “People to People”.

R. Moldova este eligibilă în trei astfel de programe și anume: **Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre 2007 - 2013, Programul Operațional Comun România – Ucraina – R. Moldova 2007 – 2013 și Programul de Cooperare Transnațional pentru Europa de Sud – Est 2007 – 2013**. Activitățile acestor trei programe sunt ghidate în R. Moldova de către Autoritatea Comună de Management (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului) și Secretariatul Tehnic Comun.

Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre 2007 – 2013 are un buget de 18.862.000 euro dintre care 17.035.000 euro sunt asigurate din fondurile ENPI și 1.557.000 euro reprezintă co-finanțare națională. Statele care participă la program trebuie să asigure 10% din finanțare obligatoriu sursele fiind fie din bugetul statului sau bugetul beneficiarilor. Aria de acoperire a programului acoperă integral R. Moldova ceea ce înseamnă că la acest program pot aplica autorităților publice locale și regionale, agențiilor de dezvoltare, mediu și turism, camerelor de comerț, ONG-urilor, instituțiilor de învățământ și culturale de pe întreg teritoriul al R. Moldova. Prioritățile programului se concentrează pe nevoile, identificate în comun de către statele partenere, având prin urmare un impact transfrontalier. Prin acest program se finanțează acțiuni din domeniul promovării activităților economice, protecției mediului, seminarii, cursuri de formare, conferințe, workshop-uri, crearea de rețele pentru promovarea turismului (networks).⁶

Programul Operațional Comun România – Ucraina – R. Moldova 2007 – 2013 are un buget de 137,4 milioane dintre care 126 milioane sunt asigurate din fondurile ENPI și 11,4 milioane co-finanțare națională. Programul își propune ca în contextul unor granițe sigure, să stimuleze potențialul de dezvoltare al zonei de frontieră, prin favorizarea contactelor între parteneri de pe ambele părți ale graniței, în scopul îmbunătățirii situației economico-sociale și a mediului înconjurător. De asemenea, acesta are la bază trei priorități: economie competitivă a zonei de

⁵ http://europaindirect.ecosv.ro/cooperare_trans.htm

⁶ <http://www.jts.md/ro/mareaneagra/>

frontieră, mediu și pregătirea pentru situații de urgență, promovarea activităților de la om la om.⁷
În urma ultimei licitații au fost aprobate 62 de proiecte în valoare totală de 7,6 milioane de euro.⁸

Programul de Cooperare Transnațional pentru Europa de Sud – Est 2007 – 2013 este cel mai voluminos program atât din punct de vedere financiar cât și din punct de vedere teritorial. Bugetul Programului este de 245,111.97 euro dintre care reprezintă fondurile FEDR și 38,420.329 co-finanțare națională. Proiectele depuse de partenerii din Republica Moldova și regiunile eligibile din Ucraina vor fi finanțate în cadrul programului Inter-regional ENPI (buget comun - 2 mil. Euro), care urmează a fi aprobat în scurt timp de către Comisia Europeană. Pentru a nu exclude participarea partenerilor din Moldova și Ucraina la licitația curentă, activitățile partenerilor în cauză vor fi acoperite din fondurile FERD, în valoare de 10% din contribuția Comisiei Europene pentru program.⁹

În anul 2009, UE vine cu o nouă inițiativă menită să sublinieze angajamentul acesteia față de șase state partenere din Estul Europei (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, R. Moldova și Ucraina). Astfel, pentru perioada 2010-2012 în cadrul **Parteneriatului Estic** a fost stabilit un buget de 600 milioane de euro dintre care 350 de milioane sunt fonduri noi adăugate la fondurile disponibile pentru cele șase țări partenere în cadrul ENPI. Aceste resurse financiare sunt disponibile pentru realizarea a 3 scopuri majore și anume: **Programe Comprehensive de Dezvoltare Instituțională** (suport acordat procesului de negociere a Acordului de Asociere ce include stabilirea Acordului de Comerț Liber și Aprofundat și susținerea reformelor pentru liberalizarea regimului de vize cu UE); **Programe Pilot de Dezvoltare Regională** (aceste programe se vor baza pe necesitățile statelor partenere luând în considerație organizarea lor teritorială și vor fi negociate între Comisie și Statele Partenere până la mijlocul anului 2012); **Suport acordat dimensiunii multilaterale a Parteneriatului Estic** (domeniile cheie: managementul integrat al frontierei, suport acordat întreprinderilor mici și mijlocii, inter-conexiuni energetice, eficiența energetică)¹⁰. În prezent R. Moldova beneficiază de pe urma acestor programe în diferite domenii rezultatele fiind deja vizibile, la 24 ianuarie 2011 Cecilia Malström, comisar european pentru afaceri interne a prezentat la Chișinău planul de acțiune pentru o continuare a liberalizării regimului de vize pentru cetățeni moldoveni, iar la 03 mai

