

IMPACTUL REGIONALIZĂRII ASUPRA ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE ÎN ROMÂNIA

1. ELEMENTE ANALIZATE

Prin „*Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*”¹, a fost lansată în dezbateri publică tema regionalizării. Memorandumul asumă existența regiunilor ca unități administrativ-teritoriale funcționale la sfârșitul anului 2013, vizând în acest sens parcurgerea concomitentă a (1) revizuirii constituției, (2) elaborării cadrului normativ necesar organizării și funcționării regiunilor și (3) elaborării cadrului normativ necesar descentralizării competențelor către regiuni, județe, municipii, orașe și comune. În esență, dezvoltarea regională și descentralizarea sunt convergente cu abordarea strategică de la nivelul UE privind creșterea coeziunii și în special cu modalitatea de înlăptuire a acesteia – fondurile europene. Astfel, sporirea coeziunii (atenuarea decalajelor din cadrul Uniunii Europene) și absorbția fondurilor europene² sunt principalele două obiective care validează necesitatea accelerării procesului de regionalizare-descentralizare în România.

În Anexa 1 prezentăm **analizele efectuate, care conțin următoarele componente majore:**

- Absorbția fondurilor structurale în România comparativ cu celelalte țări;
- Descentralizarea în contextul UE;
- Calitatea guvernării în România comparativ cu țările UE;
- Impactul descentralizării și calității guvernării asupra ratei de absorbție a fondurilor europene.

2. SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI

a) Din punct de vedere a absorbției fondurilor europene, România ocupă ultimul loc din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene. Nivelul de 20,70% fiind cu cca. 25 p.p. (2,20x) mai mic decât media la nivel european, și cu 39,8 p.p. (≈3x) mai mic decât rata de absorbție a Lituaniei – 60,50% (locul 1).

b) Nivelul descentralizării în România se situează ușor sub media UE, din punct de vedere structural înregistrând o descentralizare superioară mediei în sferele politică și funcțională, și inferioară în zona administrativă, financiară și verticală.

c) Statul european cu cel mai mare nivel al descentralizării este Germania (66), iar cu cel mai redus – **Bulgaria (25)**, cea mai mare parte a statelor ex-comuniste situându-se la sfârșitul clasamentului în ceea ce privește indicatorul descentralizării globale: Bulgaria (25), Estonia (31), Letonia (33) și Lituania (34).

d) Calitatea guvernării în România este cea mai redusă din Uniunea Europeană (0,059), înregistrând un nivel de 18,71 ori mai mic decât media europeană, și de 33,52 ori mai mic decât nivelul din Danemarca (locul 1).

e) Procesele de sincronizare și convergență către modelul de societate vest-european (standardele europene formale și informale), în domeniile guvernamental, instituțional, politic și cultural, **reprezintă o sursă consistentă de creștere a actului de guvernare** (local, regional și central). Prin urmare, **statele care au aderat recent la Uniunea Europeană, încă nu au internalizat complet bunele practici și tradițiile în materie de guvernanță și administrație publică.**

¹ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, „*Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*”, 19 februarie 2013

² Rata de absorbție a fondurilor europene – procentul facturilor aprobate și plătite de Comisia Europeană, din total fonduri alocate pentru statele membre

f) Nu există o relație clară și semnificativă între amploarea descentralizării și capacitatea de atragere a fondurilor structurale. Rezultate similare sunt obținute și dacă testăm existența unei astfel de relații între rata de absorbție și componentele structurale ale indicelui descentralizării.

g) Există o corelație pozitivă consistentă între calitatea guvernării și rata absorbției fondurilor europene. Actul de guvernare reprezintă unul dintre determinanții majori ai proiectării și managementului arhitecturii instituționale și funcționale în domeniul fondurilor europene.

h) Din perspectiva absorbției fondurilor europene, importanța relativă a calității guvernării este mai mare în statele mai slab dezvoltate din UE (Europa Centrală și de Est), prin urmare, îmbunătățirea guvernării generează un impact pozitiv de o intensitate superioară (comparativ cu Europa de Vest) asupra capacității efective de atragere a fondurilor structurale.

