

V. IMPLEMENTAREA

Planul Național de Dezvoltare stabilește, prin Strategia de dezvoltare, priorități și obiective de dezvoltare ambițioase care să conducă la realizarea obiectivului global – „reducerea cât mai rapidă a disparităților de dezvoltare socio-economică față de statele membre ale UE”.

Aceasta presupune, în primul rând, ca prevederile PND să fie implementate conform strategiei stabilite și în condiții de eficiență, rigurozitate, transparență și corectitudine financiară. În al doilea rând, se impune o strânsă cooperare intra-sectorială și inter-sectorială între autoritățile cu responsabilități în implementarea politicii guvernamentale în domeniile de intervenție ale PND, în vederea unei abordări coerente și sinergetice a măsurilor și acțiunilor planificate. În al treilea rând, sursele financiare utilizate pentru punerea în aplicare a strategiei PND trebuie să fie asigurate cel puțin la nivelul prevăzut în programarea financiară indicativă.

Conform HG nr. 1115/2004, PND este un instrument de planificare strategică multianuală prin care se orientează și stimulează dezvoltarea socio-economică a țării. Practic, PND stabilește direcțiile fundamentale pe care se vor concentra investițiile publice pentru dezvoltare în perioada 2007-2013, în scopul atingerii unor ținte cuantificate. Sursele financiare sunt multiple: resurse bugetare, fonduri comunitare, cofinanțări private, împrumuturi externe și interne.

Având în vedere cele menționate, trebuie subliniat rolul PND de orientare și coordonare a marilor programe de investiții pentru dezvoltare. Investițiile ce vor fi efectuate în baza prevederilor PND nu vor fi, însă, gestionate în mod direct prin intermediul PND, ci conform regulilor specifice diverselor surse de finanțare a acestor investiții.

Mecanismele de implementare ale PND sunt, prin urmare, o sumă a acestor reguli de implementare a documentelor de programare pentru fondurile europene, a programelor naționale și locale de investiții bugetare, a finanțărilor rambursabile acordate de instituțiile financiare internaționale etc.

Valoarea adăugată a PND constă în corelarea și concentrarea investițiilor efectuate prin intermediul programelor sus-menționate, în vederea maximizării impactului asupra dezvoltării socio-economice la nivel național, regional și local.

1. Utilizarea surselor externe

Fondurile comunitare la care România va avea acces începând cu anul 2007, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, vor constitui un sprijin consistent pentru realizarea priorităților și obiectivelor PND, așa cum rezultă din capitolul de programare financiară.

A) Fondurile Structurale și de Coeziune

Fondurile Structurale și de Coeziune sunt instrumentele financiare prin care, în Uniunea Europeană, se implementează Politica de Coeziune Economică și Socială. În calitate de stat membru eligibil pentru sprijin în cadrul Obiectivelor „Convergență” și „Cooperare teritorială europeană”, România va beneficia de o alocare substanțială din aceste fonduri.

Pentru perioada 2007-2013, vor fi utilizate trei instrumente structurale:

- *Fondul European pentru Dezvoltare Regională*, care susține reducerea disparităților inter-regionale și dezvoltarea și conversia regiunilor, prin acțiuni de sprijin în domeniul infrastructurii de bază, infrastructurii de educație și sănătate și sectorului productiv (industrie și servicii);
- *Fondul Social European*, care urmărește îndeplinirea obiectivelor Strategiei europene de ocupare a forței de muncă, prin finanțarea acțiunilor de prevenire și combatere a șomajului, dezvoltare a capitalului uman și de promovare a integrării pe piața muncii;
- *Fondul de Coeziune*, prin care se finanțează, în principal, proiectele majore (de interes european) de infrastructură de transport, mediu și energie.

Principiile și regulile de programare, monitorizare, management financiar, control și evaluare a Fondurilor Structurale și de Coeziune sunt descrise într-un pachet de 5 propuneri de regulamente privind noua generație de programe de coeziune pentru perioada 2007-2013¹²⁰. Discuțiile tehnice la nivelul Consiliului UE cu privire la aceste regulamente nu au fost încă finalizate, dar regulile de bază au fost stabilite în linii mari.

În ceea ce privește programarea fondurilor structurale și de coeziune la nivel național, aceasta se realizează prin intermediul Cadrului Național Strategic de Referință (National Strategic Reference Framework) și al Programelor Operaționale.

