

EUROPA

Absorbția fondurilor UE

O măsură a capacității de management în administrație și sectorul privat

Furați de actualitatea politică și frământările ei, în special în 2005-06, sau preocupați de alte domenii ale reformei unde dinamica e mai accentuată și mai spectaculoasă (ex., Justiția), avem tendința să ignorăm lupta surdă dusă în administrația românească pentru absorbția fondurilor UE pe instrumentele de pre-aderare, ca și procesul de pregătire pentru fondurile structurale ce vor veni după 2007. Este de fapt o luptă cu propria noastră capacitate (limitată) de management: adică de a crea și administra proiecte, de a fi transparenți și a cheltui banii după reguli stricte, fără abateri și improvizării, în administrația publică și în partea de sector privat potențial beneficiară de fonduri UE. Aceasta este o epopee administrativă unică în istoria modernă a României, pentru că nu a mai existat niciodată un asemenea nivel al asistenței externe în țara noastră, cu alocări de până la 2% din PIB în 2006 și până la 5-6% din PIB în anii de vârf 2009-2010, întins pe atât de mulți ani. Chiar față de alte precedente istorice, noi ieșim în avantaj: transferurile primite în perioada 2007-2013 echivalează cu sume anuale de 190-200 €/cap în România, printre cele mai înalte din Europa de Est – și mult peste dimensiunea planului Marshall din Europa Occidentală după război, de exemplu, care ar însemna 80\$/cap în prețurile de azi.

Sunt mai multe motivele pentru care pregătirea pentru fondurile structurale nu stârnește mai mult interes și nu face titluri în ziare:

- Este un domeniu obscur și complex, plin de jargon bruxellez, iar sumele, regulile de cheltuire și termenii diferă în funcție de instrument, program, sau nivel administrativ căruia i se adresează. Ca atare, puțini înțeleg cu adevărat ce se petrece și au o imagine globală rezonabilă, chiar în guvern și Parlament, ca să nu mai vorbim de opinia publică.

- Prin urmare interesul pentru acest subiect tinde să fie de scurtă durată, punctual și parțial, ducând fatalmente la ignorarea unor probleme care se acumulează; sau, invers, la răstălmăcirea unor date scoase din context care apar brusc în public, la declanșarea de false crize urmate de hei-rup politic greșit direcționat. Ceea ce nu face decât să accentueze atitudinea închisă și defensivă a funcționarilor care administrează aceste programe și a șefilor lor politici, care preferă, dacă au de ales, să țină pentru ei datele-cheie. De unde relativa lipsă de transparență, direcție în care nici Bruxellesul nu e de mare ajutor.
- Teama guvernanților că dacă încep să vorbească despre problemele de absorbție în public vor fi atacați de opoziție sau, mai rău, se va crea în Europa de Vest un climat de opinie în favoarea reducerii transferurilor financiare către noii membri.

Toate guvernele de până acum ale României au încercat cu bună credință să asigure o rată cât mai înaltă de absorbție a fondurilor UE, acesta fiind un obiectiv cu adevărat asumat consensual de principalele partide. Și toate s-au confruntat cu probleme în această sens, pentru că guvernele pot controla și accelera procesul doar la nivel de *input*: construire de instituții, angajare de funcționari, elaborare de strategii și, uneori, identificarea de proiecte. Dar efectuarea cheltuielilor, care pe fondurile structurale este o etapă finală în proces – regula fiind că întâi execuți totul ca la carte pe banii tăi și la urmă, dacă totul este conform până la virgulă, și se aprobă rambursarea sumelor – depinde de întreaga desfășurare a unui proiect în conformitate cu manualele de proceduri ale UE, deci poate fi considerată un indicator de *output*. Or, pe drumul dintre input și output ne împotmolim noi de regulă.

