

VII. EVALUAREA EX-ANTE

1. IMPACTUL MACROECONOMIC AL FONDURILOR STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE

Politica de coeziune influențează economia printr-o combinație de canale ale cererii și ofertei. Efectele cererii pe termen scurt (keynesiene) apar ca o consecință a deciziilor politice de creștere a veniturilor și a cheltuielilor legate de inițiativele politicii de coeziune. Prin efectele multiplicatorilor, acestea se vor propaga în toate componentele consumului intern (investiții totale, consum privat, importuri etc.) și în componentele output-ului intern și ale venitului național. Analiza nu trebuie însă să se limiteze la efectele pe termen scurt, ci mai degrabă să își îndrepte atenția asupra influențelor pe termen lung ale politicii de coeziune, de stimulare a ofertei potențiale.

Această perspectivă, pe termen lung, este avută în vedere și în estimarea cantitativă a impactului macroeconomic al Fondurilor Structurale și de Coeziune (FSC) în perioada 2007-2013. Pentru aceasta, a fost utilizat un model de tip HERMIN. Modelul HERMIN a fost implementat prima oară pentru economia României în cadrul unui proiect de cercetare ACE-PHARE în perioada 1997-1998¹²² și a fost ulterior dezvoltat pentru Ministerul Finanțelor Publice în 2002-2003¹²³. Versiunea actuală a modelului a fost adaptată la specificitățile economiei românești, astfel încât să răspundă totodată cerințelor stipulate în ghidul pentru efectuarea studiilor ex-ante de impact a fondurilor structurale, mai precis în Anexa 1 a documentului Comisiei Europene¹²⁴.

Avantajul utilizării acestui tip de model constă în posibilitatea de a cuantifica efectele FSC asupra economiei nu prin simpla însumare a efectelor, ci prin includerea efectelor de spillover și externalități. Modelul este unul structural, bazat pe fundamente micro-economice: latura ofertei include încorporarea principalelor mecanisme prin care FSC influențează potențialul productiv (externalități directe asupra output-ului). Sunt incluse, de asemenea, externalități indirecte ale factorilor de producție (capital și forță de muncă).

Totuși, trebuie să privim cu prudență limitele acestui model, ca de altfel ale oricărui astfel de instrument, mai ales în cazul economiei românești, unde datele statistice nu sunt foarte adecvate estimărilor econometrice, dată fiind specificitatea perioadei de tranziție, dar și dimensiunea redusă a seriilor de timp sau chiar inexistența datelor pentru variabile importante, cum ar fi cele referitoare la capital și tipuri de investiții (investiții în infrastructură, mașini și echipamente etc.).

Metodologia de estimare a impactului politicii de coeziune

i) Structura generală a modelului

Hermin este un model anual, multi-sectorial, care include:

- sectorul T - industria prelucrătoare (produse comercializabile pe piețe externe);
- sectorul N - serviciile de piață (produse necomercializabile pe piețe externe);
- sectorul A – agricultura;
- sectorul G - serviciile guvernamentale (sau non-piață).

¹²² ACE PHARE P96-6242-R, Macroeconomic and Structural Change in Transition Economies: Common Themes in CEE and EU Periphery Countries (coord.: Prof. John Bradley, ESRI, Ireland).

¹²³ În cadrul grantului BIRD „Building the Institutional Capacity for Macroeconomic Analysis (TF 023226)”. Dezvoltarea modelului HERMIN a vizat în mod special detalieri considerabile ale blocului fiscal.

¹²⁴ DIRECTORATE-GENERAL XVI, REGIONAL POLICY AND COHESION, The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper.

Structura modelului poate fi cel mai bine privită ca fiind compusă din trei blocuri principale: o *latură a ofertei*, care este tratată distinct pentru fiecare din cele patru sectoare, o *latură a absorbției* și o *latură a distribuției de venit*. La baza modelului HERMIN stau mecanisme Keynesian convenționale. Astfel, sub-componentele distribuției de venituri și cheltuieli generează mecanismele venituri-cheltuieli standard ale modelului HERMIN. Totuși, modelul are și trăsături neo-clasice, asociate în principal cu sub-componenta cererii agregate. Așadar, producția din industria prelucrătoare nu este determinată pur și simplu de cerere. Este influențată, de asemenea, de preț și competitivitatea costului, deoarece firmele caută pentru producție locații cu cost minim. În plus, cererile de factori în industria prelucrătoare (T) și serviciile de piață (N) sunt deduse utilizându-se o funcție de producție CES, în care raportul capital/forță de muncă este sensibil la prețurile relative ale factorului. Incorporarea unui mecanism structural de curbă Phillips în mecanismul de negociere salarială introduce efecte suplimentare de preț relativ.

Corespunzător celor trei metode ale conturilor naționale de definire a PIB-ului: pe latura producției, pe latura cheltuielilor și pe latura veniturilor, în modelul HERMIN:

- a) Oferta este dată de producția celor patru sectoare: industria prelucrătoare (OT), serviciile de piață (ON), agricultura (OA) și sectorul public (sau non-piață) (OG).
- b) Pe latura cheltuielilor, dezagregarea cuprinde: consumul privat (CONS), consumul public (G), investiția (I), variațiile stocului (DS), export (X) și import (M).

Venitul național este determinat pe latura ofertei și dezagregat în elemente ale sectorului public și privat.

ii) Mecanisme de transmisie a politicii de coeziune

Efectele pe termen lung ale politicii de coeziune se fac resimțite în economie în principal prin trei mecanisme:

- a) creșterea stocului și calității infrastructurii fizice, care constituie un input pentru activitatea productivă a sectorului privat;
- b) creșterea stocului și calității capitalului uman, prin investiții în training, ce constituie de asemenea un factor de creștere a productivității sectorului privat;
- c) asistență financiară pentru firmele din sectorul privat pentru stimularea inițiativelor investiționale, creșterea cercetării-inovării, dezvoltarea sistemelor de management și marketing, etc., ceea ce duce în final la creșterea productivității factorilor și reduceri sectoriale ale costurilor producției și costurilor capitalului.