Programarea strategică se realizează prin intermediul *Cadrului Național Strategic de Referință* (CSNR), care va fi negociat cu Comisia Europeană și va reprezenta cadrul pentru pregătirea programelor operaționale sectoriale și regionale. Spre deosebire de Cadrul de Sprijin Comunitar utilizat în perioada 1989-2006, CSNR nu va fi un instrument de management al intervențiilor structurale. Pornind de la liniile directe de dezvoltare stabilite în PND 2007-2013, România va elabora proiectul CSNR 2007-2013 până în luna martie 2006 și îl va transmite Comisiei Europene ca bază a negocierilor ce vor avea loc până la aprobarea acestui document.

Programele Operaționale sunt documentele pe baza cărora se realizează programarea operațională și implementarea efectivă a fondurilor structurale și de coeziune. Programele Operaționale prezintă domeniile majore de intervenție care sunt cofinanțate de Fondurile Structurale și de Coeziune.

În România, sistemul instituțional de programare și implementare a Fondurilor Structurale și de Coeziune este în plin proces de construcție, pornind de la prevederile Documentului Complementar de Poziție la Capitolul 21 „Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale”.

Comitetul Național de Coordonare a procesului de pregătire pentru gestionarea Instrumentelor Structurale (CNC), constituit prin HG nr. 1200/2004, este organismul colegial de decizie care are rolul central în acest proces. Președinția și secretariatul CNC sunt asigurate de Ministerul Finanțelor Publice, iar membri ai CNC

120

- Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, COM (2004)492;
- Proposal for a European Parliament and Council Regulation on the European Regional Development Fund, COM (2004)495;
- Proposal for a European Parliament and Council Regulation on the European Social Fund, COM (2004)493;
- Proposal for a Council Regulation establishing the Cohesion Fund, COM (2004)494;
- Proposal for a European Parliament and Council Regulation establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC), COM (2004)496.

sunt reprezentanți la nivel de decizie ai ministerelor având rol de Autorități de Management și Autoritate de Plată. Atribuțiile CNC sunt următoarele:

- definește strategia și planifică acțiunile necesare pregătirii cadrului instituțional pentru derularea instrumentelor structurale;
- monitorizează procesul de pregătire a cadrului instituțional, legislativ și procedural necesar implementării instrumentelor structurale;
- coordonează relațiile interinstituționale între structurile implicate în derularea instrumentelor structurale;
- evaluează procesul de pregătire și funcționare a cadrului instituțional, legislativ și procedural necesar implementării instrumentelor structurale;
- raportează Guvernului României și propune acțiunile prioritare necesare pregătirii și funcționării cadrului instituțional în ceea ce privește derularea instrumentelor structurale.

Hotărârea de Guvern nr. 497/2004 republicată stabilește structura Programelor Operaționale de implementare a instrumentelor structurale și instituțiile desemnate ca Autorități de Management, Organisme Intermediare și Autoritate de Plată.

Ministerul Finanțelor Publice îndeplinește, prin Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, rolul de coordonator național al sistemului instituțional, legislativ și procedural de programare și implementare a instrumentelor structurale. De asemenea, în cadrul MFP se constituie Autoritatea de Certificare și Autoritatea de Plată (organismul competent pentru efectuarea plăților) pentru toate cele trei instrumente structurale.

Programele Operaționale 2007-2013

Program Operațional	Autoritate de Management	Organisme Intermediare	Fond
Creșterea competitivității economice	Ministerul Economiei și Comerțului	- Agenția Națională pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperatie - Ministerul Educației și Cercetării – Departamentul de Cercetare - Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației - Ministerul Economiei și Comerțului – Departamentul Energie - Autoritatea Națională de Turism	FEDR
Infrastructura de transport	Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului	-	FEDR + FC
Protecția mediului	Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor	Agențiile Regionale de Protecție a Mediului	FEDR + FC
Dezvoltarea regională	Ministerul Integrării Europene	Agențiile de Dezvoltare Regională	FEDR
Dezvoltarea resurselor umane	Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei	- Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă - Ministerul Educației și Cercetării – Departamentul de Educație	FSE
Dezvoltarea capacității administrative	Ministerul Administrației și Internelor	<i>Urmează să fie desemnate</i>	FSE
Asistența tehnică	Ministerul Finanțelor Publice	-	FEDR
Cooperarea transfrontalieră ¹²¹	Ministerul Integrării Europene (cu excepția RO-HU)	<i>Urmează să fie desemnate</i>	FEDR

¹²¹ Se va elabora câte un Program Operațional pentru fiecare graniță.