Cu alte cuvinte, voința politică, scrierea de strategii și adoptarea de instituții după model UE nu mai sunt suficiente. De fapt, venirea fondurilor UE peste noi nu face decât să scoată în evidență slăbiciuni mai vechi ale administrației publice românești, multe datând chiar dinainte de comunism, care până acum nu se vedeau pentru că eram obișnuiți să ne dăm singuri derogări de la norme și proceduri pentru ca lucrurile să nu se împotmolească. Și înainte de venirea fondurilor UE, ca și acum, investițiile publice s-au făcut în România în general pe metoda tras-împins, cu depășiri de termene, bugete, ajustări din mers ale proiectului și permanentă negociere între client și beneficiar, pe principiul "eu mă fac că nu văd că te abați de la obligații, tu te faci că nu vezi că nici eu nu sunt în regulă". Administrația locală e obișnuită cu ideea că una este alocarea de bani pe hârtie, după lege, și alta e realitatea: mai dai un telefon, mai pretextezi o situație specială, mai ciupești un ban de la județ, mai obții o păsuire. Aceasta este cultura instituțională a derogării punctuale și a constrângerilor bugetare slabe, a contractelor cu valoare cel mult orientativă, o cultură prevalentă la noi, pe care comunismul de tip balcanic n-a făcut decât s-o întărească.

Dacă ar fi ca de mâine să luăm în serios propriile noastre norme, multe programe publice, bugete de agenții și administrații locale s-ar bloca, pentru că s-ar observa că sunt ieșite din schema de derulare asumată teoretic. Iată de ce fondurile UE ne crează atâtea probleme, în special de prin 2000-2001 înapoi: sumele au crescut treptat și au devenit atât de consistente, cel puțin în sectoarele eligibile, încât bugetele noastre proprii devin o anexă a proiectelor europene, pe care ne străduim din greu să le cofinanțăm. Prin

urmare, regulile stricte ale UE și imposibilitatea derogărilor se extind și asupra banilor sută la sută românești, cu consecința neplăcută că încălcarea lor anulează sau întârzie proiectele. Altfel spus, fondurile UE sunt un fel de revelator fotografic turnat peste administrația română (sau, de ce nu, peste firmele românești) și care dezvoltă adevărata ei față: unii se descurcă mai bine, alții mai prost, dar în general media este destul de coborâtă.

Este foarte greu, după decenii de funcționare în cultura constrângerilor slabe și a negocierilor informale, să facem proiecte în care să știi cu precizie că în ziua X, peste trei ani, va trebui să ai încheiată etapa Y și că vei face plata unei sume. Iar asta nu e doar o problemă de mentalitate a unor funcționari publici, care s-ar putea remedia prin training sau discursuri moralizatoare ale șefilor, ci este ceva care ține mai curând de instituții și stimulentele pe care acestea le crează. De multe ori, chiar guvernele perpetuează laxitatea și ideea că totul este negociabil caz cu caz, de exemplu prin modul cum se fac alocările în bugetul național anual. Cu toate acestea, nu există cale de întors: dacă este să profităm în vreun fel de fondurile uriașe care ne sunt puse la dispoziție, trebuie să remediem ce se mai poate, repede. Nu vom reuși asta dacă nu vorbim mai mult despre subiectul absorbției; dacă nu punem date în domeniul public; dacă nu acceptăm criticile presei, chiar greșite sau tendențioase. Pentru că un buget al UE precum cel pe 2007-2013, care să fie atât de generos cu țările noi membre, nu va mai exista. Cel pentru 2014-2020 va avea cu siguranță alte priorități, probabil va fi mai mic cu totul, și va reflecta preocuparea crescută a UE pentru Turcia, Balcanii de Vest și probabil Ucraina.

Cheltuirea banilor pe instrumentele de pre-aderare

O imagine globală este greu de oferit, și ar fi oricum puțin edificatoare, în primul rând din cauza structurii complicate a asistenței UE în România în momentul de față. Problemele de absorbție și impact al cheltuirii banilor diferă mult în funcție de natura și dimensiunea programelor, instituțiile care le administrează sau tipurile de beneficiari. Proiectele cele mai puține și mai mari sunt în **ISPA**, instrumentul care finanțează marea infrastructură de transport și mediu¹⁹, deci aici progresul este probabil mai ușor de măsurat. Situația globală la începutul lui 2006 este cea din Tab. 1.

