

Rolul Guvernului RM în gestionarea și diversificarea instrumentelor financiare europene în domeniul dezvoltării regionale

*Veaceslav Guțuțui
Svetlana Rogov*

Introducere

Politica regională este un instrument de solidaritate financiară, forța motrice a coeziunii și a integrării economice. Solidaritatea urmărește să aducă beneficii concrete cetățenilor mai defavorizați și regiunilor mai puțin dezvoltate. Coeziunea se sprijină pe principiul că avem de câștigat, cu toții, din reducerea decalajelor dintre regiuni în ceea ce privește venitul și gradul de dezvoltare.

Uniunea Europeană este una dintre cele mai prospere și dezvoltate părți ale lumii. Însă chiar și în interiorul ei există mari diferențe și discrepanțe în nivelul veniturilor și oportunităților între regiunile sale. Prin intermediul politicii regionale, Uniunea Europeană transferă resurse din zonele prospere către cele mai puțin dezvoltate. Scopul final fiind modernizarea regiunilor cu un grad mai redus de dezvoltare, întru diminuarea diferențelor și asigurarea unei dezvoltări social-economice echilibrate.

Politica dezvoltării regionale ocupă un rol semnificativ la nivelul Uniunii Europene (UE), fapt demonstrat și prin bugetul european în creștere din ultimii ani, alocat dezvoltării regionale, formând în 2011 cca. 1/3 din bugetul UE.

Implementarea politicii de dezvoltarea regională în Republica Moldova a luat amploare deosebită în anul 2010. Obiectivele activităților întreprinse în domeniul dezvoltării regionale au reieșit din prevederile Legii privind dezvoltarea regională, Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova, Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova.

Diversificarea instrumentelor financiare în domeniul dezvoltării regionale devine un deziderat tot mai puternic al Guvernului Republicii Moldova, în special al Ministerului dezvoltării regionale și construcțiilor (în continuare MCDR). Aceasta, deoarece Fondul Național de Dezvoltare Regională (în continuare FNDR), format în proporție de 1% din veniturile bugetului de stat (în anul 2011 el este planificat la valoarea de aproximativ 10 mil. euro) nu acoperă necesarul de mijloace pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare regională. Respectiv, Guvernul și MCDR este preocupat de atragerea resurselor extra- bugetare.

Exercițiul din anul 2010 în acest sens a dat primele rezultate – suport bugetar direct în FNDR și transferuri financiare directe către Agențiile de Dezvoltare Regională în valoare de 2,9 mln. euro din partea Guvernului Marii Britanii și Germaniei. Acest exercițiu a demonstrat că la nivel de MCDR există suficiente capacități în domeniul dat, iar fortificarea și dezvoltarea lor rămâne un obiectiv de viitor a Guvernului, dar și a Ministerului dezvoltării regionale și construcțiilor .

Programele eligibile ale Uniunii Europene pentru Republica Moldova

În prezent, asistența Comisiei Europene în Republica Moldova se constituie în principal din programele anuale de acțiune în cadrul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI). Respectiv Republica Moldova este eligibilă pentru mai multe Programe de cooperare teritorială.

Programul Operațional Comun Romania-Ucraina-Moldova 2007-2013 - cu un buget total de 137,4 mil. Euro, dintre care 126 mil. Euro, contribuția ENPI și 11,4 mil Euro 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 natural.

Programul Operațional Comun Pentru Bazinul Mării Negre 2007-2013 – dispune de un buget total de 18,862 mil. euro (17,035 mil. euro ENPI și 1,557 mil. euro co-finanțare națională) pentru 10 țări. Obiectivul programului este de a sprijini dezvoltarea economică și socială susținută în regiunile din bazinul Mării Negre, bazată pe parteneriate regionale solide și cooperare.

Programul de Cooperarea Transnațională pentru Europa de Sud-Est 2007-2013 are ca obiectiv principal crearea de parteneriate transnaționale în domenii de importanță strategică în scopul îmbunătățirii procesului de integrare teritorială, economică și socială, sprijinirii coeziunii, stabilității și competitivității.

