

Băleanu, Adelina

Working Paper

Impactul fondurilor structurale - aspecte calitative

EIR Working Papers Series, No. 20

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania, Bucharest

Suggested Citation: Băleanu, Adelina (2007) : Impactul fondurilor structurale - aspecte calitative, EIR Working Papers Series, No. 20, European Institute of Romania, Bucharest

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/140671>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA



Impactul fondurilor structurale - *aspecte calitative*

Colecția de studii IEP

No. 20

Working Papers Series



**IMPACTUL FONDURILOR
STRUCTURALE-*ASPECTE CALITATIVE***

(EDIȚIE BILINGVĂ)

Institutul European din România

**Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9
București, sector 3, România**

Tel: (+4021) 314 26 97

Fax: (+4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro

Web site: www.ier.ro

**Editor:
Mihai Moia**

ISSN: 1582 - 4993

© Institutul European din România, 2007

Opiniile prezentate aici aparțin autorilor și nu implică în nici un fel instituțiile pe care aceștia le reprezintă

Institutul European din România

**Impactul fondurilor
structurale - *aspecte calitative***

Autor:
Ing. Adelina BĂLEANU

**Direcția Afaceri Europene
Institutul European din România**

adelina.baleanu@ier.ro

**București, septembrie 2007
Colecția de studii I.E.R., nr. 20**

INTRODUCERE

De când România a demarat pregătirile pentru primirea fondurilor structurale alocate de Uniunea Europeană, subiectul a reprezentat un punct focal al discuțiilor publice și o atracție pentru toate segmentele societății. În general, dezbaterile se rezumă la preocuparea legată de gradul de absorbție al fondurilor, care tinde să devină scop unic al tuturor acțiunilor care se întreprind în domeniu. Deși temele s-au mai diversificat după ce au fost accelerate pregătirile pentru programarea fondurilor, totuși nu s-au îndepărtat prea mult de la implicațiile financiare imediate ale asistenței structurale.

În prezent, pregătirile pentru lansarea programelor în România sunt în cea mai mare parte încheiate și procesul de implementare se află la linia de start. Acesta este un moment prielnic pentru discuții mai ample privind perspectivele primului ciclu de programare la care participăm în calitate de stat membru. Analizele despre contextul, cauzalitatea și efectele produse de fondurile structurale asupra țărilor recipiente, precum și distincția între aspectele cantitative și calitative, ne ajută să ne formăm o imagine mai completă asupra impactului asistenței structurale și al politicii de coeziune.

Specialiștii atenționează asupra faptului că fondurile structurale sunt puse să lucreze uneori într-un cerc vicios. Dacă sunt “plantate” pe un sol neprielnic, fondurile nu produc beneficiile așteptate. Lipsa rezultatelor conservă starea de condiționare negativă, ceea ce face să se mențină aceleași premize nefavorabile pentru următorul ciclu de programare. Ieșirea din cercul vicios poate fi accelerată cu ajutorul beneficiilor non-economice pe care le generează utilizarea asistenței structurale. Lucrarea se concentrează pe aspectele calitative ale premizelor și ale valorii adăugate ale fondurilor structurale, fără să aibă pretenția de a fi exhaustivă. Sunt analizate îndeaproape anumite experiențe ale unor state membre vechi, precum și așteptările pentru noile state membre. Explicațiile sunt susținute de analize ale experților, rapoarte oficiale și studii de caz.

Lucrarea este structurată în cinci capitole care prezintă pe de o parte condiționările, iar pe de alta efectele calitative ale utilizării fondurilor structurale. Primele două capitole fac o scurtă introducere în politica de coeziune, prezentând aspectele cheie ale evoluției acesteia, precum și factorii care determină succesul asistenței structurale. Sunt evidențiați trei factori cheie, respectiv calitatea administrației publice, parteneriatul și capacitatea de inovare. În acest context, este comentată și starea administrației din noile state membre care au aderat la UE în 2004. Următoarele două teme se concentrează pe valoarea adăugată a fondurilor structurale în vechile state membre și pe așteptările privind noile state membre. Studiile de caz despre unele state membre cu experiență în utilizarea asistenței structurale prilejuiesc o vedere de ansamblu asupra proceselor antrenate de implementarea asistenței comunitare și oferă explicații ample despre contextul și abordările specifice fiecărei țări. Considerațiile despre România sunt prezentate separat în ultimul capitol.

Studiile recente privind impactul politicii de coeziune sunt foarte optimiste în estimările pentru România, dar avertizează asupra faptului că așteptările trebuie primite cu prudență datorită multiplelor condiționări. Estimările pot să devină realitate numai dacă se vor confirma unele ipoteze de lucru referitoare la calitatea factorilor care intervin în procesul de implementare a asistenței. Conștientizarea timpurie a acestora poate accelera

înțelegerea fenomenelor și a proceselor născute din aplicarea politicii de coeziune și poate facilita canalizarea lor către optimizarea scopurilor publice.

Cu cât aceste aspecte vor preocupa mai intens pe decidenții politici, pe factorii de decizie administrativă și pe cei care lucrează nemijlocit în domeniu, cu atât va fi mai bine pentru succesul asistenței structurale în România.

Pe lângă aceasta, sperăm ca lucrarea de față să ajute cititorul să-și raționalizeze mai bine așteptările în raport cu politica de coeziune și să evite atât supraaprecierile cât și subaprecierile.

August 2007

CUPRINS

1. DESPRE EVOLUȚIA POLITICII DE COEZIUNE ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ	9
2. PREMIZE ALE RECUPERĂRII DECALAJELOR DE DEZVOLTARE	12
2.1. <i>Calitatea administrației publice</i>	12
Starea administrației în noile state membre	13
2.2. <i>Parteneriatul</i>	14
2.3. <i>Capacitatea de inovare</i>	15
3. FONDURILE STRUCTURALE ÎN VECHILE STATE MEMBRE	16
3.1. <i>Valoarea adăugată a asistenței structurale</i>	16
3.2. <i>Studii de caz</i>	18
1. DPS, agentul schimbării în administrația italiană	18
2. Irlanda, promotoare a inovării în administrarea fondurilor structurale	22
3. Spania, un beneficiar de succes al fondurilor structurale	25
4. FONDURILE STRUCTURALE ÎN NOILE STATE MEMBRE	28
4.1. <i>Programarea 2004-2006</i>	28
Cehia și-a propus absorbție 100%	32
4.2. <i>Programarea 2007- 2013</i>	34
5. CONSIDERAȚII PRIVIND ROMÂNIA	37
BIBLIOGRAFIE	41
ANEXE	
Anexa 1: Bune practici și rele practici în managementul italian al fondurilor structurale: cazul regiunilor Puglia și Basilicata	43
Anexa 2: Stadiul negocierii programelor operaționale	46
Anexa 3: Asistența structurală în România	48

Listă de abrevieri

Abrevieri	Versiunea în limba română	Versiunea în limba engleză
UE 8	Noile state membre ale Uniunii Europene începând cu luna mai 2004, fără Malta și Cipru	-
UE10	Noile state membre ale Uniunii Europene, începând cu luna mai 2004	-
UE12	Noile state membre ale Uniunii Europene, începând cu ianuarie 2007	-
UE15	Statele membre ale UE până la extinderea din luna mai 2004	-
UE27	Toate statele membre ale UE după ultima extindere din ianuarie 2007	-
CSNR	Cadrul strategic național de referință	National Strategic Reference Framework (NSRF)
PO	Program operațional	Operational Programme (OP)
DUP	Document unic de programare	Single Programming Document (SPD)
CSC	Cadrul de sprijin comunitar	Community Support Framework (CSF)
FEOGA	Fondul european pentru orientare și garantare în agricultură	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)
IFOP	Instrumentul financiar pentru orientarea pescuitului	Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIG)
FEP	Fondul european pentru pescuit	European Fisheries Fund (EFF)
FEADR	Fondul european pentru agricultură și dezvoltare rurală	European Agricultural and Rural Development Fund (EARD)
FEDR	Fondul european pentru dezvoltare regională	European Fund for Regional Development (EFRD)
FSE	Fondul social european	European Social Fund (ESF)
FC	Fondul de coeziune	Cohesion Fund (CF)
PIT	Program integrat teritorial	Territorial Integrated Programme (TIP)
PIS	Program integrat sectorial	Sectoral Integrated Programme (SIP)
PAC	Politica agricolă comună	Common Agricultural Policy (CAP)
FS	Fonduri structurale	Structural Funds (SF)
IPA	Instrumentul pentru asistență de pre-aderare	Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)
IEVP	Instrumentul european de vecinătate și parteneriat	European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)
PND	Planul național de dezvoltare	National Development Plan (NDP)

1. DESPRE EVOLUȚIA POLITICII DE COEZIUNE ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ

Nevoia și acoperirea

Diferențele de dezvoltare dintre statele care erau membre ale comunităților europene la începutul anilor 1980 erau caracterizate printr-o dimensiune regională. La originea disparităților se află cauze diverse. O primă categorie de cauze este legată de așezarea geografică specială a unor teritorii, ca în cazul zonelor cu relief muntos mai greu accesibile, al zonelor izolate, insulare sau aflate la periferia Uniunii. O altă categorie se leagă de economia deficitară sau mai slab dezvoltată, cauzată de declinul unor regiuni industriale, a unor zone urbane sau rurale, care necesită un proces de restructurare economică. Primul fond european special constituit pentru a contribui la reducerea disparităților regionale a fost Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), înființat în 1975. Acest fond se adăuga celui mai vechi fond destinat corectării unor diferențe de natură structurală de pe piața muncii, numit Fondul Social European (FSE), înființat în anul 1958 după încheierea Tratatului de la Roma. FSE a fost destinat intervențiilor pentru corectarea politicilor de ocupare a forței de muncă, având de la început o dimensiune națională.

Caracterul localizat al disparităților economice și sociale a dominat politica de dezvoltare regională până în a doua jumătate a anilor 1980, când comunitățile europene s-au extins cu noi membri, mai săraci decât statele membre existente la acea dată. Primele situații de acest fel au apărut când Grecia, Irlanda, Spania și Portugalia au aderat la spațiul comunitar, aducând cu ele nivele generale de dezvoltare mult mai scăzute. Fenomenul a căpătat o întindere și mai mare, odată cu ultimile două valuri de extindere care au adus în UE un număr mare de țări cu decalaje importante de dezvoltare față de UE15.

Pentru țările coeziunii - cum a fost numit mai târziu grupul format din Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda - acoperirea nevoilor de dezvoltare nu mai putea fi tratată doar la nivel regional.

Reforma politicii regionale și a fondurilor

structurale s-a produs la sfârșitul deceniului 8, pe fondul creșterii complexității politicilor de integrare economică, fapt care a condus la asumarea, în 1987, a obiectivului de completare a pieței unice a UE până în 1992. Noua politică de coeziune economică și socială a fost prima dată menționată în Actul Unic European (1987) și a fost urmată un an mai târziu de cea mai amplă reformă a fondurilor structurale. Cele două fonduri structurale existente, FEDR și FSE, au continuat să servească drept instrumente financiare ale politicii, dar li s-au atribuit principii de implementare noi, care au rămas valabile până în prezent.

Pentru a sprijini îndeplinirea criteriilor de convergență economică, Tratatul de la Maastricht (1982) a deschis calea pentru crearea unui fond suplimentar, numit Fondul de Coeziune, deschis statele membre aspirante la zona Euro. Acest fond, care nu este de tip structural, susține bazele dezvoltării la scară națională la fel ca și FSE. Obiectivele sale privesc întărirea infrastructurii de transport și de mediu cu implicații la nivel trans-european.

Momentul de vârf în expansiunea politicii de coeziune economică și socială este marcat de includerea politicii de dezvoltare rurală, precum și a celor două instrumente structurale specifice: FEOGA-Sețiunea Orientare și Instrumentul pentru Orientarea Pescuitului. Prin aceasta, politica de coeziune economică și socială a devenit un integrator pe majoritatea aspectelor dezvoltării, cu excepția agriculturii, acoperind dimensiunea regională, națională, spațiul rural și cel urban, problemele de natură economică, socială și de mediu.

Direcțiile specifice de acțiune au evoluat urmărind anumite etape în evoluția politicii, în care momentele de cotitură au fost reprezentate de lansarea ciclurilor de programare multi-anuală (1988-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013).

Politicile europene comune sunt sensibile la problemele și tendințele spațiului comunitar și internațional, ceea ce conduce la frecvente adaptări sau transformări de substanță.

Dinamica politicii de coeziune economică și socială respectă și ea această tendință. Sunt două dileme mari între care oscilează alegerile viitoare ale politicii de coeziune: (1) competitivitate sau coeziune și (2) predominanța dimensiunii regionale versus dimensiunea națională a intervențiilor. Presiunile venite dinspre noile state membre tind să deplaseze centrul de greutate al suportului financiar al politicii către atributul de coeziune, caracterizat prin dimensiunea națională mai pronunțată a proceselor de convergență asistate. Pe de altă parte, competiția internațională și noile tendințe ale erei post-industriale, care au loc pe fondul unei stagnări economice căreia țările europene din UE15 îi sunt victime de o vreme, înclină balanța spre promovarea cu prioritate a competitivității economice, în abordarea ei predominant regională. Principial, decidenții la nivel european caută un echilibrul între aceste tendințe, astfel încât să nu sacrifice obiectivul privind competitivitatea internă și internațională a pieței europene pentru solidaritatea economică a membrilor Uniunii.

Dezvoltarea rurală, obiectiv de sine-stătător

Sub politica agricolă comună (PAC), dezvoltarea rurală a evoluat tot mai mult ca obiectiv de sine-stătător. Fenomenul a început odată cu prima reformă Macsharry (1992), când au fost introduse măsurile referitoare la dezvoltarea rurală și la protecția mediului și a continuat cu definirea acestui domeniu ca Pilonul II al PAC prin Agenda 2000¹. Redefinirea instrumentelor financiare ale PAC în 2006, în special a Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR), a condus la separarea totală a asistenței pentru dezvoltarea rurală de asistența structurală, atât în ceea ce privește obiectivele de dezvoltare, cât și tipurile de asistență financiară. Fondul FEOGA fusese progresiv împărțit între intervenții structurale pe spațiul rural și agricultură, într-o manieră greu de administrat și uneori confuză. Reorganizarea în FEADR, odată cu noul ciclu de programare 2007-2013, clarifică obiectivele dezvoltării rurale și simplifică asistența financiară pe două arii de

intervenție: pe de o parte agricultură și silvicultură, pe de cealaltă parte dezvoltarea rurală.

În acest fel, dezvoltarea rurală iese de sub incidența politicii de coeziune economică și socială și rămâne sub umbrela politicii agricole comune.

Dincolo de simplificările de natură operațională pe care le aduce, clarificarea are și un aport benefic asupra ariei de acoperire. Datorită acestei delimitări, spațiului rural i se recunosc nevoile specifice de dezvoltare și i se poate acorda o atenție mai bine concentrată. Nevoile acestor zone sunt asociate cu preocupările preponderent agricole ale locuitorilor, dar trebuie să răspundă în aceeași măsură cerințelor dezvoltării durabile și standardelor de calitate a vieții, care trebuie să ajungă comparabile cu cele din spațiul urban.

Separarea se aplică odată cu programarea financiară 2007-2013. Ca urmare, începând cu acest ciclu de finanțare, politica de coeziune gestionează numai obiectivele pentru recuperarea decalajelor de dezvoltare la nivel național și regional și este responsabilă cu dezvoltarea urbană și teritorială (fără spațiul rural), cu planificarea spațială a teritoriului și cu cooperarea teritorială trans-frontalieră, inter-regională și trans-regională.

În cursul lucrării de față, programele de dezvoltare rurală vor fi abordate doar tangențial și numai acolo unde acest fapt este necesar, pentru a se pune de acord cu ultima delimitare a politicii de coeziune.

Cuplarea la Strategia Lisabona

Relansarea Agendei Lisabona în 2005 a făcut ca politica de coeziune să devină instrumentul cheie la nivel european pentru realizarea celor două obiective globale ale strategiei, creșterea economică și crearea de locuri de muncă, mai multe și mai bine plătite.

După adoptarea inițiativei la Consiliul European de la Lisabona din anul 2000, direcției politice nou create nu i s-au atribuit și mijloacele specifice de realizare, fapt care a condus la semi-eșecul acesteia.

¹ Agenda 2000 a fost adoptată în 1999, la Consiliul European de la Berlin

După evaluarea din 2005, strategia a fost reformulată și cuplată cu instrumentele financiare necesare pentru punerea ei în aplicare, între care fondurile structurale sunt cele mai substanțiale. Alegerea făcută a ținut seama de două considerente practice. Din punct de vedere financiar, politica de coeziune este o resursă considerabilă, pentru că absoarbe o treime din bugetul Uniunii. Din punct de vedere operațional, modul de programare a fondurilor structurale permite canalizarea strategiilor de dezvoltare la nivel local și regional înspre atingerea obiectivelor Strategiei Lisabona.

Pentru a monitoriza atingerea obiectivelor Strategiei Lisabona și Göteborg², Comisia Europeană a creat o procedură inovatoare de marcare, numită *earmarking*, prin care se urmărește destinația asistenței financiare comunitare alocate sub politica de coeziune în perioada de programare 2007-2013. Nota [1] prin care Comisia Europeană propune introducerea procedurii de marcare menționează faptul că „nu există antiteză între prioritățile identificate de Agenda Lisabona

revizuită, specificate în Orientările integrate pentru creștere și ocupare și operațiunile de sub politica de coeziune”. Obiectivul marcării este ca 60 % din sumele cheltuite pentru intervenții sub obiectivul Convergență și 75 % din cele înregistrate sub obiectivul Competitivitate regională și ocupare, să corespundă categoriilor³ care servesc Agendei Lisabona.

Statele membre trebuie să facă un efort de coordonare suplimentar pentru a realiza coerența între obiectivele politicii de coeziune și cele asumate prin Strategia Lisabona revizuită. Aceasta presupune, pe de o parte, coordonarea instituțiilor responsabile cu elaborarea Programelor naționale de reformă cu cele însărcinate cu pregătirea programelor pentru politica de coeziune (Planul Național de Dezvoltare, Cadrul Național Strategic de Referință și Programele Operaționale), iar mai departe presupune coordonarea activităților în faza de implementare a programelor, mai ales în alegerea proiectelor ce urmează să primească finanțare și apoi în monitorizarea și evaluarea programelor.

² Strategia de dezvoltare durabilă a UE, adoptată în 2002 la Consiliul European de la Göteborg

³ Pe baza documentului numit «Orientările strategice integrate pentru creștere și ocupare», care redefinește Agenda Lisabona, Comisia Europeană a stabilit -a marcat- cinci domenii prioritare de investiții, care să fie urmărite și înregistrate în contul strategiei. Aceste domenii sunt: (I) cercetare&dezvoltare, inovare, societatea informațională (mai puțin investițiile în infrastructura de TI), (II) îmbunătățirea mediului de afaceri prin servicii financiare, servicii de suport logistic, de informare, consultanță, formare profesională, marketing, management, design, internaționalizare, planificare, stimularea spiritului de inovare, (III) utilizarea durabilă a resurselor, co-generare, eficiența energetică, dezvoltarea surselor regenerabile de energie și a tehnologiilor curate care nu afectează mediul, (IV) dezvoltarea capitalului uman, a antreprenoriatului, flexibilitatea forței de muncă, a politicilor de ocupare a forței de muncă, a pieței muncii, (V) dezvoltarea infrastructurii de transport, energie și telecomunicații cu dimensiune europeană, promovarea transportului eficient - pe calea ferată, pe apă etc.

2. PREMIZE ALE RECUPERĂRII DECALAJELOR DE DEZVOLTARE

Reducerea decalajelor între nivelele de dezvoltare economico-socială este un obiectiv de mare importanță pentru toți membrii pieței unice europene, întrucât diferențele mari generează disfuncționalități ale pieței și produc efecte negative asupra celor mai vulnerabili. Pentru a ajuta la buna funcționare a pieței unice, dar și pentru a crea solidaritate între membrii ei, politica de coeziune are ca obiectiv să *stimuleze procesul de recuperare a decalajelor pentru regiunile și statele mai puțin dezvoltate* prin așa-numitul proces de convergență. Asistența structurală comunitară, cu instrumentele financiare asociate politicii de coeziune, joacă un rol central în acest proces.

Există câteva premize care trebuie îndeplinite pentru a obține rezultate maxime din utilizarea fondurilor. Două dintre acestea se referă la calitatea guvernării, respectiv la calitatea administrației și a proceselor de luare a deciziilor, iar a treia acoperă un orizont mai larg și privește capacitatea de inovare atât în sistemul public, cât și în cel privat. Cele trei condiționări sunt tratate mai în detaliu în paragrafele următoare, împreună cu o analiză a stării actuale a administrației în noile state membre.

2.1. Calitatea administrației publice

Ultimul raport al Comisiei Europene privind politica de coeziune [1] din mai 2007, precizează că “un cadru instituțional sănătos în statele membre și în regiuni sunt precondiții pentru succesul politicii de coeziune”. Studii de referință elaborate de experți independenți avertizează la rândul lor că “solul trebuie să fie fertil”, pentru a putea obține eficiență și eficacitate în utilizarea asistenței structurale. O lucrare cu acest titlu [3], realizată în 2006 de un grup de cercetători, analizează premisele care

au influențat eficacitatea fondurilor structurale de la momentul înființării acestora până în 1995.

Pe scurt, studiul arată că nu este important volumul fondurilor alocate, dar este decisiv modul cum statul recipient le folosește. Un portret model al statelor care utilizează cu succes fondurile europene indică faptul că acestea au economii deschise, au politici interne solide și administrații capabile să le implementeze.

În ceea ce privește contribuția furnizorilor de fonduri (*supply side*) la succesul utilizării lor, acesta este condiționat de calitatea administrației publice. Cu cât calitatea este mai ridicată, cu atât se așteaptă să fie mai semnificativ impactul fondurilor structurale asupra bună-stării economice și sociale în statul recipient. Dinspre partea beneficiarilor de fonduri (*demand side*), mărimea beneficiilor publice este condiționată de modul de utilizare al fondurilor. Dacă acestea sunt folosite în proiecte viabile, care produc valoare adăugată mare și au efecte de antrenare semnificative, impactul fondurilor este de asemenea notabil.

Dacă nu sunt întrunite condițiile de o parte și de alta, efectele produse de fondurile structurale pot scădea până la a deveni neglijabile, atât la nivel macroeconomic cât și microeconomic.

Un proces care poate vicia foarte mult rezultatele se numește “*rent-seeking*”⁴ și este o formă de corupție adaptată la specificul asistenței financiare nerambursabile. Termenul definește situațiile în care fondurile nerambursabile sunt folosite la limita între fraudă și imoralitate de către persoane apropiate cercurilor politice și administrative unde se iau deciziile. Mijloacele prin care sunt puse în acțiune practicile de *rent-seeking* sunt legate de schimbarea destinației fondurilor de la adevăratele priorități publice către scopuri

⁴ În anii 1970, economiștii Gunnar Myrdal și Alan Krueger au definit categoria de *rent-seeking*. Aceasta se referă la persoanele care intervin pentru utilizarea resurselor publice în scopuri din care ulterior vor obține avantaje prin împărțirea beneficiilor rezultate din activitățile economice nou create. Krueger arată că formele exterioare de corupție prin care se manifestă *rent-seeking* sunt mita, banii murdari, traficul de influență și de bunuri, piața neagră etc. În loc să simplifice circuitul birocratic, *rent-seeking* îi determină pe funcționarii publici prin acțiuni explicite sau nu, să încetinească și să complice procesele, astfel încât aceștia să câștige timp pentru a aduna cât mai multe avantaje personale materiale. Aceste fapte măresc birocrăția și reduc coeziunea socială, în schimb măresc costurile pentru tranzacțiile care

minore din punct de vedere al interesului public sau majoritar către scopuri private și urmărind obținerea de profituri personale. Dacă sunt dirijate în acest fel, intervențiile cu fondurile structurale își reduc mult efectul, mergând uneori până la anulare.

Starea administrației în noile state membre

Odată ce au devenit membre ale UE, administrațiile statelor necesită mult mai multe capacități decât cele care le-au fost necesare pentru gestionarea procesului de pre-aderare și pentru transpunerea legislației comunitare. Pe lângă sarcinile curente pe care o administrație publică le are într-un stat național, calitatea de stat membru impune statelor sarcini suplimentare: adoptarea pozițiilor naționale pe chestiunile cheie de integrare europeană, îndeplinirea criteriilor de convergență pentru zona euro și absorbția fondurilor europene. Pentru a face față acestor solicitări, administrația trebuie să își întărească considerabil capacitatea instituțională.

După aderare, imboldul pentru reformarea administrațiilor în noile state membre s-a estompat, după ce fusese stimulat de procesul de pregătire pentru aderare. Într-un studiu [4] realizat de World Bank în 2006, se arată că în noile condiții, multe dintre transformările începute au fost fie abandonate, fie încetinite. Administrațiile statelor membre din UE8 nu au păstrat ritmul progreselor în perioada post-aderare, fapt care a făcut să se mențină și o slabă capacitate de management al fondurilor publice. Următorul val de reformă a administrațiilor, prin care trebuiesc implementate sisteme mai avansate de management al resurselor umane, s-a realizat doar parțial și sporadic, mai vizibil doar în câteva țări.

Starea administrației în noile state membre la doi ani după aderare prezintă unele tendințe și trăsături comune. Inovarea în managementul public rămâne un fenomen izolat, funcția de

coordonare generală a administrației se află mult sub nivelele cerute de sistemele avansate și nu ține pasul cu cerințele, a revenit fenomenul de politizare a administrației, noile sisteme de salarizare și stimulare pentru funcționarii publici nu se pun în practică.

În ceea ce privește managementul public, Lituania și Letonia sunt țările care au făcut un progres real în introducerea planificării strategice și a sistemului de management al performanței. Aceste țări au mers chiar mai departe, așa încât se situează la un nivel superior chiar față de media europeană, conform unui clasament realizat în cadrul studiului menționat. Pe de altă parte, Estonia a devenit o țară model între statele cu sisteme de e-guvernare avansate.

Starea funcției de coordonare în administrația publică a statele analizate rămâne la un nivel slab. Fiind determinată pe o scală Metcalfe⁵ cu nouă nivele de coordonare, funcția nu se ridică peste nivelele 3-4, cu excepția Lituaniei care este situată la nivelul 5. Se remarcă faptul că procesele de coordonare specifice afacerilor europene sunt mai bine conduse decât cele de coordonare generală în guvernare. În țările cu o coordonare generală mai bună, precum Lituania, această diferență este chiar mai redusă.

După aderare, coordonarea pe domeniul afacerilor europene a avut și ea de suferit. Schimbarea de abordare dinspre gestionarea procesului de aderare spre specializarea structurilor în domeniul integrării europene, a afectat capacitatea sistemelor existente pe domeniul afacerilor europene. În Polonia, Slovacia și Cehia structurile și sistemele de management existente în domeniul afacerilor europene au intrat în declin, și-au menținut capacitatea în Letonia, și s-au consolidat doar în Lituania și Ungaria.

Managementul funcției publice, gestionat de agențiile funcționarilor publici sau alte instituții similare din noile state membre - a avut și el de suferit, ajungând chiar până la cazul extrem reprezentat de desființarea instituției specifice

⁵ Les Metcalfe, profesor de management public la European Institute for Public Administration, a realizat în anii 1980 un instrument pentru analiza și evaluarea capacității de coordonare a administrației din Spania și Portugalia, după aderarea lor la Uniunea Europeană. Scala cu nouă nivele de coordonare este construită folosind tehnica de benchmarking, iar baza de referință este starea funcției de coordonare - incluzând coordonarea orizontală și cea verticală - în țările membre ale UE din anul 1994.

din Slovacia. În Polonia și Cehia situația nu este cu mult mai bună, măsurile de abolire a instituțiilor sau legilor specifice fiind în curs de realizare.

După aderarea din 2004, actorii politici din noile state membre și-au redus interesul pentru promovarea principiilor de imparțialitate, profesionalism, continuitate și promovare bazată pe merit în serviciul public, în schimb s-au accentuat tendințele de politizare a administrației publice. Cu excepția Lituaniei, unde au fost impuse măsuri de depolitizare mai puternică prin reducerea pozițiilor numite politic și a Poloniei, unde legea funcției publice limitează puterile politicienilor de numire și retragere din funcție, în celelalte țări din UE8 legile pentru depolitizarea administrației fie nu există, fie nu sunt puse în aplicare.

Până în 2004, toate țările care au aderat la UE făcuseră promisiuni că sistemul de salarizare și de stimulare a funcționarilor publici se va schimba după aderare. Promisiunile urmăreau să rețină funcționarii în administrație, pentru a nu-și părăsi locurile de muncă în favoarea altora mai bine plătite. Sistemele coerente de stimulente, care sunt menite între altele să ajute la o îmbunătățire a administrațiilor din punctul de vedere al calității profesionale a funcționarilor publici, nu s-au modificat după aderare. Excepțiile sunt Letonia și Slovacia, unde s-au făcut câteva modificări în sistemele de salarizare a funcționarilor.

Pentru a încuraja relansarea reformelor administrative în noile state membre, ca și în state membre cu vechime, dar a căror administrație nu funcționează încă la un nivel de performanță corespunzător, la propunerea Comisiei Europene a fost introdusă facilitatea numită “modernizarea serviciilor publice” în programarea fondurilor structurale pentru perioada 2007-2013. Prioritatea introdusă în premieră [5] își propune să stimuleze aplicarea principiilor buneii guvernări și să întărească capacitatea sistemelor administrative din statele membre pentru a face față cerințelor legate de planificarea și implementarea planurilor de dezvoltare economico-socială, precum și de creșterea eficienței administrative și a serviciilor publice la nivel național,

regional și local. Finanțarea intervențiilor se face din Fondul social european.

2.2 Parteneriatul

Parteneriatul este unul dintre principiile de bază în managementul fondurilor structurale. Concentrarea obiectivelor, aditionalitatea, cofinanțarea și parteneriatul reprezintă setul de patru principii fundamentale în implementarea asistenței structurale, care au fost introduse odată cu reforma fondurilor structurale din 1987 și pe care se sprijină întregul sistem de management. Parteneriatul se aplică în domeniile programării, implementării, monitorizării și evaluării asistenței structurale și presupune colaborarea între mai multe instituții diferite, publice și private, bazate pe profit sau non-profit, pentru a atinge un scop comun stabilit.

Întrucât nu există reguli precise la nivel european, practicile reale din statele membre diferă de la stat la stat în funcție de cultura organizațională, procesele de luare a deciziilor și legislația națională. Ca un element de orientare există Convenția [6] de la Aarhus (1998), document care a definit și explicat cele trei componente cheie ale procesului de participare publică: accesul la informare adecvată și în timp util, diseminarea activă a informației către public și consultarea publică.

Cele mai multe state au ales să reglementeze legal participarea publică. Dintr-o analiză [7] asupra aplicării principiului parteneriatului în Cehia, Polonia, Ungaria, Slovacia și Letonia, se constată însă că regulile fie nu sunt obligatorii, fie nu sunt puse în aplicare, ori sunt aplicate incorect de către autoritățile competente. Există de asemenea o confuzie destul de răspândită referitoare la definirea și “importanța” ONG-urilor, în care asociațiile profesionale sunt considerate de regulă mai valoroase decât ONG-urile care au obiective și scopuri publice mai largi, motiv pentru care primele sunt mai frecvent implicate în procesele de consultare.

O analiză a Comisiei Europene [8] pe acest subiect realizată în anul 2005 susține rolul benefic al aplicării principiului parteneriatului în utilizarea fondurilor structurale: “diferitele evaluări intermediare privind impactul

parteneriatului asupra fondurilor structurale au atras atenția asupra efectului pozitiv și a valorii adăugate pe care parteneriatul îl poate avea în implementarea politicii de coeziune, printr-o legitimitate întărită, o mai bună coordonare, prin garantarea transparenței și o mai bună absorbție a fondurilor datorată îmbunătățirii procesului de selecție a proiectelor și diseminării informațiilor către potențialii promotori de proiecte”.

