

中东欧国家吸收欧盟基金及绩效

——以罗马尼亚为例

曲 岩

【内容提要】 1989 年剧变之后,中东欧国家历经艰难曲折的政治和经济转型,大多加入欧盟,成功实现“回归欧洲”目标。欧盟在经历三轮东扩后,成员国已经达到 28 个。在一体化进程中,欧盟出台了一系列旨在实现内部均衡发展的区域政策。这些政策尤其对中东欧国家的经济发展和制度建设起到了积极作用。而在具体实施中,欧盟基金成为欧盟区域政策有效的财政工具。中东欧国家对欧盟基金的吸收和使用绩效无疑成为欧盟区域政策成败的关键。欧盟基金吸收和使用远未达到预算指标,说明欧盟基金在中东欧国家遇到阻力和挑战。换句话说,中东欧国家欧盟基金吸收能力与其政治经济制度因素和行政管理能力密切相关。

【关键词】 中东欧国家 欧盟基金 使用绩效 罗马尼亚

【作者简介】 曲岩,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员、博士研究生。

一 引言

欧盟向来注重成员国均衡协调发展。众所周知,欧盟成员国之间或地区之间经济发展存在差异。如何实现地区平衡发展,对于欧盟长远发展目标至关重要。鉴于此,地区发展基金于 1975 年创建。为了促进希腊、西班牙与葡萄牙的发展,以结构基金为主要工具的凝聚政策 (cohesion policy) 于 1988 年正式形成。欧盟(欧共体)凝聚政策旨在拉近成员国之间经济发展水平,协调地区间的共同发展,因此也被称为区域政策 (regional policy)。欧盟区域政策要实现三大目标:第一,缩小地区差距。主要加强基础设施建设和提升经济

能力和劳动者能力,其中82%的预算用于这一目标。第二,提升地区竞争力和创造就业。其重点放在创新与科研、可持续发展与职业培训方面。第三,加强欧洲区域合作。着力支持并推动欧盟内部跨境项目的实施和促进信息交流。2004年、2007年和2013年,欧盟先后三次东扩,欧盟地理版图和经济规模都实现了前所未有的扩大。

欧盟东扩的国际影响力和地缘政治意义不言而喻。与此同时,东扩也给欧盟带来了前所未有的挑战。由于大多数新成员国经济相对落后,欧盟内部经济发展差距愈发明显和突出。实现区域平衡发展再一次成为欧盟发展和欧洲一体化的关键性问题,欧盟区域政策更成为缩小新成员国与老成员国经济发展差距的重要手段。中东欧国家^①因而逐渐成为欧盟区域政策的最大受益者。

欧盟区域政策的财政工具包括结构基金(structural funds)、凝聚基金、农村发展基金和海洋及渔业基金。其中,结构基金作为区域政策实施中最主要的财政工具,在消除成员国间或地区间差异方面起关键性作用。结构基金分为两部分:欧洲地区发展基金(European Regional Development Fund)和欧洲社会基金(European Social Fund)。其中欧洲地区发展基金主要优先资助创新研究、中小企业发展、低碳经济、地区跨境合作等领域;欧洲社会基金主要致力于增加就业和教育机会,并关注贫困人口。凝聚基金主要资助人均国民收入低于欧盟平均水平90%的成员国。

在2007~2013年度预算中,欧盟用于实施区域政策的基金约为3480亿欧元,其中2780亿欧元为结构基金,700亿欧元为凝聚基金^②。2014~2020年度预算中,欧盟用于实施区域政策的基金增至3510亿欧元^③。

欧盟通过基金促进相对落后的成员国或地区的社会经济发展和制度建设。本文从欧盟区域政策入手,以罗马尼亚吸收欧盟基金及绩效为例,阐释欧盟基金对中东欧国家社会经济发展和制度建设的重要作用。

二 欧盟基金运行机制及其使用情况

欧盟基金拨付有一个非常重要的原则,即“强调创造地区自主的、可持续

^① 本文主要指已加入欧盟的中东欧国家。

^② http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_en.htm

^③ http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/structural_funds_en.cfm