Aria de cooperare - 3 state membre vechi: Austria, Grecia și Italia, 5 state membre noi: Bulgaria, Ungaria, România, Slovenia, Slovacia; un stat candidat: Croația; un stat cu statut de candidat cu care nu au fost demarate negocierile: Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei; 4 state potențial candidate: Albania, Bosnia, Muntenegru și Serbia; 2 state cu care UE are relații speciale: Republica Moldova și Ucraina. Proiectele depuse de partenerii din Republica Moldova și regiunile eligibile din Ucraina vor fi finanțate în cadrul programului Interregional IEPV (buget comun - 2 mil. euro).

Ținând cont de faptul că politica de dezvoltare regională urmărește reducerea diferențelor de dezvoltare, iar fondurile disponibile în cadrul IEPV pentru Republica Moldova sunt limitate, la nivel național și al UE, se întreprind măsuri pentru identificarea și dezvoltarea unor noi instrumente financiare pentru domeniu. Astfel de exemple sunt **Programele Pilot de Dezvoltare Regională în cadrul Parteneriatului Estic (PPDR)**, care reprezintă un instrument financiar inovativ în cadrul acestei platforme de cooperare pentru Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina.

Parteneriatul Estic poartă un mesaj politic clar cu privire la necesitatea de a menține și de a susține cursul reformelor, inclusiv promovarea dezvoltării social-economice a partenerilor. Țările partenere au un potențial în mare parte neexploatat pentru creșterea economică, iar UE datorită proximității geografice are un interes direct în sprijinirea dezvoltării economice.

Având în vedere că fondurile disponibile sunt limitate, accentul trebuie pus pe sprijinirea dezvoltării cadrului legal și instituțional necesar pentru o politică eficientă de dezvoltare regională, prin dialog politic, asistență tehnică pe bază de activități pilot. Pregătirea de PPDR va avea loc concomitent cu punerea în aplicare a acordurilor cu privire la lansarea dialogurilor privind politica regională încheiate cu mai mulți parteneri estici.

Obiectivele generale sunt: cooperarea și schimbul de informații cu privire la aspectele relevante politicii regionale; schimburi de bune practici privind dezvoltarea și punerea în aplicare a strategiilor regionale, inclusiv programarea multianuală; și organizarea de seminare și ateliere de lucru care vor introduce și implementa standardele și practicile europene de dezvoltare regională. Dezvoltarea de PPDR ar trebui să fie coordonată cu activitățile ce au loc în cadrul acestor acorduri.

Pentru țările mici precum Republica Moldova poate fi acceptat întreg teritoriul țării pentru desfășurarea Programelor Pilot de Dezvoltare Regională.

Principalele domenii în concordanță cu fondurile structurale sunt cele care promovează creșterea economică: resursele umane, inovația, infrastructura și accesul la resurse financiare.

Instrumentele de dezvoltare pe direcțiile propuse vor fi complementare și în concordanță cu acțiunile finanțate în cadrul altor programe bilaterale și regionale. În cazul RM, acțiunile planificate în cadrul PPDR ar trebui să fie complementare unui alt program finanțat în cadrul Parteneriatului Estic – *Programul Twinning de dezvoltare a capacității în cadrul dezvoltării regionale*.

Există trei surse de finanțare care ar putea contribui (parțial) la implementarea programelor menționate: fondurile UE (ENPI), fondurile naționale sau fondurile altor donatori (BERD, BEI, statele membre UE (GIZ, SIDA) sau alte state terțe).

Tabelul de mai jos oferă o imagine orientativă a sumei de fonduri suplimentare acordate în cadrul Parteneriatului Estic pentru a sprijini această activitate. Pentru anul 2011 se planifică pregătirea activităților, în 2012 se va iniția asistența tehnică și în 2013 se vor face primele alocări pentru proiectele pilot.

Tabelul 1. Alocări orientative, componenta de dezvoltare regională 2011-2013 și sumele curente în mil. euro

#	Denumirea țării	2011	2012	2013	Total (2011-2013)
1.	Armenia	0,00	2,00	5,00	7,00
2.	Azerbaidjan	0,00	2,00	7,00	9,00
3.	Belarus	0,00	2,00	8,00	10,00
4.	Georgia	0,00	2,00	6,00	8,00
5.	Republica Moldova	0,00	2,00	5,00	7,00
6.	Ucraina	0,00	2,00	29,00	31,00
	Total	0,00	12,00	60,00	72,00

Sursa: Comisia Europeană

Implementarea cu succes a Programelor Pilot de Dezvoltare Regională în Republica Moldova va demonstra capacitatea instituțională și de absorbție pentru eventuale fonduri de pre-aderare.