Pentru fiecare Program Operațional, în termen de trei luni de la adoptarea sa de către Comisia Europeană, se va constitui un Comitet de Monitorizare. Sunt în curs de elaborare regulile generale de implementare și procedurile specifice fiecărui Program Operațional, în conformitate cu prevederile noului acquis în domeniul fondurilor structurale și de coeziune.

În cursul implementării Programelor Operaționale, vor fi elaborate și transmise Comisiei Europene Rapoarte Anuale de Implementare, care vor prezenta stadiul realizării obiectivelor de program și al absorbției fondurilor alocate, în raport cu planificarea realizată. Aceste rapoarte vor fi extrem de utile în evaluarea implementării priorităților corespunzătoare ale PND.

B) Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală

Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală este instrumentul financiar prin care, în Uniunea Europeană, se asigură implementarea măsurilor privind dezvoltarea rurală durabilă, în complementaritate cu politica de susținere a pieței și a veniturilor aplicată în cadrul Politicii Agricole Comune, Politicii de Coeziune și Politicii Comune a Pescuitului.

Implementarea măsurilor de dezvoltare rurală corespunzătoare axelor prioritare pentru perioada 2007 – 2013, va fi realizată pe baza delimitării riguroase a responsabilităților între statele membre și Comisie, cu respectarea principiilor privind complementaritatea, coerența și conformitatea, în parteneriat public-privat și cu asigurarea unui acces la dezvoltare nediscriminatoriu între bărbați și femei.

În România, sistemul instituțional de programare și implementare a Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală este în curs de construcție.

În ceea ce privește programarea la nivel național a Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, aceasta se realizează sub coordonarea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale prin intermediul Planului Național Strategic și a Planului Național de Dezvoltare Rurală, în concordanță cu noile Orientări Strategice ale Comisiei Europene pentru Dezvoltarea Rurală.

În conformitate cu prevederile HG nr. 374/2005, structura din MAPDR responsabilă cu programarea și implementarea FEADR este Autoritatea de Management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală.

Principiile și regulile de programare, monitorizare, management financiar, control și evaluare a Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală sunt definite în Regulamentul Consiliului nr. 1698 din 20 septembrie 2005, acesta reprezentând cadrul strategic de intervenție pentru politica de dezvoltare rurală în perioada 1 ianuarie 2007 – 31 decembrie 2013.

C) Fondul European de Pescuit

Fondul European de Pescuit reprezintă instrumentul financiar prin care, în Uniunea Europeană, este implementată Politica Comună a Pescuitului, având ca principale obiective asigurarea echilibrului între resursele existente și exploatarea acestora, întărirea competitivității sectorului piscicol și dezvoltarea/modernizarea zonelor și utilităților pescărești.

Reforma Politicii Comune a Pescuitului din 2003 a vizat măsuri de intervenție care au determinat o reorientare a priorităților către conservarea și exploatarea durabilă a resurselor piscicole, corelate cu acțiuni structurale ale Comunității în sectorul piscicol.

În conformitate cu prevederile HG nr. 374/2005, programarea și implementarea la nivel național a Fondului European de Pescuit se află în responsabilitatea Agenției Naționale de Pescuit și Acvacultură, unitate aflată în subordinea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale.

Principiile și regulile de programare, monitorizare, management financiar, control și evaluare a Fondului European de Pescuit sunt definite în proiectul de Regulament al Consiliului privind Fondul European de Pescuit.

Coordonarea între fondurile comunitare. Conform prevederilor statuate în reglementările comunitare pentru utilizarea instrumentelor sus-menționate în perioada 2007-2013, va fi asigurată complementaritatea intervențiilor finanțate de instrumentele structurale, pe de o parte, și de fondurile pentru dezvoltare rurală și pescuit, pe de altă parte. La nivel strategic, rolul principal în acest sens îl va avea CNC, în care sunt membri reprezentanții la nivel de decizie ai instituțiilor care coordonează programele finanțate din cele cinci instrumente comunitare de finanțare.

Creditele externe de la instituțiile financiare internaționale (ex. Banca Europeană de Investiții, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Mondială, Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei ș.a.) și care se încadrează în prevederile Strategiei PND vor fi utilizate cu două destinații:

- asigurarea necesarului de cofinanțare a fondurilor comunitare;
- finanțarea programelor multianuale / proiectelor importante de investiții care sunt similare celor finanțabile din instrumentele structurale sau din fondurile pentru dezvoltare rurală și pescuit acordate de UE, asigurându-se astfel respectarea principiului aditivității în programarea fondurilor comunitare.