Tab. 1. Situația ISPA în februarie 2006

Total buget (UE+Ro), 2000-2006	2,880 md €	
Total grant UE	2,160 md €	75%
Fonduri contractate	1 md €	35%
Plăți efectuate în proiecte	340 mil €	12%

Primele proiecte s-au aprobat în 2000. Ultimele proiecte se vor aproba în 2006. Ultimele plăți trebuie făcute până la jumătatea lui 2010.

Sursa: Delegația Comisiei Europene

Desigur, procentele prezentate trebuie interpretate cu precauție: doar o parte din proiecte s-au aprobat în primii unu-doi ani, pregătirea contractelor de lucrări durează și ea destul după aprobare, deci plățile efectiv realizate

¹⁹ Pentru mediu: proiecte de apă, canal și management deșeurii.

nu pot avansa liniar în timp, fiind normală o acumulare a lor către finalul perioadei. Cu toate acestea, nivelul plăților este destul de scăzut și nici ritmul încheierii de contracte de lucrări nu este grozav, având în vedere că, teoretic, tocmai am depășit jumătatea perioadei în care se pot folosi banii. Nici un proiect nu este încă finalizat, deși primele ar fi avut termen în 2005. Cu noroc, există șansa ca primele două-trei, între care un drum național, să fie gata anul acesta. Ce reflectă aceste cifre sunt întârzieri acumulate în special în primii ani din motive foarte diverse: legislație schimbătoare, dificultăți la exproprierea terenurilor, slăbiciune și nereguli la nivelul autorităților contractante responsabile direct cu implementarea²⁰.

Celelalte două instrumente de pre-aderare, PHARE și SAPARD, înregistrează rate mai înalte ale absorbției. În cazul primului, acestea au fost totdeauna de peste 95%. Dar instrumentele sunt greu de comparat între ele ca performanță, deoarece compoziția lor diferă foarte mult. **PHARE**, cel mai vechi și mai mare din cele trei ca dimensiune a finanțării²¹, este și cel mai divers, el incluzând asistență tehnică pentru construcție instituțională și schimburi în cele mai diverse domenii, proiecte transfrontaliere, dar și componenta "Coeziune Economică și Socială", care anticipează Programele Sectoriale Operaționale (POS) și pe cel Regional (POR) de după 2007. Cu intervenții de infrastructură locală publică și pentru business, granturi pentru IMM, investiții în resursa umană, proiecte sociale și pentru societate civilă și multe altele, PHARE a permis mai multă libertate internă de mișcare. Când unele proiecte de infrastructură nu s-au putut finanța din cauza calității lor scăzute în 2004-2005 (datorată inclusiv unui consultant străin), banii nu s-au pierdut, ci s-au redirijat către sub-componente unde absorbția nu era o problemă. Discuția ar trebui să fie aici de altă natură: anume, impactul real și eficiența socială a cheltuirii pe tipuri de intervenții și beneficiari, în special în proiectele "soft" de resurse umane. Dar acest tip de analiză este și mai dificil de făcut, și mai sensibil politic decât simpla măsurare a absorbției²².

Cam aceleași concluzii sunt valabile și pentru **SAPARD**, programul de asistență pentru dezvoltare rurală care îl precede pe cel mare, finanțat din CAP după 2007. Aici interesul major din partea beneficiarilor s-a manifestat pentru micile proiecte de infrastructură rurală (drumuri și lucrări de apă-canal), această componentă fiind supra-licitată în proporție de 200%. În schimb pe celelalte măsuri, direcționate către ferme și întreprinzători privați, autoritățile s-au lovit de o oarecare lipsă de răspuns din partea acestora, datorată deopotrivă lipsei de informare, de fonduri de cofinanțare, complicațiilor administrative prea mari în accesarea fondurilor sau pur și simplu slăbiciunii intrinseci a sectorului agricol privat.