3. RECOMANDĂRI

1. PĂSTRAREA REGIUNILOR ACTUALE ȘI AJUSTAREA FINĂ A MECANISMELOR DE INTERACȚIUNE DINTRE ȘI CU INSTITUȚIILE PUBLICE. În perspectivă, pot fi descentralizate la nivel de regiune competențe noi, însă acest proces trebuie realizat treptat și cu luarea în calcul a impactului socio-economic potențial.

2. CONTINUAREA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DEMARATE ÎN ANUL 2002. Analiza noastră evidențiază necesitatea stridentă a îmbunătățirii actului guvernamental la toate nivelele administrației publice. Prin urmare, **prioritară este reforma administrației publice, și nu reforma administrativ-teritorială.**

3. PERFECTIONAREA MANAGEMENTULUI FONDURILOR EUROPENE. În acest sens, trebuie să se acționeze cu prioritate pe două paliere prioritare:

3.1. Structura instituțională – „prin crearea unui mecanism de control și avertizare timpurie în fazele inițiale ale depunerii și evaluării proiectelor, pentru a evita ca neregulile să blocheze rambursările”⁵;

3.2. Resursele umane – prin crearea unui sistem de motivare a angajaților centrat pe performanțe, implementat la nivelul instituțiilor publice implicate în atragerea fondurilor europene.

4. CREȘTEREA FUNCȚIONALITĂȚII ȘI PERFORMANȚEI STRUCTURILOR DEJA EXISTENTE LA NIVEL REGIONAL. Astfel, în ceea ce privește Agențiile de Dezvoltare Regională, trebuie avute în vedere următoarele:

4.1. Dimensionarea instituțională și funcțională a ADR-urilor în concordanță cu natura și importanța activităților circumscrise acestora, vizând astfel, „întărirea rolului decizional al Agențiilor de Dezvoltare Regională prin oferirea unui statut juridic în ceea ce privește politicile de dezvoltare regională”⁵;

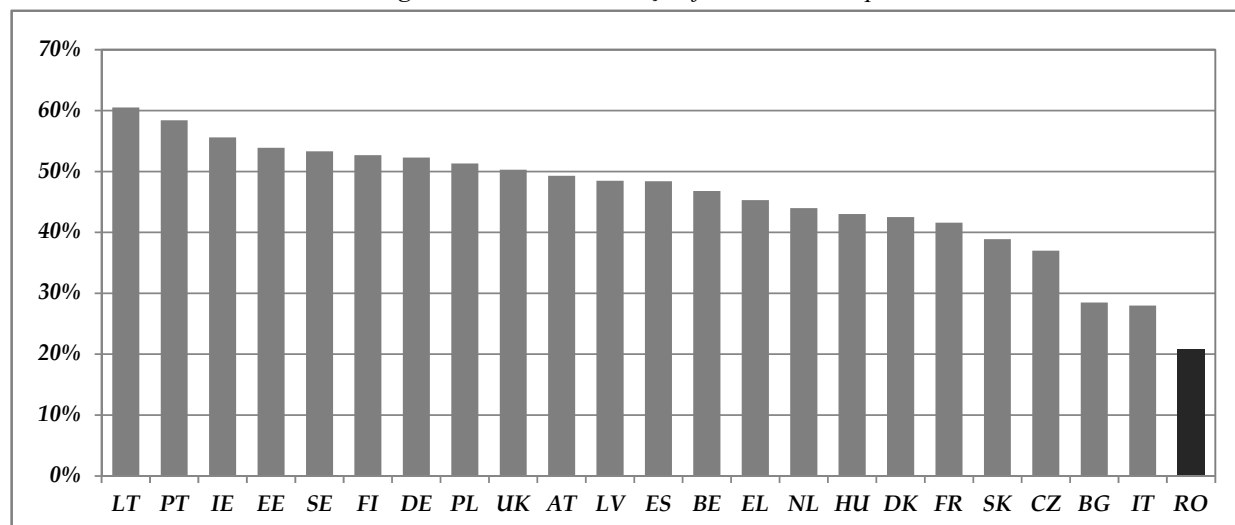
4.2. „Europenizarea Agențiilor de Dezvoltare - participarea mai activă a ADR-urilor în proiecte internaționale, oferite direct de Comisia Europeană pentru a colabora cu zone mai dezvoltate din Europa și pentru a dezvolta parteneriate cu regiuni puternice pe anumite domenii de activitate”⁵.