După cum s-a menționat mai sus, aceste Programe vor fi implementate conform procedurilor fondurilor structurale, ceea ce va asigura un cadru legal și instituțional conform cerințelor UE, personal instruit, contribuind la planificarea în timp util al resurselor disponibile întru implementarea unor proiecte bine concepute și orientate să reducă disparitățile regionale. În final toate acestea vor contribui la creșterea capacității de absorbție a fondurilor de pre-aderare și a celor structurale.

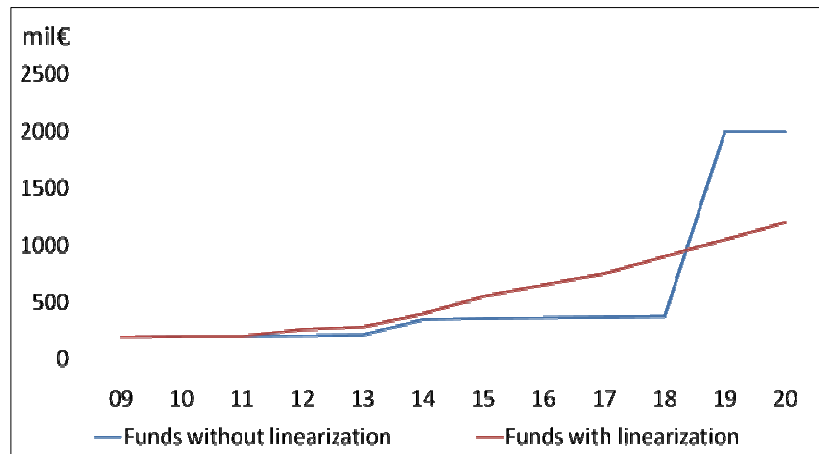
Liniarizarea fondurilor Uniunii Europene

În prezent, în UE principiul de *liniarizare a fondurilor* este promovat activ de țările candidate și potențial candidate deoarece: (i) în faza de pre-aderare intensitatea suportului financiar pentru dezvoltare este destul de modest pentru o perioadă mare de timp și nu permite construirea corespunzătoare a capacităților instituționale și administrative; (ii) schimbări bruște în intensitatea sprijinului financiar ca urmare a schimbării statutului țării reprezintă o provocare prea mare pentru ca sistemul să fie capabil să se adapteze în mod eficient și eficace în termeni utili.

Prin urmare, adoptarea acestui principiu la nivelul UE va oferi posibilitate să avem o distribuție mai lineară a fondurilor Uniunii Europene, similară regimurilor de tranziție în politica de coeziune, ca o soluție adecvată provocării. În conformitate cu această inițiativă intensitățile fondurilor ar crește treptat în faza de pre-aderare, făcând astfel creșterea finanțării mai liniară.

Imaginea de mai jos ilustrează grafic această situație.

Figura 1 Liniarizarea asistenței de pre-aderare



Sursa: Comisia Europeană

Finanțarea dezvoltării regionale prin fondurile UE pentru Republica Moldova

Posibilitățile de finanțare în domeniul dezvoltării regionale pot fi extinse prin intermediul proiectelor accesate prin intermediul Asistenței Oficiale de Dezvoltare ale țărilor membre UE, în special din portofoliul celor pentru care Republica Moldova reprezintă o prioritate în Strategiile de oferire a asistenței externe: România, Suedia, Letonia, Estonia, Polonia, Cehia, Austria, Slovacia.

Fondurile destinate AOD, nu au anvergura celor din cadrul Programului de finanțare și cooperare teritorială a UE, însă acestea pot asigura o parte din co-finanțarea națională necesară și pot contribui la dezvoltarea capacităților instituționale, administrative și umane, armonizarea cadrului legal și măresc gradul de realizare reușită a proiectelor cu finanțare externă, precum și pot servi drept acțiuni soft complementare proiectelor mari în domeniul infrastructurii. Practica europeană demonstrează că o infrastructură dezvoltată nu asigură un nivel înalt de trai și nu rezolvă toate problemele, cum este de exemplu cazul Germaniei de Est, or. Dresden are autostrăzi cu 5 benzi, însă rata șomajului este una dintre cele mai înalte din țară.

