

## IV

# REGIONALIZARE ȘI FONDURI UE: CUM SĂ NU FACI RĂU PÂNĂ SĂ FACI BINE

### SUMAR EXECUTIV

Românii speră că fondurile europene destinate dezvoltării regionale vor crește coeziunea, scop pentru care au fost create inițial de către Uniunea Europeană, și atenua diferențele de dezvoltare între județe și regiuni. Dar până în prezent datele arată că dimpotrivă disparitățile intra- și interregionale au crescut, nu au scăzut. Slaba gestionare a fondurilor europene în general, coroborată cu lipsa puterii de decizie a Agențiilor de Dezvoltare Regională în procesul de management, precum și cu problemele de planificare și implementare amenință materializarea unui impact semnificativ al fondurilor europene asupra dezvoltării economice a regiunilor românești.

### PROBLEMELE DE PÂNĂ ACUM CU FONDURILE EUROPENE

Conform Programului Național de Dezvoltare (PND)<sup>1</sup> una dintre cele șase priorități de dezvoltare națională pentru perioada 2007-2013 a fost diminuarea disparităților de dezvoltare între regiunile țării. În acest sens, s-a creat Programul Operativ Regional (POR), al cărui obiectiv

<sup>1</sup> Sinteza Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, pag 6, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Rapoarte/1\\_Rapoarte\\_POR/30.07.2012/RAI\\_POR\\_26\\_06\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte/1_Rapoarte_POR/30.07.2012/RAI_POR_26_06_2012_FINAL.pdf)

general consta în sprijinirea unei dezvoltări economice și sociale echilibrate teritorial a regiunilor României care să reducă aceste incongruențe. POR-ul este unul dintre cele șapte Programe Operaționale (PO), care se adresează regiunilor de dezvoltare NUTS II. De implementarea sa se ocupă Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) ce au rol de Organism Intermediar (OI), iar Autoritatea de Management (AM) este Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP). Alocarea financiară pentru POR a fost de 4.4 miliarde de euro, dintre care 3.7 miliarde din partea Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR). POR a fost aprobat de către Comisia Europeană în iulie 2007, iar până la sfârșitul anului 2011 au fost depuse 7.952 de cereri de finanțare dintre care 2.864 aprobate, iar 2.520 semnate. Plățile realizate de către Comisia Europeană până la acea dată au fost de numai 437.24 milioane (doar 11.7%), ceea ce totuși clasa POR-ul pe primul loc la absorbție<sup>2</sup>.

De la bun început a existat o **proastă corelare între obiectivele PND, obiectivele POR și pârgghiile administrative de realizare a acestora**<sup>3</sup>. Practic, „nu a existat o

<sup>2</sup> Raportul Anual de Implementare POR (2011), iunie 2012, pag. 5, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Rapoarte/1\\_Rapoarte\\_POR/30.07.2012/RAI\\_POR\\_26\\_06\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte/1_Rapoarte_POR/30.07.2012/RAI_POR_26_06_2012_FINAL.pdf)

<sup>3</sup> Raportul Anual SAR 2012, pag. 27, disponibil la <http://>

legătură directă între obiectivele de dezvoltare ale regiunii, fondurile necesare realizării acestora și proiectele identificate la nivel regional”<sup>4</sup>.

Deși a existat o analiză a nevoilor de dezvoltare la nivel național și regional (PND și Planurile de Dezvoltare stabilite în cadrul fiecărei regiuni), aceasta s-a dovedit incapabilă să transforme documentele strategice în proiecte real necesare la nivel județean și regional. **Incapacitatea de a prioritiza nevoile de dezvoltare diferite ale fiecărei regiuni și lipsa luării în considerare a unor garanții că țintele pe care și le-a propus POR prin proiectele finanțate pot conduce la reducerea disparităților între regiuni, sau la creșterea economică la nivel regional, încă sabotează mare parte din impactul pe care îl pot avea aceste fonduri.**

O altă problemă este cea legată de **sustenabilitatea proiectelor și lipsa unei evaluări concrete a consecințelor, impactului produs**, din punct de vedere economic. Deși, în Raportul Anual de Implementare POR (ediția iunie 2012)<sup>5</sup>, există rezultate concrete atinse prin proiectele realizate de pe diferitele axe prioritare, nu există o evaluare a măsurii în care acestea au o valoare adăugată reală asupra beneficiarilor finali și mediului economic: „<centrele de afaceri> finanțate prin POR sunt clădiri de birouri aducătoare de profit pentru beneficiari, <economia socială> înseamnă profituri majore pentru firmele de training și

sar.org.ro/wp-content/uploads/2012/04/Raport-Anual-SAR-Romania-2012-web1.pdf

<sup>4</sup> MDRT, *Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale*, pag. 4, disponibil la <http://www.inforegio.ro/sites/default/files/Rezumat%2007%2012%202012%20ro.pdf>

<sup>5</sup> Raportul Anual de Implementare POR (2011), Tabel pag 6-7, iunie 2012, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Support/Rapoarte/1\\_Rapoarte\\_POR/30.07.2012/RAI\\_POR\\_26\\_06\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Support/Rapoarte/1_Rapoarte_POR/30.07.2012/RAI_POR_26_06_2012_FINAL.pdf)

*consultanță etc*”<sup>6</sup>. Neavând o evaluare a sustenabilității proiectelor și a impactului lor economic la nivelul utilizatorilor finali, nu se poate vorbi despre un impact economic substanțial al POR-ului asupra regiunilor.