5. DEZVOLTAREA LA NIVELUL REGIUNILOR A UNOR STRUCTURI FUNCȚIONALE CU COMPETENȚE ÎN REALIZAREA DE STUDII DE IMPACT. Aceste structuri vor trebui să **cuantifice ex-ante și ex-post impactul economic, social și ecologic al normelor legislative**, evidențiind separat **impactul asupra sectorului de IMM-uri (Testul IMM)**. Această abordare va contribui la dezvoltarea unei capacități umane (specialiști) și informaționale (baze de date, analize) pentru **fundamentarea strategiilor regionale și naționale**. Una dintre prioritățile de analiză ar trebui să vizeze cuantificarea impactului programelor operaționale din perspectiva competitivității mediului de afaceri, dezvoltării capacității administrative și recuperării decalajelor de dezvoltare (interne și externe).

1. ABSORȚIA FONDURILOR EUROPENE

În ceea ce privește absorbția fondurilor europene, **România ocupă ultimul loc din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene** (Figura 1). Nivelul de 20,70% fiind cu cca. 25 p.p. (2,20x) mai mic decât media la nivel european, și cu 39,8 p.p. ($\approx 3x$) mai mic decât rata de absorbție a Lituaniei – 60,50% (locul 1). În acest context se impune o ameliorare rapidă a situației existente.

Figura 1 – Ratele absorbției fondurilor europene



Sursa: <http://insideurope.eu>, Comisia Europeană, 8 noiembrie 2012

2. DESCENTRALIZAREA ÎN CONTEXTUL UNIUNII EUROPENE

Măsurarea și analiza gradului de descentralizare este destul de dificil de realizat, acesta fiind influențat concomitent de o serie de factori: procesele istorice la care a fost expuse statele, specificul cultural în sens larg (de exemplu conform celor 5 dimensiuni formulate de Geert Hofstede), componența etnică, calitatea actului de guvernare (la nivel local și central), structura economiei etc.