发展的能力为条件,而非长期经济援助”^①。据此,成员国先对涉及本国具体经济利益的区域政策提出行动计划,然后由欧盟委员会与成员国共同协商,确定欧盟基金优先支持领域和使用原则。而欧盟基金的具体使用原则由欧盟委员会负责提出,并由欧洲理事会和欧洲议会共同审定。成员国申请的基金项目需经专门管理机构筛选、监管和评估,欧盟委员会也会监管成员国每项行动计划。欧盟基金的目标不仅在于缩小地区之间或成员国之间的经济发展差距,更是希望欠发达成员国或地区通过管理基金来缩小与其他地区或成员国在制度建设上的差距。

欧盟东扩并非只有收益没有成本。据统计,在 2007 年东扩之后,欧盟成员国增至 27 个,领土增加 34%,人口增加 29%,人均 GDP 却降低 16%^②。尽管中东欧国家基本实现了比“入盟”前更强劲的经济增长,但由于各国经济基础相对较差,与欧盟老成员国的差距仍然很大,使得欧盟内部发展不均衡现象更加突出。从这个角度看,东扩使欧盟面临前所未有的机遇与挑战。因此,欧盟自 2004 年开始,就将欧盟基金的侧重点放在促进中东欧国家的经济发展方面。然而,效果却并不尽如人意。单从基金吸收状况来看,大量欧盟基金在中东欧国家并没有得到妥善使用。未来欧盟在一体化进程中所面临的重大难题,显然不是如何筹措资金以及安排项目,而是如何促使中东欧国家充分利用这些资金,显著提高欧盟基金吸收率。这是中东欧国家必须解决的关键问题。

以预算比重较高的结构基金为例,2007~2013 年度,欧盟成员国结构基金平均吸收率为 60.11%^③。在欧盟新成员国中,表现良好的是波罗的海三国,结构基金吸收率均超过欧盟平均水平;其次是波兰和斯洛文尼亚,结构基金吸收率均超过 60%。波兰是中东欧 10 国^④中接受欧盟基金最多的国家,总额约为 672 亿欧元,占中东欧 10 国欧盟基金总额的 38% 左右。而欧盟基金吸收率最低的是罗马尼亚,2007~2013 年度欧盟分配给罗马尼亚的欧盟基金约为 192 亿欧元,吸收率仅为 36.72%。很显然,中东欧国家欧盟基金吸收能力与欧盟区域政策预期之间存在巨大鸿沟。

① 李艳:《欧盟基金支持欠发达地区发展的经验与启示》,《经济问题探索》2009 年第 1 期。

② C. Cace, S. Cace, V. Nicolăescu, Absorption of the Structural Funds in Romania, Romanian Journal of Economic Forecasting, 2/2011.

③ <http://insideurope.eu/taxonomy/term/174>

④ 按照欧盟统计数据,它们为欧盟 2004 年和 2007 年两轮东扩的国家,包括保加利亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

三 罗马尼亚运用区域政策的具体措施

罗马尼亚是欧盟中经济较为落后的国家,2013 年按购买力平价标准衡量的人均 GDP 仅为欧盟 27 国的 54%^①。由于经济发展落后,罗马尼亚更需要获得欧盟区域政策支持。据测算,罗马尼亚接受的欧盟基金占中东欧 10 国欧盟基金总额的 13%,位于波兰、捷克和匈牙利之后。波、匈、捷三国无论在经济总量还是经济转型方面,都属于中东欧地区的佼佼者。

在 2007 ~ 2013 年度中,为了配合欧盟区域政策,罗马尼亚政府专门制定了七大行动计划:地区计划,环境计划,交通计划,经济竞争力提升计划,人力资源发展计划,行政能力提升计划和技术支持计划。这些计划基本覆盖了罗马尼亚亟待改善和发展的领域,但各个计划获得的欧盟基金却不尽相同^②。

交通计划获得的欧盟基金最多,共计约 44.26 亿欧元。该行动计划的目标是实现国家基础设施现代化,维护人员和货物在国内外的自由流动,促进经济可持续发展。该计划既覆盖了罗马尼亚偏远地区的交通设施建设,也照顾到了跨国交通设施建设,包括移植欧洲的交通法规等(硬软环境建设)。但该计划欧盟基金吸收率不高,截至 2014 年 8 月仅为 33.13%。