Raportul SAR din 2012<sup>7</sup> sublinia și lipsa **capacității administrative a ADR-urilor precum și greoaia coordonare între AM și OI-uri**, ceea ce a generat o mai mare birocrație în timpul evaluării, selecției, monitorizării și implementării proiectelor: număr mare de proiecte depuse de o calitate scăzută, lipsa de personal pentru evaluarea acestora, proceduri (unele contradictorii) schimbate des de către AM, insuficientă comunicare între centru și regiune, număr mare de contestații pe achiziții publice, întârzierea plăților atât către Agenții, cât și către beneficiar, proiecte slabe și care se desfășoară lent.

Pe lângă aceste probleme, **lipsa de putere decizională a ADR-urilor** a adus argumente pentru nevoia unei abordări centralizate a POR-ului, situație de înțeles, dar problematică pe termen lung, mai ales în perspectiva regionalizării!

**Politicizarea excesivă a POR** este o altă problemă care a generat și *blocarea acestui program de către Comisia Europeană, în iunie 2011*<sup>8</sup>, atunci când auditorii europeni au descoperit nereguli în sfera achizițiilor publice făcute în cadrul unor proiecte. Au existat suspiciuni că distribuirea proiectelor a fost realizată politic, dat fiind că administrațiile PDL au câștigat 271 proiecte în valoare de 1.13 miliarde euro, cele ale PSD

<sup>6</sup> Raport IPP, 2011, pag. 65, disponibil la <http://www.ipp.ro/pagini/fondurile-structurale-de-la-oportunita.php>

<sup>7</sup> Raport SAR 2012, pag. 32,34,35, disponibil la <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2012/04/Raport-Anual-SAR-Romania-2012-web1.pdf>

<sup>8</sup> Ziarul Financiar, 24 noiembrie 2011, disponibil la <http://www.zf.ro/fonduri-ue/40-din-contractele-euro-pene-pe-por-gasite-cu-probleme-8982156>

236 de proiecte în valoare de peste 67 milioane euro, cele ale PNL 83 de proiecte în valoare de 270 de milioane euro, iar cele ale UDMR 44 de proiecte în valoare de 146 milioane euro<sup>9</sup>. Această suspiciune de acordare a fondurilor POR pe criterii politice a decurs din problemele din cadrul **procesului de achiziții publice** și nu numai.

Autoritatea de Audit a găsit la rândul ei nereguli consistente și numeroase<sup>10</sup>, cum ar fi:

- nerespectarea prevederilor privind reducerea termenelor limită de depunere a ofertelor;
- impunerea de cerințe restrictive la criteriile de calificare prin documentația de atribuire;
- utilizarea criteriului „experiența experților” ca factor de evaluare;
- tratament neegal acordat ofertanților/ neîndeplinirea de către oferta câștigătoare a cerințelor minime de calificare și selecție;
- utilizarea unor factori de evaluare/ selecție nelegali;
- încheierea de acte adiționale la contractele inițiale prin procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, fără ca lucrările suplimentare să fie datorate unor circumstanțe imprevizibile;
- conflictul de interese;
- nerespectarea cerințelor privind publicitatea și transparența în derularea procedurilor de achiziție publică.

<sup>9</sup> Raport IPP, 2011, pag. 65, disponibil la <http://www.ipp.ro/pagini/fondurile-structurale-de-la-opportunita.php>

<sup>10</sup> Raport de audit al Curții de Conturi, 2011, pag. 397, disponibil la <http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Publicatii/Documente%20publice/2013/Raport%20public%20anul%202011/RAPORTUL%20PUBLIC%20PE%20ANUL%202011.PDF>

**Acordarea contractelor de achiziții publice pe bază de clientelism politic a dus la blocarea acestui program.** În anul 2011<sup>11</sup>, s-au verificat 209 contracte din POR, iar pentru 78 dintre acestea au fost sesizate nereguli, fiind operate corecții financiare de 12 milioane de euro. De ce s-a ajuns la decizia de oprire completă a fondurilor de atât de multe ori, în loc ca problemele să fie rezolvate pe parcurs? **Cauza este inexistența unui mecanism care să opereze înaintea deciziei opririi fondurilor. Toate mecanismele post-factum nu fac decât să reducă absorbția. României îi trebuie un mecanism de avertizare timpurie care să prevină neregulile în așa fel încât să nu se mai ajungă la blocarea rambursărilor.**

Finalmente, dezvoltarea regională a zonelor NUTS II din România a avut de suferit și din cauza **lipsei birourilor regionale de lobby de la Bruxelles** care ar fi putut semnaliza în ambele sensuri și provoca reacții mult mai rapide, evitând blocarea fondurilor. Faptul că aceste birouri nu există (decât în cazul ADR Nord Est și Centru și acestea două cu o slabă activitate), coroborat cu slaba participare în proiecte inter-regionale și trans-naționale oferite direct de Comisia Europeană, a dus la un procent slab de absorbție al unor programe europene precum FP7, Interact, Interreg, Espon, CIP. În comparație cu celelalte state europene, **România este țara cea mai slab reprezentată regional la Bruxelles.**

### **SCĂDEREA DISPARITĂȚII ÎNTRE REGIUNI?**

---

*Obiectivul strategic al POR constă în sprijinirea unei dezvoltări economice și sociale echilibrate teritorial și durabile a regiunilor României în concordanță cu nevoile și resursele specifice la*