Regulile de implementare a acestor fonduri rambursabile vor urma prevederile legislației interne și ale acordurilor de finanțare. În cazul în care aceste fonduri contribuie la asigurarea cofinanțării naționale a proiectelor ce beneficiază de finanțări comunitare nerambursabile, va fi asigurată corelarea mecanismelor de gestionare.

2. Utilizarea surselor interne

Sursele publice. Alocarea și cheltuirea fondurilor bugetare se va realiza în conformitate cu cadrul legislativ în domeniul finanțelor publice, format din Legea Finanțelor Publice nr. 500/2002 (cu modificările și completările ulterioare), OUG nr. 45/2003 privind finanțele publice locale (cu modificările și completările ulterioare), Legea Bugetară anuală, precum și acte apărute pentru aplicarea acestora.

Sursele publice pentru implementarea programelor și proiectelor ce se încadrează în prevederile Strategiei PND, provenind de la bugetul de stat, bugetele locale și alte bugete publice, vor fi utilizate cu două destinații:

- asigurarea necesarului de cofinanțare a fondurilor comunitare și a creditelor externe contractate de la instituțiile financiare internaționale;
- finanțarea programelor multianuale / proiectelor importante de investiții care sunt similare celor finanțabile din instrumentele structurale sau din fondurile pentru dezvoltare rurală și pescuit acordate de UE, asigurându-se astfel respectarea principiului aditivității în programarea fondurilor comunitare.

Legislația bugetară stipulează obligația ordonatorilor principali de credite de a asigura integral și cu prioritate fondurile necesare reprezentând componenta locală (cofinanțarea) aferentă derulării programelor și proiectelor cu finanțare internațională (rambursabilă sau nerambursabilă).

În vederea realizării unei conexiuni mai strânse între formularea politicilor și alocarea fondurilor bugetare, compatibilitatea cu prioritățile și obiectivele strategice ale PND va reprezenta un criteriu fundamental de analiză a propunerilor de programe și proiecte reprezentând investiții publice pentru dezvoltare, în procesul de construcție bugetară.

Creditele interne, precum și alte instrumente financiare vor continua să fie utilizate de autoritățile publice pentru finanțarea / asigurarea co-finanțării proiectelor de investiții.

Sursele private luate în considerare în programarea financiară a PND sunt destinate exclusiv cofinanțării fondurilor comunitare.

În condițiile existenței unei multitudini de surse de finanțare a dezvoltării – resurse proprii, fonduri comunitare, credite interne și externe, se impune la nivel central și local o prioritizare riguroasă a strategiei multianuale de investiții, precum și coordonarea acestor diverse surse în vederea obținerii unei eficiențe maxime a resursei investite: utilizarea tipului de finanțare potrivit pe destinația potrivită și la timpul potrivit.

3. Reguli de implementare orizontale

În implementarea programelor și proiectelor ce se subsumează cadrului strategic al PND, va fi asigurată conformitatea cu legislația și prevederilor politicilor specifice în domenii orizontale precum ajutorul de stat, achizițiile publice, protecția mediului și egalitatea de șanse între femei și bărbați.

Ajutorul de stat. Reglementările comunitare privind ajutorul de stat pentru perioada 2007-2013, ce vor fi direct aplicabile și în România, ca stat membru al UE, sunt în prezent în curs de revizuire. Consiliul Concurenței este instituția responsabilă pentru aplicarea politicii de concurență și ajutor de stat. Schemele de finanțare și secțiunile relevante ale cererilor de finanțare vor fi analizate de Consiliul Concurenței prin prisma respectării regulilor de ajutor de stat aplicabile în perioada 2007-2013.

Achizițiile publice. Noua legislația cadru și secundară în domeniul achizițiilor publice va fi finalizată în anul 2006 și va fi deplin armonizată cu acquis-ul comunitar. Începând cu anul 2007, toate licitațiile de achiziții publice, inclusiv cele din cadrul proiectelor finanțate din fonduri comunitare, vor respecta procedurile prevăzute în noua legislație.