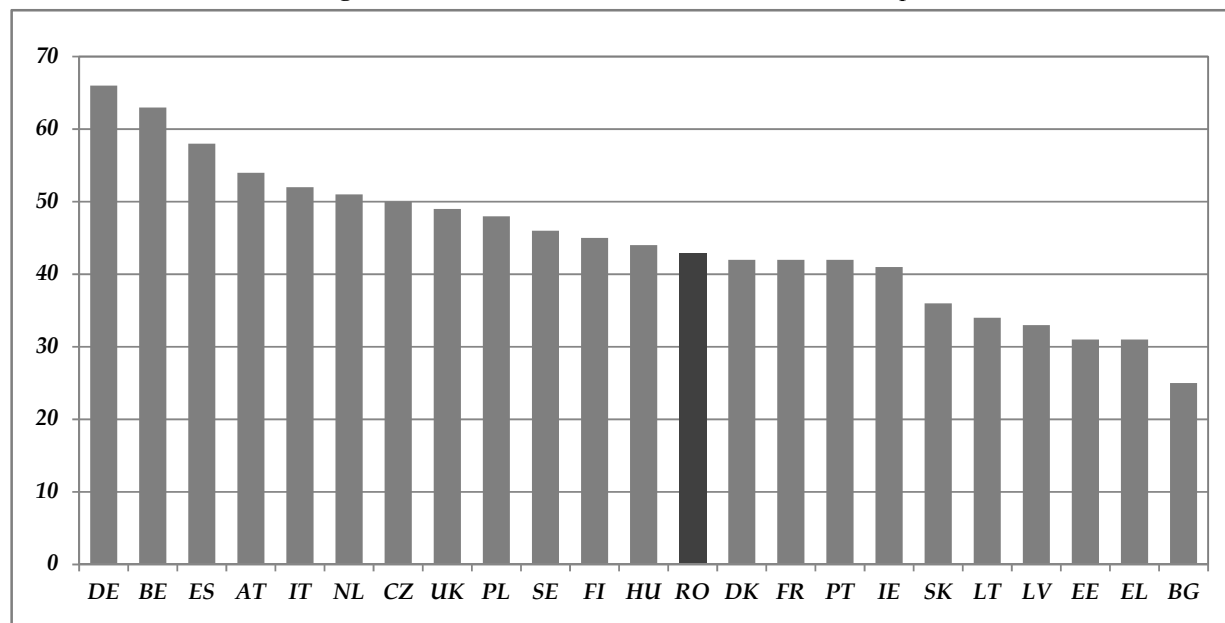
În acest sens s-au realizat demersuri consistente în vederea comensurării și identificării gradului de descentralizare al unui stat³, rezultatul concretizându-se în dezvoltarea **indicelui de descentralizare**. Acest indicator poate avea valori de la 0 la 100 (o valoare mare presupune un grad ridicat al descentralizării), fiind în esență o funcție scor a altor 5 sub-indici care măsoară descentralizarea în următoarele sfere: administrativă (12%), funcțională (25%), politică (20%), verticală (3%) și financiară (40%).

Conform acestui indicator, statul european cu cel mai mare nivel al descentralizării este Germania (66), iar cu cel mai redus – Bulgaria (25). **România se prezintă ca un stat cu nivel al descentralizării ușor sub media UE (Figura 2), cu indicele de descentralizare 43, din punct de vedere structural înregistrând o descentralizare superioară mediei în sferile politică și funcțională, și inferioară în zona administrativă, financiară și verticală.**

Este important să menționăm faptul că la nivelul UE se înregistrează „o corelație semnificativă între descentralizarea funcțională și cea politică – cu cât mai multe atribuții are o diviziune administrativă, cu atât este mai autonomă din punct de vedere politic”³ și „o corelație pozitivă puternică între descentralizarea financiară, funcțională și administrativă”³. În același timp, studiul AER evidențiază faptul că cea mai mare parte a statelor ex-comuniste se situează la sfârșitul clasamentului în ceea ce privește indicatorul descentralizării globale: Bulgaria (25), Estonia (31), Letonia (33) și Lituania (34).

³ Assembly of European Regions, „From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth”, Partea 1, mai 2009
http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/BAK-Part1-FINAL_cover.pdf