环境计划获得的欧盟基金约为 44.12 亿欧元。该行动计划的目标是改善罗马尼亚的生存条件和环境(使之符合欧盟标准),其中涉及供水系统和污水处理系统的更新与现代化、垃圾处理与污染地区治理、供热系统更新重建、自然保护与自然灾害防治等基础设施建设。但该计划欧盟基金吸收率仅为 34.07%。

地区计划获得的欧盟基金约为 39.66 亿欧元。该计划的主要目标是平衡经济、社会和各地区的发展,关注城市发展,并注重罗马尼亚欠发达地区,包括地方交通设施改造、社会基础设施改造、商业环境改造、旅游业可持续发展等。该计划欧盟基金吸收率约为 49.01%。

人力资源发展计划获得的欧盟基金约为 34.76 亿欧元。该计划的主要目标是培养人才,支持创新和创业,提供就业服务,改善就业措施等。通过这项计划,更多的罗马尼亚人能有机会享受奖学金和专业培训。但该计划欧盟

^① 不包括克罗地亚, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>

^② 有关各项行动计划的数据均来自罗马尼亚欧盟基金部的报告(截止日期为 2014 年 8 月 22 日), http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/rezultate/std_abs/Anexa.1.22.august.2014.cu.DLC.trimise.la.CE.si.plati.CE.pdf

基金吸收率在七大行动计划中是最低的,仅为 28.75%。

经济竞争力提升计划获得欧盟基金约为 25.54 亿欧元。它的目标主要是提高罗马尼亚公司(中小企业)的生产力,鼓励并刺激公司的创新与技术发展,缩小它们与欧盟其他国家企业的差距。但遗憾的是,该项计划基金吸收率也不高,仅为 36.4%。

行政能力提升计划与技术支持计划是获得欧盟基金最少的两个项目。行政能力提升计划获得欧盟基金约为 2.08 亿欧元。但该计划欧盟基金吸收率在七大行动计划中是最高的,约为 63.95%。技术支持计划获得欧盟基金约为 1.7 亿欧元,其欧盟基金吸收率约为 34.44%。

罗马尼亚七大行动计划的总目标是使基础设施建设、经济发展、行政管理能力和人才培养等领域达到欧盟的标准。一方面,它说明罗马尼亚各个基础领域发展与欧盟的平均水平还有一定差距;另一方面,它也让人看出欧盟在输出资金的同时,还输出规则、制度和标准。在七大行动计划中,有大量铁路、公路、港口以及环保方面的项目经过审批获得资金,因为它们都是以欧盟标准为基本目标,如阿尔巴县改造饮用水和污水处理设施项目、穆列什县建设固体垃圾处理系统项目、改善黑海海岸包括沿海多个地区环境项目、铁路信号系统更新项目以及铁路提速和公路重修等项目^①。据罗马尼亚欧盟基金部统计,截至 2014 年 7 月,有 1.7114 万个项目经过了审核,共签署了 1.3976 万个合同。在其中的 92 个主要项目中,69 个属于环境领域,22 个属于交通领域,1 个属于研究领域。据欧盟报告估计,区域政策将对罗马尼亚 GDP 增长作出巨大贡献,同时还会创造并保证大约 20 万个工作岗位^②。

四 欧盟区域政策在罗马尼亚的绩效评估

因欧盟基金吸收率最低,罗马尼亚显然不是欧盟区域政策最大受益者。应当说,欧盟基金对于罗马尼亚而言既是机遇又是挑战。这其中却产生了一个严重的悖论:经济落后的罗马尼亚本应积极利用欧盟基金,而实际上罗马尼亚使用欧盟基金远未达到预算指标。这显然是极大的浪费。

外部基金的注入对国家的政治、经济和社会发展究竟能起到什么样的作

^① http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/search.cfm?type=ALL&pay=RO®ion=ALL&the=ALL&per=2&lan=EN