Pentru a surprinde impactul fondurilor structurale și de coeziune, modelul utilizat a inclus mecanismele externalităților directe (asupra outputului) și indirecte (asupra factorilor de producție), care sunt prezentate pe larg în (Bradley J., Morgenroth, 2004)¹²⁵.

Deoarece piața muncii joacă un rol foarte important în transmisia mecanismelor politicii, s-a acordat o atenție deosebită modelării acestui sector, prin luarea în considerare a politicilor salariale și reglementărilor pe piața muncii (fiscalitate etc), care influențează rezultatele negocierilor salariale și indicatori precum ocuparea forței de muncă și rata de participare a forței de muncă. O atenție sporită este acordată impactului politicii de coeziune asupra nivelului de calificare în diferite sectoare și asupra nivelului de instruire și dezvoltare a capitalului uman.

În plus, modelul este conceput astfel încât să poată atrage atenția asupra politicii de *crowding out*, de exemplu în cazul în care cheltuielile publice pot determina un efect negativ asupra activității sectorului privat prin rate mai mari ale impozitării, ale ratei dobânzii, și constrângeri pe piața muncii.

¹²⁵ Bradley J., Morgenroth E. (2004) "A study of the macro-economic impact of the reform of EU cohesion policy", ESRI, Dublin, Ireland

iii) Agregarea fondurilor

După cum se știe, programele politicii de coeziune includ un sistem complex de măsuri. Pentru a putea însă estima efectul global al FSC, este necesar ca aceste măsuri să fie agregate în categorii cu semnificație economică, mai precis care să fie relevante pentru mecanismele de transmisie amintite anterior. Astfel, sumele aferente diverselor programe sunt agregate în trei tipuri de cheltuieli:

- investiții în infrastructura tehnică;
- investiții pentru îmbunătățirea capitalului uman;
- ajutoare directe pentru investiții în sectorul industrial, servicii de piață și agricultură.

În plus, în cadrul acestor trei categorii, este util să distingem între posibilele surse de finanțare:

- transferuri de la UE sub formă de subvenții pentru autoritățile publice;
- co-finanțare din fondurile publice, așa cum este stipulată în reglementările FSC;
- co-finanțare din fondurile private, stipulată de asemenea în reglementările FSC.

În tabelul de mai jos este prezentată planificarea FSC în România pentru perioada 2007-2013, diferențiate pe cele trei categorii de cheltuieli și cele trei surse de finanțare prevăzute.

Planificarea FSC 2007-2013 pentru România, după categorii de cheltuieli și surse de finanțare

- mil. EURO -

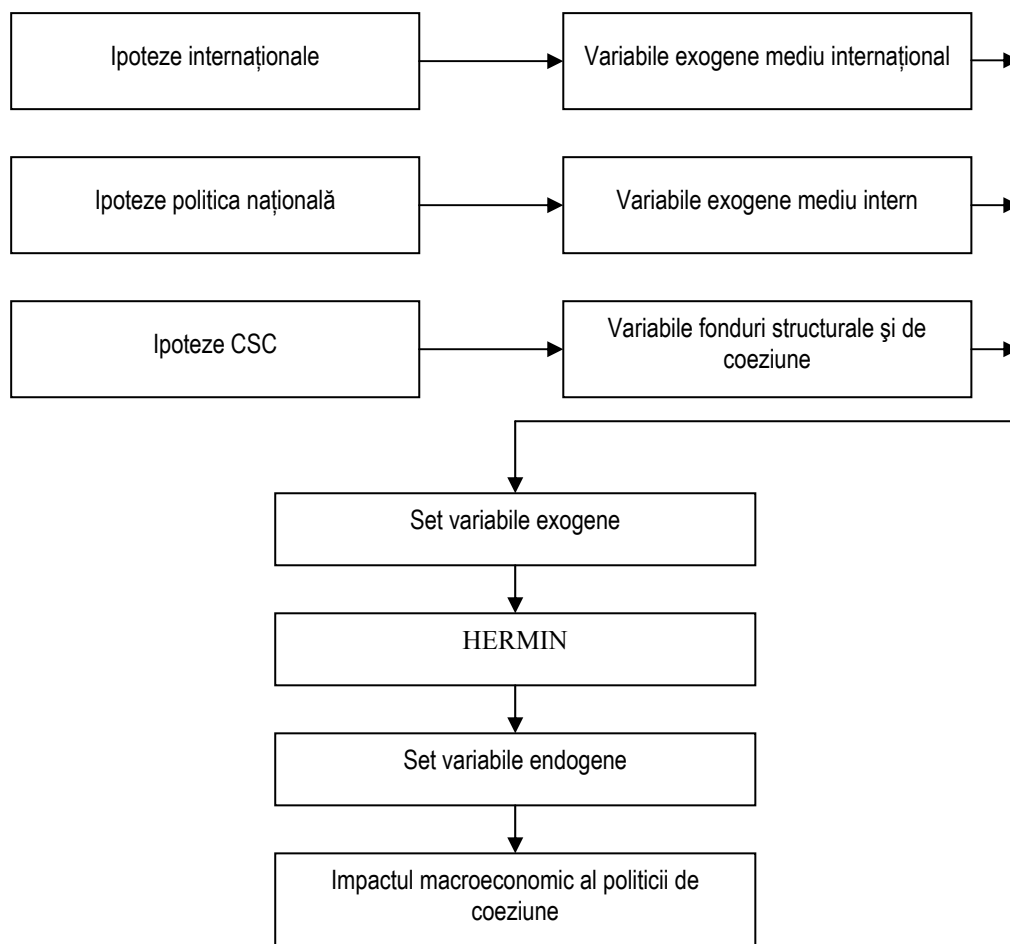
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total perioadă
TOTAL (fără agricultură)	2.027	3.071	3.936	4.533	4.586	4.715	4.939	27.807
GECSFEC	1.211	1.697	2.328	2.882	2.942	2.930	3.009	17.000
GECSFDP	708	1.242	1.424	1.403	1.368	1.520	1.674	9.338
GECSFPR	108	132	184	249	276	265	256	1.469
Infrastructură	1.447	2.235	2.598	3.047	3.096	3.486	3.968	19.878
IGVCSFEC	805	1.099	1.354	1.816	1.878	2.055	2.325	11.331
IGVCSFDP	606	1.092	1.182	1.136	1.101	1.304	1.505	7.927
IGVCSFPR	36	44	62	95	117	127	138	620
Sector productiv	342	399	537	662	679	611	544	3.775
TRIEC	220	256	347	420	429	390	349	2.410
TRIDP	55	64	85	105	108	95	85	597
TRIPR	67	80	106	137	142	125	110	768
Resurse umane	237	437	800	824	810	619	427	4.154
GTRSFEC	187	343	627	646	636	485	335	3.259
GTRSFDP	47	86	157	162	159	121	84	815
GTRSFPR	4	8	16	16	16	12	8	81
AGRICULTURĂ								
TRIA	708	955	1.206	1.284	1.320	1.358	1.397	8.228