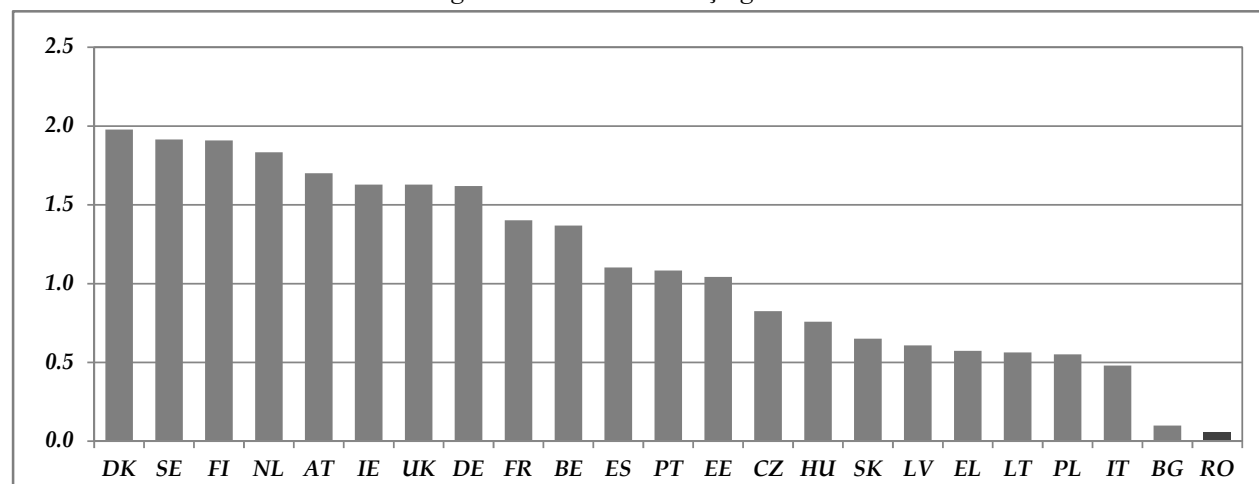
Figura 2 – Indicele descentralizării în Uniunea Europeană³



3. CALITATEA GUVERNĂRII

Calitatea actului de guvernare poate fi inclus în categoria factorilor cu impact major asupra bunăstării prezente și viitoare a membrilor unei comunități. Astfel, au fost elaborați indicatori globali care să surprindă performanța actului de guvernare și să faciliteze analiza comparativă dintre state. Un astfel de indicator este **indicele calității guvernării**⁴ care are la bază 4 indicatori relevanți pentru procesul de guvernare: controlul corupției, statul de drept, eficiența guvernării și responsabilitate și libertatea de exprimare. Conform acestui indicator (Figura 3), **România se plasează pe ultimul nivel din UE (0,059), înregistrând un nivel de 18,71 ori mai mic decât media europeană**, și de 33,52 ori mai mic decât nivelul din Danemarca (locul 1). De asemenea surprindem faptul că ultimele două state (România și Bulgaria) se detașează (în sens negativ) într-o măsură semnificativă față de restul plutonului. O asemenea situație sugerează faptul că procesele de sincronizare și convergență către modelul de societate Vest-European, în domeniile guvernamental, instituțional, politic și cultural, reprezintă o sursă consistentă de creștere a actului de guvernare (local, regional și central). Prin urmare, statele care au aderat recent la Uniunea Europeană, încă nu au internalizat la un nivel apreciabil bunele practici și tradițiile în materie de guvernare și administrație publică.