Experiența arată că aplicarea parteneriatelor crește eficacitatea programelor și atrage o mai mare angajare a actorilor implicați în diferitele faze ale ciclului de viață al programelor, precum și asumarea proprietății asupra rezultatelor finale ale proiectelor. Dacă procesul de participare publică nu este real, ci mimat și formal, nivelul de așteptări al partenerilor scade, ceea ce poate avea consecințe negative asupra gradului de implicare și privind asumarea rezultatelor produse de proiecte.

Nu în ultimul rând, parteneriatul contribuie la crearea unor bune-practici în administrație. Fiind în același timp și un principiu al bune-guvernării, incorporarea practicilor în procedurile curente ale guvernării contribuie la instaurarea bune-guvernării, într-un timp mai scurt sau mai îndelungat.

2.3. Capacitatea de inovare

Inovarea este o politică orizontală care se desfășoară pe mai multe direcții de acțiune, între care cercetarea și dezvoltarea tehnologică, dezvoltarea economică, promovarea antreprenoriatului, crearea de întreprinderi care să producă sau să utilizeze noile tehnologii, colaborarea economică în rețele specializate sau clustere, realizarea de parteneriate public-privat, crearea de noi servicii financiare. Performanțele în domeniul inovării sunt rezultatul unui proces de interacțiune continuă între industrie, știință și tehnologie, care implică investitori, antreprenori, cercetători, firme mari și firme mici, autorități publice și consumatori. Rezultatele se referă la producerea de bunuri și servicii noi sau inovative și la un mod diferit de abordare a

afacerilor, cu scopul de a crește productivitatea, de a adăuga valoare și de a crea în cele din urmă bunăstare.

Inovarea și cunoașterea constituie motoarele dezvoltării și creșterii economice, lipsa inovării duce în schimb la stagnare. Aceste paradigme sunt bine cunoscute la nivel european, dar performanțele în domeniu sunt sub așteptări, au fost concluziile raportului [9] privind implementarea Agendei Lisabona, prezentat de Președinția luxemburgheză la Consiliul European din martie 2005. Indicatorii care definesc capacitatea de inovare în Uniunea Europeană sunt în medie mai mici decât cei ai Statelor Unite ale Americii. Competențele specifice se concentrează în cea mai mare parte la cei doi lideri mondiali Suedia și Finlanda, ceea ce nu face cu nimic mai bună situația de ansamblu a statelor europene. Un număr de numai 28 de regiuni europene cumulează peste jumătate din cheltuielile care se fac în domeniul cercetării și dezvoltării, iar nici una dintre aceste regiuni nu se află în noile state membre [10].

În ultimii zece ani, Comisia Europeană a promovat și a susținut financiar un cadru comunitar de dezvoltare a inovării pe plan regional. Prin aceste inițiative s-au creat centre regionale de cercetare, facilități de testare a produselor cercetării (*test-beds*) și s-au înființat rețele de inovare, însă rezultatele nu au fost pe măsura așteptărilor.

Pilonii implementării Agendei Lisabona sunt inovarea și societatea informațională. Noua politică de coeziune economică și socială, care încorporează obiectivele strategice ale Agendei Lisabona, a stabilit o prioritate din promovarea sistemelor de inovare la nivel regional, în perioada 2007-2013. Numai pentru investițiile în tehnologiile informației și comunicațiilor se așteaptă o alocare din fondurile comunitare de circa 30 de miliarde de euro, ceea ce reprezintă circa 10 % din întreaga asistență structurală [11].

În plus, un nou program comunitar numit “Competitiveness and Innovation Programme 2007-2013”, va completa intervențiile structurale cu activități orientate spre cercetare pe domeniile antreprenoriat, tehnologiile informației și comunicării și energia inteligentă.

3. FONDURILE STRUCTURALE ÎN VECHILE STATE MEMBRE

Într-o analiză foarte recentă privind impactul politicii de coeziune [12] care acoperă perioada 2000-2020, se recunoaște că în lumea științifică nu există încă un consens în ceea ce privește efectele pe care le produc fondurile structurale în țările și regiunile recipient. Modele economice care simulează impactul politicii de coeziune nu sunt perfecte și nu pot surprinde toată varietatea de cauze și condiții inițiale pe care intervin fondurile structurale. Ca urmare, rezultatele finale pot să fie diferite față de previziuni atât la nivel macroeconomic, cât și microeconomic. Dacă ne gândim numai la cele patru țări ale coeziunii Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda, state care au beneficiat de tratamente similare aplicate în ultimile două perioade de programare, trebuie să admitem că validarea așteptărilor nu depinde de fondurile structurale în sine, ci de procesele pe care acestea le declanșează sau nu.

Pe de altă parte, conceptul de impact este complex și trebuie să fie “despachetat” pe componente pentru a putea fi deplin înțeles. Răspunsul la intervențiile structurale se poate evidenția simplificat pe două etape distincte. În faza de implementare a fondurilor, efectele se înregistrează mai ales dinspre partea beneficiarilor de fonduri (*demand side*) și se măsoară în principal prin rata de absorbție a fondurilor. După încheierea fazei de implementare, efectele se referă la influența asupra furnizorilor de fonduri (*supply side*) și se măsoară prin noii indicatori macroeconomici și prin schimbările induse de intervențiile structurale realizate, care continuă să își producă efectele după încheierea fazei de implementare a asistenței. Aceste schimbări au o latură cantitativă și una calitativă. Impactul cantitativ poate fi estimat cu modelele economice, cel calitativ depinde de prea multe variabile care apar pe durata implementării și de aceea este dificil de apreciat.

3.1. Valoarea adăugată a asistenței structurale

Dezbaterea asupra valorii adăugate este

importantă la nivelul Uniunii Europene, pentru că ajută la identificarea cât mai completă a tuturor efectelor asistenței structurale, în vederea maximizării contribuțiilor pozitive ale acestora în perioadele de programare viitoare și a diminuării influențelor negative. Cel mai recent raport al CE privind coeziunea economică și socială [1] rezumă astfel principalele dimensiuni ale valorii adăugate, analizate pe perioada 2000 - 2006: (I) din punct de vedere economic, politica de coeziune grăbește atingerea convergenței economice pentru state și regiuni rămase în urmă, susține creșterea economică și crearea de locuri de muncă în celelalte state și regiuni și antrenează capitalul public și privat pentru susținerea investițiilor productive; (II) din punct de vedere al efectelor non-economice directe, politica de coeziune sprijină capacitatea de inovare a statelor membre și a regiunilor, întărește abordarea integrată a dezvoltării, îmbunătățește calitatea investițiilor publice și promovează parteneriatul, ca element cheie al buneigovernării.

O lucrare elaborată în cadrul European Policy Research Centre [13] în 2003 analizează efectele așteptate ale politicii de coeziune la nivelul statelor membre și al regiunilor asistate.

Deși nu există un consens deplin, este mai degrabă acceptat faptul că programele structurale trecute au produs efecte economice nete, tangibile, asupra țărilor coeziunii Irlanda, Spania, Grecia și Portugalia și asupra altor regiuni mari asistate prin Obiectivul 1 al fondurilor structurale (actualul Obiectiv de Convergență) și au oferit premise pentru dezvoltarea durabilă. În afara acestor regiuni, efectul economic net este mai greu de cuantificat, totuși asistența structurală a influențat calitatea dezvoltării economice și a avut un efect indirect de stimulare (*spillover effect*) a altor activități economice, contribuind prin aceasta la regenerarea economică. S-a demonstrat că efectul de antrenare (*leverage effect*) este mai mare în regiunile care au primit asistență sub obiectivul 2 decât sub obiectivul 1. Astfel, la un euro investit din fondurile

structurale în regiunile asistate prin Obiectivul 2, efectul de antrenare a condus la cheltuirea suplimentară a altor 2.0 euro, față de 0.9 euro în regiunile asistate sub Obiectivul 1.

Din punct de vedere non-economic, efectele generate de aplicarea politicii de coeziune includ conștientizarea mai bună a cetățenilor asupra politicilor europene, influența asupra modului de elaborare și implementare a politicilor publice la nivel național, influența asupra calității guvernării și dezvoltarea obișnuințelor de învățare continuă.

Acordarea asistenței structurale la nivel local și regional a făcut posibilă conștientizarea cetățenilor asupra politicilor europene și prin aceasta a dus la creșterea suportului acordat de aceștia pentru integrarea europeană. Pe de altă parte, a permis actorilor locali și regionali participarea la treburile europene, ceea ce în timp a condus la deschiderea lor europeană și internațională.

În ceea ce privește influența modului de planificare a fondurilor structurale - *programming approach* - asupra modului de elaborare a politicilor publice în țările asistate, efectul pozitiv asupra statelor membre care le-au aplicat cu consecvență este remarcabil, exemplele cele mai notabile fiind Irlanda și Spania. Datorită capacității sale ridicate de a asigura coerența dezvoltării pe termen lung, acest mod de planificare strategică a fost preluat de unele state europene și în elaborarea politicilor interne naționale. Programarea strategică multi-anuală aduce calitate politicilor publice prin integrarea sectorială și teritorială, prin stabilitatea pe termen mediu și lung, prin participarea publică, precum și prin responsabilizarea creată de introducerea funcțiilor de monitorizare și evaluare.

Alte state membre nu au fost “contaminate” de acest model, continuând să aibă două abordări, una pentru politicile “europene”, alta pentru cele interne. Totuși, din multitudinea de concepte inovative pe care le-a introdus implementarea politicii de coeziune, statele mai conservatoare au preluat cel puțin pe cel de dezvoltare regională și integrarea dimensiunilor ei orizontale și sectoriale.

Participarea publică este un principiu fundamental pentru buna-guvernare. Prin aplicarea sa în administrarea fondurilor structurale, se influențează automat și calitatea guvernării. Efectele care se observă în timp sunt creșterea implicării actorilor relevanți la toate nivelurile local, regional, central, sectorial etc , îmbunătățirea calității în cooperarea dintre aceștia, dezvoltarea unei viziuni mai largi și comune pentru toți factorii implicați și în cele din urmă îmbunătățirea coerenței și coordonării actului de guvernare pe toate nivelele sale. Deși statele membre prezintă diferențe destul de mari în înțelegerea și acceptarea participării publice, aplicarea principiului poate fi considerată o practică câștigată atât pentru vechile state membre, cât și pentru cele noi, aflate în cursul procesului de reformă administrativă.

Crearea obișnuințelor pentru învățarea continuă este o valoare deosebită creată de ciclul de programare al fondurilor structurale, îndeosebi prin componentele sale de monitorizare și evaluare. Preocuparea insistentă a Comisiei Europene pentru a valorifica cât mai mult rezultatele evaluării în fiecare ciclu de programare a fondurilor structurale, s-a materializat prin realizarea unui număr important de ghiduri și manuale, metode de analiză⁶, arhive cu proiecte de succes și alte măsuri menite să dea o bază comună stilurilor de evaluare și monitorizare pe care statele membre le-au experimentat de-a lungul timpului. Procedurile de monitorizare și evaluare au fost uniformizate, sistematizate și simplificate, iar rezultatele rapoartelor de evaluare și a celor de audit au fost mediatizate mai mult. Aceste măsuri au facilitat schimburile de experiență și învățarea din experiențele trecute pentru toți actorii implicați. După mai multe cicluri de programare parcurse, învățarea din bunele practici, ca și din relele practici, a devenit o obișnuință în planificarea noilor intervenții și în conceperea viitoarelor proiecte finanțate din fondurile structurale.

La nivel micro, valoarea adăugată se regăsește în promovarea inovării în domeniul economico-social, în dezvoltarea abilităților pentru asumarea riscului și în stimularea cooperării economice și teritoriale, la nivel

⁶ Vezi www.evaled.eu.int

local, regional și inter-regional.

În ce privește valorile negative, birocrația crescută introdusă de managementul fondurilor structurale este incriminată cel mai frecvent. În general, Comisia Europeană nu impune regulile despre *cum* să fie administrate fondurile în detaliu, dar spune *ce* principii trebuie respectate și ce informații trebuie să primească despre alocarea și cheltuirea acestor fonduri. În stabilirea structurilor și a mecanismelor necesare pentru a satisface aceste cerințe, unele state au avut o abordare creativă și au reușit să evite birocrațizarea excesivă, altele s-au lăsat conduse de mulțimea de informații pe care Comisia Europeană le pretinde și au creat nenumărate structuri ca să poată răspunde acestor cereri, structuri care în final au fost blamate ca fiind produsul inevitabil al utilizării fondurilor structurale.

3.2. Studii de caz

Diversitatea de structuri și abordări pentru managementul fondurilor structurale existente în statele membre arată că acestea și-au stabilit instituțiile și instrumentele de lucru necesare potrivit cu cultura organizațională proprie.

După 1987, când s-a introdus programarea fondurilor structurale, statele membre cu sisteme de guvernare avansate Marea Britanie, Țările Scandinave, Olanda au avut un atu important, acela că erau deja obișnuite cu acest mod de planificare. Această procedură inovativă dezvoltată peste ocean, ajută la început autoritățile locale să-și definească prioritățile de dezvoltare, pe o bază strategică. Extinderea modelului de planificare strategică la utilizarea fondurilor structurale s-a făcut cu unele dificultăți, generate mai ales de suprapunerile și necoordonările dintre programele de dezvoltare regională și alte politici și programe locale precum Planurile locale de acțiune pentru mediu, Agenda Locală 21, Strategiile de dezvoltare rurală, etc.

Pentru celelalte state membre, aplicarea principiilor avansate de bună-guvernare și a noii abordări în planificare au necesitat un timp mai îndelungat, în care au contat - pe lângă aspectele de cultură organizațională specifice fiecărei țări - calitatea administrației și

deschiderea către europenizare.

Construcția instituțională a reprezentat în unele țări o încercare majoră. În altele, adaptările s-au făcut din mers și nu au creat dificultăți. Perioada pregătitoare pentru programarea 2000-2006 este probabil intervalul în care s-au creat cele mai multe instituții specializate, din 1987 încoace. În Marea Britanie [14], de exemplu, s-au creat instituții de implementare specializate, ca de exemplu Learning and Skills Councils (Consiliile pentru educație și formare) și Small Business Service (Serviciul pentru întreprinderi mici).

Unul dintre exemplele interesante în acest sens este *Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)* Departamentul pentru politici de dezvoltare și coeziune din Italia, instituție creată în 1997 pentru a administra asistența structurală și care are meritul de a fi devenit un agent al schimbării în Italia. Experiența italiană, prezentată mai jos, este semnificativă și pentru modul cum politica europeană de coeziune a dinamizat reformularea politicilor interne de dezvoltare.

Calitatea administrației publice este deopotrivă premiză, dar și valoare adăugată a asistenței structurale. Faptul că este o premiză este bine exemplificat de cazul Irlandei, care a oferit cel mai de succes model de implementare a fondurilor structurale.

Spania, care nu s-a bucurat de premiza inițială a calității administrației, este în schimb un exemplu bun privind valoarea adăugată. Studiul de caz referitor la Spania încearcă o analiză a efectelor fondurilor structurale, atât în componentele sale economice, cât și non-economice.

1. DPS, agentul schimbării în administrația italiană

Slaba performanță a Italiei în utilizarea fondurilor structurale până la programarea 2000-2006 este un fapt cunoscut. În prima perioadă de programare (1988-1993), s-au cheltuit numai 72 % din fondurile comunitare alocate. În a doua perioadă de programare (1994- 1999), fondurile care fuseseră alocate programelor operaționale regionale, care însumau jumătate din totalul fondurilor, au

trebuie să fie redirecționate către programele naționale, regiunile dovedindu-se incapabile să utilizeze aceste resurse. Aceste date arătau că actorii locali desemnați pentru a implementa fondurile destinate dezvoltării regionale nu au făcut față cerințelor impuse de procesul de implementare.

Situația a luat o turnură pozitivă numai după înființarea, în 1997, a DPS - *Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione* (Departamentul pentru politica de dezvoltare și

coeziune) pe lângă Trezoreria Italiei, condus de un fost economist de la Banca Italiei.

Doi specialiști în politica regională au studiat [15] fenomenul DPS și modul cum această instituție a schimbat destinația asistenței structurale comunitare începând cu perioada de programare 2000-2006. DPS a folosit politicile europene pentru a promova reforma politicilor publice interne și a realizat programarea pentru perioada 2000-2006, ocazie cu care a reformulat strategia de dezvoltare a sudului Italiei.

Starea de subdezvoltare a Sudului este o problemă veche a Italiei. Această parte a țării, numită Mezzogiorno, se întinde la sud de Roma și cuprinde 8 regiuni, locuite de o treime din populația țării. La mijlocul anilor 1950, guvernul italian a încercat să industrializeze forțat Sudul rural și sărac, prin crearea unor poli de dezvoltare. Pentru aceasta, a înființat *Cassa per il Mezzogiorno* (Fondul Sudului) o agenție centrală, independentă, plasată în afara administrației obișnuite, menită să ofere resursele financiare pentru lucrările de infrastructură, investițiile publice și stimulentele pentru investiții private în Mezzogiorno. Investițiile firmelor de stat sau a celor controlate indirect de stat cunoscute sub numele de holdinguri au fost prioritar dirijate de către stat către Mezzogiorno. Pentru a se asigura nivelul cerut de sindicate, salariile muncitorilor care lucrau în zonă au început, spre sfârșitul anilor 1960, să fie subvenționate de stat prin acordarea unor sume deductibile de la taxele pentru asigurări sociale.

La început, "modelul italian" de intervenție a statului în economie a avut succes, iar cele două holdinguri de stat, ENI și IRI, prezente în zonă, deveniseră modele invidiate de întreprinderi publice. Lira italiană a devenit stabilă, diferențele de venit între nord și sud s-au redus, condițiile de viață s-au îmbunătățit.

Aceste rezultate au durat numai până la criza energetică din anii 1970, care a afectat în special industria mare consumatoare de energie din Sud. Holdingurile nu au fost capabile să se adapteze noilor condiții și au intrat într-o criză financiară pe termen lung.

Zonele industriale, aflate la tot pasul în Sud, au început să dispară una câte una în numai câțiva ani. Industrializarea forțată a Sudului crease așa-numitele "catedrale în deșert", mari proiecte industriale care se sprijineau pe stat și care nu au reușit să genereze în jurul lor o creștere economică locală și nici dezvoltare durabilă.

Decizia guvernului de a-și asuma declinul economic al Sudului, care a durat peste 10 ani, până în anii 1980, nu a condus decât la apariția unui clientelism politic și economic în regiuni, fără însă a putea redresa situația.

Comisia Europeană a fost cea care a insistat pentru privatizarea holdingurilor, obligând statul italian să accepte în final că violează legile concurenței subvenționând pierderile acestor companii prin preluarea lor la datoria publică. Sub același motiv al violării legilor concurenței, subvenționarea salariilor a trebuit să fie la rândul ei eliminată.

Investițiile în Mezzogiorno au scăzut drastic în anii 1990. În 1993, șomajul în Sud era de 17,1 % și a ajuns la 21,9 % în 1997, față de 6,5 % în Nordul Italiei.

Provocarea pentru asistența structurală acordată Italiei a reprezentat-o depășirea stării de subdezvoltare a sudului Italiei. După eșecul politicilor centralist-intervenționiste de creare a unor “poli de creștere”, reforma politicilor de dezvoltare a Sudului a ținut trei direcții pe care anterior se făcuseră greșeli majore: politicile economice, relațiile instituționale și practicile administrative.

În ce privește noile politici economice și de dezvoltare, s-a recunoscut faptul că abordarea dirijistă de sus în jos, de tipul intervențiilor speciale ale statului în Sud nu au încurajat responsabilizarea actorilor regionali și locali și au suprimat potențialul endogen al regiunilor. Practic, subdezvoltarea în această zonă are drept cauze inexistența IMM-urilor locale, a investițiilor private, a rețelelor industriale, a întreprinderilor orientate spre export și a infrastructurii locale și regionale.

Din punct de vedere al relațiilor instituționale, au trebuit introduse forme de coordonare și control între autoritățile naționale și cele regionale și locale și a trebuit să se țină seama de relațiile istoric conflictuale între autoritățile regionale și cele locale în atribuirea responsabilităților. Fondul Sudului, ca agenție independentă, ar fi trebuit să garanteze un înalt grad de profesionalism, dar a sfârșit prin a intra sub control politic. *Nucleo de valutazione degli investimenti pubblici* (Unitatea de monitorizare a investițiilor publice), creată în anul 1980 pentru a evalua și selecta propunerile de proiecte ale administrațiilor regionale și ale întreprinderilor, a fost o altă instituție care și-a ratat misiunea pentru care a fost creată.

Instituția care a preluat conducerea și a devenit un agent al schimbării în administrația italiană este DPS, care a direcționat procesele administrative spre o cultură organizațională nouă, bazată pe performanță. Instituția a fost creată ca urmare a unui proces de reformă administrativă inițiat în 1997 și este cea care a preluat pregătirea și programarea celor 22 de miliarde de euro din fondurile structurale alocate pentru perioada de programare 2000-2006.

Strategia de dezvoltare a Sudului realizată de DPS a pornit de la constatarea că resursele naturale locale nu au fost valorificate și că nu s-au exploatat oportunitățile de dezvoltare și

creștere pe care le reprezintă IMM-urile locale. Poliile de creștere trebuie identificate la nivel local și lăsați să fie dezvoltați de către actorii locali și nu impuși din exterior. Prin aceste orientări, guvernele locale și regionale sunt responsabilizate și implicate direct în deciziile care trebuie luate în parteneriat cu ceilalți actori locali relevanți.

O importanță specială a fost acordată proiectelor locale cunoscute sub numele de Territorial Pacts (Pacturi Teritoriale). Pactul Teritorial este o procedură inovativă, dezvoltată de italieni după înființarea DSP, dar bazată pe alte abordări europene similare (vezi Territorial Employment Pacts promovate de Comisia Europeană într-un program multi-regional în perioada 1994-1999 sau Planurile de Acțiune Locale, finanțate prin LEADER și Fondul European Agricol de Dezvoltare Rurală).

Pacturile Teritoriale își propun să stimuleze dezvoltarea de parteneriate, numite coaliții, pe un anumit teritoriu și promovarea unor proiecte comune între diferiți actori publici și privați: municipalități și provincii, întreprinderi, sindicate, bănci. Fiecărui membru al “coaliției” îi revine o anumită sarcină în cadrul proiectului pe care îl vor realiza în comun. De exemplu, administrația va avea sarcina să dezvolte procedurile necesare și cadrul de reglementare necesar, întreprinderile vor asigura know-how, forța de muncă necesară și alte inputuri specifice, sindicatele vor asigura interfața pentru relațiile de muncă, iar băncile vor facilita obținerea creditelor necesare. Până în 2001 fuseseră încheiate 130 de Pacturi care au implicat 2000 de autorități municipale, acoperind 40 % din teritoriul italian și o treime din populația țării.

DSP a încurajat valorificarea în continuare a acestor coaliții prin elaborarea Territorially Integrated Programmes - TIPs (Programe Integrate Teritoriale) în cadrul Programelor Operaționale Regionale pentru 2000-2006, ca mijloc de mobilizare a forțelor și resurselor locale. Aceste proiecte complexe de dezvoltare sunt produse de către rețelele administrațiilor locale, care formează o zonă economică clar delimitată teritorial. Administrațiile regiunilor asistă realizarea proiectelor și participă la selecția proiectelor pentru finanțare. În prezent, TIPs antrenează 85 % din autoritățile locale.

O vizită de studiu organizată în regiunile Puglia și Basilicata în toamna anului 2006 ne-a oferit posibilitatea de a cunoaște mai îndeaproape abordarea italiană prezentă. Câteva considerente privind bunele practici și

greșeli de abordare observate în urma acestei vizite, sunt prezentate în Anexa 1. Unul dintre proiectele de succes finanțate din fonduri structurale în sudul Italiei este descris în caseta de mai jos.

TIP: Trulli din Alberobello

Trulli sunt locuințe țărănești din calcar, cu vechime de peste 500 ani, construite pe baza unei tradiții în zona mediteraneană veche de 1000 de ani, tradiție care se întâlnește în țări din nordul Africii, sudul Franței și al Spaniei, Grecia și Capadochia (Turcia). În Alberobello din regiunea Puglia (sud-estul Italiei) se găsesc 1400 trulli, acesta fiind singurul loc în care trulli sunt dispuse într-o așezare asemănătoare cu cea de tip urban.

Proiectul a urmărit salvarea de la degradare și restaurarea trulli și a început în 1998, cu includerea localității Alberobello în patrimoniul mondial ca sit UNESCO.

Abordarea proiectului de restaurare reflectă concepția de dezvoltare durabilă, care ține seama de toate aspectele dezvoltării: aspectul economic, social și de mediu.

Realizarea proiectului a presupus parcurgerea unei serii de etape succesive: primul pas a fost promovarea unei reglementări pentru protecția trulli din Alberobello, a urmat rechiziționarea de către Primăria Alberobello a unor trulli de la proprietari pentru a le restaura și a le introduce în circuitul public, familiile individuale au primit asistență financiară pentru restaurarea trulli fie cu destinația de locuințe familiare, fie ca spații de cazare pentru turiști și s-au întocmit planuri pentru repararea căilor de acces și pentru crearea unor servicii publice locale (iluminat, apă, canalizare, acces la internet, TV etc).

Proiectul a realizat până în prezent 1000 de locuri de cazare și a generat o creștere masivă a turismului în zonă, ajungând la circa un milion de vizitatori pe an.

După încheierea primei faze în anul 2000, primăria Alberobello a decis să continue proiectul, prin dezvoltarea unui produs turistic complex situat pe valea Itriei, unde este situată localitatea. Între 2000-2004, un număr de șase municipalități de pe Valea Itriei au elaborat un TIP, care își propune dezvoltarea zonei turistice marcate de cele șase localități, având Alberobello ca poartă de intrare a turismului în zonă. Proiectul în valoare de 60 milioane euro se co-finanțează din POR al regiunii Puglia.

După o primă fază în implementarea fondurilor structurale, care a fost caracterizată prin clasicele proiecte de infrastructură și tradiționalele stimulente pentru investiții, Comisia Europeană a cerut statelor membre abordări mai inovative în alocarea fondurilor. Propunerile italiene s-au reorientat spre facilitarea și asigurarea serviciilor pentru afaceri, reglementarea serviciilor financiare și dezvoltarea parteneriatelor locale. În centrul abordărilor DPS s-au aflat politicile pentru stimularea competitivității teritoriale, care au marcat diferența între intervențiile sectoriale și politica de subvenții care au caracterizat abordările anterioare și acțiunile concentrate pe zone și teritorii din politicile actuale. Pentru a impune acest nou curent, DSP a rezistat presiunii puternice exercitate de Confederația Italiană a Industriașilor, care doreau să

continue politica stimulentei și a subvențiilor directe.

Abordarea bazată pe dezvoltarea potențialului endogen este opusul celei centralist dirijiste și a celei orientate pe simple transferuri, care au condus deciziile politice guvernamentale în trecut.

Sunt doi factori principali care au făcut posibilă reforma politicilor de dezvoltare în Italia. Primul se referă la receptivitatea față de inovațiile introduse de politica de coeziune europeană, respectiv introducerea procesului de programare a fondurilor structurale, concentrarea pe dezvoltarea endogenă, introducerea Pactelor Teritoriale, bunele practici privind inițiativele locale.

Al doilea factor este legat de existența DSP,

instituție națională având multe afinități și vederi comune cu cele ale Comisiei Europene și vehicolul care a condus procesul de schimbare.

Cazul Italiei sugerează că impactul politicii europene de coeziune nu trebuie nici subestimat, dar nici supraestimat. Ideile europene sunt suficient de puternice pentru a crea un discurs european pe plan național și local, dar nu pot fi puse în mișcare decât dacă există actorii locali potriviți și un context intern apt pentru schimbare.

2. Irlanda, promotoarea inovării în administrarea fondurilor structurale

La sfârșitul perioadei de programare 2000-2006, Irlanda va înceta să mai fie un recipient major de fonduri structurale, după 20 de ani de dependență față de asistența comunitară. În această perioadă, PIB per capita a crescut de la una dintre cele mai scăzute rate în UE, până la al doilea ca mărime după cel al Luxembourg-ului, ajungând ca în prezent să claseze Irlanda pe locul cinci în lume din punct de vedere al venitului pe cap de locuitor. Prosperitatea economică și bunăstarea cetățenilor sunt vizibile, printre semnele acestea se numără cererea crescută de forță de muncă, afluxul de lucrători imigranți, nivelul ridicat al construcției de locuințe, consumul ridicat de bunuri și servicii, numărul mare de lucrări publice, centrele urbane vibrante, curate și dens populate.

Unul dintre succesele cu care se mai poate lăuda îl reprezintă și încheierea procesului de pace din Irlanda de Nord, rezultat notabil care poate fi pus și în seama contribuției fondurilor structurale la întărirea cooperării transfrontaliere și regionale prin programul PEACE.

O analiză [16] despre experiența irlandeză prezintă factorii cheie care explică ratele mari de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune și efectul de antrenare foarte ridicat rezultat din utilizarea acestei asistențe.

Parafrazând un studiu citat anterior, solul a fost fertil pentru fondurile structurale în Irlanda. Asistența structurală a fost preluată de o administrație capabilă, calificată, antrenată în exercițiul planificării și obișnuită cu rigorile utilizării banilor publici în realizarea de

investiții publice. Pe de altă parte, managementul și implementarea fondurilor au fost realizate într-o manieră cât se poate de inovativă.

Fondurile structurale nu au venit să umple un gol, ci au fost dirijate pentru a susține diferitele planuri deja existente de investiții publice. Programarea fondurilor structurale, care a impus elaborarea PND și a celorlalte programe operaționale, a avut meritul să unească toate planurile sub o logică comună și să instituie un sistem de stabilire a priorităților pentru investiții, care erau deficitare.

Capacitatea instituțională a beneficiarilor de fonduri structurale era destul de bine dezvoltată, prin comparație cu celelalte țări beneficiare ale fondurilor structurale și de coeziune la acea dată (Spania, Portugalia și Grecia). Instituțiile irlandeze însărcinate să asigure implementarea programelor, în majoritate agenții guvernamentale sau organizații publice, având rețele de birouri și puncte de acces pe tot cuprinsul țării și lucrând în majoritate cu personal stabil, aveau o experiență practică în gestionarea de programe, acordarea de granturi și furnizarea de asistență. Expansiunea resurselor financiare, creată de fondurile structurale și de coeziune, a crescut mult numărul programelor care trebuiau implementate. Efortul suplimentar a fost preluat prin angajarea mai multor persoane și prin subcontractare. Personalul cu experiență a rămas însă să poarte responsabilitatea evaluării și selecției proiectelor ce urmau să fie finanțate.

Sistemul stabilit pentru managementul și implementarea fondurilor a anticipat abordarea care ulterior a fost introdusă și la nivel comunitar. Au fost constituite departamente speciale, jucând rolul actualelor Autorități de Management, câte unul pentru fiecare program operațional. Sistemul a urmărit două criterii majore, coerența și economicitatea. Departamentul finanțelor, o autoritate puternică și respectată în sistemul administrativ irlandez, a preluat rolul de coordonator general pentru fondurile structurale și pe cel de autoritate de plăți. Autoritatea de plăți a fost asimilată în sistemul de audit intern existent, pentru a scurta circuitul documentelor de plată.

Esențial în economia sistemului creat în Irlanda a fost faptul că nu a existat niciodată o

administrație paralelă care să se ocupe numai de fondurile structurale și de coeziune. Funcțiile respective au fost preluate cât mai mult posibil de către structurile existente și numai acolo unde responsabilitățile cereau o autorizare specială, au fost create departamentele speciale în ministere.