<sup>11</sup> Ziarul Financiar, 24 noiembrie 2011, disponibil la <http://www.zf.ro/fonduri-ue/40-din-contractele-europene-pe-por-gasite-cu-probleme-8982156>

*nivel local prin concentrarea asupra polilor urbani de creștere.* Distribuția fondurilor europene, în cazul POR, s-a făcut în funcție de PIB-ul pe cap de locuitor pe regiune, zonele cu un PIB mic beneficiând de o alocare mai mare decât zonele mai dezvoltate. Județe precum Caraș-Severin, în zona Vest (51% PIB din media națională de 100%), **primesc sume mai mici decât nevoile de dezvoltare, în funcție de PIB-ul pe cap de locuitor la nivel de NUTS 2 (regiune) și nu cel la nivel de unitate NUTS 3 (județ).** Din dorința de a încuraja absorbția, autoritățile au ales să aloce mai mulți bani și să creeze oportunități crescute de acces la fondurile europene polilor de creștere și centrelor urbane, cu argumentul că această strategie va iradia prosperitate și dezvoltare economică și în jur. **Experiența arată însă că, în lipsa unor politici active de sprijin, zonele mai puțin dezvoltate, cu capacitate administrativă redusă, vor deveni relativ mai sărace și mai puțin dezvoltate.** Experiența la nivel intraregional arată în același sens. Astfel, județe mai slab dezvoltate din interiorul regiunilor nu au avut capacitatea să absoarbă fondurile din cadrul POR. Spre exemplu, în regiunea Vest<sup>12</sup>, din cele 56 de proiecte contractate, doar 4 au fost finalizate de către județul Caraș-Severin, județul cu cel mai mic PIB dintre cele patru care aparțin regiunii Vest. În regiunea Nord-Est (29% PIB din media națională de 100%)<sup>13</sup> se observă aceleași probleme: dintre cele 72 de contracte finalizate la nivel de regiune, județul Vaslui a reușit să contracteze doar 4.

Pe lângă disparitățile apărute în interiorul regiunilor de dezvoltare, analiza noastră<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Raportul Anual de Implementare POR (2011), iunie 2012, Tabel Anexă, pag 86, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Rapoarte/1\\_Rapoarte\\_POR/30.07.2012/RAI\\_POR\\_26\\_06\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte/1_Rapoarte_POR/30.07.2012/RAI_POR_26_06_2012_FINAL.pdf)

<sup>13</sup> Ibid, pag 82.

<sup>14</sup> Raluca Pop, "Disparitățile de dezvoltare între regiunile României au crescut cu mai mult de 35% din 2004",

arată că, în ultimii 8 ani, au crescut și disparitățile între regiuni. Datele din Raportul Strategic Național 2012<sup>15</sup> și Raportul Anual de Implementare al POR din 2011<sup>16</sup> arată o oscilație mică în ceea ce privește indicele de disparitate între regiunile de dezvoltare în perioada 2007 (3,5), 2008 (3,9), 2009 (3,8), 2010 (3,7). Aparent există chiar o foarte ușoară îmbunătățire. Însă privit în perspectiva momentului de referință, anul 2004, ea este o majoră agravare, pentru că în 2004 indicele de disparitate regională a fost de doar 2,77. **Cu alte cuvinte, disparitățile regionale au crescut în România cu 36% în ultimii 8 ani de când ne gestionăm fondurile europene, deși ar fi trebuit să scadă.** Criza economică, coroborată cu incapacitatea politică de a urmări cu adevărat obiectivul reducerii disparității, a dus la o situație în care **regiunile sărace au devenit în termeni comparativi mai sărace, iar cele bogate, în principal capitala, mai bogate, cu accentuarea, de asemenea, a disparităților în interiorul regiunilor.**

Tabelul 1 arată net doar trei regiuni performante. Lipsesc datele pentru a putea judeca cum ar fi arătat diferențele dintre regiuni dacă nu ar fi existat fondurile europene și este prematur să declarăm eșecul POR în acest sens, dar nu putem ignora semnele care indică faptul că, pe modelul actual, **dezvoltarea este haotică și, replicată în viitorul cadru de accesare 2014 – 2020 poate deveni primejdioasă pentru integritatea economică și socială a României.**

*România Curată*, 11 ianuarie 2013, disponibil la <http://www.romaniacurata.ro/ltfont-colorblackgtvezi-cum-este-trucata-realitatea-prin-omiterea-de-i-3677.htm>

<sup>15</sup> Raportul Strategic Național (2012), pag. 24, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Rapoarte\\_Strategie/09.01.2013/Draft\\_Raport\\_Strategi\\_National\\_2012.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte_Strategie/09.01.2013/Draft_Raport_Strategi_National_2012.pdf)

<sup>16</sup> Raportul Anual de Implementare POR (2011), iunie 2012, pag. 5, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Rapoarte/1\\_Rapoarte\\_POR/30.07.2012/RAI\\_POR\\_26\\_06\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte/1_Rapoarte_POR/30.07.2012/RAI_POR_26_06_2012_FINAL.pdf)

## CUM SĂ NU FACI RĂU PÂNĂ SĂ FACI BINE

**Tabel 1: Evoluție disparitate regională regiuni de dezvoltare**

Dezvoltare regiuni exprimată în % (media națională ca 100%)	2004	2009	2011 estimare
Indice disparitate regională*	2,77	3,76	3,74
Nord-Est	69,20	62,76	61,64
Sud-Est	90,70	80,28	81,52
Sud	83,40	85,31	87,92
Sud-Vest	83,30	76,06	74,37
Vest	114,70	109,69	115,31
Nord-Vest	97,20	91,24	88,89
Centru	104,20	96,90	99,62
București-Ilfov	191,50	235,97	230,38

Legendă: \*Indicele se calculează astfel : Raportul dintre regiunea cea mai dezvoltată (București-Ilfov) și cea mai puțin dezvoltată (Nord-Est) în termeni de PIB/locuitor. Sursa datelor: Ministerul Afacerilor Europene, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, Raportul Strategic Național – ediția 2009 și 2012.