În situația în care prezența donatorilor în statul recipient este destul de mare, de exemplu în cazul Republicii Moldova, este argumentată activitatea de coordonare a asistenței externe, care în prezent este asigurată de Cancelaria de Stat. În același timp este și indispensabil necesară coordonarea politicilor sectoriale între ministerele de linie și Ministerul dezvoltării regionale și construcțiilor, care prin intermediul Agențiilor de Dezvoltare Regională poate asigura descentralizarea strategiilor în regiuni.

Respectiv, rolul crescând al MDRC în calitate de minister ce asigură realizarea politicilor într-un domeniu complex și transversal precum este dezvoltarea regională trebuie conștientizat atât la nivel

de elaborare a politicilor, cât și la implementare a acestora, prin mecanisme de coordonare și parteneriat între autoritățile centrale și actorii regionali.

Mesajul comunității europene este că descentralizarea și regionalizarea constituie o precondiție pentru a obține suportul financiar al UE.

O altă metodă de cooperare cu țările noi donatoare ale UE, suplimentar celei bilaterale sunt colaborările trilaterale sau triunghiulare și multilaterale, prin care o țară ce nu dispune de Agenție Internațională de Dezvoltare pentru fondurile din AOD, decide să implementeze sau să finanțeze proiecte prin intermediul unor Agenții și organizații, precum GIZ sau PNUD, cazul României.

Mecanisme de finanțare existente în Republica Moldova pentru proiectele în domeniul dezvoltării regionale sunt în prezent:

1. Suport bugetar acordat prin intermediul Fondului Național pentru Dezvoltare Regională sau Agențiilor de Dezvoltare Regională – pentru finanțarea proiectelor incluse în Documentul Unic de Programare.
2. Prin intermediul beneficiarilor direcți: administrația publică locală, ONG-uri, agenți economici.

Totuși, pe viitor, instrumentele financiare în domeniul dezvoltării regionale pentru care Republica Moldova trebuie să se pregătească sunt *fondurile structurale* - instrumente financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării coeziunii economice și sociale:

Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) – fondul structural care sprijină regiunile mai puțin dezvoltate, prin investiții în sectorul productiv, infrastructură, educație, sănătate, dezvoltare locală și întreprinderi mici și mijlocii, precum și la conversia economică și socială pentru zone care se confruntă cu dificultăți structurale. FEDR poate interveni în sprijinul a 3 noi obiective de politică regională: 1) convergență; 2) competitivitate regională și ocuparea forței de muncă; 3) cooperare teritorială europeană.

Măsurile eligibile sunt:

- Investiții productive care permit crearea sau menținerea de locuri de muncă permanente.
- Investiții în infrastructura, cu diferite scopuri în funcție de Obiectivul de intervenție.
- Dezvoltări indigene: dezvoltare locală și a IMM-urilor.

Fondul Social European (FSE) –fondul structural destinat politicii sociale a Uniunii Europene, care sprijină măsuri de ocupare a forței de muncă și dezvoltare a resurselor umane. Acest fond contribuie la:

1. promovarea oportunităților pentru angajarea forței de muncă - șomeri și grupuri dezavantajate, prin creșterea mobilității lor și facilitarea adaptării lor la schimbările industriale;
2. implementarea Strategiei Europene pentru Ocuparea Forței de Muncă.

Măsurile eligibile sunt:

- Asistență pentru persoane: instruire educațională și vocațională, ajutor pentru angajare, studii superioare în știință și cercetare, informare asupra unor noi surse de locuri de muncă.

- Asistență pentru structuri și sisteme: îmbunătățirea sistemelor de educație și instruire, modernizarea serviciilor de angajare a forței de muncă, dezvoltarea de sisteme care să anticipeze nevoile de calificare.
- Măsuri însoțitoare: conștientizare, servicii, etc.

Fondul European pentru Orientare și Garantare în Agricultură (FEOGA) – secțiunea „Orientare” – fondul structural destinat politicii agricole comune a Uniunii Europene, care sprijină măsuri pentru modernizarea agriculturii și dezvoltare rurală. Secțiunea „Orientare” contribuie la sprijinirea regiunilor mai puțin dezvoltate, prin îmbunătățirea eficienței structurilor de producție, procesarea și marketingul produselor agricole și forestiere, precum și dezvoltarea potențialului local în zonele rurale. Iar secțiunea „Garantii” a acestui fond, care nu este de tip structural, contribuie la dezvoltarea rurală în cadrul Politicii Agricole Comune în zonele cu dificultăți structurale.