Plățile către beneficiarii publici și privați s-au făcut într-un mod foarte asemănător cu cel în care s-ar fi făcut dacă ar fi fost utilizate numai fonduri naționale, în schimb, funcțiile de raportare, monitorizare și evaluare din structurile existente au fost întărite. Controlul financiar a fost realizat în același mod în care este asigurat pentru orice cheltuială publică. Sistemul instituțional și de lucru s-a dovedit coerent și economic, însă premiza lui a fost existența la momentul zero a unei administrații stabile, pregătite profesional și independente politic.

Sistemul irlandez este opusul soluțiilor aplicate în Grecia și în Portugalia, iar mai recent, în toate noile state membre, unde structurile necesare pentru managementul și implementarea asistenței structurale formează practic mini-administrații paralele, cu reguli și proceduri diferite de cele naționale. Întrucât cele două sisteme coexistă și au doar puncte de tangență, în vechile țări ale coeziunii Grecia și Portugalia au apărut frecvent incompatibilități, necorelări și întârzieri, cel mai notabil în managementul financiar. Sistemul paralel este și mai costisitor, datorită numărului destul de important de funcționari publici angajați în plus.

Delegarea accentuată a sarcinilor de implementare de către Autoritățile de management și Autoritatea de plată către organismele de implementare este o altă caracteristică a sistemului irlandez. Autoritatea de management, care se află la nivelul de sus al lanțului de implementare, poate avea un personal minim. De exemplu, în organigrama Ministerului irlandez al transporturilor, care gestionează un program operațional de infrastructură economică în valoare de două miliarde de euro, personalul care lucrează în departamentul special ca Autoritate de management numără doar câteva persoane. În schimb, la celălalt capăt al lanțului de implementare, unde se află beneficiarii

fondurilor, sunt delegate cele mai multe dintre sarcini. Un alt exemplu de schemă tipic irlandeză de delegare a reponsabilităților este în programul operațional de dezvoltare a resurselor umane. Agenția de ocupare a forței de muncă și formare profesională, care desfășoară activități finanțate prin FSE, numără câteva sute de angajați, dintre care mulți sunt traineri care susțin chiar ei cursurile de formare programate, utilizând infrastructura creată prin peste 20 de centre de formare din țară. Operații de mare amploare, ca cel ilustrat în acest caz, sunt caracteristice pentru tipurile de intervenții abordate de administrația irlandeză.

Departamentul de finanțe, coordonatorul asistenței structurale în Irlanda, și-a propus să utilizeze la nivelul maxim posibil fondurile europene și să diminueze corespunzător presiunea asupra finanțării naționale. Pentru aceasta, a fost adoptat un principiu, potrivit căruia nici o cheltuială publică eligibilă pentru fondurile structurale și de coeziune nu putea să fie finanțată exclusiv din surse naționale. Departamentele guvernamentale care desfășurau proiecte de investiții posibil de a fi finanțate din fondurile europene au fost obligate să ia în considerare componenta de co-finanțare. Regula a fost relativ ușor de impus, pentru că în caz contrar, Departamentul de finanțe avea dreptul să blocheze realizarea programelor în cauză. Principiul a funcționat până în 2002, când finanțele publice irlandeze au devenit suficient de puternice pentru a putea prelua singure o parte din povara financiară pentru unele investiții publice. Aplicarea principiului a fost facilitată, pe de o parte, de încorporarea sistemului de implementare a fondurilor structurale în sistemul național de gestiune al fondurilor publice așa cum am arătat mai devreme, iar pe de altă parte, de o altă decizie cu mare impact privind managementul financiar. Toate proiectele irlandeze au fost finanțate, în primă instanță, direct sau indirect din sursele naționale, urmând ca ulterior, pe măsura certificării cheltuielilor eligibile pentru sistemul fondurilor structurale, sumele convenite să fie recuperate de la Comisia Europeană. Mecanismul de finanțare din fonduri europene al proiectelor a fost simplu. Proiectele au fost finanțate dintr-un singură sursă națională, documentele de plată au fost transmise departamentelor speciale din ministerele

respectiv, iar după certificare și în funcție de aceasta, fondurile eligibile pentru asistența structurală au fost recuperate de la Comisia Europeană. Cheltuielile care nu au fost declarate eligibile pentru fondurile europene, au rămas să fie suportate până la sfârșit din sursele naționale de finanțare.

Oficialitățile irlandeze au considerat că merită să fie asumat riscul pe care îl reprezintă necertificarea și deci nerambursarea de la Bruxelles a unora dintre cheltuieli, pentru că beneficiul adus de mecanismul finanțării continue și stabile va fi mult mai mare. Grație acestei decizii, administrația irlandeză a reușit să realizeze implementarea programelor fără întârzieri sau blocaje, cu rate foarte înalte de absorbție a fondurilor europene.

Guvernul irlandez a înțeles și a tratat fondurile structurale și de coeziune ca o sursă de investiții, mai degrabă decât o sursă de finanțare a unui număr de proiecte și programe. Investițiile mari de tipul construcțiilor de drumuri naționale, stațiilor de tratare a apei, programelor de formare profesională certificate, sau al altor investiții sau alte proiecte publice cu o natură repetitivă, au fost incluse de la început ca scheme de finanțare pre-definite în programele operaționale respective. Prin aceasta s-au scurtat sau eliminat unele etape legate de organizarea apelurilor la propuneri de proiecte, iar executarea proiectelor nu a mai făcut obiectul unor apeluri la propuneri, iar proiectele au intrat direct în execuție după verificarea calității acestora în raport cu un set de criterii prestabilite. În plus, faptul că activitățile legate de certificarea cheltuielilor efectuate în proiecte și raportările de proiect au fost încredințate departamentelor speciale din ministerele sectoriale respective și autorității de plată, au simplificat la maximum structurile de implementare, au clarificat responsabilitățile și au eficientizat în plus timpii de execuție ai proiectelor.

Autoritățile publice locale irlandeze au deținut în mare măsură competențele interne pentru întocmirea și managementul proiectelor clasice de infrastructură - stații de tratare a apei, drumuri naționale, protecția mediului. Ele au mai posedat și expertiza necesară pentru organizarea licitațiilor publice, astfel că acolo

unde au existat competențele necesare, o parte din lucrări au fost executate în regie proprie.

Succesul Irlandei în recuperarea decalajelor economice i-a adus supranumele de "tigrul celtic", parafrază la dezvoltarea fulminantă a unui alt tigru de a cărei evoluție amintește, anume Coreea de Sud. Dezvoltarea rapidă a fost rezultatul unui număr de factori interni, europeni și internaționali, între care impetusul și efectul de antrenare generate de asistența structurală europeană au fost importante, dar nu neapărat decisive. S-au scris și continuă să se realizeze nenumărate studii și analize ale fenomenului irlandez, pentru a se identifica, cât mai obiectiv posibil, toți factorii de succes și influența lor asupra rezultatului final.

Performanța administrației irlandeze și capacitatea ei de inovare în managementul fondurilor structurale au fost determinanți cheie ai progresului realizat prin utilizarea fondurilor europene. Deciziile politice strategice privind direcțiile de dezvoltare și prioritățile de investiții au contribuit și ele la acest succes. Câteva astfel de hotărâri au devenit celebre. Cea mai cunoscută dintre ele este investiția în educație și formarea profesională.

O altă decizie cu un impact similar, dar mai puțin popularizată, a reprezentat-o investiția în proiectele de telecomunicații. Un sistem avansat de telecomunicații creează premisele dezvoltării pe termen lung și facilitează creșterea economică. În anii 1980, schimbarea sistemului de telefonie electro-magnetică existent, cu cel mai modern sistem de telefonie digitală la acea dată în lume, s-a dovedit crucială pentru relansarea economică a țării. De această infrastructură de calitate au beneficiat atât mediul de afaceri, cât și cetățenii [17]. Existența unei infrastructuri de avangardă a atras multe companii străine, care și-au stabilit operațiile în Irlanda. Datorită simplificării comunicațiilor, locațiile companiilor au putut să fie stabilite și în afara orașelor mari, fapt care a stimulat dezvoltarea echilibrată a zonelor și ocuparea forței de muncă locale.

Investițiile masive în dezvoltarea celor două domenii strategice, telecomunicații și educație, au contribuit la creșterea economică de aproximativ 10 % pe an în a doua parte a anilor 1990 și la transformarea Irlandei în una dintre

cele mai bogate țări ale lumii, dintr-una din cele mai sărace țări ale Europei

Exemplele de succes în folosirea fondurilor structurale în cazul Irlandei sunt în special cele privind investițiile în tehnologii avansate, în cercetare și facilități de testare pentru tehnologiile viitorului, care au creat un imens avantaj competitiv pe termen lung în ceea ce privește atragerea investițiilor. Printr-unul din aceste proiecte, de exemplu, a fost creat Celtic Eureka Panlab, care a devenit un centru european de testare a tehnologiilor avansate în telecomunicații, mediu de cercetare pan-european la nivel doctoral și pentru schimburi universitare.

Irlanda este prima țară europeană care a experimentat trecerea de la o masivă asistență structurală europeană la finanțarea națională a politicilor de dezvoltare. După reducerea asistenței structurale masive începând cu programarea 2007-2013, bunele practici dobândite privind elaborarea politicilor publice, planificarea priorităților de dezvoltare și programarea multi-anuală, vor continua să se aplice în realizarea politicilor naționale.

3. Spania, beneficiar de succes al fondurilor structurale

Alături de Portugalia, Grecia și Irlanda, Spania este una dintre cei patru mari beneficiari de fonduri structurale și de coeziune sub Obiectivul 1. Cu o creștere a PIB-ului mediu pe cap de locuitor de la 91 % în 1995 la 102 % în 2005, Spania se numără astăzi printre statele prospere ale UE, după 20 de ani de intervenții cu fonduri comunitare masive.

O lucrare de referință [18] privind impactul asistenței structurale asupra dezvoltării economico-sociale a Spaniei afirmă că politicile structurale și-au atins obiectivele pe care spaniolii și le-au propus. Asistența structurală a contribuit semnificativ la dezvoltare și creștere în cele mai sărace zece regiuni ale Spaniei și la reducerea disparităților regionale.

În perioada de programare 1994-1999, fondurile au condus la creșterea suplimentară a indicatorilor economici - venitul, ocuparea

forței de muncă, volumul investițiilor private - pentru cele zece regiuni asistate sub Obiectivul 1, reprezentând o creștere anuală de 1 procent, datorată fondurilor europene. Aceasta a condus la o creștere suplimentară pe toată perioada de programare cu 6 procente mai mare decât cea înregistrată în restul Spaniei. Ocuparea forței de muncă a crescut anual cu câte 27.000 de noi locuri de muncă, totalizând 300.000 de noi locuri de muncă pe aceeași perioadă. În final, diferențele între venitul pe cap de locuitor în regiunile asistate și restul Spaniei s-au redus cu 20 % până la sfârșitul perioadei.

Fondurile comunitare au fost cheltuite pe trei domenii majore: infrastructură, cu o medie pe regiuni de 45% din totalul fondurilor alocate, pentru dezvoltarea capitalului uman, cu o medie pe regiuni de 34% și pentru sprijinirea afacerilor, cu o medie pe regiuni de 21%.

Investițiile productive au înregistrat cel mai bun raport cost-eficacitate, în timp ce profitul ridicat al acestor investiții, situat în medie la 30%, a reprezentat o sursă adițională de creștere a productivității în regiunile asistate.

Proiectele de infrastructură au fost dintre cele mai profitabile datorită ratelor înalte de recuperare a investițiilor, fapt care a indicat și nevoia prioritară pentru acest tip de intervenții până când s-a constituit "stocul necesar de infrastructură". Investițiile în infrastructura de transport au urmărit mai ales întărirea infrastructurii regionale interne, aceasta pentru a pregăti regiunile mai sărace înainte de a le face ușor accesibile pentru exterior.

Un studiu asupra impactului asistenței structurale pe întreaga perioadă 1989-2006 [19], analizează efectele economice și sociale pe care le-au generat proiectele finanțate prin fondurile structurale și de coeziune în Spania. Direcționarea cheltuielilor publice către finanțarea unor nevoi și cereri reale reprezintă unul din factorii majori căruii i se datorează stimularea economiei prin intervențiile cu fonduri structurale.

Efectele benefice directe trebuie urmărite pe partea beneficiarilor de fonduri (*demand side*) și a furnizorilor de fonduri (*supply side*). În privința beneficiarilor de fonduri, efectele sunt generate chiar de proiectele realizate, dar și de

influențele colaterale provocate de acestea în timp și în diferite alte locații și domenii de activitate. Proiectele care realizează capacități productive, servicii suport pentru afaceri, infrastructură și forță de muncă educată, atrag indirect alte beneficii ca urmare a creșterii veniturilor, a salariilor și a ocupării forței de muncă. Apar însă și efecte negative indirecte, prin creșterea prețurilor.

În privința furnizorilor de fonduri, efectele se referă la stimularea competitivității și a producției de bunuri și servicii, la obținerea unor rate cât mai ridicate de productivitate, având scopul de a reduce importurile și a crește ponderea exporturilor.

Pe termen mai lung, dinspre această parte trebuie avute în vedere efectele indirecte generate de apariția noilor capacități în construcție sau modernizate, de stimularea fluxurilor de investiții și de disponibilitatea crescută a forței de muncă mai bine calificată și mai adaptată la cerințele pieței, de stocul de infrastructură creat, de stimularea indirectă a exporturilor, care conduc în final la dinamizarea cererii de bunuri industriale.

Efectele directe și indirecte înregistrate de partea furnizorilor și a utilizatorilor de fonduri structurale sunt puternic interdependente, iar combinația lor duce la dezvoltare și creștere economică, ocuparea forței de muncă și realizarea bunăstării sociale.

În Spania, efectele negative care ar fi putut apărea datorită presiunilor inflaționiste create de mișcarea ascendentă a salariilor și a prețurilor, au fost temperate și au reușit să fie absorbite datorită investițiilor în dezvoltarea de noi capacități productive.

Există și nemulțumiri privind modul cum a fost folosită asistența structurală. Un punct de vedere critic se referă la eficiența proiectelor. Experții spanioli consideră că dacă li s-ar fi acordat mai multă greutate considerentelor privind eficiența, impactul general al asistenței comunitare ar fi fost considerabil mai mare și ar fi făcut mai rapidă convergența Spaniei față de media UE. În acest sens au existat critici destul de numeroase privind risipa și ineficiența folosirii fondurilor structurale, cauzate mai ales de o abordare defectuoasă a analizelor economice care fundamentează proiectele.

Unele proiecte nu ar fi rezistat unei analize cost-beneficiu stricte, iar implementarea lor în aceste condiții a condus la utilizarea sub-optimală a fondurilor în aceste proiecte.

Spania este una dintre țările care au o privire critică asupra modului cum sunt alocate fondurile structurale și de coeziune la nivel comunitar. Teza susținută [18] este că politica europeană de coeziune ar trebui să aibă în vedere statele membre ca întreg și să renunțe la abordarea regională prezentă. Unii economiști spanioli cred că asistența structurală ar trebui dirijată cu precădere către regiunile mai bogate, pentru că intervențiile cu fonduri europene în aceste regiuni ar genera o bunăstare mai mare. Bogăția suplimentară creată ar putea fi apoi redistribuită către segmentele mai sărace ale populației, prin mecanismele proprii fiecărei țări - sistemele de protecție socială, sistemele fiscale și cele de taxare locală. Argumentele principale pe care se bazează această teorie sunt că (1) rata de recuperare pentru investițiile publice este mai scăzută în regiunile sărace decât în cele mai bogate, ceea ce conduce la un cost de eficiență mai bun pentru regiunile bogate decât pentru cele sărace, iar (2) efectul de antrenare în regiunile finanțate prin Obiectivul 2 este mai mare decât cel obținut în regiunile asistate prin Obiectivul 1.

Dacă rămâne totuși la abordarea regională, politica de coeziune va trebui să-și concentreze prioritățile pe regiunile rămase în urmă și pe regiunile foarte dens populate. Pe lângă regiunile mai puțin dezvoltate ale Europei, zonele dens populate tind să aibă probleme din ce în ce mai mari legate de congestionare, de scăderea calității vieții, de integrarea socială și de calitatea mediului. Specialiștii spanioli cred că aceste zone și-ar putea pierde în viitor avantajele competitive ca zone metropolitane, de aceea un sprijin financiar comunitar ar fi poate mai binevenit în acest caz decât cel acordat în prezent regiunilor cu handicap geografic.

O opinie diferită există și în ceea ce privește perspectiva asupra dezvoltării spațiale europene (*European Spatial Development Perspective*), care urmărește stabilirea unei viziuni globale asupra teritoriului european printr-o viitoare politică integrată de dezvoltare spațială (sau amenajare a teritoriului). Acest concept relativ

nou este parte a dimensiunii de coeziune teritorială, care este sprijinită financiar prin fondurile structurale dedicate celui de-al treilea Obiectiv - Cooperarea Teritorială Europeană și prin rețeaua ESPON creată cu fonduri structurale. Prioritățile urmăresc armonizarea diferitelor regiuni ale Europei într-o viziune uniformă și integrată din punct de vedere al infrastructurii, al planificării economice, al dezvoltării urbane și rurale, al megalopolisurilor, al politicii de mediu, al planurilor de irigații și hidrologice ș.a. Un studiu [20] realizat de o echipă de cercetători spanioli specializați în planificarea spațială de la Școala de Arhitectură a Universității Politehnice din Madrid, arată că Spania are o viziune mai izolaționistă asupra amenajării teritoriului și nu vede cu ochi buni încercarea unor state membre de a impune un document strategic integrat care satisface mult mai mult viziunea, interesele și așteptările jumătății nordice a continentului, decât a celei sudice. Pe fondul descentralizării și al autonomiei locale accentuate și în condițiile unei experiențe limitate în domeniul amenajării teritoriului, Spania nu are strategii

de planificare teritorială comune cu țările vecine și privește terenul doar ca pe o resursă economică.

Pentru perioada 2007-2013, Spania nu se mai califică pentru asistență de la Fondul de coeziune, iar numărul de regiuni asistate sub Obiectul Convergență se reduce la patru: Andalusia, Extremadura, Galicia și Castilla La Mancha. Celelalte șase regiuni au depășit pragul care le califică pentru Obiectivul 1, rămânând să primească fonduri mult mai reduse din cele alocate sub Obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare.

Experiența în gestionarea fondurilor structurale a avut influențe pozitive asupra modului de elaborare a politicilor publice. După încetarea asistenței structurale masive, Spania și regiunile vor dezvolta mai departe politicile structurale, pentru a continua procesul început de reducere a dezechilibrelor macroeconomice, de liberalizare a piețelor și de dezvoltare a capitalului industrial și uman. În acest scop, sunt propuneri pentru a se menține același nivel al cheltuielilor publice cu care Spania s-a obișnuit în lunga perioadă de sprijin comunitar.

4. FONDURILE STRUCTURALE ÎN NOILE STATE MEMBRE

Noile state membre au intrat pe piața unică europeană cu nivele reduse de competitivitate și în general insuficient restructurate pentru a se putea cupla fără șocuri la economia europeană. Teoriile economice spun că piața unică aduce bunăstare pentru toți membrii acesteia, cu condiția ca structurile lor de piață să fie compatibile, iar nivele de dezvoltare ale membrilor să fie apropiate.

Apartenența la comunitatea economică nu reduce de la sine decalajele dintre nivelele de dezvoltare existente, ba în anumite situații poate chiar să agraveze diferențele. Asistența structurală nerambursabilă oferă o șansă pentru creșterea vitezei de recuperare a decalajelor și pentru reducerea diferențelor de natură structurală. Aceasta este cu atât mai valoroasă, cu cât preia o parte considerabilă din eforturile economice care ar fi trebuit făcute pe cont propriu.

Deși printre criticii politicii de coeziune este destul de răspândită ideea conform căreia fondurile structurale au puțin de-a face cu stimularea creșterii economice și că ar servi numai unor scopuri de redistribuire în cadrul UE, exemplele arată că fondurile pot face mult mai mult, dar în anumite condiții.

Analiztii sunt nerăbdători să afle răspunsul la întrebarea dacă aceste fonduri vor reuși să grăbească procesul de reformare economică în noile state membre. Dar structurile administrative existente, se vor dovedi acestea capabile să administreze eficient și eficace asistența financiară?

Asistența structurală pentru noile state membre a început odată cu alocarea primelor fonduri structurale și de coeziune pentru ultimii doi ani din perioada de programare 2000-2006 și continuă în prezent pe următorul ciclu de programare, 2007-2013.

4.1. Programarea 2004-2006

În vechile state membre, crearea și adaptarea structurilor administrative necesare,

a instrumentelor și a procedurilor pentru utilizarea fondurilor structurale s-a produs treptat, ținând în general pasul și cu evoluția politicii de coeziune economică și socială. Pentru cele zece state membre care au aderat la UE în 2004, crearea premizelor instituționale și operaționale a trebuit să se facă toate într-un singur pas.

O lucrare [21] realizată în 2005 de doi cercetători de la European Policies Research Center a analizat în detaliu problemele cu care se confruntă noile state membre în implementarea asistenței structurale alocate pentru perioada 2004-2006. Studiul oferă o analiză comparativă și urmărește felul cum aceste țări au îndeplinit trei funcții cheie: programarea asistenței structurale, pregătirea instituțională și implementarea fondurilor.

În ceea ce privește funcția de programare a fondurilor structurale, dificultățile pentru noile state membre au vizat în primul rând deciziile politice privind alegerea unor direcții de dezvoltare strategică, stabilirea unor ținte clare și a unor obiective pe termen lung. S-a constatat că li s-a acordat mai mare prioritate obiectivelor pe termen scurt și mediu, în fața obiectivelor pe termen lung și s-au preferat tipurile de intervenții simple și directe, în locul intervențiilor complexe, care să combine simultan mai multe obiective. De exemplu, a fost preferat ajutorul direct pentru întreprinderi, față de crearea de servicii suport pentru afaceri, sau modernizarea infrastructurii de transport existente, în locul dezvoltării mijloacelor de transport combinate sau alternative.

Alegerile între dimensiunea națională și cea regională a dezvoltării au înclinat foarte mult în favoarea abordării naționale, astfel că predomină intervențiile la scară națională menite să susțină dezvoltarea și creșterea economică generală, în fața celor destinate să stimuleze potențialul endogen de dezvoltare regională și locală.

În timp ce în statele membre ale UE15 asistăm în ultimul deceniu la o "regionalizare" a managementului fondurilor structurale, în

cvasi-totalitatea țărilor din UE10 guvernele au preferat să aplice sistemul centralizat de management. Regionalizarea presupune transferul cât mai multor responsabilități de programare și de implementare a fondurilor structurale către autoritățile regionale, fapt care nu convine statelor care au administrații regionale și locale puțin consolidate din punct de vedere al capacității instituționale. În perioada de programare 2004-2006, Polonia, Cehia și Slovacia au renunțat la realizarea unor programe operaționale regionale propriu-zise,

încorporându-le în alte programe sectoriale sau într-un singur program național (exemplu JROP - Joint Regional Operational Programme în Republica Cehă).

Gestionarea centralizată poate afecta fluiditatea pe lanțurile de implementare a programelor și în consecință poate reduce viteza de absorbție a fondurilor, fapt pe care îl atestă și ratele modeste de absorbție realizate. În toamna anului 2006, la doi ani după lansarea programelor, fusese cheltuită în medie doar o treime din fondurile alocate țărilor din UE8.

Rata de absorbție mai 2004 - septembrie 2006

(plăți totale efectuate, % din alocările naționale)

Țara	rata de absorbție (%)
Republica Cehă	26,0
Estonia	29,0
Ungaria	32,5
Letonia	25,0
Lituania	25,5
Polonia	24,5
Slovacia	27,5
Slovenia	34,0

Sursa: Comisia Europeană

Aceste date nu sunt de natură să îngrijoreze foarte mult, pentru că în comparație cu vechile state membre la începutul unei noi perioade de programare, cifrele nu sunt cu mult mai mari. În plus, regula n+2 permite cheltuirea fondurilor până la sfârșitul anului 2008, pe baza unui sistem de realocare anuală. Pentru noua programare care a început în 2007, sistemul de alocare anuală a fost eliminat, ceea ce va face irelevantă discuția despre întârzieri și pierderi de fonduri în interiorul perioadei de programare.

Coordonarea eficace și cooperarea partenerială reprezintă provocări permanente pentru programele europene. Statele din UE10 s-au confruntat cu dificultăți în coordonarea programelor și în gestionarea parteneriatelor. Aspectele cele mai importante privind deficiențele de coordonare se referă la pregătirea și gestionarea procesului în sine, care a avut de suferit din cauza lipsurilor în definirea

completă și corectă a funcțiilor specifice, din pricina reticenței ministerelor sectoriale de a colabora între ele și datorită confuziilor în atribuirea responsabilităților. Apariția acestor probleme nu surprinde, dacă ne gândim la capacitatea redusă de coordonare guvernamentală generală în noile state membre (vezi Cap.2.1) și la existența unei legături slabe între nivelul național și cel regional și local în aceste țări.

Ca și în cazul unora din statele membre mai vechi, complementaritatea cu alte politici naționale și asigurarea coerenței cu acestea au fost în general deficitare, măbind riscul apariției unor tensiuni în ceea ce privește stabilirea priorităților privind investițiile publice.

Parteneriatul, ca mod de abordare fundamental în managementul fondurilor structurale, a fost privit cu reținere și tratat formal în noile state membre, deși există și

excepții care arată dorința de instituire a acestor practici de participare publică. De exemplu, Ministerul Dezvoltării Regionale din Cehia, în calitate de Autoritate de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, a atras un număr mare de parteneri în procesul de consultare pentru realizarea PND și a CSC. Ungaria a realizat o bază de date națională cu informații despre organizațiile partenere și opiniile exprimate de acestea în procesul de consultare. În parteneriatul pentru monitorizarea programelor operaționale, Estonia și Malta au atras organizații puternice, precum Union of Cities, respectiv Council for Economic and Social Development. Polonia a colaborat în programarea fondurilor pentru 2007-2013 cu organizații la nivel regional și sectorial. O abordare specială a parteneriatului în Polonia a condus chiar la pregătirea unui program operațional pentru ONG-uri, în care organizațiile neguvernamentale au fost direct implicate în calitatea lor de viitori beneficiari ai fondurilor. Totuși, în ciuda exemplelor și a eforturilor considerabile de a pune în practică acest principiu, parteneriatul în noile state membre s-a dovedit în general limitat ca scopuri și ca arie de acoperire.

O trăsătură actuală a evoluției politicii de coeziune este "naționalizarea" progresivă a managementului fondurilor structurale. Prin aceasta, cea mai mare parte a răspunderilor privind funcțiile de management și implementare se transferă statului membru, care decide modul cum sunt folosite fondurile. Implicarea Comisiei Europene continuă să rămână importantă, ba chiar s-a întărit, în funcțiile de evaluare, monitorizare și control. Pentru perioada de programare 2004-2006, procedurile și procesele de evaluare și selecție a proiectelor în toate noile state membre au fost dintre cele mai criticate. Observațiile s-au referit mai ales la conceptul economico-financiar pe care s-au fundamentat evaluarea și selecția, la calitatea criteriilor de evaluare și la modul de pregătire și realizare a proceselor de selecție. În alegerea criteriilor de evaluare a proiectelor a existat tendința să fie folosite criterii generale sau de tip deschis, care sunt interpretabile, dificil de cuantificat și de ierarhizat.

În ce privește calitatea proiectelor, pregătirea acestora a pus probleme mai ales în ce privește justificarea legitimității intervențiilor cu bani publici, demonstrarea nevoii și a cererii reale și definirea clară a obiectivelor proiectului. Cel mai scăzut număr de aplicații s-a realizat în dezvoltarea resurselor umane, domeniu care a înregistrat și cea mai scăzută calitate a proiectelor. Specialiștii explică acest fenomen prin faptul că în noile state există mai puțină practică anterioară în domeniu, motiv pentru care au fost puțin valorificate de beneficiari tipurile variate de intervenții posibile.

Experiența proiectelor finanțate în perioada de pre-aderare a fost de folos regiunilor celor mai rămase în urmă, de exemplu Moravia-Silezia din Cehia, Silezia din Polonia și Tartu din Estonia, fapt care s-a dovedit printr-o robustețe mai mare a noilor proiecte propuse și printr-un caracter mai pronunțat inovativ. În programarea 2007-2013, unul dintre cele mai îndrăznețe programe operaționale a fost realizat în regiunea Silezia din Polonia.

În privința capacității de management a programelor operaționale, studiul arată că managementul financiar al fondurilor structurale a fost în general deficitar. Acest fapt a dus la apariția unor diferențe destul de mari între nivelul fondurilor angajate, al plăților efectuate la beneficiari și al fondurile disponibile la nivelul autorităților de implementare. Blocajele sunt cauzate de managementul financiar centralizat și de numărul mare de structuri de implementare, cărora le-au fost atribuite un număr prea redus de responsabilități din procesul de certificare și plată.

În condițiile în care administrația este încă puțin pregătită în management riscului, multe dintre structurile de implementare adoptă o poziție excesiv birocratică și dogmatică în rezolvarea problemelor pe care le ridică managementul fondurilor structurale, preferând supra-protecția în locul unei oarecare expuneri la risc, însă atent controlate.

Unele din aceste structuri de implementare dețin și un rol curent în administrație, legat de sectorul de activitate respectiv. În statele membre mai vechi, cu experiență în utilizarea

asistenței structurale, aceste instituții bivalente au misiuni cheie în implementarea programelor operaționale, pentru că poziția lor dublă de furnizor și de beneficiar de fonduri, le ajută să combine cele două roluri prin scheme și programe complexe. Această activitate solicită intens capacitatea de administrare. Dacă structurile respective nu sunt suficient de mature, performanța poate avea de suferit. Structuri de acest tip există și în noile state membre, iar realizările lor variază în funcție de nivelul de competență profesională al angajaților și de experiența anterioară în gestionarea unor sarcini complexe similare.

Monitorizarea progresului și evaluarea programelor operaționale a reprezentat un aspect problematic al implementării asistenței structurale pentru majoritatea statelor membre. Tehnicile și procedurile de monitorizare au fost perfecționate progresiv de către țările din UE15 de-a lungul perioadelor de programare succesive, așa încât noile state membre au găsit în funcțiune un sistem avansat de proceduri și structuri de monitorizare bine definite. În plus s-a creat și o infrastructură TI performantă - Management Information System - și s-au

format la nivel european specialiști capabili să gestioneze sistemele de monitorizare. În aceste condiții, era de așteptat ca funcția de monitorizare să nu pună probleme deosebite pentru noile state membre, mai ales că asistența de pre-aderare a contribuit cu o oarecare experiență în domeniu. Cu toate acestea, monitorizarea, atât la nivel de program cât și de proiect, este menționată ca o funcție realizată cu mai puțin succes.

Evaluarea politicilor este o preocupare nouă pentru noile state membre. În managementul fondurilor structurale, toate formele de evaluare se bucură de interesul deosebit al Comisiei Europene. Evaluarea ex-post asigură continuitatea politicii de coeziune de la o perioadă de programare la alta și deschide calea învățării pe baza succeselor și a greșelilor trecute. În noile state membre, managementul funcției de evaluare nu a fost suficient pregătit, numărul de evaluatori locali calificați a fost insuficient și le-a lipsit experiența anterioară. Aceste situații au condus la realizări mai degrabă modeste în domeniul evaluării, atât la nivel de programe operaționale, cât și la nivel de proiecte.

Cehia și-a propus absorbție 100%

Cu un volum de 2,6 miliarde de euro, Republica Cehă este al treilea recipient, după Polonia și Ungaria, în ceea ce privește fondurile structurale și de coeziune alocate în perioada 2004-2006. Sistemul de management și de implementare a asistenței structurale a fost pus sub un imperativ asemănător cu al Irlandei, anume sub deviza „să nu se rateze nici o oportunitate”. Totuși, datele cantitative de care dispunem la această dată, precum și

opiniile unor specialiști par să indice că rezultatele finale și beneficiile nu vor fi comparabile.