Să ilustrăm acest lucru cu câteva date la nivel județean. Evoluția slabă a județelor din Tabelul 2 în decursul a 6 ani, în comparație cu alte județe (Iași, Timiș), ne face să ne punem serioase întrebări în legătură cu viitoarele tendințe de dezvoltare regională, care pot adânci disparitățile economice. Desigur nivelul redus al investițiilor străine, predominanța activităților rurale cu valoare adăugată mică, lipsa de resurse umane și infrastructură de bază (transport, mediu,

educație, sănătate) sunt factori care afectează și accentuează disparitățile de dezvoltare între regiunile țării. Slaba capacitate administrativă a acestor județe și modul lent de dezvoltare de care dau dovadă, coroborat cu lipsa de atragere a fondurilor europene (vezi Tabel 4) vor înclina balanța dezvoltării viitoare spre regiunile și zonele mai puternice, accentuând astfel inegalitatea.

**Tabel 2: Evoluție PIB/ județ 2004-2009**

Județ	Evoluție PIB* (2004-2009)
Vaslui	1.711-2.276
Călărași	1.644-2.011
Ialomița	1.874-2.105
Mehedinți	1.707-2.066
Iași	4.714-6.997
Timiș	6.387-10.737

\*PIB 2004 – 2009 ajustat milioane PPS (Purchasing Power Standard). Sursa: Eurostat

## REGIONALIZAREA, SOLUȚIA PROBLEMEI?

Poate regionalizarea rezolva aceste probleme, având în vedere diferențele mari de performanță administrativă între județe, sau altele sunt măsurile care ar ajuta o mai bună absorbție și urmărirea mai bună a obiectivelor de dezvoltare? În afara celorlalți determinanți importanți ai dezvoltării, capacitatea slabă administrativă la nivel local și regional a fost raportată adesea drept un factor major pentru absorbția sau gestionarea slabă a fondurilor europene<sup>17</sup>. Conform unui document al DG Regio<sup>18</sup>, realizat pentru 178 de regiuni NUTS I și II europene, care a folosit indicatori realizați de către World Bank, Freedom House și Transparency International, indicatori ce au luat în calcul corupția, statul de drept și eficiența guvernării, România se află pe ultimul loc. Conform aceluiași studiu<sup>19</sup>, pentru a avea un nivel bun de guvernare regională care să ajute la o performanță a administrației publice regionale e nevoie de mai mulți factori, printre care o *mass-media regională puternică, independentă, care să exercite o presiune de jos în sus, angajarea în sectorul public pe bază de competitivitate în dauna clientelismului sau a contactelor personale, mai puțină birocrație și mai multă flexibilitate în procesul decizional*. Cum nici unul dintre acești factori nu este dezvoltat la nivel regional în România, ne punem întrebări serioase despre impactul regionalizării asupra reformei administrației regionale și locale.

<sup>17</sup> James Scott, *De-coding New Regionalism: Shifting Socio-Political Contexts in Central Europe and Latin America*, Ashgate Publishing, 2009, pag 208.

<sup>18</sup> Lewis Dijkstra, *Quality of government in EU regions*, DG Regio, ianuarie 2011, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/20110504\\_shortnote\\_governance.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/20110504_shortnote_governance.pdf)

<sup>19</sup> Ibid, pag. 20.

Capacitatea administrativă este strâns legată de calitatea guvernării<sup>20</sup>. Pe de altă parte, Bucureștiul este un exemplu paradoxal pentru o calitate proastă a guvernării, dar cu o excelentă dezvoltare în termeni de PIB/locuitor în comparație inclusiv cu celelalte regiuni ale României. Un studiu european despre calitatea guvernării în regiunile statelor membre ale UE, prin aceasta înțelegându-se corupție, stat de drept, eficiență birocratică, responsabilitatea administrației, arată că Bucureștiul are un scor de -1,67, de departe cel mai prost dintre regiunile României, plasându-l, de asemenea, în categoria celor mai prost guvernate 10% regiuni din UE<sup>21</sup>. Potrivit datelor transmise până la 31 martie 2012 în Sistemul Unic de Management al Informației de cele 7 AM-uri din cadrul Ministerelor care gestionează fonduri europene, Regiunea București-Ilfov înregistrează 1.908 contracte de finanțare, cu valoare eligibilă totală de 21.977 miliarde lei, iar plățile către beneficiari ajunseseră la 780,3 milioane lei, adică 3, 55% din valoarea eligibilă<sup>22</sup>.