Notă: EC= Contribuție UE; DP= Surse publice naționale; PR= Surse private

Rezultate

i) Scenarii și ipoteze

Sistemul de simulare a impactului politicilor



Au fost rulate două scenarii, considerate scenarii « standard » în studiile de impact:

- **scenariul de bază** („cu fonduri”) - cheltuielile FSC la nivelul stabilit în PND;
- **scenariul 1** („fără fonduri”) – se presupune că în cadrul PND nu se vor efectua cheltuieli FSC (cheltuielile se vor menține la nivelul fondurilor de pre-aderare). Sunt incluse însă, pentru întreaga perioadă 2007-2020, fonduri de pre-aderare echivalente cu cele de la nivelul anului 2006. Datele utilizate se referă la angajamente, în condițiile unei rate de absorbție de 100%.

Din compararea celor două scenarii (cu și fără input de fonduri structurale), se poate interpreta diferența dintre ele ca reprezentând consecințele macroeconomice ale FSC.

Ipotheza suplimentară este că după anul 2013, în toate scenariile, fondurile revin la valorile din perioada pre-aderare. Perioada de prognoză se întinde până în anul 2020, pentru a putea fi relevate efectele pe termen lung ale fondurilor structurale.

ii) Rezultatele simulărilor

Rezultatele simulărilor vizează:

- **PIB** (PIB la costul factorilor, în industrie, în servicii, în sectorul guvernamental);

- **cheltuieli** (consumul privat, consumul public, investițiile totale);
- **piața muncii** – șomajul și ocuparea forței de muncă (total, în industrie și în servicii);
- **rata de creștere a salariilor** (rata salarială în industria prelucrătoare);
- **deficit bugetar**;
- **export și import.**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB (creștere %)	bază	6,8	7,1	7,1	7,2	4,8	6,4	5,9
	fără FS	6,1	6,4	5,6	5,6	3,0	4,6	4,1
Producție ind prel. (%)	bază	6,2	6,3	6,7	6,8	4,2	5,8	5,2
	fără FS	5,4	5,5	3,1	3,3	1,2	2,7	2,2
Sectorul guvernamental (creștere %)	bază	4,2	5,2	4,7	4,7	4,0	4,1	5,8
	fără FS	4,0	5,2	4,4	4,3	3,9	4,0	5,5
Servicii (creștere %)	bază	9,2	9,5	9,6	9,9	5,7	8,6	8,7
	fără FS	8,2	8,6	8,6	7,7	5,0	7,6	7,2
Consum (creștere %)	bază	6,9	6,3	6,3	6,2	6,8	8,8	3,8
	fără FS	6,2	5,8	3,8	5,4	4,6	9,7	4,7
Investiții (creștere %)	bază	9,2	9,2	9,4	9,3	5,4	8,8	8,2
	fără FS	8,2	8,2	7,7	7,6	4,5	6,7	6,2
Consum guvernamental (creștere %)	bază	6,6	4,6	5,4	5,5	2,5	6,7	4,9
	fără FS	6,2	4,8	4,1	4,4	1,9	5,8	4,2
Exporturi (creștere %)	bază	17,5	17,6	16,6	16,9	14,7	15,2	15,5
	fără FS	16,2	16,3	16,2	16,4	14,4	14,9	15,5
Importuri (creștere %)	bază	16,6	16,6	16,4	16,9	12,2	13,7	13,4
	fără FS	15,1	15,1	13,7	14,4	14,0	15,4	15,4
Deficit bugetar (% din PIB)	bază	-2	-2	-2	-2	-3	-3	-4
	fără FS	-3	-3	-3	-3	-4	-4	-4
Șomaj (mil. pers)	bază	0,709	0,591	0,881	0,731	0,954	0,894	0,875
	fără FS	0,315	0,765	0,644	0,821	0,818	1,052	0,993
Salarii în industria prelucrătoare (% termeni nominali)	bază	11,9	13,2	10,0	10,5	5,9	6,3	6,0
	fără FS	11,1	13,2	9,6	10,0	5,2	5,2	5,2

Conform tabelului de mai jos, injecția de fonduri va face ca, în 2020, PIB să fie cu peste 25% mai mare. Majoritatea acestei creșteri va fi generată în timpul perioadei 2007-2013 (perioada injecției), cu precădere în anii de început și final ai perioadei acoperite de PND. În scenariul cu fonduri, ritmul mediu anual de creștere a PIB (2007-2020) este cu 1,6 puncte procentuale mai mare decât în scenariul fără fonduri.