Figura 3 – Indicele calității guvernării⁴

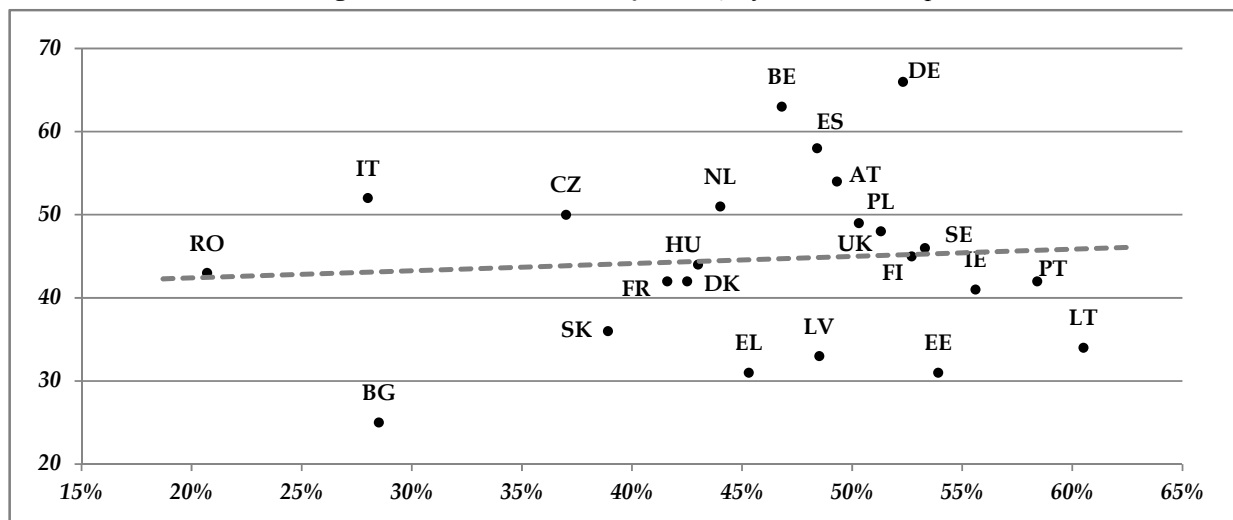


⁴ „Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU”, Charron N., Lapuente V., Dijkstra L., Comisia Europeană, 2012

4. IMPACTUL DESCENTRALIZĂRII ȘI A CALITĂȚII GUVERNĂRII ASUPRA RATEI DE ABSORȚIE A FONDURILOR EUROPENE

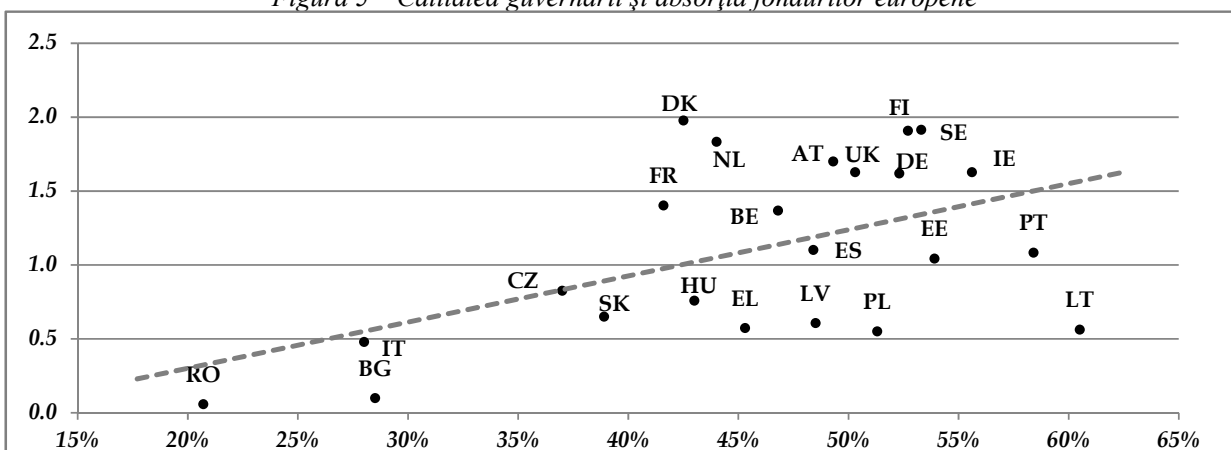
Dat fiind faptul că, din punct de vedere a ratei de absorbție a fondurilor europene, România se plasează pe ultimul loc în Uniunea Europeană, prezintă un deosebit interes identificarea acelor modalități care pot contribui la ameliorarea situației prezente. Așa cum am menționat anterior, descentralizarea și regionalizarea României sunt prezentate ca soluții de îmbunătățirea capacității administrative de atragere a fondurilor europene. Informațiile existente, chiar dacă nu combat complet, cel puțin demontează valabilitatea generală a acestei ipoteze. După cum se poate observa în Figura 4, **nu există o relație semnificativă între amploarea descentralizării și capacitatea de atragere a fondurilor structurale**. Rezultate similare sunt obținute și dacă testăm existența unei astfel de relații între rata de absorbție și componentele structurale ale indicelui descentralizării.