Datele SAR arată cum a proliferat clientelismul și lipsa de responsabilitate locală, creându-se probleme de fond pe care nici fondurile europene pentru regiuni și nici regionalizarea făcută în pripă nu le va rezolva. În 2011, numărul unităților NUTS I (municipalități) era de 3.180, România aflându-se în topul european alături de Franța, Germania sau Spania. După anul 2000 primăriile s-au înmulțit semnificativ, „ca urmare a ambiției copilărești a unor primari sau deputați de a da orașului lor

<sup>20</sup> *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation*, Universitatea din Goteborg, decembrie 2010, pag. 21, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010\\_government\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_government_1.pdf)

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Răzvan Diaconu, „Topul absorbției fondurilor UE: București-Ilfov, codașa regiunilor de dezvoltare”, *Curs de Guvernare*, 12 aprilie 2012.

## CUM SĂ NU FACI RĂU PÂNĂ SĂ FACI BINE

un statut perceput ca superior, fără ca asta să se reflecte în – sau să ajute în vreun fel – nivelul real de dezvoltare...ajungându-se la situația absurdă ca jud. Vaslui să aibă mai multe municipii decât jud. Timiș<sup>23</sup>. De asemenea, numărul comunelor a crescut cu peste 200 într-o perioadă de trei ani de zile. Această segmentare administrativă a dus la o slabă capacitate de atragere de fonduri europene și la o creștere a alocărilor clientelare de fonduri pentru investiții de la stat către administrațiile locale (reflectat în capitolul privind indicatorii al acestui raport ca asociația semnificativ statistică între corupție și banii guvernamentali pentru investiții). Nivelul responsabilității administrative era și a rămas foarte scăzut. Potrivit unui studiu realizat de către Alianța pentru o Românie Curată<sup>24</sup> și publicat în aprilie 2011, mai mult de jumătate din

instituțiile publice (prefectură, consiliul județean, primărie reședință de județ) nu au nici măcar rapoarte anuale de activitate: ce să mai vorbim sub acest nivel. Toate aceste instituții sunt obligate de lege să prezinte la sfârșit de an câte un raport de activitate din care oricine interesat poate realiza performanțele respectivei instituții. Aceste rapoarte reprezintă practic instrumentul de evaluare al activității administrației publice locale și regionale deoarece descriu programele desfășurate, performanța, realizările precum și viitoarele obiective.

**Tabel 3: Lipsă rapoarte de activitate ca indicator de performanță administrativă**

Zona NUTS II	Număr județe pe regiune	Consilii Județene	Procent	Primăria	Procent
Nord-Est	6	Bacău, Vaslui, Iași	50%	Bacău, Botoșani, Neamț, Suceava	66%
Sud-Est	6	Brăila, Constanța, Tulcea	50%	Brăila, Constanța, Galați, Tulcea	66%
Sud	7	Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova	71%	Argeș, Dâmbovița, Giurgiu, Prahova	57%
Sud-Vest	5	Mehedinți, Dolj, Gorj, Vâlcea	80%	Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt	80%
Vest	4	Caraș-Severin	25%	Arad, Caraș-Severin	50%
Nord-Vest	6	Bistrița-Năsăud, Maramureș, Sălaj	50%	Bihor, Satu-Mare	33%
Centru	6	Brașov, Covasna, Harghita	50%	Alba, Covasna	33%

<sup>23</sup> Sorin Ioniță, „Dacă n-a ieșit cu județele, putem scăpa măcar de 25% din comune?”, *SAR Policy Brief No. 53*, iunie 2011, pag 5.

<sup>24</sup> „Transparența e facultativă pentru administrația locală românească. Mai mult de jumătate din instituțiile publice verificate cu ajutorul voluntarilor ARC nu au rapoarte de activitate”, *România Curată*, 29 aprilie 2011, disponibil la <http://www.romaniacurata.ro/transparența-e-facultativă-pentru-administrația-locală-românească-mai--1430.htm>

Un alt indicator al capacității administrative este raportul dintre proiectele depuse, contractate și finalizate în cadrul POR, date furnizate de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice la cererea SAR din februarie 2013. În perioada 2007-2013 a POR, Călărași a avut 63 de proiecte depuse, 30 contractate și 11 finalizate, Caraș Severin 113 depuse, 43 contractate și 12 finalizate, Mehedinți 94 depuse, 44 contractate și 12 finalizate, Vaslui 91 de proiecte depuse, 37 contractate, 11 finalizate, indicând o slabă productivitate.

Dat fiind că productivitatea depinde enorm de capacitatea administrativă locală, iar aceasta variază intens, cum va rezolva regionalizarea problema? Imediat după alegerile din decembrie 2012, noul guvern instalat a declarat ca prioritară regionalizarea cu termen până la sfârșitul lui 2013, un termen limită inexplicabil, neexistând nici un fel de cerință a UE în acest sens. Un proces complex, care în alte state s-a realizat în cursul unei perioade lungi, treptat, pe mai multe nivele, între ani și zeci de ani de zile, se dorește să se realizeze într-un an de zile. Într-adevăr modul de guvernare multi-nivel este unul european, încurajat de politicile de dezvoltare regională ale Comisiei Europene precum și de diverse organizații europene reprezentative pentru interesele regiunilor (Comitetul Regiunilor (CoR), Consiliul Municipalităților și Regiunilor Europene (CCRE), Adunarea Regiunilor Europene (AER)). **Dar un asemenea proces nu trebuie realizat pentru o mai bună absorbție a fondurilor europene, ci pentru o administrație eficientă și pentru reducerea disparităților regionale, inversul a ceea ce se petrece la noi acum.** Conform sintezei audierii publice realizate de Academia de Advocacy: *“Acest subiect este unul complex și luarea unei decizii necesită o abordare strategic integrată a aspectelor politice, economice, sociale,*