⁷ <http://www.jts.md/ro/rouamd/>

⁸ <http://www.jts.md/ro/news/>

⁹ <http://www.jts.md/ro/cooperare/>

¹⁰ Vadecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership, 24 September, 2010, European Commission, European External Action Service

2011, în cadrul Ședinței Guvernului a fost aprobat Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013.¹¹

Dezvoltarea regională este susținută de UE și prin intermediul **Programului Inter-regional** care a fost creat pentru a susține Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat pe dimensiunea sa sudică și estică. Prioritățile cheie ale programului sunt: promovarea reformelor, susținerea învățământului superior, promovarea dialogului inter-regional, promovarea investițiilor prin intermediul **Neighbourhood Investment Facility (NIF)**. Pentru atingerea scopurilor enumerate mai sus programul Inter-regional a dezvoltat două instrumente cheie și anume **TAIEX (Asistență Tehnică și Schimb de Informații)** și **SIGMA (Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Management)**. Programul TAIEX în cadrul Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat în 2006, iar SIGMA în 2008. Comisia Europeană a stabilit un buget de 756,7 milioane de euro pentru perioada 2011-2013 care au fost repartizați pe priorități în felul următor¹²:

1. 30 milioane euro pentru promovarea reformelor prin intermediul TAIEX și SIGMA;
2. 249 milioane euro suport acordat învățământului superior și programelor de mobilitate a studenților prin intermediul Tempus IV și Erasmus Mundus/ Acțiunea 2;
3. 14 milioane euro pentru promovarea cooperării între actorii locali și UE, suportul va fi acordat fazei a doua a proiectului CIUDAD¹³;
4. 450 milioane euro pentru promovarea proiectelor investiționale prin intermediul NIF¹⁴;
5. 10 milioane euro pentru promovarea acțiunilor culturale inter-regionale.

Politicile de dezvoltare regională a UE au un spectru larg de instrumente de implementare atât pentru statele membre, statele candidate sau țările din vecinătate. Odată cu venirea la Guvernare a Alianței pentru Integrare Europeană și expunerea clară a cursului european al țării, R. Moldova a reușit să se implice mult mai activ în inițiativele propuse de UE pentru susținerea dezvoltării regionale și lichidarea treptată a disparităților existente între nivelele de dezvoltare a regiunilor. Astfel, în prezent R. Moldova este considerată drept un exemplu în cadrul Parteneriatului Estic în ceea ce privește implementarea reformelor și dezvoltarea relațiilor cu UE.

¹¹ http://border.gov.md/news.php?id_news=414

¹² http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=22152&id_type=1&lang_id=450

¹³ R. Moldova a participat cu proiectul creșterea eficienței energetice a municipiilor Chișinău și Sevastopol bazată pe experiența pozitivă existentă, proiect în valoare de 672,965

¹⁴ În prezent R. Moldova beneficiază de suport financiar pentru următoarele proiecte: Modernizarea Spitalului Republican (costul total 20,5 milioane euro, grant NIF 3 milioane euro); Modernizarea Aeroportului Chișinău (costul total 46.25 milioane euro, grant NIF 1.75 milioane euro); Reabilitarea Drumurilor (costul total 92.5 milioane euro, grant NIF 12 milioane euro); Studiu de Fezabilitate pentru îmbunătățirea sistemului de canalizare și aprovizionare cu apă (costul total 59 milioane euro, grant NIF 3 milioane euro); Transportul Public în Chișinău (costul total 15,45 milioane euro, grant NIF 3 milioane euro); etc.

Identificarea lacunelor și formularea recomandărilor:

1. Dezvoltarea regională reprezintă unul dintre conceptele de bază ce pot duce la impulsivitatea și diversificarea activităților economice, stimularea investițiilor în sectorul privat precum și a schimbului de experiență. De aceea, conceptul de dezvoltare regională trebuie transformat într-o strategie de importanță primară pentru R. Moldova. Elaborarea și adoptarea la nivel național și regional a unor documente de planificare a dezvoltării regionale în care să fie clar specificate direcțiile prioritare de dezvoltare la nivel regional ar contribui atât la identificarea potențialilor parteneri interesați în dezvoltarea regională cât și la stabilirea unei legături directe între strategiile regionale de dezvoltare și strategiile sectoriale. De asemenea, nu mai puțin important este principiul coeziunii economice și sociale a regiunilor de care ar trebui să se țină cont în elaborarea documentelor de planificare a dezvoltării regionale.