^② http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/ro_en.pdf

用,一直以来有各种讨论。有一种观点认为,欧盟基金的有效性是有条件的:只有在经济开放度较高和拥有良好运作机构的国家,它才能更有效地发挥作用^①。欧盟官方文件也认为,基金吸收能力受到宏观经济、资金能力和行政能力的影响^②。而欧盟基金吸收能力与地区经济状况之间存在矛盾:欠发达地区在吸收基金上面临巨大困难,同时也最需要财政支持以重建经济。这份文件还认为,与吸收能力紧密相关的是制度因素,中央和地方政府准备计划、处理大量行政事务、监督管理项目实施、避免腐败等能力都与基金吸收能力高度相关。换句话说,落后的国家虽然更需要欧盟基金,但因国内的政治经济和行政管理能力等的不足,更不容易发挥欧盟基金的有效性。

从以上观点出发,也就能够在某种层面上理解:为什么罗马尼亚在利用和吸收欧盟基金上的表现不如2004年“入盟”的发展状况良好的中东欧国家。罗马尼亚行政管理能力不足、相关机构设置不完备、宏观经济不景气和财政吸收基金能力不足等,是导致罗马尼亚欧盟基金吸收率偏低的主要因素。

首先,罗马尼亚政府部门行政管理能力不足,严重阻碍了欧盟基金的吸收。欧盟委员会一份评估报告认为,行政管理能力不足是罗马尼亚欧盟基金吸收率偏低的核心问题^③。罗马尼亚学者认为,罗马尼亚欧盟基金吸收能力严重依赖于制度因素,尤其是行政管理能力。因此,建立有效的行政管理能力成为国家战略框架中的优先主题^④。在罗马尼亚,行政管理能力不足的主要表现可以归纳为四个方面。一是人事管理。罗马尼亚学者通过对地方行政部门的实地调查发现,行政管理能力不足,主要是地方行政机构管理欧盟基金的专业人员不足:很多人的专业知识储备不够,而真正有经验的专家更倾向在私人部门工作而不是留在公共部门^⑤。根据网站问卷调查,人事变动、专业人员不足以及工作人员消极怠工是欧盟基金项目最大

^① Sjeff Ederveen, Henri L. F. de Groot and Richard Nahuis, *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, CPB Discussion Paper, No. 10, Aug. 2002.

^② <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/The-low-absorption-of-EU-Structural-Funds.pdf>

^③ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_romania_en.pdf

^④ *Absorption of European Funds, Priority Objective for Local Communities Development* by Constantin Brăgaru, *Revista de cercetare si interventie sociala*.

^⑤ Rusanda Mihaela, *Problems of Structural Funds Absorption in Romania: Local Administration Perspective*, Study Case: Valcea County, *Research and Science Today*, 2/2013.

的挑战^①。二是信息政策管理。网站调查显示,这方面的问题主要是:项目评估和选择缺少透明度,缺少相关信息,项目申请手册内容更新不及时等^②。另外,罗马尼亚政府的频繁更迭导致政策缺乏延续性,严重影响中长期战略和政策的制定和实施。三是项目管理。项目申请书撰写缺乏专业性指导、地方与中央机构的配合不够,导致项目提案拒绝率偏高。项目评估、选择和签订的过程太长,导致项目执行效率低下。另外,项目实施中基本都会遇到报销严重推迟的问题。四是基金运作。政府各大机构的腐败和官僚主义作风严重,大大阻碍了基金运作的效率。罗马尼亚的腐败问题自“入盟”之初就受到高度关注。欧盟为监督其实行制度和司法改革,特设立了合作和审核机制,以督促其尽快达到欧盟标准。

考察欧盟基金吸收状况较好的波兰可以发现:由于地方自治权力较高,波兰在欧盟基金管理上具有一定优势。波兰在 1998 年进行了地方自治机构改革,将原有的 49 个省调整为 16 个省,每个省都拥有较高的自治权。与罗马尼亚不同,波兰除了国家层面的行动计划之外,还有每个省针对各自发展情况制定的地方行动计划。因此,负责管理欧盟基金的不再是中央政府的各大部委,而是地方行政部门与专门负责欧盟基金的地区发展部。因此,欧盟基金的管理、行动计划的实施与项目的审批更具针对性,效率也更高。