*culturale și de mediu, cu implicarea activă și susținută a tuturor părților interesate”<sup>25</sup>.*

### **Un proces de regionalizare pripit și prost fundamentat incumbă următoarele riscuri:**

1. Apariția fenomenului de corupție la nivel regional, și a unor “feude” regionale. Înființarea unor noi instituții numai pentru a face loc clientelei de partid va crea un clientelism regional. Legăturile sociale sunt mai strânse la nivel regional decât la nivel național, ceea ce permite mai ușor apariția nepotismului în procesul de angajare în sectorul public local. Apariția fenomenului de corupție pe plan regional, având în vedere puternicul capital social și legăturile care există deja la nivel județean între politicieni și oameni de afaceri, ar putea conduce la menținerea suspiciunilor de corupție în procedurile de achiziții publice.
2. Accentuarea disparităților regionale și a decalajelor între zonele de dezvoltare sau între județele aceleiași regiuni. Incapacitatea administrativă a unor județe și regiuni de a se dezvolta economic datorită diferențelor care există în prezent, acestea putându-se accentua pe viitor. Producerea unui dezechilibru economic între Est-Vest sau rural-urban mai accentuat.
3. Creșterea birocrăției și un management defectuos al noilor structuri create, suprapunerea atribuțiilor pe anumite domenii tehnice, legislative sau financiare. Este necesar un timp mai îndelungat de concepere și implementare a noilor structuri și infrastructuri administrative, pentru a beneficia de o bună capacitate administrativă la nivel regional.

<sup>25</sup> Sinteza Audierii Publice *Regionalizarea? De ce?*, pag 36, disponibil la [http://advocacy.ro/sites/advocacy.ro/files/files/pagina-audiere/alte\\_documente/2012-12/sinteza\\_audierii\\_publice\\_-\\_regio\\_11.12.2012.pdf#page=40&zoom=auto,0,791](http://advocacy.ro/sites/advocacy.ro/files/files/pagina-audiere/alte_documente/2012-12/sinteza_audierii_publice_-_regio_11.12.2012.pdf#page=40&zoom=auto,0,791)



4. Slaba colaborare și cooperare la nivelul politic, între președinții de CJ și liderii noului aparat regional. Acest factor a existat deja în trecut, președinți de CJ din cadrul aceleiași regiuni de dezvoltare, din partide diferite, aveau viziuni diferite asupra procesului de dezvoltare regională.
5. Accentuarea disputelor pe criterii etnice, deoarece în contextul întăririi regiunilor e foarte greu de argumentat de ce maghiarii nu au dreptul la o regiune pe care să o controleze ei în mai mare măsură.

La baza acestei decizii de regionalizare au fost declarați doi factori: nevoia unei reforme a administrației publice (chiar dacă asta înseamnă crearea unei noi structuri administrative la nivel regional), și absorbția fondurilor europene (pe motivul că județele sunt prea mici pentru a implementa proiecte de anvergură). De aceea se dorește crearea unor regiuni, cu statut juridic, conduse de către un consiliu regional, care să aibă putere de decizie și să implementeze mai bine politicile de dezvoltare regională. **Să spunem că sacrificăm obiectivul coeziunii pentru a crește rata de absorbție. Dar avem certitudinea că pe calea regionalizării rezolvăm măcar problema absorbției? Nici aici nu există fundamentare.** Dacă facem o comparație între rata de absorbție și nivelul de guvernare precum și tipul regionalizării la celelalte țări est europene vom realiza că nu există o legătură semnificativă între absorbție și descentralizarea administrativă<sup>26</sup>. Țări precum Cehia sau Slovacia, ce beneficiază de o descentralizare regională (forma cea mai radicală a regionalizării) în care regiunile au putere de decizie, se află pe poziții slabe în topul absorbției realizat de GIZ conform datelor oferite de Comisia Europeană, în vreme

<sup>26</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, disponibil la <http://insideurope.eu/taxonomy/term/35>.

ce Lituania, Estonia sau Letonia, unde administrarea e centrală și locală, sunt fruntașe. Așadar, absorbția fondurilor europene ține mai mult de capacitatea administrativă, de a prioritiza obiective reale de dezvoltare și de a implementa PO-urile într-un mod eficient și mai puțin de descentralizare/regionalizare. Este adevărat că Polonia, singura țară de dimensiuni comparabile, de fapt dublă, are un nivel mediu de guvernare puternic, dar Polonia diferă de România și pe alte dimensiuni prezentate în alte materiale anterioare de SAR (în plus e cea mai puțin coruptă, după Estonia) așa încât performanța sa mai bună vine probabil din altă parte.

După cum se vede din Tabelul 4, există mai multe tipuri de regionalizare în Centrul și Estul Europei, însă doar trei state Polonia, Slovacia și Cehia sunt descentralizate administrativ. Ungaria și Letonia au anumite competențe la nivel regional (având putere de decizie asupra unor domenii), celelalte state având o regionalizare doar prin prisma regiunilor NUTS II create, fiind dependente fiscal, politic și administrativ de centru.