Pentru consumul privat (CONS), diferențele apar mai mici între scenarii, fiind preconizate o diferență de doar 0,52 puncte procentuale între ritmurile anuale de creștere a consumului real, în favoarea scenariului „cu fonduri structurale”.

Investițiile (I) vor înregistra ritmuri mari de creștere, cu diferențe semnificative între scenarii (în medie +1,71 puncte pe perioada 2007-2020, în favoarea scenariului „cu” fonduri). Drept rezultat, în 2020, investițiile vor fi cu circa 25% mai mari datorită impactului fondurilor structurale. Interesant este și faptul că după o scădere inevitabilă în 2014 a diferențelor dintre cele două scenarii (datorită ipotezei de eliminare a fondurilor structurale), totuși efectele pe termen lung înregistrează o creștere permanentă până în 2020, când chiar se depășește diferența din ultimul an al fondurilor structurale.

Piața forței de muncă va fi și ea sensibil afectată de injecția de fonduri, astfel încât în cei 14 ani ai perioadei de prognoză vor fi create peste 550.000 noi locuri de muncă (net) în scenariul cu fonduri, rezultat remarcabil în comparație cu prognozată scădere a populației ocupate în scenariul „fără”. Ratele anuale de

creșterea sunt prognozate la -0,25% în scenariul „fără” fonduri, în timp ce în scenariul „cu” fonduri ajunge la 0,42% pe an. Acestea vor duce la o diferență netă a populației ocupate (L) la sfârșitul perioadei (2020) de aproape 10% față de scenariul „fără” fonduri. Pe de altă parte, rata șomajului (UR) în 2020 va fi la aproximativ jumătate față de nivelul la care ar fi ajuns în scenariul fără fonduri.

Atât în industrie, cât și în servicii, salariile reale (WT și WN) vor crește de 3-4 ori în timpul perioadei de prognoză. Diferențele între scenarii, în favoarea celui cu fonduri, vor fi maxime între anii 2007 (4%) și 2013 (6%), după care ele vor începe să se estompeze, pentru a redeveni totuși semnificative în 2020.

Injecția de fonduri va mări sensibil deficitul bugetar (GBORR) în anii în care se produce (2007-2013), deoarece cheltuielile bugetare vor crește suplimentar cu 13-18% în termeni nominali, în timp ce veniturile vor crește moderat, cu 10-15%.

Beneficiile injecției de fonduri vor fi resimțite mai mult de sectorul industriei prelucrătoare (bunuri comercializabile pe piețele externe), al cărui output (OT) va crește suplimentar în scenariul cu fonduri cu 38% în 14 ani, prin comparație cu sectorul serviciilor, în cazul căruia creșterea suplimentară pentru ON este prognozată la circa 25%.

Efectele acestor fenomene vor conduce la creșterea relativă în scenariul cu fonduri a costului unitar cu forța de muncă în sectorul T (ULCT) și la scăderea relativă a acestuia în sectorul N (ULCN).

Exporturile au fost considerate ca fiind determinate de variabile internaționale; de aceea, nu există diferențe între scenarii. În schimb, importurile (M) vor fi mai mari (între 2,7% în 2020 și 5% în 2013) în cazul scenariului „cu” față de scenariul „fără” fonduri, deși diferențele nu par semnificative.

Impactul macroeconomic al Fondurilor Structurale. Diferența procentuală între valorile obținute în scenariul „cu fonduri” și cel „fără fonduri” (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Consumul populației (CONS)	1,48	2,68	3,86	5,01	5,66	6,08	7,83	8,26	7,72	7,48	7,13	6,75	6,61	7,08
Deficit bugetar (GBORR)	10,58	15,01	19,85	15,50	18,73	22,59	24,73	-9,74	55,21	-13,84	-7,21	-4,32	-5,00	-7,12
PIB calculat prin met. cheltuielilor (GDPE)	5,36	5,30	7,15	9,02	9,78	10,46	17,70	16,66	15,21	16,62	16,86	17,14	19,31	24,02
PIB la costul factorilor (GDPFC)	5,88	5,70	7,61	9,58	10,29	10,99	18,98	17,65	16,01	17,75	18,10	18,48	21,03	26,39
Investiții (I)	10,49	14,04	15,70	17,48	16,28	15,90	22,56	12,47	11,13	14,79	15,21	16,18	18,92	25,15
Ocuparea forței de munca (L)	1,93	1,75	2,57	3,39	4,01	4,60	7,46	7,04	6,98	7,38	7,61	7,68	8,40	9,74
Ocuparea în sectorul N (LLN)	0,66	1,31	1,94	2,54	3,12	3,66	4,57	4,50	4,45	4,40	4,40	4,34	4,28	4,21
Ocuparea în sectorul T (LT)	7,70	5,82	8,54	11,23	13,09	14,29	25,87	23,96	23,75	26,20	27,33	26,73	30,09	36,27
Importuri (M)	1,98	3,41	3,91	4,52	3,90	3,92	4,85	2,48	1,49	2,20	2,12	2,34	2,43	2,67
Output în sectorul N (ON)	6,40	6,41	7,94	9,87	10,20	10,71	18,78	18,09	15,24	16,72	16,19	16,66	18,72	24,59
Output în sectorul T (OT)	8,55	7,43	10,54	13,64	15,28	16,46	28,80	25,92	24,65	27,38	28,62	28,16	31,69	38,04
Deflator PIB (PGDPE)	0,11	1,58	0,64	0,28	-1,96	-2,28	-3,92	-7,04	-8,72	-7,40	-7,38	-6,72	-7,16	-8,89
Cost unitar al forței de muncă în N (ULCN)	-0,76	1,52	0,31	-0,21	-3,13	-3,42	-6,27	-10,82	-12,32	-10,43	-9,85	-9,06	-9,56	-2,63
Cost unitar al forței de muncă în T (ULCT)	3,69	4,62	3,92	4,24	1,34	1,02	3,51	-1,01	-3,96	-0,99	-0,88	0,26	1,30	2,49
Rata șomajului (UR)	-23,42	-27,87	-42,59	-46,43	-47,48	-50,27	-59,08	-47,59	-45,68	-43,90	-42,24	-44,78	-47,27	-3,95
Salariu mediu în N (WN)	4,89	6,63	6,21	6,93	3,53	3,14	6,47	0,78	-3,27	0,14	0,34	1,68	2,97	4,46
Salariu mediu în T (WT)	4,51	6,22	5,83	6,50	3,30	2,94	5,93	0,56	-3,25	-0,07	0,13	1,38	2,55	3,82