Paradoxal, inundațiile din 2005 au reprezentat o șansă pentru autorități, deoarece UE a aprobat ca fondurile ce se absorbeau dificil în măsurile de piață să fie parțial redirijate către infrastructura rurală calamitată. Din acest

²⁰ Una din acestea, SNCFR, a înregistrat nereguli în derularea fondurilor care au dus la sistarea plăților ISPA în decembrie 2003 și februarie 2004, după cum arată Raportul ISPA al Comisiei UE din 2005. Problemele de utilizare a banilor publici la SNCFR sunt însă cunoscute deja și nu au de-a face doar cu proiectele finanțate de UE.

²¹ Proporția aproximativă a alocărilor anuale între PHARE, ISPA și SAPARD este 3:2:1.

²² Pentru exemplificare, vezi evaluarea programului RICOP: o componentă a PHARE încheiată de doi ani, care a avut rolul de a asista cu măsuri de recalificare și protecție socială restructurarea industrială în 17 județe.

punct de vedere 2006, ultimul an în care se fac alocări în SAPARD, va fi un an crucial. Suma care a rămas de angajat în proiecte este cea mai mare de până acum, mai sunt încă măsuri de acreditat, iar fără situații excepționale Agenția va trebui să fie foarte convingătoare față de sectorul agricol privat, pentru că nu va mai exista posibilitatea de a face realocări-tampon pentru infrastructură. În plus, cererea mare pentru infrastructura rurală și relativa ușurință în derulare și absorbție a acestor intervenții ascunde probleme pe termen lung. Orice nouă investiție (drum local sau alimentare cu apă) presupune obligații implicite asumate de administrația locală: de întreținere regulată în primul caz, pentru a preveni deprecierea capitalului investit; de colectare a tarifelor de la utilizatori în al doilea. Orice dificultăți bugetare sau de organizare, rezultând în încălcarea obligațiilor asumate timp de cinci ani de la încheierea investiției, poate duce la penalizări. Cum ciclul de proiecte este abia la început, foarte puține fiind finalizate, aceste probleme se vor manifesta doar de acum înainte.

Tab. 2. Logica schimbării procedurilor de operare după 2007

Instrumente de pre-aderare (cu DIS)		
Programe (tip PHARE)	1. Aprobare ex-ante de Comisia UE:	Oportunitate, conținut, etc
	2. Aprobare și control individual al proiectelor de către Delegația UE:	Aprobare documente de licitație; rezultate licitație; verificarea execuției, rapoartelor, aprobare plăți.
Proiecte (tip ISPA)	1. Aprobarea punctuală ex-ante a fiecărui proiect de către Comisia UE:	Oportunitate, analize tehnice, documente pregătitoare, etc.
	2. Controlul de parcurs al fiecărui proiect de către Comisia UE:	Aprobare documente de licitație; rezultate licitație; verificarea execuției, rapoartelor, aprobare documente financiare și plăți.
Instrumente structurale (după 2007, cu EDIS)		
Programe (POS)	Doar aprobare ex-ante a întregului program de către Comisia UE:	Oportunitate, conținut, compatibilitate cu obiectivele UE.
Proiecte (Coeziune)	Doar aprobare ex-ante a fiecărui proiect de către Comisia UE:	Oportunitate, compatibilitate cu obiectivele UE, documente pregătitoare.

În fine, noul sistem EDIS (*Extended Decentralization Implementation System*) ce trebuie aplicat în managementul fondurilor după 2007 transferă mai multă responsabilitate părții române față de actualul sistem DIS (*Decentralized Implementation System* – vezi Tab. 2). Verificările minuțioase și aprobările la fiecare pas din partea Comisiei Europene dispar, rămânând în vigoare doar controlul global, strategic, și eventuale monitorizări prin sondaj, deci riscul

moral crește atunci când urmărirea execuției contractelor de partea română este slabă.