Figura 4 – Descentralizarea și absorbția fondurilor europene



Dacă nivelul descentralizării nu este unul dintre factorii care influențează performanța în domeniul atragerii de fonduri europene, atunci este posibil ca actul guvernării, sau mai bine spus calitatea acestuia, să aibă o influență sporită. Astfel, vom direcționa demersul de analiză din zona „forme” – tipul organizării administrativ-teritoriale – în cea a conținutului – performanța actului de guvernare. Analizând datele (Figura 5), ajungem la o concluzie care deja exista la nivel intuitiv – **existența unei corelații pozitive consistente între calitatea guvernării și rata absorbției fondurilor europene**. Cu toate că această corelație nu înseamnă neapărat cauzalitate, în cazul de față actul de guvernare reprezintă unul dintre determinanții majori ai proiectării și managementului arhitecturii instituționale și funcționale în domeniul fondurilor europene. De asemenea faptul că deasupra dreptei funcției generate de regresia liniară se situează statele din Europa de Vest (Suedia, Finlanda, Danemarca, Belgia, Olanda, Austria, Germania, Franța, Regatul Unit, Irlanda), iar sub aceasta sunt state preponderent din Europa Centrală și de Est, se interpretează astfel: din perspectiva absorbției fondurilor europene, importanța relativă a calității guvernării este mai mare în statele mai slab dezvoltate din UE (Europa Centrală și de Est), prin urmare, îmbunătățirea guvernării generează un impact pozitiv de o intensitate superioară (comparativ cu Europa de Vest) asupra capacității efective de atragere a fondurilor structurale.

Figura 5 – Calitatea guvernării și absorbția fondurilor europene



5. CONCLUZII

În condițiile actuale, **procesul de descentralizare-regionalizare nu poate fi interpretat drept un factor major de stimulare a absorbției fondurilor europene**. Pentru a realiza acest deziderat, se impune **îmbunătățirea calității actului de guvernare**, care ulterior, poate prezenta și **premise pentru o descentralizare mai „adâncă”**. Astfel, aplicarea principiului subsidiarității, trebuie să țină cont de capacitatea instituțiilor de la nivel local județean și regional de a prelua competențe sporite, precum și de gradul de responsabilitate al acestora. În general, în condițiile actuale de stagnare economică și de creștere a incertitudinii pe pizele financiare, **descentralizarea financiară (care trebuie să urmeze în mod firesc descentralizarea funcțională) comportă riscuri consistente**: abandonarea procesului de consolidare fiscală, creșterea deficitelor structurale, amplificarea decalajelor la nivel de regiuni și județe, creșterea corupției. De asemenea, nu trebuie uitat scopul fondurilor europene (în special a celor pentru coeziune), fiind necesară corelarea și urmărirea concomitentă a obiectivelor privind absorbția fondurilor europene și diminuarea disparităților⁵.

Cât despre sporirea gradului de absorbție a fondurilor europene, principalele dificultăți rezidă în arhitectura instituțională a mecanismului de atragere a fondurilor structurale și slaba performanță a actului de guvernare. Sporirea calității guvernării este un obiectiv pe termen lung atât ca persistență în timp cât și ca lentoare în obținerea de rezultate, prin urmare este important ca pe termen lung să se adreseze cu prioritate **elementele ce în arhitectura instituțională a mecanismului de atragere a fondurilor europene**.