2. EVALUAREA DE MEDIU

Evaluarea de mediu a PND a fost întocmită ca parte a evaluării ex-ante a PND, realizată în cadrul proiectului Phare RO 2002/IB/SPP 01 "Building Structural Fund compatible Capacities and Instruments". Sinteza raportului de mediu, prezentată în continuare, reflectă concluziile și recomandările evaluatorului.

Acest scurt raport reprezintă un rezumat al informațiilor cuprinse în principalele capitole ale raportului de mediu asupra Planului Național de Dezvoltare (PND) al României. Pe parcursul întocmirii acestui raport, PND era încă în curs de elaborare, iar observațiile făcute se bazează pe informații disponibile în lunile noiembrie și decembrie 2005.

România se confruntă cu o serie de probleme în implementarea planului de realizare a unei dezvoltări durabile; o astfel de ambiție trebuie să fie tratată cu multă responsabilitate atât din punct de vedere economic, social, cât și în ceea ce privește problemele de mediu. România are această șansă de a porni cu dreptul pe drumul spre o dezvoltare durabilă.

Raportul recomandă ca PND să adopte o poziție autoritară în ceea ce privește protecția mediului, angajându-se să respecte astfel trei obiective specifice de mediu. Acestea reprezintă o condiție sine qua non a dezvoltării durabile și vor fi evidențiate în cadrul fiecărei strategii sectoriale, prin adoptarea unor ținte specifice care vor contribui la atingerea acestor obiective.

Prezentare generală a Planului Național de Dezvoltare

Analiza strategică a situației curente în România evidențiază o serie de puncte forte, dintre care unul se remarcă din perspectiva mediului: *România dispune de resurse naturale abundente*. Acest lucru reflectă moștenirea unică a României și justifică astfel nevoia și bazele unei dezvoltări durabile, astfel încât aceste resurse să poată fi folosite eficient și efectiv în beneficiul generațiilor viitoare. Totuși, avantajul acestor puncte forte este limitat de utilizarea intensă a resurselor de energie, în special în sectoarele comercial și industrial, de rețele de infrastructură insuficientă și slabă și de un management de mediu ineficient.

Apropiata aderare la Uniunea Europeană și așteptările asociate legate de o dezvoltare economică rapidă sunt susținute de disponibilitatea rezervelor potențiale de gaz și energie; cu toate acestea, se resimte nevoia de dezvoltare a potențialului sectorului de energie regenerabilă. Dacă viitorul pare promițător, amenințarea schimbării climatice la nivel global, alături de degradarea mediului cauzată de managementul deficitar al resurselor, generează nevoia unei revoluții radicale în România a eticii și culturii comerciale și de afaceri.

Această revoluție poate fi realizată numai prin adoptarea principiilor dezvoltării durabile la toate nivelurile societății; astfel, creșterea economică își va pune amprenta asupra calității vieții fiecărui cetățean. Angajamentul unei dezvoltări durabile reprezintă o condiție premergătoare aderării; cu toate acestea, angajamentul trebuie să fie canalizat în direcția cea bună. Îmbrățișarea principiilor dezvoltării durabile ar asigura managementul eficient al resurselor prin adoptarea unor sisteme și tehnici potrivite de management de mediu.

Mai mult, toate grupurile și straturile societății românești trebuie să fie incluse în acest concept de dezvoltare, iar scopul PND este tocmai de a asigura acest lucru, prin stabilirea unei strategii coerente și integrate în vederea unei dezvoltări complementare și echilibrate în întreaga țară și care va constitui astfel motorul creșterii economice.

Provocarea o reprezintă capacitatea de a face această creștere economică durabilă prin realizarea unor îmbunătățiri în toate sectoarele calității vieții; cu scopul de a stabili un obiectiv general al PND, au fost identificate o serie de obiective globale sectoriale. Acestea sunt:

- Creșterea productivității companiilor românești, astfel încât să se apropie de rata medie a productivității în UE (*creșterea competitivității economice și a economiei bazate pe cunoaștere*);
- Furnizarea unei rețele moderne de infrastructură de transport prin selectarea opțiunilor durabile (*îmbunătățirea infrastructurii de transport*);
- Protejarea moștenirii de mediu unice a României și încurajarea dezvoltării durabile în conformitate cu nevoile economice și sociale ale României (*protecția mediului*);
- Dezvoltarea capitalului uman prin dezvoltarea unei piețe a muncii flexibile, moderne și incluzive, a cărei competitivitate crește prin oferirea oportunităților egale privind învățarea de-a lungul vieții (*dezvoltarea resurselor umane*);
- Dezvoltarea economiei rurale a României bazată pe cunoaștere și antreprenariat privat, care respectă moștenirea naturală, culturală și istorică (*dezvoltarea economiei rurale*);
- Accelerarea creșterii economice în acele regiuni rămase în urmă față de media UE (*promovarea dezvoltării echilibrate a tuturor regiunilor țării*).