Măsurile eligibile sunt:

- investiții în holdinguri agricole;
- sprijinirea start-up-urilor pentru tineri fermieri;
- instruire profesională;
- sprijin pentru scheme de pensionare anticipată;
- alocații compensatorii pentru zone dezavantajate;
- măsuri de agro-mediu;
- procesarea și marketingul produselor agricole;
- dezvoltarea și protejarea pădurilor;
- măsuri pentru adaptarea și dezvoltarea zonelor rurale.

Instrumentul Financiar pentru Orientare Piscicolă (IFOP) – fondul structural destinat politicii comunitare din domeniul pescuitului, care sprijină măsuri pentru creșterea competitivității sectorului piscicol, în condițiile asigurării unui echilibru durabil între resurse și capacitatea de exploatare. Fondul contribuie la adaptarea și modernizarea industriei pescuitului în regiunile Obiectiv 1 și în alte regiuni, prin:

- crearea unui echilibru durabil între resursele marine și folosirea lor;
- creșterea competitivității companiilor;
- îmbunătățirea furnizării și dezvoltării de produse de pescuit și acva-cultură;
- susținerea revitalizării zonelor dependente de pescuit.

Măsurile eligibile sunt:

- ajustări ale efortului în sectorul pescuitului;
- modernizarea flotei;
- dezvoltarea de ferme de pescuit;
- procesarea și marketingul produselor de pește;
- promovarea produselor.

Concluzii și recomandări

Politica de dezvoltare regională are un pronunțat caracter instrumental, iar prin fondurile sale de solidaritate (Fondul de coeziune, Fondurile structurale, Fondul de solidaritate) contribuie la finanțarea altor politici sectoriale – cum ar fi politica agricolă, politica socială, politica de protecție a mediului. În plus, politica regională este corelată și cu politica de extindere a Uniunii Europene. În acest context, Republica Moldova trebuie să-și fortifice capacitățile instituționale și umane pentru a demonstra eficacitate în implementarea și utilizarea fondurilor europene pentru a garanta utilizarea acestora conform destinației prevăzute în Programele de finanțare.

Planificarea, coordonarea, elaborarea și implementarea de politici, strategii, programe și proiecte de dezvoltare locală reprezintă o prioritate și preocupare constantă a MCDR pentru realizarea căreia se mobilizează resurse materiale, umane și financiare.

În continuare este necesară creșterea responsabilității APL pentru dezvoltarea competitivității în vederea accesării fondurilor și atragerea investițiilor directe în regiuni. Aceasta se realizează prin dezvoltarea capacității autorităților locale și ADR-uri de a implementa proiecte comune (parteneriate viabile).

Stimularea cooperării transfrontaliere va contribui la schimbul de experiență, lansarea unor noi parteneriate, posibilitatea accesării unor fonduri cu noi parteneri

Fortificarea capacităților poate fi îmbunătățită prin efortul consolidat al Guvernului în negocierile cu Comisia Europeană prin următoarele metode și acțiuni:

- Creșterea finanțărilor naționale, prin intermediul Fondului Național pentru Dezvoltare Regională.
- Creșterea alocărilor sectoriale ale UE destinate dezvoltării regionale pentru țările din Parteneriatul Estic și cele din Politica de Vecinătate.
- Creșterea fondurilor pentru Programele de Cooperare Transfrontalieră (CBC), inclusiv pentru componentele de asistență tehnică și capacity building pentru potențiali beneficiari și autorități.
- Mărirea finanțărilor și îmbunătățirea funcționării cadrului legal existent în domeniul atragerii investițiilor și creșterii oportunităților sectoriale pentru mediul de afaceri.
- Extinderea facilităților pentru investiții și alocarea de fonduri pentru inițiative regionale cum ar fi de exemplu în cadrul Strategiei Dunărene.
- Mai multe finanțări flexibile (de exemplu, în caz de dezastre naturale, cum ar fi inundațiile).
- Introducerea fazelor pilot pentru Programele de finanțare.
- Simplificarea și reducerea constrângerilor administrative, printr-o coordonare mai bună a Fondurilor cu Programele Operaționale.

Aceasta ar asigura continuarea implementării reformelor de tranziție către finanțări de pre-aderare cu respectarea condițiilor Uniunii Europene și posibilitatea de a beneficia de **rezerva de performanță**, în calitate de element stimulator destinat țărilor ce au un grad înalt de absorbție al fondurilor europene.