Abordarea pragmatică a problematicii regionalizării impune luarea în calcul a **restricțiilor de natură instituțional-birocratică de la nivelul Uniunii Europene**. Astfel, există anumite **efecte ineluctabile** implicate de **schimbarea regiunilor actuale**, adică delimitarea unor noi regiuni:

a) **Reautorizarea acestor regiuni de către UE**, proces care ar putea dura **de la câteva luni până la un an**.

b) **Elaborarea unor noi strategii regionale**, aceasta presupunând **parcursarea unor pași obligarii, dar în același timp mari consumatori de timp și resurse**, cum ar fi: consultarea stakeholderilor, crearea unor grupuri de lucru, realizarea analizei diagnostic, lansarea în dezbatere publică, redimensionarea resurselor etc.

c) **Inducerea unei stări de instabilitate la nivel național**. Deoarece demararea unui proces de schimbare presupune creștea gradului de incertitudine, în condițiile actuale de turbulență economică, socială și politică, **costurile asociate riscului privind transformarea procesului de regionalizare într-unul instabil și necontrolabil, depășesc beneficiile potențialele**.

d) **Parcursarea din nou a curbei de învățare** în cazul angajaților din autoritățile publice în general, și a celor implicați în atragerea și gestionarea fondurilor europene în special. **Acest efect se v-a resimți inclusiv la beneficiarii potențiali ai fondurilor structurale**. Astfel, beneficiile potențiale înmagazinate în ultimii 6 ani, datorită acumulării la nivel instituțional de experiență, cunoștințe, competențe și automatisme (generatoare de viteză decizională), sunt anulate într-un moment în care „costurile învățării” nu au fost încă amortizate.

⁵ Raportul anual de analiză și prognoză SAR pe anul 2013 : <http://sar.org.ro/raportsar/>

Tabelul 1 – Descentralizarea, calitatea guvernării și absorbția fondurilor europene

	Administrativ	Funcțional	- puterea de decizie	- putere de implementare	Politic	Vertical	Financiar	- calitativ	- cantitativ	INDICELE DESCENTRALIZĂRII	RATA DE ABSORBȚIE	INDICELE CALITĂȚII GUVERNĂRII
UE	47	39	33	66	49	43	47	47	46	45	45,69	1,104
AT	76	35	33	36	77	54	47	47	47	54	49,3	1,701
BE	78	54	57	64	69	28	64	60	66	63	46,8	1,368
BG	29	28	14	75	15	44	25	27	24	25	28,5	0,1
CZ	38	49	46	75	57	54	50	51	49	50	37	0,826
DK	69	20	12	52	33	22	52	32	64	42	42,5	1,978
EE	20	30	28	46	34	44	34	31	35	31	53,9	1,043
FI	71	35	19	88	39	46	46	36	53	45	52,7	1,909
FR	32	41	38	69	44	27	46	48	45	42	41,6	1,403
DE	75	58	52	79	75	36	66	57	71	66	52,3	1,62
EL	17	37	25	98	30	62	31	52	18	31	45,3	0,574
HU	48	38	22	79	43	30	48	56	42	44	43	0,759
IE	23	33	25	74	41	50	49	56	44	41	55,6	1,628
IT	51	50	46	61	57	52	50	40	56	52	28	0,48
LV	34	23	20	38	33	55	38	39	37	33	48,5	0,608
LT	22	50	43	86	22	32	33	37	30	34	60,5	0,563
NL	63	40	37	61	49	47	56	65	49	51	44	1,834
PL	37	45	41	74	62	36	48	51	47	48	51,3	0,552
PT	15	46	38	65	58	39	41	57	29	42	58,4	1,084
RO	37	43	30	90	54	36	40	52	30	43	20,7	0,059
SK	29	13	6	36	47	55	45	51	41	36	38,9	0,651
ES	76	53	51	66	69	27	51	36	61	58	48,4	1,103
SE	74	34	33	47	42	42	47	32	57	46	53,3	1,915
UK	57	43	44	54	55	30	48	44	51	49	50,3	1,628

Sursa datelor utilizate în analiză:

1. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/BAK-Part1-FINAL_cover.pdf
2. <http://insideeurope.eu/>
3. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf

State excluse din analiză: Slovenia, Luxemburg, Cipru și Malta

Conferință de presă
9 aprilie 2013