Probleme de sistem

În cadrul unei întâlniri cu politicieni, experți și oficiali implicați în administrarea de fonduri europene în România, organizată de SAR la sfârșitul lui 2005, s-a conturat o listă cu problemele tipice de sistem la derularea programelor.

- În general proiectele individuale, sau sub-măsurile dintr-un program, sunt dezvoltate separat ca scopuri în sine, nu ca parte a unei strategii mai largi de creștere economică. Când la același nivel se implementează două linii de finanțare cu potențiale sinergii, acestea de regulă se pierd pentru că programele nu se corelează între ele ca mecanism și priorități²³. Miza aici este de a evita risipirea fără efect a fondurilor în intervenții "ușoare" de tip training, sau în proiecte mari de infrastructură vizibilă, dar fără mare utilitate ("falsă dezvoltare, în stil portughez", după cum s-a menționat);
- Alocările financiare rigide pot împiedica realocarea eficientă a resurselor, co-finanțarea flexibilă sau parteneriatele public-privat;
- De multe ori filtrarea preliminară a propunerilor de proiecte de către partea română în funcție de calitatea lor este slabă, din cauza capacității tehnice insuficiente. Asta duce fie la trimiterea de proiecte deficitare pentru aprobare la Bruxelles (apărând astfel întâzieri, comunicare du-te-vino și necesitatea completărilor); sau la situația când personalul tehnic al Delegației UE intervine peste mandatul pe care îl are, ajutând neoficial agențiile de implementare.
- La nivelul autorităților contractante direct responsabile de proiecte, sau al celor care trebuie să dea asistență beneficiarilor, atitudinea este uneori pasivă, de expectativă. Managementul de proiect angajat și pro-activ, orientat către rezolvarea problemelor imprevizibile care apar inevitabil, administrarea eficientă a fondurilor, sau managementul pe obiective sunt mai curând o raritate în instituțiile publice.
- Nu există încă un sistem solid, dublat de stimulente instituționale, pentru a lua în calcul costurile de întreținere și operare la dimensiunea lor reală într-un proiect care cuprinde parte de investiții. În general utilitatea investițiilor tinde să fie supra-estimată iar costurile presupuse de acestea în timp subestimate, ceea ce duce la o cerere exagerată pentru asemenea intervenții.
- Există o cantitate limitată de expertiză în România pentru certificarea plăților pentru proiecte în ISPA, SAPARD sau părțile de investiții în PHARE, în sectorul public și în cel privat. După 2007, o dată cu multiplicarea fondurilor disponibile, asta poate crea întâzieri în derularea plăților.
- Există un deficit de resursă umană calificată, rulaj mare de personal și salarii relativ mici în instituțiile publice care implementează direct sau supervizează proiecte europene. În anii din urmă perioada medie de ședere într-o astfel de instituție a unui tânăr bine calificat a fost de 2-3 ani, după care de regulă urma plecarea în sectorul privat, cu tot cu

²³ Interviu cu oficiali din ADR Nord-Est, cu referire la programele de finanțare pentru IMM și cele de calificare / recalificare profesională.

experiența tacită și investiția prin traininguri profesionale acumulate. Există semne că situația începe să se îmbunătățească în 2006, apărând o mai mare stabilitate a personalului după decizia guvernului de a mări salariile personalului implicat în proiecte UE. Cu toate acestea, creșterea economică susținută duce inevitabil la mărirea diferențialului de venit între sectorul public și cel privat, deci este de urmărit dacă nu cumva efectul pozitiv va fi unul temporar.