În privința rezultatelor pe perioada de implementare, gradul de utilizare a asistenței structurale este destul de modest până în prezent. Conform raportului din iulie 2007 privind implementarea Cadrului de Sprijin Comunitar 2004-2006, ratele de absorbție înregistrate pe diferitele programe operaționale ale Cehiei sunt cele indicate în tabelul de mai jos:

Program	Plăți din alocarea 2004-2006 efectuate (%)
JROP (componenta FEDR)	53,6
JROP (componenta FSE)	17,4
PO Dezvoltarea resurselor umane (FSE)	16,9
OPIE (FEDR)	40,1
PO Infrastructură (FEDR)	51,5
PO Dezvoltare rurală și agricultură multifuncțională (FEOGA) ⁷	57,5
PO Dezvoltare rurală și agricultură multifuncțională (IFOP)	24,1
DUP 2 Praga (FEDR)	28,9
DUP 3 Praga (FSE)	27,7

Sursa: Raportul anual 2006 privind implementarea CSC 2004-2006

Cifrele arată faptul că la aproape un an și jumătate până la încheierea programelor operaționale aferente perioadei 2004-2006, cele mai avansate programe au reușit să cheltuiască puțin peste jumătate din fondurile structurale alocate.

Potrivit regulii n+2, ultimile plăți în proiecte trebuie realizate de către beneficiari până la 31 decembrie 2008, cu condiția ca fondurile respective să fi fost angajate cu Autoritățile de management până la 31 decembrie 2006. Apreciem că este puțin probabil ca la închiderea programelor să se înregistreze rate de absorbție de 100 %. Obiectivul absorbției totale va putea fi îndeplinit cel mult în unele programe operaționale dintre cele mai avansate, respectiv infrastructură națională, dezvoltare rurală și componenta de infrastructură regională.

Programul cel mai puțin accesat este cel de

dezvoltare a resurselor umane, care înregistrează doar 17 % din fonduri cheltuite. Cehia confirmă astfel tendința generală constatată în noile state membre, referitoare la dificultățile privind gestionarea asistenței din domeniul resurselor umane.

O cauză a absorbției modeste a fondurilor l-a reprezentat numărul scăzut de proiecte pregătite pentru finanțare (*project pipeline*). Datorită acestui fapt, proiectele mari au demarat în general în al doilea an, primul an fiind folosit pentru elaborarea proiectelor și pregătirea implementării. Estimările pentru perioada de programare 2007-2013 [22] indică o distribuție similară a cheltuirii fondurilor, cu o creștere mai pronunțată din anul 2009 și un maxim în perioada 2012-2013.

Specialiștii cehi au păreri critice în ce privește calitatea programării fondurilor. Doi

⁷ În programarea 2000-2006 numărul fondurilor structurale utilizate, domeniile de aplicare și modul de alocare pe programe operaționale au fost diferite față de programarea actuală. O altă diferență este reprezentată de faptul că un program operațional putea fi finanțat din mai multe fonduri structurale, cum este cazul JROP și DUP finanțate din FEDR și FSE, ceea ce nu mai este valabil în programarea actuală.

cercetători de la Universitatea Economică din Praga susțin într-o lucrare despre influența fondurilor structurale asupra programelor de investiții publice din Cehia[23], faptul că programele 2004-2006 reprezintă mai mult gândirea unor birocrati și nu sunt expresia nevoilor reale din regiuni. Abordarea strategică a dezvoltării a fost sacrificată pentru imperativul de „a trage” cât mai mult din fondurile alocate, fapt care a condus la neglijarea efortului de identificare a nevoile reale de la nivel local și regional.

În privința calității și eficienței procedurilor de implementare a programelor, mai multe analize de audit realizate în 2004 și 2005, citate în lucrare, explică performanțele modeste în implementarea fondurilor prin birocratia excesivă și prin complicarea accesului la fonduri, mult peste cerințele impuse de Comisia Europeană. Calitatea procedurilor are o contribuție importantă, pe lângă managementul financiar, la ratele de absorbție a fondurilor înregistrate în prezent.

Criteriile de selecție a proiectelor au fost criticate ca fiind vagi, interpretabile și uneori irelevante, în circa jumătate din programele operaționale. Evaluatorii externi angajați pentru evaluarea și selecția proiectelor au provenit din medii eterogene, având experiențe profesionale inegale, fapt care a condus în multe cazuri la adoptarea de decizii contradictorii ale comisiilor de evaluare a proiectelor. Evaluatorii interni, mai omogeni și mai bine instruiți, au fost uneori suspectați de lipsă de obiectivitate.

Managementul personalului și managementul financiar sunt două funcții care au creat probleme deosebite. Managementul personalului a fost afectat de dificultățile create prin reorganizarea frecventă a structurilor și modificarea cadrelor de competență profesională, precum și prin lipsa unui sistem coerent și rezonabil de stimulare a personalului angajat.

Analizele realizate încă din 2005 anticipau dificultăți în managementul financiar al fondurilor structurale, în condițiile în care au fost aplicate în paralel procedurile a două sisteme financiare diferite, cel european și cel național. Având în vedere lecția primită, coordonatorul asistenței structurale din Cehia

care este Ministerul dezvoltării regionale, s-a angajat să simplifice circuitele financiare pentru programarea 2007-2013, astfel încât să se evite blocajele în desfășurarea programelor.

Monitorizarea și evaluarea politicilor și programelor nu au fost practici curente în administrația cehă, deși anumite forme de evaluare au existat anterior fondurilor structurale. După primul an de implementare, Comisia Europeană a cerut Cehiei să pună în practică un sistem eficient de monitorizare a implementării proiectelor aprobate, care să permită observarea imediată a întârzierilor și a dificultăților apărute în derularea proiectelor și aplicarea imediată a măsurilor de remediere necesare. Un raport privind implementarea fondurilor structurale [24] întocmit de la Autoritatea de Management pentru PO Industrie și Afaceri (OPIE) în 2006, a răspuns recomandărilor și a alocat sume de bani suplimentare către agențiile care se ocupă de monitorizarea diferitelor scheme de programe și proiecte individuale, pentru îmbunătățirea acestor funcții.

Funcția de evaluare ex-ante a impactului fondurilor comunitare în programarea 2004-2006 a fost deficitară, în schimb a fost remediată în programarea 2007-2013. În prima programare, circa o treime din programele operaționale nu și-au definit scopurile și obiectivele, astfel încât să facă posibilă evaluarea rezultatelor finale.

În lipsa unei culturi solide a evaluării, rezultatele evaluărilor au fost insuficient luate în considerare. Analize independente realizate în 2005 și 2006 arată că ignorarea rezultatelor evaluării se explică prin refuzul schimbărilor pe care le-ar provoca aplicarea recomandărilor în sistem administrativ, atât la nivelul redefinirii instituțiilor, cât și al legislației.

Pentru programarea 2007-2013, Cehia a devenit mai hotărâtă în opțiunile sale strategice de dezvoltare. În timp ce o alegere clară privește continuarea dezvoltării nevoilor de bază - infrastructură de transport, socială și de educație, o altă direcție se referă la promovarea inovării, în special la nivelul conceperii, dezvoltării și aplicării noilor tehnologii.

Mai multe detalii despre programele operaționale pentru perioada 2007-2013 sunt prezentate în subcapitolul următor, unde sunt

descrie abordările noilor state membre pentru programarea următoare și caracteristicile programelor operaționale elaborate.

4.2. Programarea 2007-2013

Implementarea primei asistențe structurale pentru statele membre care au aderat la UE în 2004 este în curs și se va încheia în 2008. La acea dată, din evaluările finale ale programelor vom putea afla cu ce rezultate s-a încheiat primul ciclu de alocare a fondurilor structurale și care sunt efectele imediate pe care aceste programele le-au generat la nivel macro și microeconomic.

Între timp, a început programarea fondurilor structurale și de coeziune alocate pentru

perioada de programare 2007-2013. Între cele două cicluri de programare s-a produs o reformă amplă a politicii de coeziune economică și socială, care a condus la redefinirea obiectivelor politicii și a cadrului de alocare a fondurilor, la reformularea cadrului legislativ european de implementare și a cadrului instituțional de management al fondurilor la nivel național. În paralel, au fost redefinite instrumentele politicii agricole comune, fapt care are implicații asupra reconsiderării ariilor de intervenție ale fondurilor structurale. Suprapunerea temporală a acestor schimbări cu pregătirea noului exercițiu de programare, a constituit cu siguranță o provocare pentru administrațiile noilor state membre.

Fonduri totale alocate UE10 pentru perioada 2007-13

Țara	Asistența totală (mild. (euro))	Asistența per capita (euro)	% din PIB
Republica Cehă	26,686	2.627	3,5
Estonia	3,393	2.555	4,1
Ungaria	25,307	2.561	3,9
Letonia	4,001	1.751	3,9
Lituania	6,775	2.041	4,2
Polonia	67,284	1.773	3,6
Slovacia	11,507	2.102	3,9
Slovenia	4,102	2.082	2,0
Bulgaria	6,674	901	4,0
România	19,668	911	3,2
TOTAL	175,397	1.930	3,6

Sursa: DG Regio, National Strategic Reference Frameworks (NSRFs), Economist Intelligence Unit analysis

Asistența structurală alocată statelor membre din UE27 pentru perioada 2007-2013 este de 308 miliarde euro, ceea ce reprezintă 35 % din bugetul UE în valoare de 862 miliarde euro. Sumele alocate noilor state membre pentru perioada 2007-2013 sunt considerabil mai mari decât în primul exercițiu. Pentru UE8 plus România și Bulgaria, suma totală alocată este de 175 miliarde euro, reprezentând mai mult de jumătate din întregul buget alocat coeziunii.

Datorită regulii care plafonează asistența structurală la un procent de maximum 4% din PIB-ul fiecărei țări, cele mai sărace țări din acest pluton, România și Bulgaria, au și cea mai scăzută rată de alocare. Într-o primă instanță

acest fapt pare un dezavantaj, dar trebuie judecat prin prisma capacității de absorbție a fondurilor un volum de circa trei ori mai mari decât asistența financiară de pre-aderare.

La jumătatea anului 2007, aproape toate statele membre negociaseră deja cu Comisia Europeană o parte din documentele de programare (vezi Anexa 2 - Situația negocierilor în august 2007). Numărul de programe operaționale elaborate de fiecare stat membru diferă de la o țară la alta. Polonia are 21 de programe operaționale, dintre care 16 sunt regionale și 5 sunt tematice sau sectoriale cu acoperire națională. Următoarea în clasament este Cehia, cu 17 OP sub obiectivul Convergență și două sub Obiectivul Competitivitate regională

și ocupare. Din cele 17, un număr de șapte PO sunt regionale, iar 8 sunt sectoriale. Slovacia are 11 OP, din care unul este PO regional. Țările mici au 2-3 programe operaționale.

În ceea ce privește conținutul programelor, o analiză preliminară a propunerilor pe care noile state membre le-au trimis Comisiei Europene, realizată de către European Policy Research Center [25] în 2007, sugerează că documentele au fost elaborate în așa fel încât să permită cheltuirea fondurilor masive care au le-au fost alocate.

Ca trăsătură generală, fondurile continuă să fie alocate majoritar pentru programe naționale, în domeniile infrastructură, îmbunătățirea calității mediului, dezvoltarea resurselor umane și crearea de servicii pentru afaceri. Cel mai mare program este PO pentru infrastructură și mediu din Polonia, cu o valoare de 21 miliarde euro, urmat de un program similar din Cehia în valoare de 11 miliarde euro.

Trei țări dintre cele care nu au avut programe regionale clasice în perioada 2004-2006, respectiv Cehia, Ungaria și Polonia, vor întări de astă dată dimensiunea regională prin programe regionale distincte. Procentele alocate dezvoltării regionale variază între 30 % din total în Polonia, 24 % în Ungaria și 13 % în Cehia, dar sumele efective ajung să fie de opt ori mai mari decât în programarea trecută. Cu toate acestea, abordarea regională rămâne încă timidă. Teoretic, programele regionale urmăresc obiectivele strategice de dezvoltare ale fiecărei regiuni, dar în fapt teama de a nu putea asigura coerența și complementaritatea acestor programe cu cele sectoriale, ca și teama de o fragmentare excesivă a intervențiilor, au uniformizat mai degrabă prioritățile de dezvoltare ale diferitelor regiuni.

Un caz aparte îl reprezintă programul regiunii Slaskie din Polonia, care intenționează să fie un program experiment menit să servească drept „versiunea locală a Strategiei Lisabona”, prin promovarea unei profunde schimbări instituționale și modernizarea economiei din această regiune a Sileziei poloneze, cu accent pe cercetare și dezvoltare, antreprenariat, inovare, dezvoltarea centrelor metropolitane, construcția de locuințe și turism.

În celelalte programe regionale predomină schemele clasice de finanțare pentru construcții

de căi ferate și șosele, dezvoltarea de aeroporturi, mijloace de navigație, tratarea apelor uzate, sisteme de canalizare și alimentare cu apă, infrastructură pentru prevenirea inundațiilor.

Pe lângă regiunile Praga și Bratislava, care se califică pentru Obiectivul 2 al fondurilor structurale, la fel ca în perioada anterioară de programare, în acest ciclu a apărut și o a treia regiune, Kozep-Magyarország, situată în jurul Budapestei. Analistii au constatat din scurta perioadă de asistență structurală oferită, faptul că regiunile aflate în preajma metropolelor dovedesc o mare capacitate de recuperare a decalajelor. În noua programare, aceste zone metropolitane sunt încurajate să devină poli de dezvoltare pe activități care conduc spre obiectivele Lisabona, respectiv inovare, cercetare și dezvoltare, dezvoltarea capitalului uman, la care se adaugă dezvoltarea urbană.

Nevoile presante în infrastructură, mediu și rețelele de transport au intensificat bătălia pentru finanțare între diferitele priorități. O analiză recentă întocmită de The Economist [10] arată că noile state membre au acordat, în medie, o atenție mult mai mare inovării decât în perioada de programare anterioară, deși în grade diferite de la țară la țară. Cu toate acestea, intensitatea asistenței pentru cercetare, dezvoltare și inovare continuă să rămână mai redusă în UE12 față de UE15. Țările Baltice și-au stabilit priorități legate de inovare în cadrul programelor operaționale pentru promovarea creșterii economice, iar Cehia și-a propus să investească mai mult în două dintre verigile inovării: pentru stimularea inovării în sectoarele de educație și cercetare printr-un program operațional în valoare de 2 miliarde euro și pentru stimularea legăturii între cercetare și sectorul de afaceri, într-un program operațional în valoare de 3 miliarde euro. Printr-un program operațional special pentru societatea informațională în valoare de un miliard de euro, Slovacia și-a definit prioritățile pentru inovare, cercetare-dezvoltare, societatea informațională și crearea clusterelor de inovare. Slovenia, țară care a cheltuit o parte însemnată din fondurile alocate în perioada 2004-2006 pentru obiectivele Lisabona, continuă să aloce pentru inovare circa ¼ din fondurile totale din noua programare.

O simulare cu modelul Hermin a impactului

politicii de coeziune, realizată în 2005 la comanda Comisiei Europene pentru UE8 plus

România, Bulgaria, Portugalia și Grecia, anticipează următoarele rate de creștere:

Țara	Creșterea PIB (2013)	Creșterea productivității (2013)	Creșterea ocupării (2013)
Republica Cehă	10,90%	2,30%	8,30%
Slovacia	10,90%	2,30%	8,30%
Ungaria	8,40%	4,10%	4,50%
Polonia	9,80%	5,70%	4,00%
Slovenia	6,80%	2,70%	4,30%
Lituania	11,10%	5,80%	4,90%
Letonia	12,40%	6,10%	6,30%
Estonia	11,10%	5,80%	4,90%
Bulgaria	11,80%	7,00%	5,00%
România	11,80%	7,00%	5,00%
Portugalia	2,80%	1,70%	1,20%
Grecia	1,20%	0,50%	0,70%

Sursa: Comisia Europeană

Așteptările oficiale pentru noile state membre din UE8 prognozează o creștere suplimentară a PIB-ului, în medie de 10 %, până la sfârșitul perioadei de programare, o creștere a productivității cu rate cuprinse între 3-7 % și crearea unui număr de 2,5 milioane de noi locuri de muncă, reprezentând o creștere cuprinsă între 4-8 % față de numărul de locuri de muncă existente în prezent în aceste state.

Obținerea unor indicatorii macroeconomici mai buni la finalul implementării unui ciclu de asistență structurală nu garantează beneficiile pe termen lung rezultate din utilizarea fondurilor europene. Pentru a realiza creșterea economică durabilă, utilizarea asistenței

structurale trebuie să fie optimizată în contextul mai larg al politicilor de dezvoltare pe care țara respectivă le implementează. În acest scop, cercetătorii au realizat un indice care ia în considerare toate aspectele conceptului de utilizare eficientă a fondurilor structurale, numit multiplicator cumulativ (*cumulative multiplier*).

În cadrul celei mai recente analize privind impactul politicii de coeziune [12], care a fost prezentată Comisiei Europene în mai 2007, simularea impactului asupra noilor state membre ale UE și a țărilor coeziunii, a condus la estimarea următorilor multiplicatori cumulativi:

Irlanda	România	Cehia	Estonia	Lituania	Letonia	Slovacia	Grecia
4.82	4.60	4.38	3.65	3.36	2.78	2.62	2.47

Polonia	Ungaria	Spania	Cipru	Bulgaria	Slovenia	Portugalia
2.39	2.37	2.40	2.21	1.87	1.86	1.84

România este foarte bine situată în acest clasament, dar autorii avertizează asupra condiționalităților și relativității acestui indice. În unele cazuri, prudența în interpretare trebuie să fie foarte mare din cauza îndoielilor care planează asupra datelor economice statistice referitoare la unele țări, acesta fiind și cazul României și al Bulgariei. În plus, indicele are ca

ipoteză de lucru existența premizelor favorabile pentru utilizarea eficientă a fondurilor. Aceste condiții, inițiale și de parcurs, țin de calitatea politicilor publice, a planificării strategice, a viabilității și profitabilității proiectelor selectate, precum și de mediul prielnic pentru dezvoltare care ține de deschiderea economiei, respectiv de gradul de liberalizare a comerțului (vezi Cap. 2.1).

5. CONSIDERAȚII PRIVIND ROMÂNIA

Potrivit unei lucrări privind impactul extinderii din 2007, realizată de Euroinstitut din Viena [26], beneficiile integrării vor înclina puternic în favoarea României și Bulgariei. Rezultatul unor simulări care acoperă perioada până în anul 2020, sugerează că și celelalte state din UE25 vor avea de câștigat, dar efectele benefice asupra creșterii economice pe termen lung ale celor două țări vor fi de aproape 20 de ori mai mari. Pentru România, studiul prognozează o creștere cumulativă a PIB-ului de 0,5% anual⁸, datorată efectelor integrării.

România și-a propus să folosească asistența structurală pentru a crește PIB-ul cu un procent suplimentar cuprins între 15-20 %, până în 2015. Documentul prin care se declară acest obiectiv, CSNR, a fost agreat cu Comisia Europeană printr-un proces de negociere încheiat la data de 25 aprilie 2007. Potrivit documentului, dezvoltarea economică și socială va urmări cinci obiective strategice, respectiv: dezvoltarea infrastructurii de bază, creșterea competitivității economiei pe termen lung, dezvoltarea capitalului uman, consolidarea capacității administrative și promovarea dezvoltării teritoriale echilibrate.

Asistența structurală totală alocată de UE este de 19,67 miliarde euro. Din punct de vedere al distribuirii fondurilor, infrastructurii îi vor fi alocate peste jumătate din fonduri, restul fiind împărțit între competitivitate, dezvoltarea resurselor umane și creșterea capacității administrative, astfel:

- circa 60 % din fonduri pentru dezvoltarea infrastructurii de bază la standarde europene

- circa 15 % din fonduri pentru îmbunătățirea competitivității pe termen lung a economiei

- circa 20 % din fonduri pentru dezvoltarea și utilizarea mai eficientă a capitalului uman

- circa 5 % din fonduri pentru creșterea capacității administrative.

Pentru atingerea obiectivelor propuse, au fost elaborate șapte programe operaționale sub obiectivul „Convergență”. Sub obiectivul „Cooperare teritorială europeană” s-au realizat, împreună cu parteneri regionali și comunitari, alte 11 programe de cooperare europeană⁹. Datele sintetice referitoare la fiecare program operațional sunt prezentate în Anexa 3.

Un anumit procent din categoriile de cheltuieli ce se vor realiza prin proiecte și programe sunt marcate pentru a determina intervențiile destinate atingerii obiectivelor Agendei Lisabona. Noile state membre nu sunt obligate să satisfacă această cerință, dar o pot face dacă și-o asumă în mod voluntar. România și-a propus ca nivelul cheltuielilor destinate obiectivelor Lisabona să reprezinte jumătate din cheltuielile totale realizate din asistența structurală comunitară.

Alocarea financiară în cadrul Obiectivului „Convergență” presupune o co-finanțare națională estimată la 5,53 mld Euro, care se constituie din surse publice (73% din totalul co-finanțării) și din surse private (27%).

În august 2007, toate programele operaționale aferente obiectivului comunitar „Convergență” se aflau în diferite faze de negociere cu Comisia Europeană. Din punct de vedere procedural, programele operaționale pot începe implementarea după ce versiunea negociată și acceptată de Comisia Europeană, a primit în final aprobarea guvernului.

⁸ Austria se detașează de restul membrilor din UE25 din punct de vedere al beneficiilor ce vor rezulta din această extindere, prognozând o creștere adițională a PIB-ului de cinci ori mai mare decât a celorlalte state membre din grupul UE15 și de 10 ori mai mare decât UE10.

⁹ Unele din aceste programe care au parteneri state non-membre (Serbia, Moldova, Ucraina, etc), se desfășoară sub umbrela Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene. În aceste cazuri, finanțările din partea statului membru se realizează prin transferuri din FEDR, iar finanțările din partea statului non-membru, din instrumentul financiar al politicii de vecinătate, ENPI. Pentru statele parteneri non-membre care se află într-o fază a procesului de aderare la UE, contribuția financiară este asigurată din instrumentul de pre-aderare (IPA), care a înlocuit în prezent cele trei instrumente financiare de pre-aderare Phare, ISPA și SAPARD.

Calendarul programării fondurilor structurale în România s-a sincronizat perfect cu termenele interne planificate și cu calendarul european, plasându-ne după Ungaria, în fruntea negocierii programelor într-un clasament al țărilor din UE27 (vezi Anexa 2).

Unii analiști văd în cadența bună pe care a avut-o pregătirea programelor, semnul unei bune coordonări și o promisiune pentru viitor. Efortul instituțiilor implicate rămâne un fapt incontestabil, dar nu trebuie să uităm că mare parte din aceste pregătiri au fost făcute cu suportul programelor și proiectelor finanțate din asistența Phare de pre-aderare, care a ajutat mult la menținerea ritmului planificat și a asigurat totodată o parte însemnată din expertiza tehnică necesară planificării strategice multi-aniuale și pregătirii personalului.

Mobilizarea de forțe pentru construcția instituțională necesară implementării asistenței structurale a fost de o amploare nemaîntâlnită în administrația românească. Circa 6000 de persoane au fost angajate în structurile mini-administrației create pentru fondurile structurale, pe lângă cele 5000 de persoane angajate în structurile care vor gestiona Programul pentru agricultură și dezvoltare rurală.

Din punct de vedere al direcțiilor strategice de dezvoltare pe care România le-a ales, se remarcă faptul că programele operaționale nu exprimă niște opțiuni curajoase de viitor și cu o singură excepție, nu prefigurează spre ce tip de dezvoltare ne îndreptăm. Programele sunt direcționate pe intervenții structurale de tip clasic - infrastructură, protecția mediului, competitivitate economică nespecifică, fără obiective mai îndrăznețe ca în unele cazuri din Slovacia, Polonia și Slovenia.

Programele operaționale par să umple goluri și să revitalizeze o economie obosită, în loc să stimuleze o reformă structurală de profunzime. Golurile sunt fie nevoi de natura celor impuse

prin Tratatul de aderare, notabil în acest sens fiind programul de mediu, fie pur și simplu nevoi urgente, precum cele pentru infrastructura de transport de bază, infrastructura socială și din domeniul sănătății, infrastructura de afaceri sau de telecomunicații. Alte nevoi de dezvoltare, care ar putea semnala existența unor orientări strategice și a unor priorități naționale care să ne individualizeze pe viitor ca țară, sunt nespecifice și definite generic prin creșterea competitivității, creșterea inovării, dezvoltarea resurselor umane.

Conform clasamentului European Innovation Scoreboard 2006¹⁰, România se află pe ultimul loc între țările europene în ceea ce privește capacitatea de inovare, fapt care ar trebui să ne îngrijoreze. Fondurile structurale pot fi o trambulină pentru a depăși acest handicap. Datorită modului de operare al programelor operaționale, unele țări care și-au propus un obiectiv explicit privind inovarea, vor avea șansa să creeze coerență și concentrare pentru investițiile în domeniu. Abordarea nespecifică a inovării, ca în cazul programului de competitivitate economică, nu pare să aibă forța care să producă transformări semnificative, dar în schimb poate dilua efortul investițional.

Turismul este domeniul căruia i se acordă totuși o prioritate explicită, atât la nivelul fondurilor structurale, cât și al fondurilor europene alocate prin politica de dezvoltare rurală¹¹, încercând parcă o revanșă pentru nenumăratele proiecte eșuate și al bătăliilor pierdute în domeniu. Spania este o țară care a pariat și ea pe turism și a reușit, cu ajutorul asistenței financiare comunitare.

Ca și în alte state membre noi în programarea 2004-2006, lipsește abordarea regională reală. România a ales modelul de alocare a fondurilor pe regiuni de tip JROP, respectiv al unui program național centralizat, cu alocări financiare diferențiate pe regiuni în funcție de nivelul de dezvoltare. Programul

¹⁰ European Innovation Scoreboard este un index folosit de Comisia Europeană, care se calculează pe baza unor indicatori legați de mărimea investițiilor în cercetare&dezvoltare, nivelul de inovare al firmelor, cheltuielile pentru tehnologiile informației și comunicării, numărul de patente noi și vânzările produselor care înglobează tehnologii înalte.

¹¹ Pentru susținerea politicii de dezvoltare rurală, România primește o sumă de circa 8 miliarde euro de la FEADR, care este administrată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin Programul Național de Dezvoltare Rurală, într-un mod asemănător cu fondurile structurale.

regional nu face o diferențiere a obiectivelor de dezvoltare pe fiecare regiune, dar a pre-definit un număr de priorități naționale care urmează să fie implementate la nivel regional. În schimb, datorită deciziei luate de Comitetul de Monitorizare al programului operațional regional, se vor permite realocările de fonduri între regiuni în funcție de capacitatea efectivă de absorbție a fondurilor în fiecare regiune¹², fapt care pune în discuție însuși obiectivul final privind reducerea decalajelor între regiuni.

Din punct de vedere al calității procesului de programare, câteva aspecte atrag atenția. Acestea sunt: parteneriatele formale, cu inputuri slabe în urma procesului și lipsa de transparență în constituirea Comitetelor de Monitorizare. Autoritățile de Management au aplicat destul de formal principiul parteneriatului în fazele de programare pentru toate programele operaționale. Au fost organizate consultări publice și participarea la programare, dar lipsa de informare activă prealabilă asupra consultărilor, numărul redus de parteneri invitați, timpul prea scurt alocat uneori pentru exprimarea opiniilor, numărul și calitatea inputurilor oferite de parteneri și de cele mai multe ori, lipsa de feedback după consultări¹³, conduc la impresia de formalism în aplicare principiului. În ceea ce privește constituirea Comitetelor de Monitorizare, se constată o lipsă totală de transparență în ceea ce privește selecția membrilor și procedurile de lucru.

De altfel, nici una dintre Autoritățile de Management nu a dovedit interes prea mare în organizarea activității de comunicare publică, în general informațiile pe care le pun la dispoziție fiind limitate, rar actualizate și nespecifice pe tipuri de grupuri țintă¹⁴.

Pregătirea instituțională pentru fondurile structurale a beneficiat de contribuția importantă a asistenței de pre-aderare, în special prin componenta Phare. Cele peste 30 de manuale și proceduri necesare pentru managementul și implementarea fondurilor structurale au fost realizate în mare parte, cu

ajutorul experților străini. Datorită acestei expertize mai avansate, procedurile în sine respectă normele de calitate, dar aplicarea lor va presupune un management al riscului pe care administrația din România nu este încă pregătită să îl înțeleagă și nici să îl accepte. Există tendința ca personalul nou angajat, lipsit de experiență și în general cu o medie de vârstă tânără, să aibă o abordare dogmatică a acestor regulamente și manuale. Pentru a reduce cât mai mult riscurile, asumarea răspunderilor va conduce în aceste situații la complicarea exagerată a procedurilor, ceea ce ar putea crea dificultăți în gestionarea fluentă a asistenței structurale, așa cum s-a întâmplat și în unele din noile state membre.

Pregătirea de proiecte a beneficiat de asemenea de suportul asistenței de pre-aderare. În programele operaționale care necesită realizarea de proiecte de mare amploare, cum sunt programul operațional de mediu, de transport și regional, pregătirea proiectelor mature care să poată intra în execuție curând după lansarea programelor s-a desfășurat într-o cadență mai bună, facilitată de ritmul execuției proiectelor Phare și ISPA prin care s-a asigurat parte din suportul financiar și expertiza necesară elaborării studiilor de fezabilitate. În plus au fost lansate și în România inițiativele comunitare JEREMY, JASPERS și JESSICA, care vor acorda asistență și finanțări pentru pregătirea de proiecte. În programele de resurse umane și competitivitate economică, care vor avea un număr mult mai mare de beneficiari și în care numărul proiectelor va fi ridicat, situația pregătirii proiectelor diferă de la program și chiar de la o axă prioritară la alta în cadrul aceluiași program. Puține inițiative menite să sprijine efortul de pregătire a unor programe de calitate de către beneficiarii din administrația publică sau din sectorul de afaceri sunt în curs, exemplu programul IMPACT.

Administrația publică locală, ca viitoare beneficiară majoră de fonduri structurale, ar putea avea probleme de implementare a proiectelor, care țin de cadrul legislativ demotivant pentru personalul care lucrează în

¹² Hotărârea Comitetului de Monitorizare al POR din data de 10 august 2007, privind alocarea financiară pe regiunile de dezvoltare ale României (www.mie.ro)

¹³ Un exemplu de feedback după consultări îl găsim la Programul Național de Dezvoltare Rurală.

¹⁴ La data când a fost scrisă lucrarea nu exista nici un site oficial dedicat programelor operaționale. Mai târziu a fost lansat primul site, cel al ROP.

aceste structuri publice. Lipsa unui sistem coerent de stimulente pentru angajații care vor lucra nemijlocit în gestionarea proiectelor reprezintă deja o cauză de îngrijorare și nemulțumire în rândul administrației publice locale. Dacă acest neajuns nu va fi corectat¹⁵ la timp, se va ajunge la situația în care cele mai multe proiecte vor trebui să își angajeze echipe de management privat, fapt care va crește mult costurile de administrare a asistenței structurale și va reduce corespunzător costurile utile. În plus, se va pierde și o șansă de profesionalizare a administrației publice, prin excluderea funcționarilor publici de la participarea directă în administrarea proiectelor publice respective.

La nivelul beneficiarilor de fonduri nu există încă o viziune suficient de corectă privind scopurile fondurilor structurale, acestea fiind mai degrabă privite ca o continuare a asistenței de pre-aderare, dar la o scară mai mare. Această percepție riscă să conducă la ratarea unor proiecte de anvergură la nivel local și regional, precum și a unor proiecte care să țintească transformarea structurilor de dezvoltare. Lipsa exercițiului privind planificarea strategică pe termen mediu și lung își găsesc expresia în capacitatea redusă de a concretiza viziuni specifice și strategii de dezvoltare la nivel local și regional. În lipsa strategiilor de dezvoltare, sarcina de a selecta proiectele cele mai bune, pe care o îndeplinesc Autoritățile de Management și după caz, Organismele Intermediare, capătă o importanță covârșitoare în raport cu efectul așteptat al intervențiilor cu fonduri structurale.