Protecția mediului. Ministerul Mediului și Gospodării Apelor (MMGA) este responsabil pentru politica națională din domeniul protecției mediului, precum și de realizarea strategiei și a reglementărilor specifice privind dezvoltarea și armonizarea acestor activități cu cadrul general al politicii guvernamentale. MMGA coordonează implementarea strategiei guvernamentale în domeniile de interes, reprezentând autoritatea de stat competentă în domeniul protecției mediului. Reprezentanții autorităților de mediu (MMGA, Agențiile Regionale de Protecția Mediului) vor participa, unde este cazul, la comitetele de selecție a proiectelor care vor fi stabilite la nivel național și regional, precum și la comitetele de monitorizare. Criteriile de selecție a proiectelor și indicatorii de program/proiect vor integra, unde este posibil, aspectele privind impactul asupra mediului.

Egalitatea de șanse între femei și bărbați. Instituția responsabilă pentru coordonarea politicilor naționale referitoare la egalitatea de șanse între femei și bărbați este Agenția Națională pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (ANES). Reprezentanții ANES vor participa, unde este cazul, la comitetele de selecție a proiectelor care vor fi stabilite la nivel național și regional, precum și la comitetele de monitorizare. Criteriile de selecție a proiectelor și indicatorii de program/proiect vor integra, unde este posibil, aspectele privind egalitatea de șanse.

4. Monitorizarea și evaluarea PND

Implementarea versiunilor anterioare ale Planului Național de Dezvoltare nu a fost însoțită de un mecanism de monitorizare și evaluare prin care să se verifice modul de punere în aplicare a prevederilor Planului și rezultatele sale prin comparație cu țintele propuse. Excepția o reprezintă asistența financiară nerambursabilă de la Uniunea Europeană, a cărei utilizare este monitorizată și evaluată cu strictețe.

În condițiile în care PND 2007-2013 devine un instrument de concentrare și prioritizare reală a investițiilor publice pentru dezvoltare, ale cărui obiective generale și specifice pe diversele priorități naționale de dezvoltare sunt cuantificate prin ținte precise, se întrunesc condițiile pentru realizarea unei monitorizări periodice a implementării sale.

Astfel, având în vedere caracterul strategic al PND, va fi realizată o monitorizare anuală, în perioada 2008-2015, a progreselor înregistrate, concretizată în rapoarte de implementare a PND. Coordonarea procesului de monitorizare revine Ministerului Finanțelor Publice, care va dezvolta o metodologie în acest sens și va coopera în acest proces cu instituțiile și organismele cu responsabilități în domeniile de intervenție relevante la nivelul PND. De asemenea, rapoartele de implementare vor fi discutate în cadrul Comitetului Interinstituțional pentru elaborarea Planului Național de Dezvoltare și a altor structuri partenoriale consultative.

Evaluarea ex-ante a PND a fost realizată în cadrul proiectului Phare RO2002/IB/SPP/01 „Construcția capacității instituționale și a instrumentelor compatibile cu Fondurile Structurale”, de către evaluatori externi independenți. MFP, prin Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AMCSC), a asigurat un dialog continuu cu evaluatorii ex-ante. Proiectele diverselor secțiuni ale PND au fost transmise spre analiză evaluatorilor, pe parcursul elaborării documentului. Comentariile și recomandările primite au fost analizate la nivelul AMCSC și transmise instituțiilor implicate în elaborarea PND, în vederea îmbunătățirii documentelor. Raportul final de evaluare ex-ante va fi elaborat în luna ianuarie 2006.

De asemenea, același proiect Phare a inclus o componentă de evaluare ex-ante a impactului PND asupra mediului, care a avut în vedere o metodologie similară celei utilizate pentru o evaluare strategică de mediu și ale cărei concluzii sunt prezentate la capitolul VII al PND. Raportul final va fi elaborat în luna ianuarie 2006.

Având în vedere perioada mare de implementare a PND, se impune realizarea unei evaluări intermediare, care va fi realizată în anul 2010. Aceasta va pleca de la elementele identificate în rapoartele anuale de implementare și va evalua progresele înregistrate în implementarea PND, precum și dacă strategia PND și țintele stabilite își mențin relevanța pentru cea de-a doua parte a perioadei de implementare. În urma evaluării, se va analiza oportunitatea revizuirii și actualizării PND. De asemenea, concluziile vor sta la baza demarării procesului de planificare pentru următoarea perioadă.

Evaluarea ex-post a PND va fi realizată în anul 2015, după încheierea perioadei de implementare a PND.