- Deși toată lumea admite că orice resursă instituțională existentă, cu capacitate și experiență de a lucra pe proiecte externe, trebuie folosită la maxim pentru a îmbunătăți absorbția, asta nu se întâmplă din păcate în realitate. Există structuri deja rodite și care merg bine, precum FRDS²⁴ ce nu și-au găsit locul în arhitectura fondurilor UE, doar pentru că n-au avut șansa să aparțină de vreun minister desemnat autoritate de management după 2007. Fiindcă nu face parte dintr-o astfel de ierarhie guvernamentală, FRDS n-a fost cooptat ca organism intermediar, sau măcar la nivel de implementare, deși are o rețea extinsă de facilitatori comunitari și experiență în derularea de fonduri publice interne și externe. Este probabil singura agenție publică în momentul de față cu oameni în teren, care pot merge în comunități sărace și le pot ajuta direct să genereze și să administreze proiecte pe toată durata ciclului de management – adică exact ce lipsește în SAPARD, de exemplu. De cealaltă parte, ministere fără astfel de capacități se străduiesc acum să-și creeze birouri teritoriale de la zero, dar numai în câteva municipii capitală de regiune, întâmpinând oricum mari probleme în a găsi personal cu experiență²⁵.

Ca și când aceste probleme nu erau suficiente, lor li se vor adăuga după 2007 complicații suplimentare:

- a. Nivelul absolut al sumelor disponibile anual va crește gradual, triplându-se aproape în anii de vârf 2009-2010 prin comparație cu situația din perioada de pre-aderare;
- b. Delegația UE din București, care acum duce neoficial o parte din povara pregătirii și monitorizării programelor, se va închide o dată cu aderarea României la Uniune;
- c. Regulile de derulare a finanțărilor vor fi aplicate cu strictețe, ceea ce n-a prea fost cazul până acum, când regimul a fost mai relaxat din motive "pedagogice". Este vorba în special de regula "n+3"²⁶, care înseamnă că banii alocați într-un an trebuie angajați în proiect într-un interval de maxim 36 de luni, altfel ei fiind pierduți. Până acum în unele proiecte mari perioada implicită rezultată din derulare a fost n+4, deci dacă s-ar fi aplicat strict regulile banii ar fi fost pierduți.

În plus, hemoragia de specialiști din instituțiile publice s-ar putea accentua după 2007, pentru că nu doar sectorul privat va reprezenta o atracție pentru

²⁴ Fondul Român de Dezvoltare Socială, agenție publică de derulează proiecte mici în comunități rurale izolate, cu bani de la buget și de la Banca Mondială.

²⁵ _ *The Analysis of Absorption Capacity of Structural Funds in Romania*. Preaccession Impact Studies series III. European Institute, Bucharest. January 2006.

²⁶ N+2 până la Consiliul European din decembrie 2005.

aceștia, ci și instituțiile din Bruxelles în care ei se pot angaja în număr mai mare din acel moment.

Evoluții încurajatoare

Alertat din timp cu privire la dificultățile de absorbție, guvernul a accelerat pregătirile în ultima perioadă, cel puțin pe partea instituțională. Se fac eforturi mari pentru finalizarea structurii organismelor de derulare a fondurilor, în special la nivel sub-național. După cum am arătat, s-au făcut ajustări în politica de salarizare a funcționarilor direct implicați în proiecte europene; în SAPARD s-au luat măsuri pentru a asista fermierii care încearcă să accedă la finanțări pe măsurile acreditate; iar cel puțin pe partea de Mediu, se pare că portofoliul de proiecte mari este bine pregătit pentru următorii ani.

Dar cele mai promițătoare evoluții sunt cele survenite la **Consiliul European din decembrie 2005**, când s-au luat o serie de hotărâri ce vor favoriza foarte mult absorbția de fonduri în România și Bulgaria. Acestea nu au schimbat direct sumele totale disponibile – motiv pentru care deciziile din decembrie trecut nici n-au prea fost remarcate de opinia publică din cele două țări – ci au schimbat regulile de alocare, adică au umblat acolo unde se află gâtuirea reală. În esență, este vorba de creșterea flexibilității și reducerea poverii cofinanțării programelor la nivelul noilor membri mai săraci.