Considerațiile făcute se bazează pe propriile observații, pe discuțiile cu persoane implicate de partea furnizorilor și a beneficiarilor de fonduri și pe baza analizelor și rapoartelor oficiale privind reforma administrației publice.

Programul operațional pentru creșterea capacității administrative, reprezentând o noutate absolută introdusă începând cu acest ciclu de finanțare, are un buget redus, de numai 217 milioane euro și ambiții mari. Programul își propune să introducă politicile publice în practica administrației centrale și locale și să dezvolte în acest scop practicile pentru planificarea strategică, monitorizarea și evaluarea implementării politicilor. Își mai propune să pornească o reformă organizațională în administrație, prin introducerea unui sistem de raportare a

performanței (sistemul de management al performanței funcționează doar ca pilot în unele structuri ale administrației), să îmbunătățească eficiența prin înlocuirea planificării bugetare bazate pe costuri cu cea bazată pe impactul reglementărilor, să îmbunătățească funcția de formare profesională într-un început de reformă a managementului funcției publice. Pe plan local, programul va finanța intervenții care vizează îmbunătățirea calității serviciilor publice din sănătate, educație pre-universitară și asistență socială. Vor fi realizate manuale, proceduri noi de lucru și vor fi organizate multe sesiuni de formare pentru funcționarii publici care vor învăța să se adapteze la un nou stil de lucru. Succesul acestor măsuri de reformă, deși incomplete, poate deveni realitate dacă intervențiile vor avea o capacitate mare de diseminare ulterioară și de replicare, având în vedere valoarea acestui program cheie, destul de modestă în raport cu nevoile.

Studiul care face estimarea impactului politicii de coeziune asupra statelor membre ale UE (vezi Cap. 4.2), apreciază că România are cel mai ridicat indice potențial privind efectele așteptate ca urmare a utilizării fondurilor structurale, după Irlanda. Autorii atenționează însă că valoarea indicilor este relativă, fiind bazată pe date statistice uneori nesigure, iar îndeplinirea estimărilor este condiționată de crearea unor condiții foarte favorabile pe parcursul implementării, comparabile cu cele care au existat în Irlanda. Condițiile privesc calitatea administrației, a politicilor publice, a planificării investițiilor publice, calitatea proiectelor și deschiderea economiei.

De aceea, estimările ar trebui să ne dea speranțe moderate și multe teme de meditație și de acțiune.

În această perioadă premergătoare lansării programelor, absorbția fondurilor europene este mult dezbătută politic și pare să fi devenit un scop în sine.

Pentru ca estimările specialiștilor să devină realitate, este crucial să transformăm imperativul absorbției din scop al acțiunilor noastre, într-un mijloc. Ar fi bine să ne preocupăm mai mult măsurile care pot să descurajeze practicile de *rent-seeking* în accesul la aceste fonduri, practici care ar anula orice previziuni și ar decima toate eforturile de utilizare cu succes a asistenței structurale.

BIBLIOGRAFIE

- [1] Growing Regions, growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Communication from the Commission, COM(2007) 273, May 2007
- [2] Earmarking, Information note no.59, Brussels, 23 January 2006
- [3] Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, S. Ederveen, Henry L.F. de Groot, Richard Nahuis, Blackwell Publishing Ltd, 2006
- [4] EU8 Administrative capacity in the New Member States: The limits of Innovation, World Bank, September 2006
- [5] Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013), Employment and Social Affairs DG, European Commission, September, 2005
- [6] Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Aarhus (Denmark), June 1998
- [7] Partnerships for Sustainable Development?, Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe, Centre for Community Organizing (Czech Republic), National Society of Conservationists (Hungary), Green Liberty (Latvia), European Center of Sustainable Development (Poland), Center for Environmental Public Advocacy (Slovakia), Milieukontakt Oost-Europa (The Netherlands), February 2004
- [8] Partnership in the 2000 - 2006 programming period Analysis of the implementation of the partnership principle, Discussion Paper of DG Regio, November 2005
- [9] Presidency conclusions of the Brussels European Council, March 2005
- [10] 4th Innovating Regions in Europe Plenary Conference: Innovation policy and Europe's regions, David White, Director for Innovation Policy DG Enterprise and Industry, Ljubljana, June 2005
- [11] Plugging in EU funds and technology in the new member states, Report from the Economist Intelligence Unit, April 2007
- [12] Analysis of the Impact of Cohesion Policy - A note explaining the HERMIN-based simulations, John Bradley, Gerhard Untiedt and Timo Mitze, May 2007
- [13] The Added Value of the Structural Funds: a Regional Perspective, IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds, John Bachtler and Sandra Taylor, University of Strathclyde, June 2003
- [14] Structural Funds and Their Impact Signed and Sealed, but can we deliver?, European Planning Studies, Carfax Publishing, 2002
- [15] European policies and domestic reform: a case study of structural fund management in Italy, Joerg Baudner and Martin Bull, Journal of Southern Europe and the Balkans, Volume 7, Number 3, Routledge, December 2005
- [16] The Irish Experience in Structural Funds, Colm McClements, ADEPT Training (Ecorys), Rotterdam, 2006

- [17] Promoting Broadband as an economic enabler in Europe using Structural Funds - A position paper of the eMobility, ISI and NEM, Technology Platforms, November 2006
- [18] The Effect of Structural Fund spending on the Spanish Regions: an Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF, Angel de la Fuente, Instituto de Analisis Economico, April 2003
- [19] EU Structural Funds and Spain's objective 1 regions: An Analysis based on the Hermin Model, Simon Sosvilla-Rivero, FEDEA and UCM, October 2005
- [20] Structural Problems for the Renewal of Planning Styles: The Spanish Case, European Planning Studies, Joaquin Farinos Dasi, Juan Romero Gonzalez, Ines Sanchez de Madariaga, Routledge, March 2005
- [21] Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges, European Policies Research Center, October 2005
- [22] Quantitative assessment of the estimated impact of the NDP/NSRF using a macroeconomic model for the Czech Republic, 20 November 2006, Final Report, Ministry of Regional Development - Czech Republic, autori John Bradley, Vitezslav Pisa, Gerhard Untiedt, David Vavra, GEFRA Münster, Germany, 2006
- [23] Structural funds programming cycle as a factor of change of the Czech public expenditure programmes, Oto Potluka, Markéta Šumpíková
- [24] The outcome of the implementation of the Operational Programme Industry and Enterprise in 2005 and the outline of drawdown in 2006, (<http://www.mpo.cz/dokument13931.html>)
- [25] The 2007-13 Operational Programmes: A preliminary Assessment, John Bachtler, Martin Ferry, Carlos Mendez and Irene McMaster, IQ-Net Thematic Paper 19(2), European Policies Research Centre, January 2007
- [26] A prototype Model of EU's 2007 Enlargement, Fritz Breuss, Europainstitut, Working Paper 76, May 2007

Bune practici și rele practici în managementul italian al fondurilor structurale: cazul regiunilor Puglia și Basilicata

Comentarii din vizita de studiu în Italia, 8-14 octombrie 2006

Călătoria a constat din vizite de studiu în două regiuni din sudul Italiei: Puglia și Basilicata, în scopul observării sistemelor de management ale POR din cele două regiuni. Am obținut informații privind aspecte financiare și de implementare din POR Puglia și privind sistemul de monitorizare al POR Basilicata.

Exemple de bune practici:

1. Sistemul de monitorizare al POR din Basilicata

Sistemul de monitorizare din regiunea Basilicata (cu capitala la Potenza), a fost apreciat de către auditori independenți drept bună practică. Sistemul de monitorizare a fost desemnat să sprijine procesul decizional în asistența structurală și în alte domenii de dezvoltare locală și joacă un rol central în managementul POR Basilicata.

Pe lângă informațiile de bază ale monitorizării care privesc proiectele, măsurile și programele, sistemul lucrează cu informații referitoare la mediu și la ocuparea forței de muncă, precum și cu date geologice și geodezice (importante în regiune datorită descoperirii recente a unor rezerve mari de petrol).

Colectarea și transmiterea datelor au mai multe scopuri. Diferitele niveluri de acces și proceduri servesc unei mari varietăți de clienți: Autoritatea de Management, Autoritatea de Audit, Autoritatea de Certificare, evaluatori independenți.

Sistemul este conectat la sistemul național de monitorizare.

2. Programul de comunicare al POR Puglia

Planul de Acțiune privind Comunicarea (PAC) care servește PO al regiunii Puglia (cu capitala Bari) a fost apreciat drept o bună practică, ca urmare a misiunilor de evaluare efectuate de către partenerii europeni. Programul a fost elaborat și implementat de către o companie specializată.

PAC oferă POR o identitate unică, un motto dinamic (Puglia în mișcare) și un format de prezentare uniform pentru toate tipurile de acțiuni: site-uri web, broșuri, pliante, alte materiale informative.

Informațiile prezentate sunt redactate simplu, clar, concis și relevant; acestea dau indicații privind surse de informare suplimentare.

PAC se adresează diverselor grupuri țintă cu formule adaptate: câte una pentru informarea generală a potențialilor beneficiari, a potențialilor beneficiari asupra priorităților de finanțare, a autorităților publice, a potențialilor parteneri locali, naționali și internaționali și, de asemenea, a publicului larg.

Site-ul web este ușor de utilizat, interactiv și oferă un punct de acces unic pentru toate măsurile POR (47 măsuri).

Pentru următoarea perioadă de programare, site-ul web va acoperi întreaga asistență europeană acordată regiunii Puglia (POR, cooperarea teritorială, alte tipuri de asistență), înglobând noua filozofie a integrării asistenței comunitare în politicile regionale.

3. Proiectele integrate

Proiectele teritoriale și sectoriale integrate (PTI, PSI) reprezintă o inovație în implementarea POR Puglia și POR Basilicata, introdusă pe parcursul perioadei de programare 2000-2006.

PTI facilitează utilizarea asistenței structurale într-o manieră integrată, care constă dintr-o serie de acțiuni intersectoriale care converg într-o manieră coerentă către un scop comun al dezvoltării teritoriale, care este identificat printr-un proces cu participare publică pentru o anumită zonă.

PSI reprezintă o concentrație de diferite acțiuni sectoriale, legate între ele și sinergice, care vizează dezvoltarea unui produs tematic de exemplu, turism cultural într-o anumită zonă. Intervențiile au obiectivul de a recupera, conserva și administra locuri istorice și culturale, într-un mod durabil.

Pregătirea unor asemenea proiecte se bazează pe autonomia locală și presupune stabilirea unor parteneriate între autoritățile locale.

Principalele beneficii ale PTI și PSI sunt:

- permit concentrarea acțiunilor de dezvoltare socială și economică într-un anumit teritoriu cu scopul realizării unei dezvoltări durabile
- permit identificarea și activarea potențialului de dezvoltare a unui teritoriu
- măresc sinergia prin combinarea intervențiilor în infrastructură, competitivitate economică și dezvoltarea resurselor umane

Caracteristici ale PTI:

- viziune strategică pentru viitorul dezvoltării unui teritoriu
- obiective strategice de dezvoltare a teritoriului, care se traduc în obiective specifice, detaliate pe domenii de intervenție. Acestea se implementează prin diferite măsuri, acțiuni prioritare și operațiuni ale POR
- există o entitate responsabilă cu gestionarea întregului PTI, ceea ce duce la creșterea eficienței și a eficacității

Caracteristici ale PSI:

- proiect strategic pentru valorificarea potențialului unei zone
- dezvoltă o viziune istorică și culturală unitară pentru dezvoltarea teritoriului
- există o entitate responsabilă cu gestionarea întregului PSI, ceea ce duce la creșterea eficienței și a eficacității utilizării fondurilor

În regiunea Puglia au fost pregătite 10 PTI și 5 PSI. Procesul de pregătire a durat în medie 4 ani.

Fiecare PTI definește teritoriul asupra căruia intervine, sistemul economic local care urmează să fie dezvoltat, măsurile care sprijină proiectul, responsabilul de proiect și planul financiar.

Exemple de proiecte integrate sectorial:

Itinerario turistico-cultural Barocco Pugliese 110,3 milioane €;

Turismo, Cultura ed Ambiente nel Sud Gargano 91,6 milioane €, sprijinit prin operațiuni care se finanțează din 16 măsuri ale POR Puglia

Exemple de rele practici:

1. Fragmentarea mare a POR

- Fragmentarea excesivă a POR în prea multe măsuri (aprox. un echivalent al axei prioritare):
 - POR-ul Regiunii Puglia este format din 57 măsuri; bugetul total al POR a fost de 5,4 miliarde €, pe parcursul perioadei 2000-2006 s-au acceptat la finanțare 50 000 proiecte
 - POR-ul Regiunii Basilicata este format din 54 măsuri; bugetul total al POR a fost de 1,5 miliarde €
- Absența, în programarea 2000-2006, a unei viziuni privind dezvoltarea regiunii Puglia. Intervențiile sunt destinate rezolvării problemelor izolate și pe termen scurt. În general, nu există sinergie între măsuri și nici preocupare pentru crearea oportunităților de dezvoltare pe termen lung și pentru sustenabilitatea proiectelor. Această abordare fragmentată nu permite dezvoltarea unor proiecte mari de investiții, necesare pentru creșterea accesibilității în regiuni și pentru dezvoltarea infrastructurii de afaceri.
- Absența unei abordări strategice în programarea POR Basilicata. Există o viziune pentru viitorul regiunii, sunt identificați “poli de excelență”, dar sunt dificultăți în combinarea intervențiilor pentru crearea sinergiei.

2. Coordonarea slabă dintre măsurile POR

Coordonarea slabă dintre diferitele măsuri ale POR Puglia. Fiecare măsură pare să fie gestionată individual, iar coordonarea la nivelul POR nu reprezintă o preocupare importantă.

3. Procesul deficitar de evaluare a proiectelor

POR Puglia: În administrarea POR Puglia nu există destulă conștientizare privind evaluarea proiectelor. Singura metodă folosită de selecție a proiectelor este cea competitivă: proiectele sunt evaluate și selectate în raport cu celelalte, mai degrabă decât prin raportare la o serie de criterii de calitate coerente și pertinente. Atât fragmentarea mare cât și criteriile de evaluare neperformante duc la selectarea unor proiecte mai degrabă mici sau irelevante sau a unor dezvoltatori de proiecte necorespunzători.

Datorită capacității slabe de management de proiect a unor beneficiari sunt situații în care proiecte mari nu pot fi implementate este cazul municipalității din Bari, incapabilă să implementeze un proiect de management al apei și apelor uzate.

Pe parcursul fazei de programare al POR Puglia nu a fost pregătit nici un proiect. Acest fapt duce la întârzieri în implementare de aproximativ 2 ani. La sfârșitul anului 2006, rata de absorbție era de 60%.

POR Basilicata: În regiunea Basilicata am fost informați neoficial că există ingerințe politice semnificative în procesul de evaluare a proiectelor. Acest fapt a dus la selectarea unor proiecte irelevante pentru zonă. Consecința este că POR Basilicata nu își va putea îndeplini primele două obiective strategice propuse: reducerea izolării economice și a celei teritoriale.

STADIUL NEGOCIERII PROGRAMELOR OPERAȚIONALE
8 August, 2007

Perioada de programare 2007 - 2013

CNSR: Cadrul national strategic de referință
PO: Programe operaționale

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională
FC: Fondul de coeziune
FSE: Fondul social european

Stadiu	Țara	Data primirii CNSR la Comisie	Data deciziei privind CNSR	Număr de PO prezentate la Comisie/Număr de PO așteptate	FEDR		FSE		Număr de PO negociate	Total alocare pe stat membru (millioane euro)*
					și FC	și FC	și FC	și FC		
Definitivat NSRF	Bulgaria	16/01/2007	20/06/2007	5/5	2/2					6 853
	Belgia	7/02/2007		4/4	6&6					2 258
Definitivat NSRF	Republica Cehă	5/03/2007	26/07/2007	14/14	3/3					26 692
Definitivat NSRF	Danemarca	29/11/2006	16/04/2007	1/1	1/1			1	1	613
Definitivat NSRF	Germania	23/01/2007	2/05/2007	18/18	18/18			6	6	26 340
	Estonia	5/02/2007		2/2	1/1					3456
Definitivat NSRF	Irlanda	5/03/2007	27/07/2007	2/2	1/1					901
Definitivat NSRF	Grecia	26/01/2007	28/03/2007	10/10	3/4					20 420
Definitivat NSRF	Spania	8/02/2007	7/05/2007	23/23	22/22					35 517
Definitivat NSRF	Franta	21/12/2006	4/06/2007	31/31	5/5			5	1	14 319
Definitivat NSRF	Italia	2/03/2007	13/07/2007	26/28	24/24			4		28 812
Definitivat NSRF	Cipru	21/12/2006	7/05/2007	1/1	1/1					640
	Letonia	3/11/2006		2/2	1/1					4 620

Definitivat NSRF	Lituania	12/12/2006	26/04/2007	2/2	2/2	2	6 885
	Luxemburg	5/03/2007		1/1	1/1		65
Definitivat NSRF	Ungaria	24/11/2006	7/05/2007	13/13	2/2	13	25 307
Definitivat NSRF	Malta	21/11/2006	20/12/2006	1/1	1/1	1	855
Definitivat NSRF	Olanda	18/12/2006	7/06/2007	4/4	1/1	3	1 907
Definitivat NSRF	Austria	31/10/2006	4/04/2007	9/9	2/2	8	1 461
Definitivat NSRF	Polonia	7/12/2006	7/05/2007	20/20	1/1	1	67 284
Completed NSRF	Portugalia	1/02/2007	28/06/2007	10/10	4/4		21 511
Definitivat NSRF	România	31/01/2007	25/06/2007	5/5	2/2	5	19 668
Definitivat NSRF	Slovenia	16/02/2007	18/06/2007	2/2	1/1		4 205
	Slovacia	21/12/2006		9/9	2/2		11 588
	Finlanda	2/02/2007		5/5	2/2		1 716
Definitivat NSRF	Suedia	5/02/2007	20/07/2007	8/8	1/1		1 891
Definitivat NSRF	Marea Britanie	11/12/2006	30/07/2007	16/16	6/6		10 613
	Cooperare teritorială europeană	-	-	59/70	-	-	-
	IPA - cooperare transfrontalieră	-	-	4/12	-	-	-
	IPA	-	-	7/7	-	-	-
TOTAL				314/335	116/117	49	347 410

* include cooperarea inter-regională, rețelele tematice și asistența tehnică

ANEXA 3

ASISTENȚA STRUCTURALĂ ÎN ROMÂNIA

Programul Operațional	Autoritatea de Management	Fondul din care se finanțează	Total alocare (milioane euro)
Obiectivul “Convergență” – fonduri totale alocate: 19,212 milioane euro			
Competitivitate economică	Ministerul economiei și finanțelor	FEDR	2240
Transport	Ministerul transporturilor	FEDR + FC	4011
Mediu	Ministerul mediului și dezvoltării durabile	FEDR FC	3960
Regional	Ministerul dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor	FEDR	3070
Dezvoltarea capacității administrative	Ministerul internelor și reformei administrative	FSE	185
Dezvoltarea resurselor umane	Ministerul muncii, familiei și egalității de șanse	FSE	3049
Asistență tehnică	Ministerul economiei și finanțelor	FEDR	155
Obiectivul “Cooperare teritorială europeană” –fonduri totale alocate: 454,6 milioane euro			
PO România - Bulgaria	Ministerul dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor	FEDR	256
PO România - Ungaria	Agencia Națională de Dezvoltare din Budapesta	FEDR	263,4
PO România - Serbia	Ministerul dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor	FEDR, IPA	38,5
SEE - Programul de cooperare transnațională pentru Europa de Sud-Est	Agencia Națională de Dezvoltare din Budapesta	FEDR, ENPI	245
Programul comun de cooperare Ungaria-România-Slovacia-Ucraina	Agencia Națională de Dezvoltare din Budapesta	FEDR, ENPI	68,6
Programul comun de cooperare România-Moldova-Ucraina	Ministerul dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor	FEDR, ENPI	126
Programul de cooperare Sinergia la Marea Neagră	Ministerul dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor	FEDR, ENPI	16
Programe de cooperare interregională: INTERREG IVC ESPO URBACT INTERACT II	Franta Luxembourg Franta Austria	FEDR	321 47 24,7 34

**THE IMPACT OF STRUCTURAL
FUNDS - *QUALITATIVE ASPECTS***

(BILINGUAL EDITION)

European Institute of Romania

**7-9 Regina Elisabeta Blvd.
Bucharest, sector 3, România**

Tel: (+4021) 314 26 97

Fax: (+4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro

Web site: www.ier.ro

**Working Papers Editor:
Mihai Moia**

ISSN: 1582 – 4993

© European Institute of Romania, 2007

The views expressed in this volume are those of the author and do not necessarily reflect the views of the supporting institution.

European Institute of Romania

**The impact of structural
funds - *qualitative aspects***

**Author:
Eng. Adelina Băleanu**

**European Affairs Department
European Institute of Romania**

adelina.baleanu@ier.ro

**Bucharest, September 2007
Working Paper Series, no. 20**

INTRODUCTION

Since Romania started the preparations for structural funds implementation, the funds have become central to the public debate and a fascination to all segments of society. Generally, the debate concentrates on the absorption of the funds, which tends to develop into the sole purpose of all the actions carried out. Although the themes have been diversified once the preparations for programming the funds have accelerated, they didn't advance too far from the immediate financial aspects of structural assistance.

At present, the preparations for launching the programmes are largely completed in Romania and the implementation process is about to start. This is the right moment for more ample discussions regarding the perspectives of the first programming cycle we take part in as a Member State. The examination of the context, the pre-conditions and the effects of structural funds on the recipient countries, and making the distinction of quantitative and qualitative aspects, allow us to create a holistic picture of the impact of structural assistance and of the Cohesion Policy implementation.

The experts draw attention onto the fact that structural funds are sometimes set to work in a vicious circle. If the funds are “seeded” into a bad “soil”, they don't produce the expected benefits. The lack of results preserves the negative conditioning, which further maintains the poor premises for the next programming circle. The non-economic benefits generated by the use of structural assistance may help to break away from this vicious circle. The paper focuses on the qualitative aspects of the premises and of the added values of structural funds, without pretending to be exhaustive. Specific experiences of older Member States, as well as the expectations for the new Member States are examined in more details. The explanations are supported with independent analyses, official reports and case studies.

The paper consists of five chapters, as following. The first two chapters briefly introduce the Cohesion Policy, the key aspects of its development, and the factors influencing the effectiveness of structural assistance. Three key factors are discussed in more details: quality of public administration, innovation capacity and partnership. The public administrations of the new Member States have suffered some changes after joining the EU in 2004 and some characteristics are common to all. An analysis describes the new trends in the context of structural assistance. Other two chapters discuss on the added value of structural funds in EU15 and the expectations for the new Member States. Specific case studies on some Member States with long experience in managing structural assistance provide an overall view of the processes generated by the implementation of community assistance and offer details on the specific context and approach in each country. Some considerations on Romania's preparations are presented in the last chapter.

The most recent research on the impact of the Cohesion Policy is highly optimistic in its estimations for Romania. Equally important, it warns about the fact that the expected results should be seen with the conditionality they have. The estimation may become certainty only if a number of quality factors that influence the implementation of the assistance are met. In this respect, awareness may accelerate the understanding of the processes associated with the implementation of the Cohesion Policy and can lead the public attention towards optimizing the use of the resources. The more the decision-makers at political and administrative level and other stakeholders will have an apprehension for these issues, the better for the

successful implementation of structural assistance in Romania.

Besides, we hope this paper will help the readers to see their expectations regarding the Cohesion Policy more rational, avoiding both over- and underestimations.

August 2007

CONTENTS

1. ON THE EVOLUTION OF THE ECONOMIC AND SOCIAL COHESION POLICY	9
2. PREMISES FOR REDUCING DEVELOPMENT GAPS	12
2.1. <i>The Quality of Public Administration</i>	12
The State of Play in the Administrations of the New Member States	13
2.2. <i>The Partnership Principle</i>	14
2.3 <i>The Capacity to Innovate</i>	15
3. STRUCTURAL FUNDS IN THE OLD MEMBER STATES	16
3.1. <i>The Added Value of Structural Assistance</i>	16
3.2. <i>Case Studies</i>	18
1. DPS, the Change Agent in the Italian Administration	18
2. Ireland, Promoter of Innovation in Structural Funds Management	21
3. Spain, Successful Beneficiary of Structural Assistance	24
4. STRUCTURAL FUNDS IN THE NEW MEMBER STATES	27
4.1. <i>The 2004 - 2006 Programming Period</i>	27
The Czech Republic has planned 100 % absorption	31
4.2. <i>The 2007- 2013 Programming Cycle</i>	33
5. CONSIDERATIONS FOR ROMANIA	37
BIBLIOGRAPHY	42
ANNEXES	
Annex 1: Best and Bad Practices in the Italian Management of Structural Funds: The Case of Puglia and Basilicata Regions	44
Annex 2: Operational Programmes Negotiation: State of Play	47
Annex 3: Structural Assistance in Romania	49

List of Abbreviations

Abbreviations	Romanian version	English version
UE 8	Noile state membre ale Uniunii Europene începând cu luna mai 2004, fără Malta și Cipru	New EU Member States since May 2004, without Malta and Cyprus
UE10	Noile state membre ale Uniunii Europene, începând cu luna mai 2004	New EU Member States since May 2004
UE12	Noile state membre ale Uniunii Europene, începând cu ianuarie 2007	New EU Member States since January 2007
UE15	Statele membre ale UE până la extinderea din luna mai 2004	EU Member States before the May 2004 enlargement
UE27	Toate statele membre ale UE după ultima extindere din ianuarie 2007	All the EU Member States after the last enlargement in January 2007
CSNR	Cadrul strategic național de referință	National Strategic Reference Framework (NSRF)
PO	Program operațional	Operational Programme (OP)
DUP	Document unic de programare	Single Programming Document (SPD)
CSC	Cadrul de sprijin comunitar	Community Support Framework (CSF)
FEOGA	Fondul european pentru orientare și garantare în agricultură	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)
IFOP	Instrumentul financiar pentru orientarea pescuitului	Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)
FEP	Fondul european pentru pescuit	European Fisheries Fund (EFF)
FEADR	Fondul european pentru agricultură și dezvoltare rurală	European Agricultural and Rural Development Fund (EARDF)
FEDR	Fondul european pentru dezvoltare regională	European Fund for Regional Development (EFRD)
FSE	Fondul social european	European Social Fund (ESF)
FC	Fondul de coeziune	Cohesion Fund (CF)
PIT	Program integrat teritorial	Territorial Integrated Programme (TIP)
PIS	Program integrat sectorial	Sectoral Integrated Programme (SIP)
PAC	Politica agricolă comună	Common Agricultural Policy (CAP)
FS	Fonduri structurale	Structural Funds (SF)
IPA	Instrumentul pentru asistență de pre-aderare	Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)
IEVP	Instrumentul european de vecinătate și parteneriat	European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)
PND	Planul național de dezvoltare	National Development Plan (NDP)

1. ON THE EVOLUTION OF THE ECONOMIC AND SOCIAL COHESION POLICY

Need and coverage

The differences of development between the EU Member States in the early 1980s had a regional dimension. More types of causes produced the gaps in development. The first type relates to the geographic location of some territories, such as difficult mountain areas, remote islands or areas, and peripheral territories of the Union. Another type relates to underdeveloped economies or economies facing changes, caused by the declining industrial sites, and by depressing urban or rural areas, in need of a process of economic restructuring. The first European fund established on the purpose of reducing regional disparities was the European Fund for Regional Development (EFRD), set up in 1975. It added to the oldest fund created for the purpose to reduce the structural differences on the labor market, namely the European Social Fund (ESF). ESF was established in 1958, when the Rome Treaty was signed, in order to address the employment policies, and having a national dimension from the very start.

The local character of economic and social disparities prevailed in the regional development policy until the mid-80s, when the European Communities accepted new members, poorer than the existing Member States. The first such situations emerged when Greece, Ireland, Spain and Portugal joined the community, bringing in much lower levels of overall development. The phenomenon grew bigger when the last two enlargement waves brought into the EU 12 new countries, much less developed than the EU15.

For the *cohesion countries* as the group consisting of Greece, Spain, Portugal and Ireland was to be called the needs for development could not be dealt with only at the regional level. The reform of regional policy and of structural funds took place in the late 1980s, on the ground of increasing complexity of economic integration policies, which led to assuming in 1987 the objective to complete the EU common market by 1992. The new economic and social cohesion policy was first

mentioned in the European Single Act (1987), and followed the next year by the deepest reform of structural funds. The two existing structural funds, EFRD and ESF, were meant to continue as the main financial instruments of the policy, but new implementation principles were designed, that have remained applicable to this day.

In order to support the Member State to meet the criteria for economic convergence, the Maastricht Treaty (1982) opened the way to creating another fund, the Cohesion Fund, available for the states that aim at joining the Eurozone. The fund, which has not a structural scope, supports the bases of development at the national level, as ESF does. Its objectives include improving transport and environment infrastructures with trans-European dimension.

The summit of the economic and social cohesion policy is pointed by the inclusion of the rural development policy and the related structural instruments: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - Guidance Section, and the Financial Instrument for Fisheries Guidance. Thus, the economic and social cohesion policy was integrating most aspects of development, except for agriculture, and covering the regional and national dimensions, the urban and rural areas, economic, social and environment issues.

The specific directions for action have followed certain stages in the evolution of the policy, and the turning points are represented by the new multi-annual programming cycles (1988-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013).

The common European policies are sensitive to the problems and evolutions in the European and international arena, which consequently leads to adaptations and changes. The dynamics of social and economic cohesion policy follows the same trend. There are two main options among which the future cohesion policy should make a strategic choice: (1) competitiveness or cohesion, and (2) the prevalence of the regional dimension versus the national dimension of

interventions. The pressure coming from the new Member States tends to keep the main focus of the policy towards the cohesion feature, described by its emphasis to national dimension of the assisted processes. On the other hand, international competition as well as the post-industrial trends, combined with the economic stagnation faced by the UE15 European countries during the last years, drags the balance towards promoting economic competitiveness, with its emphasis on the regional approach. The European decision-makers seek the balance between these features so as not to threaten the objective of internal and international competitiveness of the European market, comparing to the economic solidarity of the Union Members.

Rural development, an autonomous objective

Under the Common Agricultural Policy (CAP), rural development increasingly developed as an autonomous objective. The process firstly started with the Macsharry reform (1992), when measures regarding rural development and environmental protection were introduced, and continued with the separation of this field as Pillar II¹ of CAP in the Agenda 2000. Redefining the financial instruments of CAP in 2006, especially of the European Agricultural and Rural Development Fund (EARDF) has led to full separation of the assistance for rural development from the structural assistance, in terms of both development objectives and types of financial assistance. The EAGGF fund had been progressively divided between structural interventions on rural area and agriculture, in a hard-to-manage and sometimes confusing manner. The reorganization of EARDF along with the new programming cycle 2007-13 clarifies the objectives of rural development and simplifies the financial assistance on two intervention areas: agriculture and forestry on the one hand, and rural development on the other.

This way, rural development stands out from the cover of the social and economic Cohesion

Policy and remains under the umbrella of the Common Agricultural Policy.

Beyond the simplification brought by the new setting from the operational point of view, it also brings a necessary recognition for the rural area. As a result, the specific needs for development of the rural areas are being acknowledged and thus the territories can be offered a more concentrated assistance. Rural areas' needs are mainly associated with agricultural activities of their inhabitants, but they must equally answer to the requirements of sustainable development and to appropriate living standards which must turn out to be similar to those of the urban area.

This new rules become effective as of the financial programming 2007-13.

As a result, from this cycle of financing on, the Cohesion Policy only address the objectives of reducing the development gaps at national and regional levels, and of promoting competitiveness and employment. It is responsible for urban and territorial development (except rural area), for the spatial planning of the European territory and for cross-border, interregional and trans-regional cooperation.