2. După cum a fost expus mai sus R. Moldova beneficiază din partea UE de o serie de instrumente ce promovează cooperarea regională (inter-regională, transfrontalieră). De-a lungul anilor asistența financiară acordată R. Moldova prin intermediul acestor programe a crescut semnificativ, iar necesitatea consolidării capacităților instituționale și operaționale ale instituțiilor naționale și regionale a devenit una stringentă. Lipsa personalului calificat și uneori chiar numeric contribuie la scăderea nivelului de operativitate și pierderea unor oportunități de accesare a fondurilor existente. Pentru o activitate fructuoasă a autorităților naționale, locale și regionale în domeniul dezvoltării regionale este nevoie de:

- instruirea personalului implicat prin intermediul cursurilor de instruire și perfecționare; workshop-uri pe domenii cheie (legislație națională și internațională în domeniul dezvoltării politicilor regionale, elaborarea de politici de dezvoltare regională, accesarea fondurilor, scrierea de proiecte, implementarea corectă din punct de vedere financiar a proiectelor, evaluarea și monitorizarea proiectelor etc.);
- organizarea vizitelor de studiu atât în statele membre UE cât și în statele partenere UE într-o realizare a unui schimb de experiență și studierea bunelor practici;
- sporirea numărului angajaților și elaborarea unor fișe de post astfel încât să se realizeze o structură stabilă, funcțională și operațională.

Un loc deosebit în acest sens îi revine autorităților publice locale care pot contribui semnificativ la promovarea cooperării transfrontaliere. Întărirea capacităților administrației publice locale este necesară nu doar pentru dezvoltarea cooperării transfrontaliere cât și pentru implicarea acestora cât mai activ în elaborarea și implementarea politicilor regionale care ulterior ar putea contribui la echilibrarea socială și economică a regiunilor.

Dezvoltarea și implementarea politicilor regionale ține nu doar de instituțiile statului ci și de sectorul privat și nonguvernamental. De aceea, când vorbim despre întărirea capacităților trebuie să ținem cont și de necesitatea instruirii actorilor din sectorul business și societate civilă. Implicarea acestora din urmă în procesul de dezvoltare regională ar reprezenta o valoare adăugată în atingerea scopurilor comune.

3. Informarea și comunicarea sunt alte două elemente definitorii în promovarea politicilor de dezvoltare regională. Crearea unui mecanism de comunicare eficient între structurile statului (autoritățile naționale, regionale și locale) precum și între structurile statului și sectorul privat și nonguvernamental ar contribui la o mai bună desfășurare a activităților curente precum și pentru prevenirea eventualelor probleme. Este absolut iminent un cadru de informare masiv atât a actorilor implicați în procesul de dezvoltare regională cât și a potențialilor beneficiari și cetățeni de rând, care ar putea fi realizat prin intermediul:

- creării unei pagini web ce ar cuprinde informație detaliată referitor la conceptul de dezvoltare regională, cadrul instituțional și legal atât național cât și internațional, situația R. Moldova, instrumentele de cooperare și dezvoltare regională, posibilități de aplicare, criterii de eligibilitate etc.;
- realizarea unei campanii de informare în masă;
- promovarea și mediatizarea subiectelor ce țin de dezvoltarea regională;
- implicarea societății civile în diseminarea informației și în procesul de elaborare a politicilor de dezvoltare regională;
- crearea unei rețele de potențiali beneficiari care să primească cu regularitate noutăți referitoare la recente evoluții și potențialele posibilități de a obține finanțare pentru proiecte regionale.

4. Monitorizarea și evaluarea proiectelor este un alt subiect destul de sensibil pentru R. Moldova. Nu există o responsabilitate asumată de către autoritățile statului pentru evaluarea și monitorizarea implementării proiectelor cu suport extern. Deseori auzim despre lansarea diferitelor proiecte dar, ulterior, nu mai știm nimic de ele, precum nu reușim nici să găsim careva rapoarte de monitorizare sau evaluare decât la instituția donatoare. Pentru a îmbunătăți sistemul de monitorizare și evaluare a proiectelor de dezvoltare regională ar fi bine:

- să se reevalueze mecanismelor de evidență, monitorizare și evaluare a impactului proiectelor ce sunt implementate – astfel, va fi mai ușor de identificat domeniile cheie care necesită asistență precum și de a evidenția rezultatele implementării acestora;

- să se creeze un mecanism național de monitorizare și evaluare proiectelor realizate prin intermediul asistenței externe;
- să se armonizeze procedurile instituționale naționale de evaluare și monitorizare cu cele ale donatorilor.
- să se mediatizeze pe larg impactul proiectelor de dezvoltare regională.

5. Promovarea cooperării în cadrul Euroregiunilor existente precum și asistență acordată procesului de instituire a unor noi euroregiuni (Euroregiunea Nistru).