- Pentru aceștia, TVA plătit de beneficiarii direcți ai finanțării va fi considerată cheltuială eligibilă și inclusă în partea de cofinanțare. Implicit, contribuția în cash datorată de beneficiar se reduce corespunzător.
- Regula de dezangajare a fondurilor "n+2" menționată mai sus a devenit "n+3" pentru toate statele cu PIB mai mic de 85% din media Uniunii, deci pentru România s-a câștigat practic un an în derularea finanțărilor aprobate.
- Rata de cofinanțare de către Comisie a proiectelor incluse în Fondul Social European (FSE) și Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) a crescut de la 75% la 85%. Cu alte cuvinte, pentru cea mai mare parte din fondurile structurale după 2007, România va trebui să vină cu cofinanțare de doar 15% în loc de 25%, ceea ce reprezintă o economie bugetară substanțială.
- Aria de intervenții eligibile pentru FEDR s-a lărgit, incluzând acum și proiecte pe politica de locuințe. Având în vedere necesitățile enorme în această direcție în România, probabil că se va profita din plin de această facilitate, ceea ce mărește șansele de absorbție.
- În componenta agricultură, până la 20% din banii pentru intervenții de piață și plăți directe pot fi realocați pentru Dezvoltare Rurală prin decizie a statului respectiv, iar acest supliment poate avea cofinanțare națională 0%. Din nou, având în vedere că până acum în SAPARD cererea maximă a fost pentru infrastructură rurală, această flexibilizare vine exact în sensul nevoilor reale ale României.

Importanța acestor amendamente adoptate sub președinția britanică a UE este fundamentală: este posibil ca ele să facă diferența dintre o absorbție slabă a fondurilor și una rezonabilă în România, aducând-o la nivelul țărilor est-europene care au intrat în Uniune în 2004. La fel de încurajator este și faptul că până acum exemplul acestor vecini este unul optimist, în sensul că

predicțiile pesimiste din anii dinainte de aderare cu privire la slăbiciunea instituțiilor și proasta organizare pentru derularea fondurilor nu s-au materializat. Dimpotrivă, experiența țărilor central și est-europene după momentul mai 2004 a fost neașteptat de bună.

Sigur, ciclul de proiecte este abia la început, iar problemele de absorbție, dacă există, devin vizibile către sfârșitul unui asemenea ciclu. Dar chiar o țară mare precum Polonia, cu procent mare de populație în mediul rural și administrație prin tradiție mai slabă decât a celorlalte, s-a apropiat în primii ani de media absorbției pe Uniune (79% în anii '90), adică stă deja mai bine decât unele state vechi membre ale UE (de exemplu Italia, care după decenii de prezență în UE a încheiat ultimul exercițiu bugetar complet cu o absorbție în jur de 66%). Ceea ce a contat foarte mult a fost pregătirea intensă a portofoliului de proiecte în anii dinaintea aderării, precum și discutarea sinceră a problemelor în societate atunci când încă se mai putea face ceva pentru remedierea lor.

Recomandări

Multe sunt deci de făcut pentru a asigura României o absorbție bună de fonduri europene, iar o parte din aceste lucruri sunt deja pe agenda guvernului. Propunerile noastre de mai jos s-ar încadra într-o listă scurtă de măsuri simple, necostisitoare și care se pot pune în practică chiar de săptămâna viitoare, fără mari schimbări instituționale.