In this paper, the programmes for rural development will be mentioned only if and where necessary, in order to correspond with the delimitation of the Cohesion Policy today.

Commitment to the Lisbon Strategy

The relaunched Lisbon Agenda in 2005 required the Cohesion Policy to become the main instrument at the European level for achieving the two global objectives of the strategy, economic growth and creating more and better jobs.

Following the first adoption of the Strategy at the Lisbon European Council in 2000, the newly created political direction was not assigned specific financial instruments which led to a rather failure.

The mid-term evaluation of the implementation of the Strategy from 2005, led

¹ The 2000 Agenda was adopted in 1999, at the European Council held in Berlin.

to its revision and to its connection to the necessary financial instruments, among which structural funds are the most significant. This choice took into consideration two practical aspects. Financially speaking, the Cohesion Policy brings a substantial financial resource since it has dedicated one third of the Union's budget. Operationally speaking, the programming approach of structural funds easily allows incorporating the objectives of the Lisbon Strategy into the development strategies on regional levels.

In order to monitor the achievements of the Lisbon and Göteborg² Strategies, the European Commission developed an innovative marking procedure, named *earmarking* which traces the destination of the financial assistance allocated under the Cohesion Policy in the programming period 2007-13. The Note [1] of the European Commission which propose the introduction of this marking method, underlined that “there is no conflict between the priorities identified in the revised Lisbon Agenda, specified in the Integrated Guidelines for Growth and Employment and the operations under the

Cohesion Policy”. The targets set at European level ask that 60% of the sums spent for intervention under the Convergence objective, and 75% of those spent under the Regional Competitiveness and Occupation objective should match to the categories³ that serve the Lisbon Agenda.

The Member States should assume an additional effort for coordinating and ensuring coherence between the objectives of the Cohesion Policy and those assumed through the revised Lisbon Strategy. These require the coordination between the institutions responsible with the elaboration of National Reform Programmes and those appointed to the preparation of the programmes for the Cohesion Policy (the National Development Plan, the National Strategic Reference Framework and the Operational Programmes). Further on, it calls for the coordination of activities in the implementation stage of the programmes, especially in selecting the projects that are to receive support, and then in monitoring and evaluating the programmes.

² EU's Strategy for Sustainable Development, adopted in 2002 at the Göteborg European Council.

³ Based on the document „The Integrated Strategic Guidelines for Growth and Employment” which redefines the Lisbon Agenda, the European Commission decided upon five priority investment areas to be traced earmarked and recorded in the strategy account. The areas are: (I) research&development, innovation, informational society (except investments in IT infrastructure), (II) the improvement of business environment by financial services, logistic support, information support, consulting, professional training, marketing services, management services, design, internationalization, planning, stimulation of the innovative spirit, (III) sustainable use of resources, co-generation, energy efficiency, renewable sources of energy and clean technologies, (IV) the development of human resources development, entrepreneurship, labor force flexibility, employment policies, labor market, (V) the development of transport, energy and telecommunications infrastructure with European dimension, promotion of efficient transportation by rail, on water etc.

2. PREMISES FOR REDUCING DEVELOPMENT GAPS

Reducing development gaps between states and regions is a mandatory objective for all members of the European internal market, since big differences lead to market malfunctions and induce negative effects on the more vulnerable members. In order to support the proper functioning of the single market, and also to create solidarity among members, the cohesion policy has as overall objective to *stimulate the process of reduction the gaps for the less developed region and states* through the so-called convergence process.

The structural financial assistance associated to the cohesion policy plays the central role in this process. There are some premises to fulfill in order to produce maximal results from the use of these funds. Two of them refer to the quality of the governance and to the quality of administration and of the decision-making processes. The third covers a wider area as involves the innovation capacity both in the public and private sectors. These pre-conditions are covered in more details over the next paragraphs, along with an analysis of the current situation of the administrations in the new Member States.

2.1. The Quality of Public Administration

The newest report of the European Commission regarding the cohesion policy [1] from May 2007 underlines that “a healthy institutional framework in the Member States and in the regions is a pre-requisite for the success of the cohesion policy”. Studies elaborated by independent experts also warn that “the soil should be fertile” in order to achieve efficiency and effectiveness in the use of structural assistance. A paper of this title [3], written in 2006 by a group of researchers,

analyses the premises that influenced the effectiveness of structural funds since their establishment and until 1995.

In short, the study shows that is not important the amount of funds allocated, but the way the money is used by the recipient state. A portrait of states that successfully use European funds points at the fact that they have open economies, solid internal public policies and administrations able to implement them.

As for the contribution of fund suppliers (*supply side*) to the success of funds implementation, it is conditioned by the quality of public administration. The higher the quality, the more impact structural funds should have on the economic and social welfare in the receiving state. From the part of funds' beneficiaries (*demand side*), the extent of public benefits is conditioned by the way the funds are used. If they are used in viable projects, with great added value and significant leverage effects, the impact of the funds will also be important.

If the conditions are not met on both sides, the effects of structural funds can reduce to almost zero, both at the macro- and micro-economic levels.

A process that harmfully influences the results is called “*rent-seeking*”⁴ and represent a form of corruption distinctively tailored to non-reimbursable financial assistance. The expression describes situations where non-reimbursable funds are used at the edge between fraud and immorality by people closely located to political and administrative decision-making levels. The means by which *rent-seeking* practices are set to work involve changing the funds' destination from real public priorities to less important goals in terms of public interest or largely to private goals, aiming at achieving

⁴ In the 1970s, the economists Gunnar Myrdal and Alan Krueger defined the *rent-seeking* category. It refers to the people who interfere for the use of public resources in purposes which would afterwards lead to gaining personal advantages by sharing the benefits resulted from the newly-created economic activities. Krueger says that *rent-seeking* becomes manifest through external forms of corruption like bribery, money laundering, traffic of influence and goods, black market etc. Instead of simplifying the bureaucracy, *rent-seeking* makes civil servants slow down and complicate the processes, overtly or not. This earns them time to gain more personal benefits. Such facts decrease social cohesion, increasing in return the costs of all transactions that involve the state.

not public but personal benefits. If they are directed this way, structural funds interventions dramatically reduce their impact, if any.

The State of Play in the Administrations of the New Member States

Once they entered the EU, the administrations of the new Member States require much more capabilities than were necessary to manage the pre-accession process and to transpose the community legislation. Besides the current tasks of public administration in a national state, the membership must handle three additional ones: building national positions concerning key issues of European integration, meeting the convergence criteria for reaching the Eurozone, and absorption of European funds. In order to deal with these issues, the administration has to strengthen its institutional capacity considerably.

After accession, the impetus for administrative reforms in the new Member States has faded, after it had been stimulated by the pre-accession process. A survey carried out by the World Bank in 2006 [4] shows that, under the new circumstances, many of the ongoing changes were either abandoned, or slowed down. The EU8 administrations did not maintain the pace of progress' reforms after accession, and one of the consequences was a low ability to manage public funds. The next wave of administrative reforms, driven by the need to put in place more advanced human resource management systems, had clear results only in few countries, but generally was limited and inconsistent.

The administrative capacity in the new Member States two years after the accession shows some common features and trends. Innovation is still isolated in public management, the administrative function of general coordination is much below the levels reached by advanced countries and does not

keep up with the requirements, politicization has reappeared in administration, new payment and incentive systems for civil servants are not put into practice.

As far as public management is concerned (mostly referring to public policies cycle, performance management, e-government), Lithuania and Latvia are the countries that made real progress in introducing strategic planning and performance management systems. According to the ranking made in the above-mentioned research, these countries have advanced even more, and reached a level higher than the European average. Besides, Estonia has become a reference among the most advanced e-government systems.

The function of coordination in the examined public administrations tends to remain weak. On the Metcalfe scale⁵ with nine levels, the capacity to coordinate in EU8 does not go beyond levels 3-4, excepting for Lithuania, which reaches level 5.

It is worth mentioning that coordination processes related to European Affairs are better managed than general public affairs. In countries having better level of coordination, such as Lithuania, the gap is even smaller.

Noteworthy, the coordination of European Affairs also suffered after accession. The shifts from managing the pre-accession process to specializing structures in various fields of European integration have affected the capacity of the existing systems. In Poland, Slovakia and Czech Republic, the European Affairs structures and management systems have destabilized. Only in Latvia they have maintained their capacity, and in Lithuania and Hungary they have been consolidated.

Civil service management, carried out by Agencies of civil servants or by other similar institutions in the new Member States, was an other area which was affected by accession. The extreme case is represented by Slovakia, where the institution was suppressed. The situation

⁵ Les Metcalfe, professor of public management at the European Institute for Public Administration, developed in the 1980s an instrument to assess the coordination capacity of the administrations in Spain and Portugal after their accession to the European Union. The scale with nine degrees of coordination including both horizontal and vertical coordination - was designed using the benchmarking technique, on a baseline reference represented by the coordination function of the existing EU Member States in 1994.

was not much better in Poland and Czech Republic, where measures to abolish specific institutions or regulations are being carried out.

Since the 2004 enlargement wave, the political actors in the new Member States have lost their interest in promoting the principles of impartiality, professionalism, continuity and merit-based career advancement in civil service. On the contrary, the tendency of politicization in public administration has increased. Except for Lithuania, where measures have been introduced to limit the number of positions politically appointed, and Poland, where the civil service law limits the politicians' powers to appoint and discharge civil servants, the regulations for de-politicization in the other EU8 administrations are either non-existent, or not put into force.

Up to 2004, the countries joining the EU promised that the payment and incentives systems in public service would be changed after accession date. The promises aimed at keeping the civil servants within the administration, in order not to leave their jobs for better-paid ones. Coherent incentive systems, meant inter alia to refresh the administrations in terms of professional competencies of civil servants, have not been implemented after accession. The exceptions are Latvia and Slovakia, where some changes in the payment systems for civil servants have been introduced.

In order to support the re-launch of administrative reforms in the new Member States and in the old Member States whose public administrations still does not function at the required level, the facility called “the modernization of public service” was introduced into the programming of structural funds for 2007-2013, on the European Commission's proposal. The new priority [5] aims at stimulating good governance practices and at strengthening the capacity of administrations in the Member States to meet the requirements for planning and implementing development plans and for increasing the administrative effectiveness of public service at the national, regional and local levels. The interventions are financed by the European Social Fund.

2.2 The Partnership Principle

Partnership is one of the major principles in the management of structural funds. Programming, additionality, co-financing and partnership are the four fundamental principles in implementing structural assistance introduced with the reform of structural funds in 1987. They are the basis on which the whole management system of structural assistance relies. Partnership principle intervenes in programming, implementation, monitoring and evaluation phases of structural assistance cycle and requires co-operation between several public and private, profit and non-profit institutions in order to achieve a common goal.

As there are no specific rules at the European level, the practices in the Member States are different from case to case depending on the organizational culture, the decision-making processes and on the national regulations. As a guidance, the Aarhus Convention (1998) [6] defined and explained the three key components of the public participation process: timely access to adequate information, active dissemination of the information to the public and public consultation.

Most of the states have decided to regulate public participation by law. An analysis [7] of partnership principle in Czech Republic, Poland, Hungary, Slovakia and Latvia shows that the rules are either not compulsory, or not enforced, or incorrectly enforced by the competent authorities. There is also a rather wide-spread confusion on the definition and “importance” of NGOs, as professional associations are generally considered more significant than the NGOs with wider public objectives and goals. For this reason, the former are more frequently invited in the consultation processes.

A 2005 analysis of the European Commission [8] on this topic emphasizes the positive role played by the partnership principle in structural funds implementation: “the various intermediate evaluations of the impact of partnership on structural funds have drawn attention onto the positive effect and the added value that partnership can have in implementing the cohesion policy, through reinforced

legitimacy, better coordination, guaranteeing transparency and a better absorption of the funds due to improved project evaluation and selection processes and to broader dissemination of information among the potential beneficiaries”.

Experience proves that partnerships increases programmes' effectiveness and leads to higher commitment of the actors involved in various stages of the programming cycle, and create ownership over the projects' outcome. If public participation process is not authentic, but mimic and formal, the level of expectations from the partners decreases, which may lead to negative consequences on the partners' commitment and on assuming the ownership of the projects' results.

Last, but not least, partnership helps to create good practices in administration. These practices incorporated into the regular procedures of public management, at central and local level, help to establish good governance as a further stage.

2.3. The Capacity to Innovate

Innovation represents a horizontal policy which has various directions for action, such as technological research and development, economic development, promoting entrepreneurship, creating spin-off enterprises able to produce and use new technologies, building specialized networks or clusters for economic co-operation, establishing public-private partnerships, creating new types of financial services. The performances in innovation result from the interactions between industry, science and technology, and education, which involve investors, entrepreneurs, researchers, large and small companies, public authorities and consumers. The results can be found in new or innovative services and goods and in new approaches and ways to do business, with a view to increase productivity, to add value and to reach welfare.

Innovation and knowledge are the engines of economic development and growth, while lack of innovation leads to stagnation. These paradigms are well-known at the European level, but the performances are below expectations, as concluded in the Report [9] regarding the implementation of Lisbon Agenda, presented by the Luxembourg Presidency at the European Council in March 2005. The indicators describing the innovative capacity in the European Union are in average at a lower level than in the United States of America. The most of the specific competences largely locate in the two world leaders, Sweden and Finland, situation which does not make better the overall picture at the European level. Only 28 European regions account for more than half of the expenses made in research and development, and none of them is in the new Member States [10].

For the last ten years, the European Commission has promoted and financially supported a common framework for developing innovation at regional level. Due to these initiatives regional research centers, testing facilities for the results of research (*test-beds*), and innovation networks have been established, but the results have failed to meet the expectations.

The pillars of Lisbon Agenda implementation are innovation and informational society. The new social and economic cohesion policy that incorporates Lisbon strategic objectives has made the regional promotion of innovation systems a priority for 2007 - 2013 period. About 30 billion Euros, representing about 10 % of all structural assistance, shall be allocated for investments in information and communication technology [11].

In addition, a new community programme called “Competitiveness and Innovation Programme 2007-2013”, will add to the structural interventions with research-oriented projects in developing entrepreneurship, information and communication technologies and intelligent energy.

3. STRUCTURAL FUNDS IN THE OLD MEMBER STATES

The most recent study on the impact of the cohesion policy [12] that refers to the period 2000-2020, accepts that the scientific community does not share consensus regarding the effects of structural funds in recipient countries and regions. The economic models simulating the impact of the cohesion policy are not perfect and cannot keep count on all causes and conditions under which structural funds intervene. As a consequence, the benefits may be different from the forecasts, both at macro- and micro-economic levels. Considering the four cohesion countries Greece, Spain, Portugal and Ireland, similarly assisted in the last two programming periods, we must admit that the confirmation of the expectations we have from the use of the structural funds does not depend on the grants themselves, but on the processes they trigger or not.

On the other hand, the impact is a complex concept and needs to be “unpacked” into components to be fully understood. In a simplified explanation of the process, the answer to structural interventions may be highlighted by two distinct stages. In the implementation stage, the effects are mostly recorded on the side of beneficiaries (*demand side*) and they are measured by the absorption rate of the funds. After completion of the implementation stage, the effects refer to the influence on the side of suppliers of funds (*supply side*) and could be measured by the new macroeconomic indicators and the structural changes that the interventions produced, longer time after the completion of the implementation. The structural changes have quantitative and qualitative aspects. The quantitative impact can be estimated using economic models, while the qualitative one depends on many variables that occur during implementation, which are difficult to forecast.

3.1. The Added Value of Structural Assistance

The debate on added value is crucial in the European Union due to its contribution to the evaluation of the effects produced by structural assistance, with a view to maximize the positive

contributions in the next programming periods and to diminish negative ones. The most recent report of the EC on economic and social cohesion [1] for the period 2000-2006 summarizes the main components of the added value as follows: (I) from the economic point of view, the cohesion policy speeds up the process of economic convergence for states and regions lagging behind, supports economic growth and job creation in the other states and regions, and mobilize public and private capital for supporting productive investments; (II) from the point of view of non-economic direct effects, the cohesion policy supports increasing the innovative capacity of Member States and regions, enhances the integrated approach of development, improves the quality of public investments and promotes partnership as a key factor of good governance.

A study conducted by the European Policy Research Centre [13] in 2003 analyses the influence of the cohesion policy in the assisted Member States and regions.

Although the experts have not reached full consensus, it is largely accepted that the past structural programmes produced additional, tangible economic effects in the cohesion countries Ireland, Spain, Greece and Portugal and in other large regions assisted through Objective 1 (now *Convergence* Objective) and created premises for sustainable development. Outside these regions, the net economic effect is more difficult to quantify, but structural assistance has influenced the quality of economic development and had an (indirect) spillover effect on other economic activities, contributing to the economic revitalization. It is demonstrated that the leverage effect is higher in regions assisted under the Objective 2 than the ones assisted under the Objective 1. For example, to 1.0 euro of structural funds spent in regions assisted under Objective 2, the leverage effect has led to spending an additional amount of 2.0 euro, as compared to 0.9 euro in those assisted under Objective 1.

From the non-economic point of view, the effects of the cohesion policy include citizens' higher awareness of European policies, the

influence on drafting and implementing national public policies, the quality of public governance and the development of long-life learning.

Implementing structural assistance at local and regional levels made possible the citizens' awareness of European policies, which increased their support to the European integration. On the other hand, it enabled local and regional actors to participate in European affairs, gradually exposing them on the European and international arenas.

The way structural funds are programmed *programming approach* produced outstanding positive effect onto the public policies in the Member States that implement it constantly, with Ireland and Spain as most notable examples. Due to its high capacity to ensure long-term coherence of development, the strategic programming was taken over by some Member States in drafting their national domestic policies. Multi-annual strategic programming increases the quality of public policies by integrating the sectoral and territorial dimensions, by creating medium and long-term stability, by public participation and by the increased accountability introduced with the monitoring and evaluation functions.

Other Member States were not “contaminated” by this model and they still use two approaches, one for “European” and another for domestic policies. From the many innovative concepts that implementing the cohesion policy introduced, more traditionalist states have taken over at least the regional development approach and the combination of its horizontal and sectoral dimensions.

Public participation is a fundamental principle for good governance. The use of this principle to managing structural funds influences the overall quality of government too. The effects that occur in time are the increased involvement and commitment of relevant actors at all levels – local, regional, central, sectoral, etc., improved cooperation between them, developing a wider common vision of all stakeholders involved and eventually improved coherence and coordination of governing at all levels. Although there are significant differences

between the Member States in understanding and accepting public participation, the enforcement of this principle may be seen as an achievement both in the old and the new Member States, which are undergoing administrative reforms.

Creating long-life learning habits is a special value emerging from the programming cycle of the structural funds, especially through its monitoring and evaluation functions. The steady concern of the European Commission to make the most from the results of evaluations in each programming cycle has produced a large number of guidelines and handbooks, standardized methods of socio-economic analysis⁶, data-bases of success stories, and other measures meant to create common grounds of the evaluation and monitoring practices that Member States have experienced over the years. The monitoring and evaluation procedures have been integrated, systematized and simplified, and the results of evaluation and audit reports have been given more public visibility. These measures have facilitated exchanges and learning from previous experiences for all the parties involved. After several programming cycles, learning from good, as well as from bad practices has become common in planning new interventions and in drafting future projects financed with structural funds.

At micro-economic level, the added value can be found in promoting innovation in the economic and social fields, in developing risk management competencies, and in stimulating economic and territorial co-operation, at local, regional and inter-regional levels.

As for negative values, the increased bureaucracy introduced by the management of structural funds is most often blamed. Generally, the European Commission does not detail rules on *how* to manage the funds, but it says *what* rules must be obeyed and what data it must receive about the allocation and spending of these funds. In establishing the structures and mechanisms needed to meet these requirements, some states had a creative approach and managed to avoid excessive bureaucracy. Other states allowed themselves to be led by the abundance of data required by the European

⁶ See www.evaled.eu.int

Commission and established countless structures which were eventually blamed as the unavoidable result of the use of structural funds.

3.2. Case studies

The diversity of national structures and approaches in structural funds management shows that the Member States have established the necessary institutions and instruments according to their own organizational culture.

After 1987, when the programming approach was introduced, the Member States with advanced governing systems Great Britain, the Scandinavian countries, the Netherlands have an important advantage, as they had already got used to this kind of planning technique. This innovative procedure developed across the Ocean and initially helped only local authorities strategically define their development priorities. The strategic planning model extended to the use of structural funds with certain difficulty, mainly generated by overlapping and lacks in coordination between the regional development programmes and other local policies and programmes, like the Local Action Plans for Environment, Local Agenda 21, Rural Development Strategies, etc.

From the other Member States, the successful use of the new planning approach and of the advanced principles of good governance required longer time, according to the existing quality of administrations and to the openness towards Europeanization, besides the organizational culture specific to each country.

The institutional building was a great challenge for some countries. For others, the changes were smooth and easy to make. The preparatory period for the 2000-2006 programming is probably the richest in establishing specialized institutions since 1987. For instance, in Great Britain [14], specialized implementation institutions were created, like Learning and Skills Councils and Small Business Service.

One of the interesting examples in this respect is *Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)* The Department for Development and Cohesion Policies in Italy, established in 1997 to manage structural

assistance. It has the merit to have become a change agent in Italy. The Italian experience, presented below, is also significant for the way in which the European cohesion policy fostered the reshaping of the domestic development policies.

The quality of public administration is at the same time a precondition and an added value of structural assistance. How important is the quality of the administration is well-demonstrated by Ireland, the most successful story of structural assistance.

Spain, despite the fact that it did not have the quality of administration as a premise, is on the other hand a good example in terms of the added value. The case study on Spain attempts an analysis of the effects of structural funds both on the economic and non-economic aspects.

1. DPS, the Change Agent in the Italian Administration

The poor performance of Italy in using structural funds before the 2000-2006 programming cycle is well known. In the first programming cycle (1988-1993), only 72 % of the allocated funds were used. In the second programming cycle (1994-1999), the funds allocated for regional operational programmes, representing half of the total allocation, had to be redirected to national programmes, because the regions proved to be unable to use the funds. The data showed that the local actors assigned to implement the funds at regional level could not cope with the requirements of the implementation process.

The situation changed for the better only in 1997 after the establishment of DPS - *Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione* (The Department for the Development and Cohesion Policy) with the Italian Treasury, managed by a former economist with the Bank of Italy.

Two experts in regional policy studied [15] the DPS phenomenon and the way in which this institution changed the vocation of structural assistance from the programming cycle 2000-2006. DPS used European policies to promote the reform of domestic public policies and drafted the programmes for 2000-2006 cycle, reshaping the development policy for Southern Italy.

The underdeveloped South is an old story of Italy. This part of the country, called the Mezzogiorno, lies south of Rome and includes 8 regions, inhabited by one third of the country's population. In the mid-1950s, the Italian government tried to force the industrialization of the rural and poor South, by creating some development poles. *Cassa per il Mezzogiorno* (the South Fund) was established in this respect as a central independent agency, outside the scope of regular administration, meant to supply the financial resources for infrastructure works, public investments and incentives for private investments in the Mezzogiorno. The investments of state or state-controlled companies also known as holdings were mainly directed by the state towards Mezzogiorno. In order to ensure the level required by the trade unions, in the late 1960s the wages of the workers in the area started to be subsidized by the state with tax-deductible amounts from the social security taxes.

At first, the “Italian model” of state intervention in the economy was successful, and the two state holdings, ENI and IRI active in the area, become envied models of public companies. The Italian lira became stable, the income gaps between the North and the South diminished, the living conditions improved.

These results lasted only until the energy crisis in the 1970s, which particularly affected the highly power-consuming industry in the South. The holdings were not able to adapt to the new conditions and faced a long-term financial crisis.

The industrial areas, common places in the South started disappearing one by one within years. The forced industrialization of the South had created so-called “cathedrals in the desert”, large industrial projects relying on the state which could not generate both local economic growth, and sustainable development.

The only consequence of the government's decision to assume the economic downfall of the South, which lasted over 10 years, until the 1980s, was the emergence of political and economic clientele in the Southern regions, without being able to fix the situation.

The European Commission was the one that insisted for the privatization of the holdings, eventually forcing the Italian state to accept the fact that it broke the competition law by subsidizing the losses of these companies and taking them over into public debt. For the same reason, salary subsidization also had to be removed.

The investments in the Mezzogiorno plummeted in the 1990s. In 1993, the unemployment rate in the South was 17,1 % and it reached 21,9 % in 1997, as compared with 6,5 % in Northern Italy.

The challenge for the structural assistance allocated to Italy was to overcome the underdevelopment of Southern Italy. After the failure of centralist intervention policies to create “growth poles”, the reform of the development policies for the South aimed at three directions where serious mistakes had been made: economic policies, institutional relations and administrative practices.

As for new economic and development policies, it has been recognized that the top-down interventions of the state in the South, did not stimulate the accountability of regional and local actors and suppressed the endogenous development potential of the regions. Practically, underdevelopment in South is

caused by the absence of local SMEs, of private investments, of industrial networks, of export-oriented enterprises and of local and regional infrastructure.

New institutional relations, coordination and control policies had to be introduced between national authorities and regional and local ones. Historical conflicting relations between regional and local authorities also had to be taken into account in assigning responsibilities. The South Fund, as an independent agency, should have warranted a high degree of professionalism, but in the end it became politically controlled. *Nucleo de valutazione degli investimenti pubblici* (Public Investment Monitoring Unit), established in the 1980s to assess and select the

project proposals coming from regional administrations and enterprises, was another institution that failed its mission.

The institution that took the lead over and became a change agent in the Italian administration is DPS, which conducted administrative processes towards a new performance-based organizational culture. It was established in an administrative reform process initiated in 1997 and took over the management of 22 billion euro structural assistance allocated for the 2000-2006 programming cycle.

The development policy for the South designed by DPS started from the observation that local natural resources, as well as the development and growth opportunities of local SMEs had not been used. The growth polls must be identified locally and they must be developed by local actors rather than imposed from outside. These trends directly involve and commit the local and regional governments on specific decisions that must be made in partnership with the other relevant local stakeholders.

The local development projects known as Territorial Pacts were granted special importance. A Territorial Pact is an innovative procedure, developed by the Italians after the establishment of the DSP, based on other similar European initiatives (see Territorial Employment Pacts promoted by the European Commission in a multi-regional programme between 1994-1999 or the Local Action Plans, financed by LEADER initiative).

Territorial Pacts aim at stimulating the development of partnerships, called coalitions,

in a certain territory, and promoting common projects involving various public and private stakeholders: municipalities and provinces, enterprises, trade unions, banks. Each member of the “coalition” has a certain task to accomplish within the project. For instance, the administration must develop the necessary procedures and regulatory framework, enterprises must ensure the know-how, the necessary workforce and other specific inputs, the trade unions must ensure the interface for the work relations and the banks must facilitate the necessary loans. By 2001, 130 Pacts had been signed, with the participation of 2000 municipal authorities, covering 40 % of the territory of Italy and one third of the country's population.

DSP encouraged further development of these coalitions through the elaboration of Territorially Integrated Programmes - TIPs within the Regional Operational Programmes for 2000-2006, as a means of mobilizing local energies and resources. These integrated development projects are developed by local administration networks, which establish clear territorial economic areas. The administrations of the regions assist preparing the integrated projects and participate in selecting the individual projects for financing. At present, TIPs hold 85 % of the local authorities.

A study visit organized in Southern Regions Puglia and Basilicata in the autumn of 2006 gave us the opportunity to become closely acquainted to the current Italian approach. Some points on the good practices and faults in approach noticed during this visit are presented in Annex 1. One of the successful projects financed from structural funds in Southern Italy is presented in the box below.

TIP: Trulli from Alberobello

Trulli are limestone peasant cottages, more than 500 years old, traditionally built in the 1000-year-old Mediterranean area, encountered in northern Africa, southern France and Spain, Greece and Capadocchia (Turkey). In Alberobello, in the region of Puglia (south-eastern Italy) there are 1400 trulli, the only place where trulli can be found in an urban settlement.

The project aimed at saving and restoring the trulli, and started in 1998, when Alberobello became a part of the World Heritage site of UNESCO.

The restoration project follows the sustainable development concept, and takes into account the economic, social and environment aspects of development.

The projects underwent several stages. The first step was passing a regulation to protect the Alberobello trulli. Then, the Alberobello city hall requisitioned some trulli from their owners in order to restore them and put them to public use. Individual families received financial support to

restore the trulli either as family homes or as tourist accommodation and plans were made to repair the access roads and to create modern public services (lighting, running water, sewerage, internet access, TV etc).

So far, the project has produced 1000 accommodation places and has generated a massive growth of tourism in the area, with about one million visitors a year.

After the completion of the first stage in 2000, the Alberobello city hall decided to continue the project and to develop a complex tourism product in the Itria Valley, where the settlement is. Between 2000 and 2004, six municipalities in the Itria Valley drafted a TIP, with a view to developing the tourist area which includes the six settlements, Alberobello serving as tourism gateway to the area. The 60-million-euro project is co-financed by the ROP Puglia.

After the first wave of structural funds, characterized by the typical infrastructure projects and the traditional incentives for private investments, the European Commission required from the Member States more innovative interventions with the funds. The Italian new proposals shifted towards facilities and other services for business, financial services and the development of local partnerships. At the core of the DPS thinking were the policies able to enhance territorial competitiveness which made the difference between sectoral interventions and the subsidy policy that had been typical of previous approaches and the territory and regional focused actions of nowadays. In order to enforce this trend, the DSP fought the great pressures from the powerful Italian industrialists associations which wanted to continue with the direct subsidy policy.

The approach based on local development of the endogenous potential is the opposite of the centralist and money transfer-oriented ones which used to underlie the government policies in the past.

Two important factors have made possible the reform of the development policies in Italy. One refers to the openness to innovation introduced by the European cohesion policy and the programming approach of structural funds, the focus on endogenous development, the introduction of the Territorial Pacts, the good practices for mobilizing local initiatives.

The second factor is the existence of the DSP itself, a national institution with many similarities and common views with the European Commission, the vehicle of the change process.

The case of Italy suggests that the impact of the European cohesion policy must be neither under-estimated, nor over-estimated. The European ideas are powerful enough to create a European discourse at the national and local levels, but they can be put into action only if there are appropriate local people and a domestic context ready for a change.

2. Ireland, Promoter of Innovation in Structural Funds Management

At the end of 2000-2006 programming period, Ireland will cease to be a major recipient of structural funds, after 20 years of dependence on community assistance. In this period, the *per capita* GDP raised from one of the lowest rates in the EU to the second in size after that of Luxembourg. It currently managed to put Ireland in the fifth place in the world from the point of view of the income per habitant. The economic prosperity and the citizens' welfare are manifest. Signs of this are the increased labor request, the afflux of immigrant workers, the high level of building houses, the high demand of goods and services, the high number of public works, the dynamic, clean and densely populated urban centers.

One of the successes that can also be a reason of pride is represented by the conclusion of the peace process from the Northern Ireland, an important result that can also be granted to the contribution of the structural funds to the strengthening of the cross-border and regional cooperation through the PEACE programme.

A study [16] about the Irish experience presents the key factors explaining the high rates of structural and cohesion funds

absorption and the very strong leverage effect resulted from the use of this assistance.

By paraphrasing a study previously quoted, the soil has been fertile for the structural funds in Ireland. The structural assistance was taken over by a reliable, qualified administration, trained in the planning exercise and used to the rigorous rules of using public money in public investments. On the other side, the management and the implementation of the funds were performed in the most innovative way as possible.

The structural funds did not come to fill a gap, but they were directed to support the different public investment plans already existing. The programming of the structural funds, which required the drawing up of the NDP and of the Operational Programmes, had the merit of joining all the plans under a common logic and of setting up a system for establishing the priorities for investment, as these were showing the need.

The administrative capacity of the beneficiaries of structural funds was well enough developed, as compared to the other countries benefiting from the structural and cohesion funds at that time (Spain, Portugal and Greece). The Irish institutions in charge to ensure the implementation of the programmes, mostly governmental agencies or public organizations, with offices and access points all over the country and working mostly with permanent staff, had a practical experience in managing programmes, offering grants and providing assistance. The expanding of financial resources, created by the structural and cohesion funds, highly raised the number of programmes that had to be implemented. The supplementary effort was dealt with by hiring more persons and by subcontracting. The experienced staff was further on responsible for the assessment and selection of the projects that were to be financed.