PND are în vedere ca aceste obiective să corespundă celor șase priorități de dezvoltare (identificate între paranteze) ce vor fi implementate prin șase programe operaționale corespondente (denumirile cu italic între paranteze), la care se adaugă două programe orizontale în vederea susținerii celor menționate, precum asistență tehnică și întărirea capacității administrative.

Starea mediului în România

Ministerul Mediului și Gospodării Apelor elaborează un Raport privind Starea Mediului în România (RSM), document comprehensiv și care furnizează o mulțime de informații și date valoroase despre starea mediului. Acest raport definește prioritățile de mediu ca fiind: schimbările climatice, utilizarea în mod nesănătos a resurselor naturale regenerabile și neregenerabile, pierderi în biodiversitate și acumulări de substanțe chimice periculoase.

Raportul privind starea mediului în România, precum și alte surse independente, confirmă faptul că principalele probleme de mediu sunt: calitatea slabă a aerului în mediul urban, contaminarea resurselor de apă, management deficitar al deșeurilor și amenințarea biodiversității.

Cu toate acestea, evaluarea de mediu a PND va evidenția de asemenea deficiența serviciilor de bază, în special în zonele rurale, ca fiind cea mai dăunătoare consecință a lipsei de investiții, management deficient și exploatare iresponsabilă a resurselor în perioada ce a urmat celui de-al doilea război mondial. În zonele rurale, care concentrează 46% din populație, bolile cardiovasculare sunt cel mai răspândite, iar speranța de viață este foarte scăzută, fapt datorat în mare parte igienei precare și lipsei de apă potabilă.

Probleme de mediu existente

În urma unei analize atente a datelor disponibile în RSM, Anuarul Statistic și baza de date a Eurostat, a reieșit faptul că România se confruntă cu șase probleme de mediu. Strategia PND ar putea aduce o contribuție semnificativ pozitivă la rezolvarea acestor probleme. Cu toate acestea, există riscul ca efectele pozitive să fie contrabalansate de potențiale efecte negative care ar putea interveni, iar strategiile

sectoriale trebuie să urmărească pe cât posibil atenuarea acestora din urmă. O clasificare subiectivă a acestor probleme le ierarhizează după cum urmează:

Apă și sol: deși apa reprezintă o resursă abundentă pentru România, există totuși patru motive de îngrijorare în această privință.

- Moștenirea industrială din trecut a dat naștere la zone întinse de soluri contaminate, care pot constitui cauza principală a contaminării resurselor de apă; există foarte puține informații asupra acestui subiect, deși baza de date se află în curs de elaborare.
- Îmbunătățirea standardelor de viață rezultă în mod inevitabil în creșterea gradului de utilizare al apei și prin urmare o atenție deosebită trebuie acordată în vederea asigurării și menținerii hidrologiei, calității apei și proceselor ecologice care afectează zonele umede.
- Conform datelor Eurostat, numai 54% din populație este conectată la serviciile de alimentare cu apă, iar RSM estimează că accesul la aceste servicii de bază în mediul urban este de 98%, iar în mediul rural de numai 33%.
- Numai 95% din municipalitățile având o populație de peste 10.000 l.e beneficiază de facilități de epurare a apelor uzate, dar din datele statistice nu reiese numărul populației conectate la sistemul de canalizare. Peste 10 milioane de oameni (46% din populație) trăiesc în zone rurale, acolo unde igiena este precară, existând riscul contaminării resurselor domestice de apă.

Calitatea vieții: România se află pe locul doi din punct de vedere al mortalității infantile (16,7 ‰) și tot pe locul doi, dar la sfârșitul clasamentului, printre statele membre UE și țările candidate în ceea ce privește speranța de viață (71 ani). Ocupă locul cinci la rata mortalității având drept cauză principală bolile cardiovasculare, iar pentru cei care locuiesc în mediul rural, rata mortalității din aceleași cauze se dublează.

Aer și schimbările climatice, împreună cu resursele naturale: România are cel mai scăzut nivel al emisiilor de CO₂ printre statele membre UE și țările candidate și este pe cale de a îndeplini angajamentele asumate în cadrul Protocolului de la Kyoto; cu toate acestea, alți poluanți atmosferici, precum particulele suspendate constituie un risc major asupra sănătății umane, în special în zonele industriale. Dezvoltarea infrastructurii avută în vedere și evidențiată în PND va consuma o parte însemnată a resurselor existente, în special a celor de energie neregenerabilă și agregate.

Biodiversitate: Dintre statele membre UE și țările candidate, România are cel mai mare număr de specii aflate în primejdie, iar ritmul rapid al dezvoltării constituie un risc semnificativ de dispariție pentru unele specii și sărăcirea habitatelor naturale.

Patrimoniu cultural și peisaj: România dispune de numeroase muzee și monumente culturale și istorice; cu toate acestea, datele sugerează ca majoritatea se află într-o stare avansată de degradare, iar facilitățile asociate activităților turistice sunt inadecvate. Defrișările recente au agravat serios riscul de producere a inundațiilor, cu potențial ridicat de distrugere a peisajului și de cauzare a unor pagube economice însemnate.

Aceste aspecte sunt folosite în secțiunea următoare pentru a justifica apariția a trei obiective de mediu, care ar putea fi folosite în continuare pentru a sublinia importanța mediului ca temă orizontală. Aceste obiective și relația lor cu cele șase probleme descrise mai sus sunt rezumate în tabelul următor.