- Cuvântul de ordine trebuie să fie **transparența**: nu doar în privința strategiilor, conținutului proiectelor și bugetelor inițiale ale acestora, dar mai ales în privința stadiului execuției lor și indicatorilor de performanță la zi. Nu există nici un motiv pentru care Agenția SAPARD să nu pună pe pagina ei de Internet – altfel, una bună, cu multe informații utilitare – o secțiune cu nivelul contractărilor și plăților la zi, defalcat pe cele șase măsuri deja în funcțiune, ca să știm și noi ce merge bine și ce nu. Asemenea cifre trebuie actualizate lunar sau cel puțin trimestrial. La fel, rapoartele de evaluare ale programului întocmite de misiunile de monitorizare trebuie puse acolo cu textul întreg, ca și rezultatele inspecțiilor Agenției, pentru că vorbim aici de bani publici, nu de banii privați ai unei firme. Apropozițiile în conferințe de presă nu pot ține loc de comunicare completă și sistematică.
- În mod similar, pentru fiecare din cele 46 de proiecte ISPA aprobate trebuie postată pe Internet o mică secțiune care să raporteze, alături de descriere și parametrii generali (lucruri care se găsesc și acum), indicatorii de execuție fizică și financiară, actualizați trimestrial. Aceste proiecte sunt suficient de puține, de mari și de importante ca să merite ceva mai multă atenție publică. Decizia transparentizării implementării ISPA, SAPARD sau PHARE nu o pot lua nici Delegația UE, nici funcționarii responsabili de proiecte – aceasta este o decizie politică ce privește direct Cabinetul, în special ministerele Integrării, Finanțelor și cele sectoriale implicate (Transport, Agricultură și Mediu²⁷). Dacă Ministerul Finanțelor din Bulgaria poate să facă acest lucru²⁸, ar trebui să poată și al nostru.

²⁷ Mediul este implicat cel mai puțin în derularea concretă, din motive de organizare, dar celelalte sunt.

²⁸ Vezi <http://www.minfin.bg/inpage.php?id=337&language=english>

- Pentru o mai bună înțelegere a domeniului fondurilor UE și pentru a identifica din timp problemele ce apar aici, autoritățile române trebuie să adopte practica bună a comisionării de evaluări independente a stadiului absorbției, global sau pe sectoare de activitate. Asemenea evaluări se fac în momentul de față în România doar la inițiativa și pe banii unor parteneri externi, precum Comisia UE, Banca Mondială, etc., iar accesul publicului la ele este parțial restricționat de statutul acestor instituții care lucrează în parteneriat oficial cu guvernul. Nimeni nu împiedică, de exemplu, comisiile parlamentare să organizeze licitații pentru consultanți independenți pentru astfel de rapoarte, care să fie apoi dezbătute public. Ar fi un pas bun și pentru Parlament în sine, ajutându-l să mai recupereze din deficitul de imagine și credibilitate de care suferă.
- Trebuie dată mai multă atenție frământărilor și incertitudinilor la nivel sub-național (regional, județean, local), unde mulți din viitorii beneficiari de fonduri structurale încă nu știu ce și cum se va finanța, nici care va fi exact aranjamentul instituțional pentru derularea fondurilor. Detaliile Programelor Operaționale Sectoriale (POS) încă nu sunt finalizate, deși trebuiau să fie din ianuarie (noua dată limită a fost stabilită pentru luna aceasta), iar Organisme Intermediare create de unele ministere fără mare tradiție în derularea programelor UE sunt încă structuri șubrede care au nevoie de ajutorul neoficial altor parteneri locali, cu mai multă experiență, dar care din varii motive au fost excluși.
- Comunicarea pe orizontală între sectoare – adică, în materie de programe UE, între POS-uri – nu este partea tare a administrației românești. Este interesant de văzut cum se vor coordona între ele POS-ul de Resurse Umane (Ministerul Muncii) și cel de Competitivitate (Ministerul Economiei). Lipsa de coordonare nu va afecta neapărat cifrele de absorbție în aceste sectoare "soft", dar poate reduce impactul final al proiectelor.
- În general, ar fi bine să valorificăm mai eficient instituțiile deja existente și rodite pe programe – de exemplu FRDS menționat mai sus, care nu este implicat deloc; sau Agențiile de Dezvoltare Regională, care au senzația că sunt implicate sub potențialul lor real – și să fim mai temperați în entuziasmul de a înființa noi instituții de la zero.