The system established for the management and implementation of the funds has predicted the one that was subsequently introduced at the community level also. Special departments have been set up, playing the role of the current Managing Authorities, one for each Operational Programme. The management and

implementation system has been led by two major criteria, coherence and economy. The Department of Finance, a powerful and respected authority in the Irish administrative system, has assumed the function of general coordination for the structural funds and that of Payment Authority. The Payment Authority was integrated in the existing internal audit system, in order to shorten the circuit for the payment documents.

It was essential in the economy of the system created in Ireland that there never existed a parallel administration dealing only with structural and cohesion funds. The respective functions were taken over as much as possible by the existing structures and, only where the responsibilities required a special authorization, special departments were created in the ministries.

The payments to the public and private beneficiaries were made in a very similar way to that they would have been made if only national funds had been used. In exchange, the reporting, monitoring and assessment functions from the existing structures were strengthened. The financial control was managed in the same way it is ensured for any public expenditure. The institutional and working system proved to be coherent and economic, but its premise was the existence at the start moment of a stable administration, professionally trained and politically independent.

The Irish system is the opposite of the solutions used in Greece and Portugal, and more recently, in all the new Member States, where the structures for managing and implementing the structural assistance practically create parallel mini-administrations, with rules and procedures different from the national ones. Whereas the two systems coexist and are only tangent, in the old cohesion countries, Greece and Portugal, incompatibilities, miss coordination and delays appeared frequently, notably in the financial management. The parallel system is more expensive, due to the important number of civil servants employed in addition.

The strong delegation of implementation tasks by the Managing Authorities and the Payment Authority towards the implementation

bodies is another characteristic of the Irish system. The Managing Authority, situated at the top of the implementation chain, may have a minimum staff. For instance, in the organizational chart of the Irish Ministry of Transport, managing an Operational Programme for economic infrastructure of a two billion Euro value, the staff working in the special department as Managing Authority consists of only a few persons. Most of the responsibilities are delegated to the lower end of the implementation chain, where the beneficiaries of the funds are. Another example of a typically Irish model of delegating responsibility is in the Operational Programme of Human Resources Development. The Employment and Vocational Training Agency, carrying out activities financed by the ESF, has a few hundreds of employees, out of which several are trainers delivering themselves the planned training courses, by using the infrastructure created in over 20 training centers throughout the country. Very extensive operations, as that illustrated in this case, are characteristic for the types of interventions designed by the Irish administration.

The Department of Finance, the coordinator of the structural assistance in Ireland, has planned to use at the highest level possible the European funds and to diminish accordingly the pressure on the national budget. To this purpose, a principle was adopted, according to which no public expenditure eligible for the structural and cohesion funds could have been financed exclusively from national sources. The governmental departments carrying out investment projects that could be financed from the European funds were obliged to take into consideration the co-financing component. The rule was relatively easy to enforce, because, The Department of Finance had the right to refuse financing the investment concerned, if the project didn't obey the rule. The principle functioned until 2002, when the Irish public finances became sufficiently strong to be able to assume on their own some part of the financial burden for some public investments.

Applying the principle was facilitated, on the one side, by including the system for the implementation of the structural funds in the national system for the management of public

funds as aforementioned, and, on the other side, by another decision with great impact regarding the financial management. According to this decision, all projects were directly or indirectly financed, in the first instance, from the national sources, and subsequently, as the expenditure eligible for the structural funds system was being certified, the corresponding amounts were to be recovered from the European Commission. Therefore the financial management of the projects supported by European assistance was simple. The projects were financed from a single national source, the payment documents were submitted to the special departments in the respective ministries, and, following the certification and according to it, the eligible funds for the structural assistance were recovered from the European Commission. The expenditure not certificated as eligible for structural assistance was to be supported from the national financing sources. The Irish officials have considered that it was worth assuming the risk represented of non certification in some cases and, therefore, the non reimbursement from Brussels of some of the expenses, as the benefit brought by the continuous and smooth financing mechanism would be much bigger. Due to this decision, the Irish administration managed to implement the programmes without delays or bottlenecks, with very high rates of funds absorption.

The Irish government has understood and approached the structural and cohesion funds as a source of investments rather than a source of financing of a series of projects and programmes. The big public works such as national roads constructions, water treatment stations, certified vocational training programmes or other investments or public projects of a repetitive type were included from the beginning as pre-defined financing schemes in the respective Operational Programmes. This shortened or even eliminated some steps related to the organization of calls for proposals. The implementation of the projects was no longer governed by calls for proposals and the projects started to be implemented directly after checking their quality as compared to a series of pre-established evaluation criteria. Moreover, assigning the activities related to the certification of the expenses made in projects and the project reporting to the special

departments from the respective sectoral ministries and to the Payment Authority reduced the implementation structures, clarified the responsibilities and made the project implementation steps more efficient.

The Irish local public authorities have mostly the internal competences for drawing up and managing the classic infrastructure projects water treatment stations, national roads, and environment protection. They have also possessed the expertise for the organizing tenders, so that where the necessary competences existed, a part of the work was internally carried out.

Ireland's success in recovering the economic delays has brought it the nickname of "the Celtic tiger", reminding of the impetuous development of another tiger, namely the South Korea. The rapid development was the result of a series of internal, European and international factors, among which the enthusiasm and the leverage effect generated by the European structural assistance were important, but not necessarily decisive. Countless studies and analyses of the Irish phenomenon were written and continue to be drawn up, in order to identify, as clear as possible, all the successful factors and their influence on the final result.

The performance of the Irish administration and its capacity of innovation in structural funds management were key determinants of the benefits achieved by using European funds. The strategic decisions regarding the options for development and the investment priorities have also contributed to this success. A few of such decisions have become well known. The most famous of them is the investment in education and vocational training.

Another decision with a similar impact, but less notorious, was represented by the investment in the telecommunication projects. An advanced telecommunication system creates the premises for the long-term development and facilitates the economic growth. In the 1980's, replacing the existing electromagnetic telephony system with the most modern digital telephony system at that time in the world proved to be critical for trigger the fast economic development of the country. Both the business environment and the citizens

benefited from the quality infrastructure [17]. The existence of an avant-garde infrastructure attracted many foreign companies, which established their operations in Ireland. Due to the easy communication, the locations of the companies could also be established outside the big cities, which stimulated a balanced development of the territories and the employment of local labor force.

The massive investments in the development of the two strategic fields, telecommunications and education, have contributed to the economic growth of approximately 10 % a year in the second part of the 1990's and to Ireland's transformation in one of the richest countries of the world, from one of Europe's poorest one.

The examples of success in using structural funds in Ireland are especially those regarding the investments in advanced technologies, in research and testing facilities for the new technologies. These created an enormous long-term competitive advantage in what concerns bringing the investments in the country. Through one of these projects, has been created for instance, Celtic Eureka Panlab, which became a European Center for testing advanced technologies in telecommunications, and a pan-European research center at doctoral level and for university exchanges.

Ireland is the first European country that experienced moving from an extensive European structural assistance to the national financing of the development policies. After phasing the extensive structural assistance starting with the 2007-2013 programming, the good practices in drawing up the public policies, in planning the development priorities and the multi-annual programming will continue to be used in the public governing.

3. Spain, Successful Beneficiary of Structural Assistance

Together with Portugal, Greece and Ireland, Spain is one of the four big beneficiaries of structural and cohesion funds under Objective 1. With an increase of the average GDP per capita from 91 % in 1995 to 102 % in 2005, Spain is today one of the prosperous states of the EU, after 20 years of interventions with

extensive European financial assistance.

A reference paper [18] regarding the impact of structural assistance on the economic and social development of Spain asserts that structural policies have fulfilled the objectives set by Spanish authorities. The structural assistance has significantly contributed to development and growth in the ten poorest regions of Spain and to the reduction of the regional disparities.

In the 1994-1999 programming period, the funds generated an additional increase of the economic indicators income, employment, amount of private investments for the regions assisted under Objective 1. The difference represented an annual increase of 1 percent, due to the structural assistance. For the entire programming period 1994-1999, the additional increase represents 6 percentage points higher than the one recorded in the rest of Spain. Employment increased by 27.000 new jobs on a yearly basis, with a total of 300.000 new jobs in the same period. Eventually, the differences between the income per capita in the assisted regions and the rest of Spain lowered with 20 % until the end of the period.

The structural assistance was spent on three major fields: infrastructure, in average 45 % of the total funds allocated, human capital development, in average 34 % of the total funds and business support, with an average on regions of 21 %. The productive investments have recorded the best cost-efficiency ratio, whereas the high profit registered by these investments - situated on the average at 30 % -, represented an additional source of productivity gains in the assisted regions.

The projects in infrastructure were some of the most profitable due to the high rates of return on public investments, which also indicated the big need for this type of interventions until the “necessary *stock of infrastructure*” was completed. The investments in transport infrastructure aimed at strengthening the internal regional infrastructure in the first instance, in order to prepare the poorer regions before making them more accessible for the exterior.

A study on the impact of structural assistance during the entire period 1989-2006 [19]

investigates the economic and social effects generated by the projects financed through the structural and cohesion funds in Spain. Directing public investments towards real needs and demands represents a significant impetus for a healthy economic growth.

The direct positive effects should be measured on the side of the funds beneficiaries (*demand side*) and of the funds suppliers (*supply side*). In what concerns the funds beneficiaries, the effects are generated by the projects themselves, but also by the spillover effect generated in time, in different other locations and activity areas. The projects generating new production units, business support services, infrastructure and trained human resources indirectly bring about other benefits as a result of increasing incomes, wages and employment.

The negative indirect effects were generated by the prices raised.

On the funds suppliers' part, the effects refer to improved competitiveness, higher productivity rates, bigger quantities of goods and services produced lower imports and higher exports. On longer term, on this side there are certain indirect economic and social effects, generated by: increased production capacity either new or rehabilitated, increased investment flows, better qualified and more market-oriented labor force, the *stock of infrastructure* created, and indirect stimulation of exports. Eventually the effects led to an even more dynamic demand for industrial goods.

The direct and indirect effects recorded on the supply side and on the demand side are strongly interconnected, and their combination produced development and economic growth, employment and social welfare.

In Spain, the inflation pressure created by the ascending move of wages and prices were moderated and absorbed due to the investments in new productive capacities.

There are also critics regarding the way structural assistance was used. A negative opinion refers to the efficiency of the projects. Some Spanish experts consider that more concern regarding efficiency, would have been significantly increase the impact of the community assistance and would have

accelerate Spain's convergence to the EU average. To this purpose, there were quite numerous negative comments regarding waste and inefficiency of using structural funds, caused especially by superficial economic analyses of the projects proposals. Some projects did not have proper cost-benefit analysis, and their implementation led to sub-optimal use of the funds.

Spain is one of the countries with a critic view on the way the European community allocated the structural and cohesion funds. The thesis [18] is that the European cohesion policy should take into consideration each Member States as a whole and leave the existing regional approach. Certain Spanish economists consider that structural assistance should be mainly directed towards the richer regions, as the interventions with European funds in these regions would generate greater outcome than the poorer. The additional welfare could be redistributed towards the poorer population afterwards, through the public mechanisms specific to each country social protection systems, taxation systems, etc. The main arguments for the theory are that (1) the return on public investments is lower in the poorer regions than in the richer ones, leading to an cost-efficiency ratio better for rich regions than for the poor ones, and (2) the leverage effect in the regions financed under Objective 2 is higher than the one registered in the regions assisted under Objective 1.

In a regional approach, the cohesion policy will have to focus its priorities on the regions lagging behind and on the very densely populated areas. Besides the less developed regions of Europe, the highly populated areas increasingly encounter new problems of congestion, life quality, social exclusion and quality of the environment. The Spanish experts consider that these dense areas might lose the competitive advantages as metropolitan areas in the future. Therefore, a community financial support would be perhaps more welcome in this case than the one currently granted to the regions with geographical handicap.

A different opinion refers to the European Spatial Development Perspective, an emerging

spatial development integrated policy aiming at establishing a global vision on the European territory through a future. This relatively new concept is a part of the territorial cohesion dimension, financially supported through the structural funds dedicated to the third Objective European Territorial Cooperation and through the ESPON network created with the support of structural funds. The priorities aim at balancing the different regions of Europe in a uniform and integrated vision including infrastructure, economic planning, urban and rural development, big cities, environmental policy, hydrologic plans etc. A study [20] carried out by a team of Spanish researchers specialized in spatial planning from the Architecture School of the Polytechnic University in Madrid shows that Spain has a more isolationist vision on spatial planning and does not agree with certain Member States to propose an integrated strategic document on this issue. The initiative would satisfy much more the vision, interests and expectations of the Northern part of the continent, than those of the Southern part. On the grounds of decentralization and deeper local autonomy and having a limited experience in spatial planning, Spain does not have territorial planning strategies together with the bordering countries and still considers land as an economic asset only.

For the 2007-2013 period, Spain no longer qualifies for assistance from the Cohesion Fund. The assisted regions under the Convergence Objective will be four: Andalusia, Extremadura, Galicia and Castilla La Mancha. The other six regions have risen above the conditions for assistance under Objective 1, and will receive considerably reduced funds under the Regional Competitiveness and Employment Objective. The experience in managing structural funds has had positive influence on the way public policies are designed and managed. After ceasing the extensive structural assistance, Spain and the regions will further develop the structural policies, in order to keep on the process started. The aims are for further reduction of macroeconomic unbalances, for market opening and for development the industrial and human capital. To this purpose, there are proposals to plan the same level of public expenditure that Spain has got used with in the long period of structural assistance.

4. STRUCTURAL FUNDS IN THE NEW MEMBER STATES

The new Member States have joined the internal market in the condition of poor economic competitiveness and insufficient reform of their national economies, to be able to connect without asymmetric shocks.

The economic theory says that the common market brings equal welfare to its members only if they have similar market structures and closed levels of development. To be part of the European Communities doesn't reduce by itself the existing development gaps, but may worsen the differences in some situations.

The non-reimbursable structural assistance gives a chance to speeding up the processes of gaps recovering and structural differences tumbling. The more the support replaces an important part of the financial effort that should be done by a state on its own, the more helpful and precious is.

Although some critics of the cohesion policy hold an opinion, quite widespread, that the structural funds have less to do with economic growth stimulation but with funds redistribution inside the EU, the examples show the funds can do more but in restricted conditions.

The experts restlessly wait to find the answer to the question if the funds will be able to speed up the economic reform in the new Member States. But the national administrative structures, will they be able of efficient and effective management of the structural assistance?

The structural assistance for the new Member States has started with the allocations for the last two years of the programming period 2000-2006 and continues with the next full programming cycle of 2007-2013.

4.1. The 2004-2006 Programming Period

In the old Member States, the establishment and adaptation of the administrative structures, and of the tools and procedures required to implement structural funds took place

gradually, keeping also pace with the evolution of the economic and social cohesion policy. With the ten Member States that joined the EU in 2004, all the institutional and operational premises had to be accomplished in one single step.

A study [21] carried out in 2005 by a team of researchers from the European Policies Research Center studied the challenges that the new member states had to face in implementing the structural assistance allocated for the 2004-2006 period. It is a comparative study concerning how these countries have accomplished three essential functions: programming structural assistance, institutional training and the implementation of the funds.

As regards the programming process of structural funds, the difficulties for the new member states involved first of all the decision-making regarding the political choices of strategic development areas, setting clear targets and long-term objectives. It has been noted that in most cases short- and medium-term objectives were preferred over long-term ones and simple and direct interventions were preferred to complex ones that combine several objectives simultaneously. For instance, direct support to enterprises was preferred to setting up support services for businesses, or modernizing the existing transport infrastructure to developing combined or alternative transport modes.

The choices between the national and regional dimensions of development, that is between interventions at the national level meant to support general development and economic growth and those aiming at stimulating the endogenous potential of regional and local development, were largely in favor of the former.

In the EU15 the "regionalization" of the structural funds' management started for over a decade, but in almost all the EU10 countries the governments have chosen to use the centralized management system. Regionalization require the transfer of as many programming and

implementation responsibilities regarding structural funds as possible towards regional authorities, which is not to the advantage of countries with not so strong regional and local administrations insofar as institutional capacity is concerned. In these case, Poland, the Czech Republic and Slovakia even gave up to design typical regional operational programmes in the programming period 2004-2006, but to incorporate them into other sectoral programmes or into a single national programme (for example, JROP - Joint

Operational Programme in the Czech Republic).

Centralized management can have a negative effect on the smooth implementation of the programmes and as a consequence it can diminish the absorption speed of the funds, as indicated by the low absorption rates achieved. In the Autumn of 2006, two years after the programmes had been launched, an average of only one third of the funds allocated to EU8 countries was used.

Absorption rate May 2004-September 2006

(total payments made, % of the national allocations)

Country	Absorption rate (%)
The Czech Republic	26
Estonia	29
Hungary	32,5
Latvia	25
Lithuania	25,5
Poland	24,5
Slovakia	27,5
Slovenia	34

Source: the European Commission

These figures are not going to worry yet, as long as compared to the old Member States at the beginning of a new programming period, they are not much higher. Moreover, the n+2 rule allows that the funds be spent by the end of 2008, based on a system of annual re-allocation. For the new programming period that started in 2007, the annual allocation system was abolished, making irrelevant the discussion about delays and sum losses within the programming period.

Efficient coordination and partners' cooperation are constant challenges for European programmes. The EU10 states have faced difficulties in coordinating programmes and managing partnerships. The most significant shortcomings with regard to coordination refer to preparing and managing the process in itself, which was affected by poor definition of specific functions, by the reluctance of sectoral ministries to cooperate and by confusions in

assigning responsibilities. The existence of these problems is not surprising if we consider the weakness of the general coordination of the governments in new member states (see chapter 2.1) and their poor connection between the national levels on the one hand, and the regional and local ones on the other.

As with some of the old Member States, ensuring complementarity and coherence with other national policies generally proved to be difficult, with the risk of arising tensions in further prioritization of public investments.

The partnership, as a fundamental principle in structural funds' management, has been regarded reluctantly and treated formally in the new Member States, despite the exceptions that prove the will to implement the public participation practices. For instance, the Czech Ministry for Regional Development, as Managing Authority for the Community

Support Framework, involved a large number of partners in the consultative process viewing to establish PND and CSC. Hungary has created a national database including information on partner organizations and the opinions they stated in the consultative process. In the partnership for monitoring operational programmes, Estonia and Malta brought in strong organizations, like Union of Cities, and the Council for Economic and Social Development respectively. Poland co-operated in programming the funds for 2007-2013 with regional and sectoral organizations. A special approach on partnership in Poland has even led to drafting an operational programme for NGOs, in which the latter were directly involved, but as future beneficiaries of the funds. However, despite these examples and the great efforts to apply the principle, the scope of partnership and the areas covered have generally proved to be limited in the new Member States.

The progressive “nationalization” of the management of structural funds represents a characteristic of the cohesion policy since the last decade. Thus, most of the responsibilities regarding the management and implementation functions are transferred to the Member State which decides the way of using the funds. The participation of the European Commission continues to be important, and even stronger, in the evaluation, monitoring and control functions. For the 2004-2006 programming period, the procedures and processes of projects assessment and selection in all the new Member States were of doubtful quality. The comments mostly referred to the economic and financial analysis on which assessment was based, to the quality of the evaluation criteria and of the selection processes. The tendency to use general or open-type criteria for assessing the projects - interpretable, hard to quantify and rank -, it was noticed.

The quality of the project proposals was most affected by the deficiency in the definition of project relevance, concerning the legitimacy of interventions with public money, the evidence of needs and demands and the clear definition of projects objectives. The lowest number of applications was carried out in the human resources development field, which also

recorded the lowest quality of the projects. The analysts explain this case by the lack of previous practice in the field of HRD in the new Member States. This is the reason for a poor approach of the different types of possible interventions in HRD by the potential beneficiaries.

The experience with many projects implemented in the pre-accession period was useful to the most undeveloped regions in the CEE, for example Moravia-Silesia in the Czech Republic, Silesia in Poland and Tartu in Estonia. These regions have been able to design and promote coherent project proposals with more innovative character. For instance, in the 2007-2013 programming, one of the boldest operational programmes was prepared by Silesia region in Poland.

In what concerns the capacity of managing the operational programmes, the study mentioned above shows that the function of financial management was generally the thorniest. This had the effect into the important differences between engaged funds, payments made to the beneficiaries and funds available at the implementing authorities. The bottlenecks are mainly caused by the centralized financial management and by the high number of implementation structures, which have got too little responsibilities in the certifying and payment process.

As the public administrations are still very little prepared in risk management, many implementation structures adopt an excessively bureaucratic and rigid behavior in solving the variety of problems raised by the structural funds management. They prefer over-protection instead of a certain risk exposure, followed by a more careful control.

Some of the implementation structures also have a current role in the administration, related to the activity of the economic sector concerned. In the older Member States, more experienced in using the structural assistance, these bivalent institutions have a key mission in implementing the operational programmes. Their double position as funds supplier and beneficiary helps them combine the two functions by preparing and implementing complex schemes and large programmes. This activity strongly challenges the administrative capacity. If the structures are

not mature enough, the results may be affected. Bivalent structures of this type exist also in the new Member States, and their achievements vary according to the professional competence level of the employees and to the previous experience in managing similar complex tasks.

The progress monitoring and the evaluation of the operational programmes represented a problematic aspect of the structural assistance implementation for most of the Member States. The monitoring techniques and procedures had been progressively improved by the EU15 across the successive programming periods, so that the new Member States found an advanced functioning system of well defined monitoring procedures and structures. Moreover, a competitive dedicated IT infrastructure was also created - the Management Information System - and specialists able to manage the monitoring systems were trained at the European level. In these conditions, the monitoring function was likely not to raise

special problems for the new Member States especially that the pre-accession assistance contributed with a certain experience in the field. However, both at the programme and project level, the monitoring was mentioned as a function less successfully managed.

The evaluation of the policies represents a totally new concept for the new Member States. In the management of the structural funds, the European Commission is extremely preoccupied of all evaluation stages. The ex-post evaluation ensures the continuity of the cohesion policy from one programming period to another and opens the way for learning based on the past successes and failures. In the new Member States, the management of the evaluation function was not sufficiently prepared, the number of qualified local evaluators was insufficient and these were lacking previous experience. These situations led to rather modest achievements in evaluation, both at the level of operational programmes and projects.

The Czech Republic has planned 100 % absorption

With a volume of 2.6 billion euro, the Czech Republic is the third recipient, after Poland and Hungary, in what concerns the structural and cohesion funds allocated during 2004-2006. The system of managing and implementing the structural assistance was bound to a request resembling that of Ireland, namely to the motto “never miss an opportunity”. However, the quantitative data that we currently dispose of, as well as the opinions of some specialists,

seem to indicate that the final results and the benefits cannot be compared.

As regards the results during the implementation, the degree of using the structural assistance is modest enough so far. According to the report from July 2007 regarding the implementation of the 2004-2006 Community Support Framework, the absorption rates registered on the different operational programmes of the Czech Republic are those indicated in the table below:

Programme	Payment made from the 2004-2006 allocation (%)
JROP (the ERDF component)	53.6
JROP (the ESF component)	17.4
OP Human Resources Development (ESF)	16.9
OPIE (ERDF)	40.1
OP Infrastructure (ERDF)	51.5
OP Rural Development and Multifunctional Agriculture (EAGGF) ⁷	57.5
OP Rural Development and Multifunctional Agriculture (FIFG)	24.1
SPD 2 Prague (ERDF)	28.9
SPD 3 Prague (ESF)	27.7

Source: Czech CSF 2004-2006 - Annual implementation report 2006

The figures show that at almost a year and a half before the conclusion of the operational programmes related to the 2004-2006 period, the most advanced programmes hardly managed to spend a little more than half of the allocated funds.

According to the n+2 rule, the last payments in projects have to be made by the beneficiaries until 31 December 2008, under the condition that the respective funds be committed with the Managing Authorities until 31 December 2006. We consider it unlikely that rates of 100 % absorption be registered at the conclusion of the programmes. The objective of full absorption could be accomplished at the very most in some of the most fast-running operational programmes, namely OP Infrastructure, OP Rural Development and the regional infrastructure component of JROP.

The less accessed programme is that of Human Resources Development, registering only 17 % of the funds spent. The Czech Republic confirms thus the general tendency noticed in the new Member States regarding the difficulties on managing the assistance in the field of human resources.

A cause of the low absorption of the funds was represented by the limited number of mature projects enough prepared (*project pipeline*). Due to this fact, the major projects have generally started in the second year, as the first year was used for drawing up the projects and for preparing the implementation. The estimations for the 2007-2013 programming period [22] indicate a similar spending distribution, with a greater increase from 2009 and a peak during 2012-2013.

⁷ In the 2000-2006 programming period, the number of structural funds, the scopes and the procedure of allocating by operational programmes were different from the current programming. Another difference is represented by the fact that an operational programme could be financed from several structural funds, such is the case for the JROP and the SPD financed from the ERDF and the ESF, which is no longer possible in the current programming.

The Czech analysts have negative opinion as regards the quality of the funds programming. Two researchers from the Economic University in Prague argue in a paper about the influence of the structural funds on the public investment programmes in the Czech Republic [23], that the 2004-2006 programmes represent rather the way of bureaucrats thinking than the expression of the real needs in the regions. The strategic approach of development was deserted for the imperative to absorb as much as possible from the allocated funds, which led to neglecting the identification of the real needs at local and regional level.

As regards the quality and efficiency of programme implementation procedures, several audit surveys carried out in 2004 and 2005 and quoted in the paper, explain the modest performances in implementing the funds by the excessive bureaucracy and by the obstructions in the access to the funds, much over the requirements imposed by the European Commission. The quality of the procedures has an important contribution, besides the financial management, to the absorption rates of the funds currently recorded.

The evaluation and selection criteria for the projects were considered vague, subjective and sometimes irrelevant, in approximately half of the operational programmes. The external evaluators employed to evaluate the project proposals had disparate background and uneven professional experience, which led in many cases to adopting contradictory decisions by different evaluation committees. The internal evaluators, more homogenous and better qualified, were sometimes assert of lack of impartiality.

The staff management and the financial management are two functions that created particular problems. The staff management was affected by the frequent reorganization of the structures and by the subsequent revision of the competence frameworks, as well as by the lack of a coherent and reasonable payment and incentive systems for the employed staff.

The analyses carried out in 2005 were anticipating difficulties in the financial management of the structural funds, as the procedures of two different financial systems, the European and the national one, have been

applied at once. Having regard to the lessons learnt, the coordinator of the structural assistance in the Czech Republic which is the Ministry for Regional Development promised to simplify the financial flows for the 2007-2013 programming, so that to avoid bottlenecks in smooth running of the programmes.

Monitoring and evaluating public policies and programmes were not usual practices in the Czech administration, although certain forms of evaluation existed previous to structural funds. After the first year of implementation, the European Commission asked the Czech Republic to put into practice an efficient system of monitoring the projects' implementation, allowing the timely registration of the delays and of the problems regarding project implementation, and the application of the necessary corrections. An implementation report [24] drawn up by the Managing Authority of the OP Industry and Enterprise (OPIE) in 2006 complied with the Commission recommendation and allocated additional amounts towards the agencies dealing with the monitoring of different schemes and individual projects, in order to improve these function.

The *ex ante* evaluation of the impact of the Community funds in the 2004-2006 programming cycle proved to be unsatisfactory, but this was corrected for the 2007-2013 programming period. Besides, in the first programming period, approximately one third of the operational programmes did not define clear goals and objectives that make possible the assessment of the final results.

In the absence of a strong evaluation culture, the results of the evaluation reports were insufficiently taken into consideration. Independent analyses carried out in 2005 and 2006 show that ignoring the results of the evaluation explains itself by the refusal to undertake the changes that the recommendations would require in the administrative system, both in reforming the institutions and the legislation.

For the 2007-2013 programming period, the Czech Republic has concentrated the development on strategic options. The basic needs of development transportation, social and education infrastructure still represent clear choices for further assistance, but another

emerging direction refers to innovation, especially at the level of research, development and applying new technologies.

Further details on the operational programmes for the 2007-2013 period are presented in the next subchapter, where the approaches of the new Member States for the next programming cycle and the characteristics of the prepared operational programmes are described.

4.2. The 2007-2013 Programming Cycle

The implementation of the first structural assistance for the Member States which acceded to the EU in 2004 is in progress and will be concluded in 2008. Then, the final evaluations of the programmes will provide

evidence for the results the first cycle of structural funds concluded and what are the immediate effects generated by these programmes at the macro and microeconomic level.

Meanwhile, the programming of the structural and cohesion funds allocated for the 2007-2013 programming period started. Between the two programming cycles a reform of the economic and social cohesion policy took place, leading to redefining the objectives of the policy and the framework for allocating the funds, to reformulating the European legislative framework and the fund management institutional framework at the national level. In parallel, the instruments of the Common Agricultural Policy were redefined. This implies on reconsidering the intervention areas of the structural funds. The temporal

Total funds allocated to the EU10 for 2007-2013

Country	Total assistance (billion (euro))	Per capita assistance(euro)	% of the GDP
The Czech Republic	26,686	2.627	3.5
Estonia	3,393	2.555	4.1
Hungary	25,307	2.561	3.9
Latvia	4,001	1.751	3.9
Lithuania	6,775	2.041	4.2
Poland	67,284	1.773	3.6
Slovakia	11,507	2.102	3.9
Slovenia	4,102	2.082	2.0
Bulgaria	6,674	901	4.0
Romania	19,668	911	3.2
TOTAL	175,397	1.930	3.6

Source: DG Regio, National Strategic Reference Frameworks (NSRFs), Economist Intelligence Unit analysis

overlapping of these changes and the preparation of the new programming exercise represented certainly a challenge for the administrations of the new Member States.

The structural assistance allocated to the Member States from the EU27 for 2007-2013 is of 308 billion euro, which represents 35 % of the EU budget of an 862 billion euro value. The amounts allocated to the new Member States for the 2007-2013 period are significantly larger than in the first exercise. For the EU8 plus Romania and Bulgaria, the total amount allocated is of 175 billion euro, representing more than half of the entire budget allocated for the cohesion.

Due to the rule capping the structural assistance to a percentage of maximum 4 % of the GDP of each country, the poorest countries from this group, Romania and Bulgaria, also have the lowest allocation rate. In a first instance this seems to be a disadvantage. However, it must be judged in relation to funds absorption capacity a volume approximately three times larger than the pre-accession financial assistance.

In mid-2007, almost all the Member States had already negotiated with the European Commission parts of the programming documents (see Annex 2 - The state of play in the negotiation process, August 2007). The

number of Operational Programmes drawn up by each Member State is different from one country to another. Poland has 21 Operational Programmes, out of which 16 are regional and 5 are thematic or sectoral with national coverage. The next country is the Czech Republic, with 17 OP under the Convergence objective and two under the “Regional Competitiveness and Employment” Objective. Out of these 17, seven OP are regional, and eight are sectoral. Slovakia has 11 OP, out of which one is a regional OP. The small countries have 2-3 Operational Programmes.

In what concerns the content of the programmes, a preliminary analysis of the proposals sent by the new Member States to the European Commission, carried out by the European Policy Research Center [25] in 2007, suggests that the documents were drawn up so that to allow spending the substantial funds allocated to them.

As a general feature, the funds continue to be allocated mostly for national programmes, in the fields of infrastructure, environment protection, human resources development and business support services. The most extensive programme is the Infrastructure and Environment OP in Poland, of a 21 billion euro value, followed by a similar programme in the Czech Republic of an 11 billion euro value.