Obiective prioritare	Legătura cu cele șase probleme de mediu
Remediarea deficiențelor serviciilor și utilităților de mediu în toată țara și în mod special în zonele rurale	Apă și soluri Aer și schimbări climatice (și resurse naturale)
Protejarea biodiversității și moștenirii de mediu unice în România	Biodiversitate (Aer și schimbări climatice), resurse naturale
Creșterea importanței dezvoltării durabile și avansarea pe lista priorităților comerciale, politice și sociale.	Patrimoniul cultural și peisaj Calitatea vieții Aer și schimbări climatice împreună cu resurse naturale

Aceste obiective ar trebui incluse în viziunea strategică a PND.

Obiective de mediu

Stabilirea unor obiective de mediu în cadrul PND nu este obligatorie; totuși, dacă România urmărește o dezvoltare durabilă și utilizează PND ca instrument pentru realizarea acesteia, prezentarea acestor obiective, ca punct de plecare pentru abordarea dezvoltării durabile, este pe deplin justificată. Obiectivele de mediu sunt deseori folosite ca o piatră de temelie a dezvoltării durabile, în special acolo unde intervin fonduri europene în cofinanțarea proiectelor din planul național de dezvoltare, cadrul de sprijin comunitar, documentul unic de programare și viitorul cadru strategic național de referință.

Obiectivele de mediu incluse în PND pot fi exprimate după cum urmează:

- Remediarea deficiențelor serviciilor și utilităților de mediu în toată țara și în mod special în zonele rurale;
- Protejarea biodiversității și moștenirii de mediu unice în România;
- Creșterea importanței dezvoltării durabile și avansarea pe lista priorităților comerciale, politice și sociale.

Aceste obiective au derivat din analiza inventarului bazei de date și din Raportul privind Starea Mediului în România din 2005, realizat de către Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor. Analiza acestui raport a dat naștere la șase probleme cheie, care vor contribui la realizarea obiectivelor sus menționate.

Cu excepția strategiei PND privind Prioritatea 3 “Protecția și îmbunătățirea calității mediului”, apare evident că toate celelalte strategii pot aduce contribuții atât pozitive cât și negative la realizarea obiectivelor propuse.

În vederea atenuării potențialelor efecte negative, strategia pentru fiecare prioritate din PND trebuie să sublinieze în mod clar oportunitățile pentru o contribuție pozitivă. Secțiunile referitoare la dezvoltarea durabilă din diferitele priorități sunt slab dezvoltate, fără să existe o referire precisă la resursele necesare pentru sprijinirea implementării acestor priorități.

Strategiile sectoriale ar putea fi îmbunătățite prin formularea unor obiective specifice de mediu fiecărei strategii și prin evidențierea resurselor disponibile în vederea atingerii acestor obiective.

Impactul PND asupra României

Activitățile prevăzute în PND pot avea un impact semnificativ în special în domeniul resurselor naturale. Un efect primar este posibil să apară din utilizarea energiei; efecte secundare vor apărea din utilizarea și diminuarea materiilor prime folosite în construcții, infrastructura de transport și mediu, iar efecte terțiare din

activități economice care nu sunt asociate cu utilizarea energiei, precum poluarea cursurilor de apă, generarea deșeurilor solide și emisiile cauzate de procese industriale.

Tabelul următor arată legăturile dintre obiectivele, prioritățile și strategiile din PND.

Obiective prioritare	Legătura cu cele șase probleme de mediu	Contribuții potențial pozitive ale strategiilor sectoriale din PND	Contribuții potențial negative ale strategiilor sectoriale din PND
Remedierea deficiențelor serviciilor și utilităților de mediu în toată țara și în mod special în zonele rurale	Apă și soluri Aer și schimbări climatice (și resurse naturale)	Mediu, dezvoltare rurală și dezvoltare rurală	Creșterea competitivității și dezvoltarea infrastructurii de transport
Protejarea biodiversității și moștenirii de mediu unice în România	Biodiversitate (Aer și schimbări climatice) cu resurse naturale	Mediu și dezvoltare rurală	Creșterea competitivității dezvoltarea infrastructurii de transport și dezvoltarea rurală
Creșterea importanței dezvoltării durabile și avansarea pe lista priorităților comerciale, politice și sociale.	Patrimoniul cultural și peisaj Calitatea vieții Aer și schimbări climatice împreună cu resurse naturale	Creșterea competitivității, dezvoltarea resurselor umane, dezvoltare rurală și dezvoltare regională	Creșterea competitivității, dezvoltarea resurselor umane, dezvoltare rurală și dezvoltare regională

Creșterea economică poate conduce la îmbunătățirea standardelor de viață și la creșterea așteptărilor în ceea ce privește activitățile de recreere. Experiența statelor membre UE a arătat că o îmbunătățire a standardelor de viață determină creșterea utilizării mașinilor personale, creșterea consumului de apă și a cererii de energie.

Măsuri de diminuare a efectelor negative asupra mediului / recomandări pentru PND

PND ar trebui să includă în strategia de dezvoltare cele trei obiective de mediu identificate, susținând astfel procesul de dezvoltare durabilă. Tabelul de la finalul raportului propune modul în care acest lucru ar trebui să fie reflectat în strategiile sectoriale. Fiecare strategie va avea un set specific de obiective de mediu, cu perioade specifice de realizare. Un set de indicatori va face obiectul monitorizării pe parcursul derulării programelor. Se recomandă ca acțiunile care contribuie la realizarea acestor obiective să fie tratate prioritar.

Introducerea conceptului de dezvoltare durabilă în PND trebuie să fie însoțită de crearea unei societăți înzestrate cu o anumită cultură de mediu. Strategia privind dezvoltarea resurselor umane ar putea determina o schimbare radicală necesară pentru a crește conștientizarea importanței problemelor legate de mediu la nivelul oamenilor de afaceri, în învățământ, guvern, prin instruirea managerilor de mediu în domeniul afacerilor, în școli, colegii și universități.