其次,由于国际金融危机的影响,罗马尼亚国内经济不景气,也阻碍了欧盟基金的吸收。面对经济不景气,欧盟采取了相关的应对措施,修订了欧盟基金相关程序和规则,以保障各成员国在经济不景气背景下更好地吸收欧盟基金^③。但由于欧盟基金拨付采取的大多是报销制,在项目审批结束后需要受益方先垫付所需资金。因此,共筹资金(co-financing)是经济不景气背景下吸收欧盟基金的最大困难之一。尤其是,对于受到经济不景气严重影响的中小企业而言,大家获得银行贷款的困难增加,它们更难以筹到项目所需资金。另一方面,由于政府财政预算缩减、各大部委面临裁员,虽然欧盟基金管理人员不足,但不可能为此再招收新人。

最后,与 2004 年“入盟”的中东欧国家相比,2007 年“入盟”的罗马尼亚

① Dragos Jaliu, Crina Rădulescu, 6 Years in Managing Structural Funds in Romania, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 38 E/2013.

② 同①。

③ 欧盟应对措施的主要方向是简化项目申请程序,提高欧盟共筹资金比率等, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Press/PressReleases/2013 - Article/OD - ECR2 - article_Economic - Crisis - and - the - Structural - Funds.pdf

相对缺少经验,进而影响欧盟基金的吸收。缺乏经验,指的不仅仅是对欧盟基金的理解,更是对欧盟规则及其运行框架的理解。罗马尼亚作为2007年才加入欧盟的新成员国,如何在欧盟框架内实现本国经济复兴和增长,缩小与老成员国的差距,仍是一个现实且严峻的课题。值得注意的是,罗马尼亚“入盟”前欧盟拨付的基金吸收状况也并不理想^①。

五 小 结

通过对罗马尼亚吸收欧盟基金的考察可以发现,欧盟区域政策在罗马尼亚取得的绩效偏低,根本原因在于罗马尼亚“入盟”时就没有达到欧盟提出的各项标准。这直接决定了罗马尼亚在欧盟制度内表现不佳。事实上,关于罗马尼亚“入盟”时是否已达到欧盟标准,一直存在质疑之声。针对“入盟”达标问题,欧盟还专门设立了监督机构,监督罗马尼亚的转型和改革进程,考察罗马尼亚的法律框架建设和反腐行动等薄弱环节,并每年发布评估报告。有关机构甚至以此报告为依据,评估罗马尼亚是否可以加入申根区。而罗马尼亚至今未能顺利成为申根区一员,就是这种质疑之声最好的佐证。

欧盟基金吸收率高低与中东欧国家制度因素密切相关。欧盟基金使用存在一定悖论:落后的成员国更需要基金,但也正因为其落后,尤其是行政管理能力不足,导致欧盟基金吸收率不高。从欧盟拨付基金与成员国吸收基金的互动中,可以发现:伴随欧盟基金进入落后成员国的还有欧盟的制度和标准。欧盟通过有条件地输出资金,实际输出的是观念和制度。短时的资金也许并不能真正改变地区之间或成员国之间的差距,而伴随资金进入新成员国的欧盟标准和规章制度则是改变落后成员国长期有效的工具。

罗马尼亚欧盟基金申请和使用的实践是欧盟与落后成员国之间关系的缩影。欧盟基金在中东欧国家落实的瓶颈在于基金背后的欧盟标准,这是许多中东欧国家自“入盟”以来就存在的问题。不突破这个瓶颈,中东欧国家很难更多地分享“入盟”带来的红利。从欧盟的角度看,欧盟基金的申请和使用不啻于对落后成员国建立一种倒逼机制。而经济社会发展与以欧盟标准为基础的制度建设孰因孰果,倒逼机制能否达到预期目标,都有待商榷和讨论。

(责任编辑:高德平)

^① Emilian M. Dobrescu, Cristina Barna, Structural Funds and Overcoming the Economic Crisis, *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11(2), 2009.