Three of the countries that did not have classic regional programmes during 2004-2006, respectively the Czech Republic, Hungary and Poland, will strengthen this time the regional dimension through distinct regional programmes. The percentages allocated to the regional development vary between 30 % of the total in Poland, 24 % in Hungary and 13 % in the Czech Republic, but the actual amounts become eight times larger than in the previous programming. However, the regional approach still remains inhibited. Theoretically, the regional programmes aim at the development strategic objectives of each region, but in fact the apprehension of not being able to ensure the coherence and complementarity of these programmes with the sectoral ones, as well as the apprehension of an excessive fragmentation of the interventions, rather create uniform development priorities of the different regions.

A singular case is represented by the programme of the Slaskie region from Poland, which intends to be an experimental programme meant to serve as “the local version of the Lisbon Strategy”, by promoting major institutional changes and modernizing the economy from this region of the Polish Silesia. The programme focuses on research and development, entrepreneurship, innovation, development of metropolitan centers, housing and tourism.

In the other regional programmes the traditional financing schemes for building railway and roads, developing airports, navigation means, treating waste water, sewage and water supply systems, infrastructure for preventing floods.

Besides the regions of Prague and Bratislava, which qualify for the Objective 2 of the structural funds, the same as in the previous programming period, a third region appeared in this cycle, namely Közép-Magyarország, situated around Budapest. The analysts remarked from the short period of structural assistance provided that the regions located near municipalities show a greater capacity of recovering the gaps. In the new programming, these metropolitan areas are encouraged to become development poles on activities leading towards the Lisbon objectives, respectively innovation, research and development, development of human capital, to which the urban development is added.

The pressing needs in infrastructure, environment and in the transport networks intensified the striving for support between the different priorities. A recent analysis carried out by The Economist [10] shows that the new Member States gave, on the average, a much greater attention to innovation as compared to the previous programming period, although in different degrees from one country to another. However, the intensity of the assistance for research, development and innovation continues to be lower in the EU12 as compared to the EU15. The Baltic States established priorities related to innovation within the framework of the Operational Programmes for promoting economic growth. The Czech Republic planned to invest more in two of the innovation areas: for stimulating innovation in

the sectors of education and research through an Operational Programme of a 2 billion euro value and for stimulating the links between research and business, in an Operational Programme of a 3 billion euro value. Through an Operational Programme especially conceived for developing the information society of one billion euro value, Slovakia defined its own priorities for innovation, research-development, information society and creation of innovation clusters. Slovenia,

country that spent a significant part of the funds allocated during 2004-2006 for the Lisbon objectives, is further allocating for innovation about ¼ of the total funds from the new programming.

A simulation of the impact of the cohesion policy using the Hermin model, carried out in 2005 at the request of the European Commission for the EU8 plus Romania, Bulgaria, Portugal and Greece, anticipates the following rates:

Country	Increase of the GDP (2013)	Increase of the productivity (2013)	Increase of employment (2013)
The Czech Republic	10,90 %	2,30 %	8,30 %
Slovakia	10,90 %	2,30 %	8,30 %
Hungary	8,40 %	4,10 %	4,50 %
Poland	9,80 %	5,70 %	4,00 %
Slovenia	6,80 %	2,70 %	4,30 %
Lithuania	11,10 %	5,80 %	4,90 %
Latvia	12,40 %	6,10 %	6,30 %
Estonia	11,10 %	5,80 %	4,90 %
Bulgaria	11,80 %	7,00 %	5,00 %
Romania	11,80 %	7,00 %	5,00 %
Portugal	2,80 %	1,70 %	1,20 %
Greece	1,20 %	0,50 %	0,70 %

Source: the European Commission

The official expectations for the EU8 Member States forecast an additional increase of the GDP, of 10 % on the average, until the end of the programming period, an increase of the productivity with rates comprised between 3-7 % and the creation of a number of 2.5 million new jobs, representing an increase comprised between 4-8 % as compared to the number of currently existing jobs in these states.

Better macroeconomic indicators at the end of the structural assistance cycle do not guarantee sustainable benefits from using the European funds. In order to achieve sustainable

growth, the use of the structural assistance must be maximized in the broader context of all development policies implemented by the respective country. To this purpose, the researchers have created an index taking into consideration all the aspects related to the efficient use of the structural funds, named *cumulative multiplier*.

The most recent analysis on the impact of the cohesion policy [12], submitted to the European Commission in May 2007, estimates the following cumulative multipliers for the new Member States and for the cohesion countries:

Ireland	Romania	The Czech Republic	Estonia	Lithuania	Latvia	Slovakia	Greece
4.82	4.60	4.38	3.65	3.36	2.78	2.62	2.47

Poland	Hungary	Spain	Cyprus	Bulgaria	Slovenia	Portugal
2.39	2.37	2.40	2.21	1.87	1.86	1.84

Romania is well situated in this table, but the specialists warn about the conditionalities of this index. In some cases, there must be a lot of cautious in the interpretation because of the doubts on the statistical economic data referring to some countries, and this is also the case of Romania and Bulgaria. Moreover, the index works on the hypothesis of favorable

premises to the efficient use of the funds. These premises, both initial and subsequent, depend on the quality of the public policies, of the strategic planning, of the selected projects' viability and profitability, as well as on the positive economic environment for development, mainly to the openness of the economy, respectively to the degree of trade liberalization (see Chapter 2.1).

5. CONSIDERATIONS FOR ROMANIA

According to a survey concerning the impact of the 2007 wave of enlargement, carried out by the Europainstitut in Vienna [26], the benefits resulted from the accession will significantly be on the side of Romania and Bulgaria. Some simulations covering the period until the year 2020 suggests that the other countries of the EU25 will also benefit, but the gains on long-term economic growth of the two countries will be nearly 20 times bigger. With regard to Romania, the study forecasts a cumulative increase of the GDP of 0.5 % on a yearly basis⁸ as a consequence of European integration.

Romania has planned to use the structural assistance in order to increase the GDP by a additional percent comprised between 15-20 %, until 2015. The NSRF which is the strategic document that declares this objective was approved by the European Commission following a negotiation process concluded at 25 April 2007. According to NSRF, the economic and social development aims at five strategic objectives, namely: basic infrastructure developed, long-term the economic competitiveness increased, human capital developed, the administrative capacity strengthened and the balanced territorial development accomplished.

The total structural assistance allocated by the EU is of 19.67 billion euro. From the point of view of funds distribution, over half of the total amount will be allocated to infrastructure, while the rest will be divided between competitiveness, development of the human resources and increase of the administrative capacity, as follows:

- around 60 % of the funds for the development of the basic infrastructure at European standards

- around 15 % of the funds for the long-term increase of the economic competitiveness

- around 20 % of the funds for the development and the more effective use of the human capital

- around 5 % of the funds for the increase of the administrative capacity.

In order to achieve the stated objectives, seven Operational Programmes have been drawn up under the “Convergence” objective. Under the “European territorial cooperation” objective, other 11 European programmes⁹ have been designed, together with other regional, national and community partners. The main data referring to each Operational Programme are enclosed in Annex 3.

A certain percentage of the expenditure to be made in projects and programmes are *earmarked* to highlight the interventions meant to contribute to the objectives of the Lisbon Agenda. The new Member States are not bound to comply with this requirement, but they may do it if they assume it on a voluntary basis. Romania planned for the level of the expenditure dedicated for the Lisbon objectives to represent half of the total expenditure made from the structural assistance.

The financial allocation within the framework of the “Convergence” objective supposes a national co-financing estimated at 5.53 billion Euro, consisting of public sources (73 % of the total co-financing) and of private sources (27 %).

In August 2007, all the Operational Programmes related to the “Convergence” Objective were at different stages of negotiation with the European Commission. From the

⁸ Austria differs from the rest of EU25 Member States from the point of view of the level of benefits to be resulting from this enlargement. For this single country, the forecasts show an additional increase of the GDP five times larger than that of the other EU15 Member States and ten times larger than of the EU10 Member States.

⁹ Those programmes built in partnership with non-Member States (Serbia, Moldova, Ukraine etc.) are developed under the umbrella of the European Neighborhood Policy. In such cases, the financing comes for the Member States' part from the ERDF, and for the non-Member States' part, from ENPI, the financial instrument of the Neighborhood Policy. For non-Member States that are in the process of pre-accession to the EU, the financial contribution is ensured from the pre-accession instrument (IPA), which replaced the three former pre-accession financial instruments PHARE, ISPA and SAPARD.

procedures point of view, the Operational Programmes may begin the implementation following the official endorsement of the Government of the negotiated version, accepted by the European Commission.

The programming timetable in Romania was utterly in line with the planned internal deadlines and with the European schedule. Thus, Romania reached the second place after Hungary in the state of play concerning the advancement in programmes' negotiation, in a classification of the EU27 countries (see Annex 2).

Some analysts see in the good tempo of preparing the programmes the sign of a good coordination and a promise for the future. The effort of the institutions involved remains unquestionably, but one should not forget that most of these preparations have been made using projects and programmes supported by the pre-accession Phare assistance. This assistance contributed significantly to the maintaining of the planned cadence and added at the same time an important part of the technical expertise necessary for the multi-annual strategic planning, for preparing the documents, and for training the staff involved at different level.

The mobilization needed for the institutional building dedicated to structural assistance management reached an incomparable level in the Romanian administration. Approximately 6 000 persons were employed in the mini-administration structures created for structural funds management, besides the 5 000 persons employed in the structures that will manage the Agricultural and Rural Development Programme.

An analysis of the strategic options of Romania's future economic and social development shows that the Operational Programmes do not answer to a development vision we are aiming at, and do not indicate

strong and distinctive directions of development, with one exception. The programmes are oriented towards classic interventions with structural and cohesion funds dedicated to infrastructure, environment protection, economic competitiveness, but without emphasis on specific areas as in some cases in Slovakia, Poland and Slovenia.

The Operational Programmes rather seem to fill some gaps and refresh an exhausted economy, then to look after a deep structural reform. The gaps are either requirements to be met such as those mentioned by the Accession Treaty in the environmental programme, or just urgent needs, such as those for basic transport infrastructure, for social and health infrastructure, or for business and telecommunication infrastructure. Other development needs, which could point out the existence of some strategic directions and of some national priorities allowing Romania to differentiate in the future, are unspecific and broadly defined.

According to the European Innovation Scoreboard 2006¹⁰, Romania occupies the lowest position among the European countries in what concerns the innovation capacity, and this fact represents a concern. The structural funds may be a catalyst to overcome this disadvantage. Thanks to the programming approach, some countries which clearly planned objectives for innovation have the opportunity to enhance coherence and concentration for the specific investments. The missing operations with clear and strong commitment to innovation in the Operational Programmes, e.g. OP Competitiveness, show a lack of command for significant structural changes, but it may weaken the investment effort.

Tourism is the only domain to which an explicit priority is granted, both at the level of structural funds and of the other European funds allocated through the rural development policy¹¹. After so many failed projects and lost

¹⁰ The European Innovation Scoreboard is an index used by the European Commission, determined on the basis of a panel of indicators related to: the size of the investments in research&development, the innovation level of the firms, the expenditure for the information and communication technologies, the number of new patents and the sales of goods with high technologies embedded.

¹¹ For supporting the rural development policy, Romania receives about 8 billion euro from the EAFRD, which are managed, similar to structural funds, by the Ministry of Agriculture and Rural Development based on the National Programme for Rural Development.

battles in tourism after 1990, it looks like now this sector is trying to take the lead. Spain is the country that succeeded in a bet on tourism, by help of structural assistance.

As in other new Member States during 2004-2006 programming period, the real regional approach is also missing. Romania has chosen the JROP-type model of allocating the funds by regions, respectively that of a centralized national programme, with financial allocations per regions depending on the development level. The ROP does not differentiate the development objectives of each region, but offers pre-defined national priorities that are to be implemented at the regional level. According to a decision made by the Monitoring Committee of ROP, the reallocation of funds between regions will be allowed depending on the effective absorption of funds in each region¹². This is a decision that challenges the general objective of ROP, which is to reduce the differences in development between regions.

The quality of the programming process also needs some comments. The issues to be noticed are: formal partnerships, weak inputs from stakeholders, lack of transparency in the setting up of the Monitoring Committees. The Managing Authorities have applied in a formal manner the partnership principle during the programming process for all Operational Programmes. Public consultations and participation to programming have been organized indeed, but lack of active information prior to consultations, reduced number of partners invited to participate, the timeframe sometimes too short for receiving opinions, the reduced number and the quality of the opinions provided by the stakeholders and most of the times, the lack of feedback after consultation¹³, are symptoms of a formalistic approach of the partnership principle. As regards the setting up of the Monitoring Committee, a total opacity is noticed in what concerns the members' selection and the working procedures.

On the other hand, the Management Authorities haven't shown their interest in organizing the public communication activities. The information they provide is generally limited, rarely updated and not tailored to specific target groups¹⁴.

Building the administrative capacity for structural funds management and implementation benefited from the significant support of the pre-accession assistance, especially through the Phare component. Over 30 Handbooks and procedures required for managing and implementing the structural assistance were prepared mostly with the help of foreign experts. Due to this professional aid, the procedures designed for all functions from the programming cycle comply with the accepted quality standards. Further enforcing of the rules will suppose a risk management that the Romanian administration is not prepared yet to understand and to accept. The tendency is for the recently employed staff, generally young on the average and lacking experience, to have a rigid application of these rules and manuals. In order to reduce the management risks as much as possible, the responsible staff will be tempt to excessively complicate the procedures or overregulate, which could create bottlenecks in the smooth management of the structural assistance, as already happened in some of the new Member States.

The project preparation also benefited from the support of the pre-accession assistance. The preparation of mature projects ready to be implemented as soon as the OPs are launched was carried on mostly in the case of major and other large projects. The preparation process has been done through Phare and ISPA projects, using the foreign technical expertise available for drawing up feasibility studies and following the implementation schedule of the technical assistance projects. Moreover, the new financial instruments JEREMY, JASPERS and JESSICA were also launched in Romania and they will provide assistance and financing for preparing further projects. It is expected the OP Human

¹² The Decision of the ROP Monitoring Committee from 10 August 2007, regarding the financial allocation based on Romania's development regions (www.mie.ro)

¹³ An example of good feedback after public consultation is to be found in the National Programme for Rural Development.

¹⁴ When the paper was written, no official dedicated website was to be found. Later on, the first website for ROP was launched.

Resources and OP Competitiveness to have a big number of beneficiaries and smaller projects, and the preparedness of the project pipeline differs from one programme to another and even from one priority axis to another within the same programme. Few local initiatives meant to support the design and preparation of successful project proposals either in the public administration or from the business sector are in progress, for instance the IMPACT programme.

The local public administration, as future major beneficiary of structural funds, might encounter problems in project implementation because of the lack of incentives for the staff that will be involved in projects. The missing incentive system for the employees that will work directly in the management of the projects represents a cause of concern for the local authorities and frustration among the civil servants. If this deficiency is not corrected¹⁵ in due time, the situation will be such that most of the projects will have to hire private management, which will increase the administrative costs of the structural assistance and will reduce the efficiency costs accordingly. On the other hand, not including the civil servants in project management activities will miss the opportunity of increasing the competencies in the public administration.

Many potential beneficiaries are not enough aware of the goals of structural assistance. The assistance is rather considered as a follow-up on a larger scale to the pre-accession assistance. This attitude leads to the failure in promoting important projects at local and regional level, aiming at transforming the development structures. The lack of experience in strategic planning limited the capacity to develop local visions and development strategies at local and regional level. The task of assessing and selecting the successful projects applications, carried out by the Managing Authorities and, if appropriate, by the Intermediate Bodies, gains an overwhelming weight in the absence of the development strategies. The quality of the projects directly relates to the expected effect of the interventions with structural funds.

¹⁵ The Managing Authority of OP HRD announced to be thinking about an incentive system for the teachers that will be working in human resources projects that are to be financed from this OP.

The considerations above rely on our personal observations, on the discussions with the staff involved in the management structures and with potential beneficiaries of funds, as well as on reports and other official documents.

The Operational Programme for increasing the administrative capacity, which represent a novelty for financing under structural assistance, has a small budget, of only 217 billion euro, but great expectations. The programme wants to introduce the concept of public policies in the current practice of central and local administration and to disseminate to this purpose the best-practices for strategic planning, monitoring and evaluation. It also plans to initiate an organizational reform in the administration, by: introducing a system for reporting on performance - the performance management system functions only as a pilot in some public structures -, enhancing the efficiency of administrative system by replacing the planning based on budgetary costs with that based on the regulatory impact assessment, and by improving the training function as the kick-off for the public function management reform. At local administration level, the programme will finance interventions aiming at enhancing the quality of the public services in public health, medium level education and social service. Handbooks and new working procedures will be drawn up, training sessions for the civil servants will be organized in order them to adapt to a new working environment. Having regard the limited support for this core OP, modest in value as compared to the needs, the interventions will produce sustainable effects if they will be able to rapidly disseminate and replicate afterwards.

The study regarding the impact of the cohesion policy on the Member States of the EU (see Chapter 4.2) considers that Romania has the potential (calculated by an index) for the highest benefits from the use of structural assistance, after Ireland. However, the authors cautiously inform that the index is highly relative, as it is based on statistic data sometimes uncertain. On the other hand, meeting the expectations also depends on existing favorable conditions during the implementation process,

as good as those that existed in Ireland. The conditions refer to the quality of the administration, of the public policies, of the public investment planning, the quality of the projects and the openness of the economy.

Therefore, the expectations should provide us with temperate hope but many subjects of reflection and action.

These days, the fast and high absorption of European funds are the most claimed key

political points and seems to have become a goal in itself. But in order to meet the forecasts the experts have made, it is essential to shift the full absorption imperative from a goal of our actions to a means. Instead, we should be much more concerned with the actions to discourage the *rent-seeking* practices in the access to the funds, practices that risk to invalidate any optimistic forecasts and to ruin all efforts made for successfully use of the community support.

BIBLIOGRAPHY

- [1] Growing Regions, Growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Communication from the Commission, COM(2007) 273, May 2007
- [2] Earmarking, Information note no.59, Brussels, 23 January 2006
- [3] Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, S. Ederveen, Henry L.F. de Groot, Richard Nahuis, Blackwell Publishing Ltd, 2006
- [4] EU8 Administrative capacity in the New Member States: The limits of Innovation, World Bank, September 2006
- [5] Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013), Employment and Social Affairs DG, European Commission, September, 2005
- [6] Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Aarhus (Denmark), June 1998
- [7] Partnerships for Sustainable Development?, Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe, Centre for Community Organizing (Czech Republic), National Society of Conservationists (Hungary), Green Liberty (Latvia), European Center of Sustainable Development (Poland), Center for Environmental Public Advocacy (Slovakia), Milieukontakt Oost-Europa (The Netherlands), February 2004
- [8] Partnership in the 2000 - 2006 programming period Analysis of the implementation of the partnership principle, Discussion Paper of DG Regio, November 2005
- [9] Presidency conclusions of the Brussels European Council, March 2005
- [10] 4th Innovating Regions in Europe Plenary Conference: Innovation policy and Europe's regions, David White, Director for Innovation Policy DG Enterprise and Industry, Ljubljana, June 2005
- [11] Plugging in EU funds and technology in the new member states, Report from the Economist Intelligence Unit, April 2007
- [12] Analysis of the Impact of Cohesion Policy - A note explaining the HERMIN-based simulations, John Bradley, Gerhard Untiedt and Timo Mitze, May 2007
- [13] The Added Value of the Structural Funds: a Regional Perspective, IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds, John Bachtler and Sandra Taylor, University of Strathclyde, June 2003
- [14] Structural Funds and Their Impact Signed and Sealed, but can we deliver?, European Planning Studies, Carfax Publishing, 2002
- [15] European policies and domestic reform: a case study of structural fund management in Italy, Joerg Baudner and Martin Bull, Journal of Southern Europe and the Balkans, Volume 7, Number 3, Routledge, December 2005
- [16] The Irish Experience in Structural Funds, Colm McClements, ADEPT Training (Ecorys), Rotterdam, 2006
- [17] Promoting Broadband as an economic enabler in Europe using Structural Funds - A position paper of the eMobility, ISI and NEM, Technology Platforms, November 2006

- [18] The Effect of Structural Fund spending on the Spanish Regions: an Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF, Angel de la Fuente, Instituto de Analisis Economico, April 2003
- [19] EU Structural Funds and Spain's objective 1 regions: An Analysis based on the Hermin Model, Simon Sosvilla-Rivero, FEDEA and UCM, October 2005
- [20] Structural Problems for the Renewal of Planning Styles: The Spanish Case, European Planning Studies, Joaquin Farinos Dasi, Juan Romero Gonzalez, Ines Sanchez de Madariaga, Routledge, March 2005
- [21] Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges, European Policies Research Center, October 2005
- [22] Quantitative assessment of the estimated impact of the NDP/NSRF using a macroeconomic model for the Czech Republic, 20 November 2006, Final Report, Ministry of Regional Development - Czech Republic, authors John Bradley, Vitezslav Pisa, Gerhard Untiedt, David Vavra, GEFRA Münster, Germany, 2006
- [23] Structural funds programming cycle as a factor of change of the Czech public expenditure programmes, Oto Potluka, Markéta Šumpíková
- [24] The outcome of the implementation of the Operational Programme Industry and Enterprise in 2005 and the outline of drawdown in 2006, (<http://www.mpo.cz/dokument13931.html>)
- [25] The 2007-13 Operational Programmes: A preliminary Assessment, John Bachtler, Martin Ferry, Carlos Mendez and Irene McMaster, IQ-Net Thematic Paper 19(2), European Policies Research Centre, January 2007
- [26] A prototype Model of EU's 2007 Enlargement, Fritz Breuss, Europainstitut, Working Paper 76, May 2007

**Best and Bad Practices in the Italian Management of Structural Funds:
The Case of Puglia and Basilicata Regions**

Comments from a study tour in Italy, 8 - 14 October, 2006

The tour consisted of visits in two regions of Southern Italy: Puglia and Basilicata, for the purpose to see the management systems of the ROPs in the two regions. We have got details regarding financial and implementation aspects in Puglia, and the monitoring system in Basilicata.

Example of good practice:

1. Monitoring system of POR Basilicata

The monitoring system in Basilicata region (capital city Potenza) has been appreciated by independent auditors as a best practice. It has been designed to support decision making in structural assistance and in other areas of local development. It plays a central role in the management of the ROP Basilicata.

Besides the basic monitoring data regarding projects, measures and program, it contains information on environment and employment as well as geological data (important in the region due to the recent discovery of rich underground oil resources). Gathering and transmitting data are multi-purpose. Different levels of access and procedures serve a wide range of clients: AM, Audit Authority, Certifying Authority, independent evaluators.

The system is connected to the national monitoring system.

2. The Communication Action Plan of ROP Puglia

The Communication Action Plan (CAP) of POR Puglia (capital city Bari) has been appreciated as a best practice by European assessors during peer review missions. It has been designed and implemented by a specialized company.

It provides the POR with a unique identity, a dynamic catch phrase (Puglia in movement), and a uniform layout for all types of outreach actions: websites, brochures, leaflets, other materials.

The information presented is simple, clear, concise and relevant; it opens access to additional sources of information.

CAP address various target groups with tailor made strategies: potential beneficiaries as a whole, potential beneficiaries per measures, public authorities, local, national and international potential partners, general public so.

The dedicated website is user-friendly and interactive and offers a single access point for all measures of the POR (47 measures).

For the next programming period, the website will cover the entire European assistance granted to Puglia region (POR, territorial cooperation, other assistance), embedding the new philosophy of integrating the community assistance into the regional policies.

3. Integrated projects

Territorial and sectoral integrated projects (TIP, SIP) represent an innovation in the implementation

of ROP Puglia and ROP Basilicata during the programming period 2000-2006.

TIP facilitates the use of structural assistance in an integrated manner consisting of a set of intersectoral actions that consistently converge to a common goal of territorial development in a given area.

SIP represents a concentration of various sectoral, interconnected actions that aim at developing a thematic product e.g. cultural tourism - in a specified area. The interventions have the objective to recover, preserve and manage historical and cultural sites in a sustainable manner.

The preparation of such projects relies on local autonomy and implies arrangements between local authorities.

The main benefits of TIP and SIP are:

- allow a concentration of actions of social and economic development in a given territory, and creating sustainable development
- allow the identification and activation of the development potential of a territory
- increase synergy by combining interventions in infrastructure, economic competitiveness and human resources development

Characteristics of a TIP:

- strategic vision for the territory
- strategic objective for the territory, translated into specific objectives, which are detailed in areas of interventions; these correspond to different measures, priority actions or operations of OP from ROP
- one responsible in charge with the management of the whole TIP, leading to increased effectiveness and efficiency

Characteristics of SIP:

- strategic project to valorize an area
- a single historical and cultural vision for the development of the territory
- one responsible in charge with the management of the whole SIP, leading to increased effectiveness and efficiency

In Puglia Region there were prepared 10 TIPs and 5 SIPs. The preparation process lasts in average for 4 years.

Each TIP defines the territory, the local economic system to be developed, the measures that support the project, the project responsible, and the financial plan.

Examples:

Area di Tarano - budget 66.9 mil €

Area metropolitana di Bari - budget 73.6 mil €

Each SIP defines the tourism and cultural product, the strategy to consolidate the tourism economy, the measures that support the project, and the financial plan.

Examples:

Itinerario turistico-culturale Barocco Pugliese 110.3 mil €

Turismo, Cultura ed Ambiente nel Sud Gargano 91.6 mil €, supported by operations under 16 measures of ROP

Examples of bad practice:

1. High fragmentation of PORs

- High fragmentation of PORs in too many measures:
 - 57 measures in ROP Puglia region total ROP budget of 5.4 bil. € - 50.000 projects in ROP Puglia during 2000-2006
 - 54 measures in ROP Basilicata region - total ROP budget of 1.5 bil. €
- Lack of vision for Puglia in programming 2000-2006. Interventions serve short term and isolated problems, no synergy and no concern for creating long term opportunities and sustainability. This approach doesn't allow the development of large investment projects needed in the regions for increasing accessibility and for creating better conditions for business.
- Lack of strategic approach in programming in Basilicata. In the region there is a vision for the future, some “poles of excellence” identified, but difficulties to integrate interventions for creating synergy.

2. Weak coordination between measures

Weak coordination among measures in ROP Puglia. Every measure seems to be managed on its own and the coordination at the POR level is not of big concern.

3. Poor project appraisal and selection process

In ROP Puglia there is not enough awareness on project appraisal. The selection method is competitive only: the projects are assessed and selected against each other rather than against a set of consistent and relevant quality criteria. Both high fragmentation and poor appraisal criteria lead to the selection of rather small or not relevant projects or improper project developers.

There are situations when large projects couldn't be implemented because of poor project management capacity of the beneficiary e.g. the case of Bari Municipality, unable to implement a water management project.

No project pipeline prepared during the programming stage for ROP Puglia. This leads to delays in the implementation with around 2 years. Low absorption rate at the end of 2006 - 60 %.

In Basilicata region we were informally reported that there is a high political interference in the project appraisal process. This resulted in the selection of not relevant projects for the area. The consequence is that the POR Basilicata will not meet its first two objectives: to reduce isolation both economically and territorially.

NEGOTIATION STATE OF PLAY
August 8, 2007

Programming period 2007 - 2013

NSRF: National Strategic Reference Framework
OPs: Operational Programmes

ERDF: European Regional Development Fund
CF: Cohesion Fund
ESF: European Social Fund

Status	Country	Date of reception NSRF by the Commission	Date of decision on NSRF	Number of OPs presented to the Commission / Number of OPs expected		Number of decided OPs		Total allocation by Stat (millions of euro) *
				ERDF and CF	ESF	ERDF and CF	ESF	
Completed NSRF	Bulgaria	16/01/2007	20/06/2007	5/5	2/2			6 853
	Belgium	7/02/2007		4/4	6&6			2 258
Completed NSRF	The Czech Republic	5/03/2007	26/07/2007	14/14	3/3			26 692
Completed NSRF	Denmark	29/11/2006	16/04/2007	1/1	1/1	1	1	613
Completed NSRF	Germany	23/01/2007	2/05/2007	18/18	18/18	6	6	26 340
	Estonia	5/02/2007		2/2	1/1			3456
Completed NSRF	Ireland	5/03/2007	27/07/2007	2/2	1/1			901
Completed NSRF	Greece	26/01/2007	28/03/2007	10/10	3/4			20 420
Completed NSRF	Spain	8/02/2007	7/05/2007	23/23	22/22			35 517
Completed NSRF	France	21/12/2006	4/06/2007	31/31	5/5	5	1	14 319
Completed NSRF	Italy	2/03/2007	13/07/2007	26/28	24/24	4		28 812
Completed NSRF	Cyprus	21/12/2006	7/05/2007	1/1	1/1			640
	Latvia	3/11/2006		2/2	1/1			4 620

Completed NSRF	Lithuania	12/12/2006	26/04/2007	2/2	2/2	2	6 885
	Luxembourg	5/03/2007		1/1	1/1		65
Completed NSRF	Hungary	24/11/2006	7/05/2007	13/13	2/2	13	25 307
Completed NSRF	Malta	21/11/2006	20/12/2006	1/1	1/1	1	855
Completed NSRF	The Netherlands	18/12/2006	7/06/2007	4/4	1/1	3	1 907
Completed NSRF	Austria	31/10/2006	4/04/2007	9/9	2/2	8	1 461
Completed NSRF	Poland	7/12/2006	7/05/2007	20/20	1/1	1	67 284
Completed NSRF	Portugal	1/02/2007	28/06/2007	10/10	4/4		21 511
Completed NSRF	Romania	31/01/2007	25/06/2007	5/5	2/2	5	19 668
Completed NSRF	Slovenia	16/02/2007	18/06/2007	2/2	1/1		4 205
	Slovakia	21/12/2006		9/9	2/2		11 588
	Finland	2/02/2007		5/5	2/2		1 716
Completed NSRF	Sweden	5/02/2007	20/07/2007	8/8	1/1		1 891
Completed NSRF	United Kingdom	11/12/2006	30/07/2007	16/16	6/6		10 613
	EU Territorial Cooperation	-	-	59/70	-	-	-
	IPA-CBC	-	-	4/12	-	-	-
	IPA	-	-	7/7	-	-	-
TOTAL				314/335	116/117	49	347 410

* including interregional cooperation, networks and technical assistance

ANNEX 3

STRUCTURAL ASSISTANCE IN ROMANIA

Operational Programme	Managing Authority	The Fund which finances	Total allocation (millions euros)
Objective “Convergence” – Total funds allocated: 19,212 millions euros			
Economic Competitiveness	The Ministry of Economy and Finance	EFRD	2240
Transport	The Ministry of Transport	EFRD + CF	4011
Environment	The Ministry of Environment and Sustainable Development	EFRD + CF	3960
Regional	The Ministry of Regional Development, Public Works and Housing	EFRD	3070
Administrative Capacity Development	The Ministry of Home Affairs and Administrative Reform	ESF	185
Human Resources Development	The Ministry of Labor, Family and Equal Opportunities	ESF	3049
Technical Assistance	The Ministry of Economy and Finance	EFRD	155
Objective “European Territorial Cooperation” – Total funds allocated: 454,6 millions euros			
OP Romania – Bulgaria	The Ministry of Regional Development, Public Works and Housing	EFRD	256
OP Romania – Hungary	The National Development Agency, Budapest	EFRD	263,4
OP Romania – Serbia	The Ministry of Regional Development, Public Works and Housing	EFRD, IPA	38,5
SEE – The Sud-Est European Transnational Cooperation Programme	The National Development Agency, Budapest	EFRD, ENPI	245
The Joint Cooperation Programme Hungary - Romania - Slovakia – Ukraine	The National Development Agency, Budapest	EFRD, ENPI	68,6
The Joint Cooperation Programme Romania - Moldavia - Ukraine	The Ministry of Regional Development, Public Works and Housing	EFRD, ENPI	126
The Cooperation Programme Synergy at Black Sea	The Ministry of Regional Development, Public Works and Housing	EFRD, ENPI	16
The Interregional Cooperation Programmes: INTERREG IVC ESPON URBACT INTERACT II	France Luxembourg France Austria	EFRD	321 47 24,7 34

INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA



The impact of structural funds - *qualitative aspects*

Colecția de studii IER

No. 20

Working Papers Series