Nu este de ajuns doar să se stabilească obiective de mediu în cazul strategiilor sectoriale din PND, însă acestea trebuie totodată să fie supravegheate în mod eficient. De aceea, o propunere ar fi angajarea unor manageri pe probleme de mediu în cadrul fiecărei autorități de management și al organismelor intermediare, persoane ce vor fi responsabile de îndrumarea celor care doresc să acceseze fonduri¹²⁶. Astfel de manageri ar contribui la pregătirea documentației necesare pentru aplicanți, ar asista la întrunirile Comitetelor de Monitorizare și ar evalua proiectele, oferind totodată consultanță asupra modului în care ar putea fi minimizezate efectele negative asupra mediului ce ar putea rezulta în urma implementării unui proiect.

¹²⁶ Aceste posturi ar putea fi finanțate parțial din asistența tehnică.

Asistența tehnică (AT) va fi folosită pentru a stimula interesul și conștientizarea problemelor de mediu. Comisia Europeană încurajează în mod special publicitatea; aceasta ar putea fi folosită pentru creșterea rolului dezvoltării durabile și a crește conștientizarea asupra acestor probleme. Ar putea fi folosită și pentru a furniza servicii specifice precum asistență în dezvoltarea sistemelor de informații, în special Sistemul de Informare Geografică (GIS), ce permite planificatorilor de mediu să estimeze, spre exemplu, numărul populației supuse riscului de inundații, expunerea excesivă la zgomot, reprezentarea cartografică și planificarea protecției habitatelor, contaminarea apelor subterane, precum și calculul progreselor în reducerea duratei de deplasare pe noile rute de transport.

Metodologie

Metodologia folosită pentru această evaluare de mediu a PND a fost adaptată după metodologiile dezvoltate în Marea Britanie pentru Evaluarea Strategică de Mediu (SEA). În cazul nostru, s-a decis realizarea unei evaluări calitative de mediu și nu a unui SEA propriu-zis, întrucât nu au existat resurse disponibile pentru a realiza o evaluare cantitativă și o consultare publică exhaustivă. Cu toate acestea, PND-ul a trecut printr-un proces similar cu cel utilizat în cazul SEA. Etapele procesului au fost următoarele:

- Selectarea PND pentru a decide dacă este cazul unei evaluări de mediu și delimitarea conținutului PND pentru a determina dimensiunea unei astfel de evaluări;
- Stabilirea unei baze de date și evaluarea nivelului impactului potențial;
- Elaborarea raportului de mediu, incluzând recomandări și anexe.

Etapele de selectare și delimitare a conținutului au urmat îndeaproape metodologia pregătită de către Cabinetul Vice Prim-Ministrului din Marea Britanie (ODPM); selectarea a confirmat faptul că PND necesită o evaluare de mediu, iar delimitarea a eliminat din analiză strategia privind dezvoltarea resurselor umane.

Se recomandă ca acest raport să circule și să constituie totodată o bază pentru consultare. Ideile conținute au scopul de a stimula discuțiile și de a alimenta în continuare dezbaterile cu privire la prioritățile de mediu și la modul de realizare a obiectivelor de mediu.

Monitorizare

Scopul monitorizării, în contextul evaluării de mediu este de a evalua impactul implementării PND prin respectarea și înregistrarea efectelor preconizate de mediu. Va funcționa precum un mecanism de colectare a bazei de date necesare evaluării de mediu.

Monitorizarea se va face continuu pentru majoritatea seriilor de date, în timp ce colectarea se va putea face izolat sau periodic. Ceea ce este important este ca datele să se colecteze anual, astfel încât baza de date și seriile de date să poată fi pregătite. Deși o parte din date se regăsește deja în Raportul privind Starea Mediului, ar fi mult mai utilă raportarea pe baze multianuale. În tabelul de mai jos sunt propuși o serie de indicatori principali. Aceștia ar trebui adăugați, în măsura în care este posibil, în mecanismul de monitorizare.

Obiective de mediu	Probleme de mediu	Priorități PND						Indicatori principali
		Competitivitate economică	Transport	Mediu	Resurse umane	Dezvoltare rurală	Dezvoltare regională	
Remediarea deficiențelor serviciilor și utilităților de mediu în toată țara și în mod special în zonele rurale.	Apă și soluri. Aer și schimbări climatice împreună cu resurse naturale.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Număr de zile în care nivelul poluării aerului depășește cotele obișnuite. Electricitate generată din surse de energie regenerabilă. Populația conectată la servicii de alimentare cu apă și la sisteme de epurare a apelor uzate. Populația deservită de sisteme de management al deșeurilor. Distanțe parcurse pe persoană pe an în funcție de modul de transport.
Protejarea biodiversității și moștenirii de mediu unice în România.	Biodiversitate Aer și schimbări climatice împreună cu resurse naturale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Starea raportată a siturilor naturale de importanță națională. Nivele raportate ale daunelor produse siturilor/speciilor selectate. Ratele de extracție a mineralelor și altor agregate. Cantitatea stocurilor de pește cu destinație economică. Volumul produs de cherestea. Procentul clădirilor și siturilor arheologice supuse riscului.
Creșterea importanței dezvoltării durabile și avansarea pe lista priorităților comerciale, politice și sociale	Patrimoniul cultural și peisaj Calitatea vieții Aer și schimbări climatice împreună cu resurse naturale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Utilizarea electricității și a gazelor. Emisiile de dioxid de carbon (CO ₂). Suprafața solurilor contaminate. Gradul de conștientizare a problemelor de mediu (sondaje). Suprafața/pierderea spațiilor verzi/siturilor industriale contaminate și proporția necesară pentru refolosire.