În studiul realizat de Asociația Regiunilor Europene "De la subsidiaritate la succes – impactul descentralizării asupra creșterii economice", s-a creat un indice al descentralizării, calculat pe baza unor indicatori reprezentativi pentru descentralizare administrativă, descentralizare funcțională, descentralizare politică, descentralizare verticală și financiară, care plasează România pe un loc mediu, cu un indice al descentralizării de 43, înaintea unor state precum Letonia, Lituania sau Bulgaria<sup>27</sup>. Cu toate acestea,

<sup>27</sup> Assembly of European Regions, *De la subsidiaritate la succes – impactul descentralizării asupra creșterii economice*, pag 28, disponibil la [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/AER\\_Study\\_on\\_decentralisation/Studies/BAK-Part1-FINAL\\_cover.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/BAK-Part1-FINAL_cover.pdf)

**Tabel 4: Tipuri de guvernare în Centrul și Estul Europei și ratele de absorbție ale fondurilor structurale și de coeziune și nivelul descentralizării**

Țara	Nr. NUTS II	Divizare administrativă	Tipul regionalizării	Indicele descentralizării	Rata absorbției
Bulgaria	6	27 provincii + Sofia	Centralizat- Regionalizare doar administrativă	25	28.5%
Cehia	8	13 regiuni + Praga și 76 districte	Descentralizare regională	50	37%
Estonia	1	15 regiuni	Centralizat – Regionalizare doar administrativă	31	53.9%
Ungaria	7	19 județe (22 orașe cu statut de județ) + Budapesta	Regionalizare doar administrativă + regionalizare prin intermediul guvernelor locale existente	44	43%
Letonia	6	26 de districte	Regionalizare prin intermediul guvernelor locale existente	33	48.5%
Lituania	1	10 județe	Regionalizare doar administrativă	34	60.5%
Polonia	16	16 regiuni	Descentralizare regională	48	51.3%
Slovenia	1	62 districte administrative	Regionalizare administrativă	Date lipsă	47.6%
Slovacia	4	8 regiuni administrative	Descentralizare regională	36	38.9%
România	8	41 de județe + București	Centralizat-Regionalizare administrativă	43	20.7%

Sursă : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Ratele de absorbție ale Statelor Membre raportate de către Comisia Europeană, 8 noiembrie 2012

aceste state au un procent mai bun de absorbție al fondurilor europene, deși sunt mai centralizate din punct de vedere administrativ, fiscal și politic.

Este interesant de analizat situația Slovaciei, în prisma discuțiilor despre regionalizare în România. În Slovacia, deși are opt regiuni administrative care au o oarecare autonomie din 2002, parlamentul regional este lipsit de putere, existând o asimetrie între descentralizarea funcțională și

politică.<sup>28</sup> Faptul că Slovacia beneficiază de o descentralizare administrativă, nu o ajută să funcționeze eficient la nivel regional. În raportul ARE, ea apare cu un indice al descentralizării de 36, în spatele României, plasând țara pe ultimele locuri în topul european al descentralizării. Ce garanție ar exista că o țară ca România, cu o populație de trei ori mai mare ca Slovacia, în cazul unei descentralizări administrative ar funcționa mai eficient la nivel regional?

<sup>28</sup> Ibid, pag. 83.

În ceea ce privește modelul polonez, acesta este un exemplu de succes atunci când vorbim despre regionalizare sau absorbția de fonduri europene. Polonia a fost singura țară europeană ce a avut creștere economică, ajungând în 2010 (an de vârf al crizei), să aibă o creștere a PIB de 3.9%.<sup>29</sup> În cazul Poloniei, descentralizarea administrativă a avut un impact pozitiv asupra absorbției fondurilor europene. Însă, acest proces de descentralizare s-a realizat pe o perioadă de zece ani și a fost susținut de societatea civilă și mediul academic, prin expertiza oferită în procesul de regionalizare. Polonia este exemplul unei bune guvernări multi-nivel, cu un indice al descentralizării de 48, fiind țara din fostul bloc comunist cea mai bine situată în top. De asemenea, Polonia beneficiază de un indice bun al descentralizării politice (locul 6 dintre țările europene) și funcționale (locul 9), beneficiind de o distribuție verticală a puterii la nivel regional, regiunile având propriile instituții legislative, executive și judiciare.<sup>30</sup>

În ceea ce privește fondurile europene, Polonia nu a avut experiențe bune pentru prima perioadă, 2004-2006. De aceea, pentru perioada următoare (2007-2013), a decis ca mai multe competențe să fie transferate la nivel regional, 25% din fondul de coeziune fiind administrat de cele 16 regiuni. Aproape 25 de miliarde de euro au fost investiți în regiuni sub forma a 16 Programe Operaționale (PO) Regionale (un PO pentru fiecare regiune în funcție de nevoile specifice de dezvoltare), a unui PO Polonia de Est (pentru zona mai slab dezvoltată

a Poloniei) și o componentă regională a PO de resurse umane<sup>31</sup>. Dezvoltarea celor 16 PO este justificată de procesul descentralizat de dezvoltare regională, capacitatea administrativă regională și clarificarea distribuției competențelor între regiuni, districte și municipii. Polonia avea deja aproape 10 ani de funcționare descentralizată atunci când a fost luată decizia privind administrarea PO-urilor la nivel regional. România riscă, printr-o regionalizare pripită, să creeze un haos la nivelul administrației regionale, care va duce la o gestionare proastă a fondurilor pentru perioada 2014-2020.

### CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

---

Lipsa de impact a fondurilor europene în a atenua problema disparităților regionale pare să fie o chestiune ce ține de voința politică la nivel national și local. Dezvoltarea depinde foarte mult de anumite constrângeri structurale, și zonele sărace și rurale au dezavantaje foarte mari, pe care criza și migrația celei mai întreprinzătoare părți din forța de muncă le dezavantajează suplimentar. Tocmai de aceea era necesară o politică de coeziune dincolo de simpla distribuție de fonduri, dat fiind că aceste regiuni duc lipsă de forță de muncă calificată și investiții publice și private. Dar, din păcate, banii sunt alocați și pe filiere politice fie că este vorba de fonduri de investiții acordate de guvern, fie că este vorba de fonduri europene. În absența lor, inevitabilul se întâmplă și fondurile pentru dezvoltare sunt accesate proporțional cu

---

<sup>29</sup> Gratian Mihăilescu, „Succesul Poloniei în absorbția fondurilor europene”, *Europuls.ro*, 21 Septembrie 2012, [http://www.europuls.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=616:fonduri-structurale-polonia-romania-2007-2013-capacitate-de-absorbție&catid=112:dezvoltare-regional&Itemid=1245](http://www.europuls.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=616:fonduri-structurale-polonia-romania-2007-2013-capacitate-de-absorbție&catid=112:dezvoltare-regional&Itemid=1245)

<sup>30</sup> Assembly of European Regions, “De la subsidiaritate la succes – impactul descentralizării asupra creșterii economice”, pag 77.

---

<sup>31</sup> Gratian Mihăilescu, „Succesul Poloniei în absorbția fondurilor europene”, *Europuls.ro*, 27 septembrie 2012, [http://www.europuls.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=617:succesul-polonei-in-absorbția-de-fonduri-europene-modelul-care-nu-a-pu-tut-fi-urmat-de-romania-ii&catid=112:dezvoltare-regional&Itemid=1245](http://www.europuls.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=617:succesul-polonei-in-absorbția-de-fonduri-europene-modelul-care-nu-a-pu-tut-fi-urmat-de-romania-ii&catid=112:dezvoltare-regional&Itemid=1245)

capacitatea administrativă locală, ceea ce accentuează disparitatea economică și inegalitatea în procesul de dezvoltare regională.

### Recomandări:

- 1) **Și absorbție, și coeziune.** Echilibrarea obiectivelor de creștere a absorbției cu cel de prevenire a agravării disparităților, fără abandonarea celui din urmă.
- 2) **Accent pe management, nu reorganizare.** Îmbunătățirea managementului fondurilor UE prin crearea unui mecanism de control și avertizare timpurie în fazele inițiale ale depunerii și evaluării proiectelor, pentru a evita ca neregulile să blocheze rambursările. La această oră nu există un control pentru conflict de interese, de exemplu, controalele fiind pur formale, nesubstanțiale și excesiv de birocratice. Cu alte cuvinte, se pot depune proiecte cu mare risc de iregularități de fond (și deci de probleme la rambursare), dar nu proiecte cărora le lipsesc anumite elemente formale cu totul inutile. Trebuie creat un mecanism de control la toate nivelurile, ancorat în nivelul următor pentru a se asigura independența.
- 3) **Regionalizare administrativă, cu creșterea rolului ADR, nu politică.** ADR-urile funcționează în prezent ca ONG-uri de utilitate publică, fiind finanțate de CJ-uri, fără putere decizională în implementarea strategiilor de dezvoltare regională. O astfel de funcționare nu permite ADR-urilor să fie adevărați promotori ai procesului de dezvoltare, strategiile pe care le elaborează rămânând de multe ori la nivel de simple documente, fără a fi implementate de către politicienii

locali și regionali. Întărirea rolului decizional al Agențiilor de Dezvoltare Regională prin oferirea unui statut juridic în ceea ce privește politicile de dezvoltare regională. E indicat ca pentru următoarea perioadă financiară ADR-urile să devină Autorități de Management pentru Programe Operaționale de importanță regională cum ar fi : Programul Operațional Regional sau POSDRU. Astfel ele pot gestiona mai bine fondurile în funcție de nivelul de dezvoltare al fiecărei regiuni. De asemenea, este indicată crearea câte unui POR pentru fiecare regiune de dezvoltare, în funcție de nevoile și particularitățile fiecărei regiuni. Astfel ar fi eliminate o parte din problemele apărute în perioada 2007-2013. Chiar dacă ADR-urile vor deveni mai puternice, gestionând direct banii europeni, activitatea acestora de management și de implementare ar trebui supervizată de ministerul de resort. Nu avem nevoie de regiuni politice, cu guvernatori sau fără, și de noi discuții despre noi capitale, care nu vor crea decât un alt val de conflicte politice și clientelism fără a rezolva nimic.

- 4) **Europenizarea Agențiilor de Dezvoltare.** Este de dorit o participare mai activă a ADR-urilor în proiecte internaționale, oferite direct de Comisia Europeană pentru a colabora cu zone mai dezvoltate din Europa și pentru a dezvolta parteneriate cu regiuni puternice pe anumite domenii de activitate. De asemenea, ADR-urile pot avea și rol de mediator în stabilirea de parteneriate între organizații și instituții regionale cu alte entități din Europa. Ar fi benefică deschiderea de birouri regionale în capitala Europei, ale ADR-urilor care, prin lobby regional, să reprezinte

## CUM SĂ NU FACI RĂU PÂNĂ SĂ FACI BINE

---

comunitatea din regiunea respectivă în relația cu organismele UE, să promoveze regiunea din punct de vedere turistic și

cultural la nivel european sau pentru stabilirea de parteneriate cu alte zone care au birouri în Bruxelles.