



Cea de-a 4-a Conferință Internațională privind Depășirea disparităților regionale

Implementarea politicilor de dezvoltare regională: Care sunt factorii cheie pentru succes?

Chișinău, Republica Moldova, 21-22 mai 2014

Grupul de lucru 1: Ce fel de aranjamente de guvernare de diferite nivele ar trebui să fie implementate pentru a asigura o planificare și programare eficace în domeniul dezvoltării regionale?

DOCUMENT SPRE DISCUȚIE
(Sumar executiv)

Autori: *Stefan Elsing, Andrej Horvat, Sorin Maxim*

1. Introducere

Întrebări orientative:

- Cum pot fi armonizate Strategiile de Dezvoltare Regională cu strategiile sectoriale?
- Care sunt aranjamentele optime instituționale în ordine ierarhică („bottom-up și top-down”) pentru planificarea și implementarea politicilor de dezvoltare regională, precum și relațiile dintre acestea?
- Abordarea integrată și teritorială bazată pe loc oferă un răspuns eficient provocărilor Dezvoltării Regionale?
- Cum este posibil de a asigura o responsabilizare și transparență mai mare în relațiile de guvernare pe mai multe nivele în domeniul dezvoltării regionale?

Discrepanțele regionale - care se referă la tema conferinței - pot fi un impuls pentru crearea și introducerea politicilor de dezvoltare regională în anumite țări, dar acestea nu reprezintă niciodată singura motivație pentru dezvoltare regională (DR): aceasta ține, în primul rând, de sprijinirea regiunilor pentru a concura într-o ”lume de regiuni”. În vederea obținerii eficienței și eficacității, cele mai recente abordări de dezvoltare regională trec de la o structură de guvernare înalt centralizată la un cadru de guvernare

pe mai multe niveluri. În același timp, a fost identificată necesitatea unei abordări integrate și localizate teritorial, precum și o trecere de la o abordare a finanțării unui singur proiect la finanțare bazată pe program. Obiectivul principal al politicii de dezvoltare regională, în România, este de a lansa politicile sectoriale ale guvernului la nivel regional. În vederea dezvoltării proiectelor integrate de parteneriat, este necesară o coordonare și cooperare trans-sectorială - dar acest lucru este dificil de realizat în practică!

În acest context, **instituțiile și structurile** sunt cruciale pentru dezvoltarea regională (economică și socială). Anumite practicile instituționale permit localităților și regiunilor să se angajeze pe o cale a dezvoltării economice durabile. Se presupune că aceste practici instituționale funcționează mai bine la nivel local și la nivel regional. Însă, este clar că nu poate exista un cadru de politici "universal". Un aspect care trebuie luat în considerare este organizarea de stat pe verticală. În plus, trebuie să se țină seama de sistemul administrativ al guvernului. Trebuie să avem în vedere administrația regională, precum și alte instituții regionale, care în cele mai multe țări cuprind Agențiile de Dezvoltare Regională (ADRuri) sub diverse forme și tipuri, deoarece acestea pot fi parte atât formală, cât și informală a cadrului instituțional.

Strategiile de dezvoltare regională (SDR) pot fi instrumente adecvate pentru realizarea eficientă și eficace a planificării și programării. Acestea pot avea o mare însemnătate politică, întrucât acestea sunt, de asemenea, tot mai mult văzute ca o bază adecvată pentru implementarea proiectelor finanțate de UE în UE – statele membre și "țările beneficiare de IPA (asistență pentru preaderare)". Comisia Europeană finanțează tot mai multe proiecte cu condiția ca acestea să fie bazate pe un concept integrat. Însă, care sunt cerințele unei strategii de dezvoltare regională pentru fi un instrument util - și ce **proces** sunt necesare pentru a ajunge la o astfel de strategie?

Este necesar un proces de planificare regională previzibil, măsurabil și transparent, coordonat la nivel național, deși armonizat și integrat regional. Astfel, avem nevoie de a proiecta și de a stabili procese care conduc la proiectele integrate și strategice. Astfel de procese trebuie să includă participarea actorilor relevanți de-a lungul ierarhiei planificate pe verticală, precum și dezvoltarea unor mecanisme de coordonare și cooperare pentru a integra / alinia proiectele de la abordări sectoriale în implementarea strategiilor de dezvoltare regională. Acest lucru necesită, printre altele, voință politică fermă, mai ales la nivel național și o înțelegere trans-sectorială a abordării dezvoltării regionale.

2. Cum pot fi armonizate Strategiile de Dezvoltare Regională cu strategiile sectoriale?

Instituțiile contează!

Este important de a înțelege care structuri din țară vor fi cele mai potrivite pentru pregătirea și implementarea strategiilor integrate, iar mai târziu și a proiectelor integrate. În ceea ce privește guvernarea pe mai multe niveluri și coordonarea sectorială eficientă, problema-cheie o reprezintă instituțiile și capacitatea acestora de a realiza planificarea și programarea.

Provocări-cheie

Instituții și Structuri

Toate țările examinate în cursul pregătirii acestui document au o structură instituțională mai mult sau mai puțin asemănătoare pentru DR, deși acestea diferă foarte mult în ceea ce privește mărimea și organizare de stat pe verticală. Pot fi stabilite **structuri la nivelul 2 și/sau 3 din Nomenclatorul unităților teritoriale de Statistică (NUTS 2, NUTS 3)**; este nevoie de a permite punerea în aplicare a unei abordări bazate pe programare integrată și strategică, guvernare pe mai multe niveluri, implicarea mai multor părți interesate, a parteneriatului și cooperării pentru a mobiliza și exploata mai bine potențialul endogen de dezvoltare a unei regiuni și pentru a îmbunătăți furnizarea de servicii publice.

DAR: capacitățile instituțiilor-DR nu sunt suficiente pentru a îndeplini sarcinile atribuite! Aceasta este o problemă generală în contextul instituțiilor și structurilor pentru DR! Structurile înființate la nivel regional trebuie să fie echipate și instruite în așa mod încât să poată îndeplini rolurile și să acționeze în calitate de parteneri de cooperare, atât pentru municipalități cât și pentru autoritățile naționale.

Mecanismele de cooperare între sectoare la nivel național și regional sunt adesea neclare, însă, în special, Consiliile (de dezvoltare) regionale formate din reprezentanți ai administrației publice locale, entități naționale și alte părți interesate locale, sunt acelea care necesită mecanisme puternice de cooperare și coordonare, care lipsesc în țările examinate!

Experiența din țările în curs de pre-aderare indică faptul că o bună planificare și programare reprezintă un proces de muncă intensivă, care consumă mult de timp și necesită o coordonare inter-ministerială eficientă. **Există puține dovezi sau nicio dovadă a faptului că au fost identificate și sunt aplicate instrumente sau proceduri adecvate de coordonare inter-ministerială** - în afară de controalele de relevanță în procesele (spațiale) de planificare.

Planuri și strategii

Noi nu vedem în mod clar planuri regionale integrate, strategii și / sau programe în curs de implementare. În unele țări există strategii sectoriale regionale, în special în domeniul serviciilor publice, cum ar fi apa, canalizarea și deșeurile solide dar, cele mai multe dintre țările cu planuri / strategii regionale lăsa pe seama altor instituții sectoriale să se ocupe de antreprenariat, agricultură, turism, inovare și tehnologia informației.

Există o lipsă, sau chiar absență de coordonare și aliniere a strategiilor sectoriale la (așa-numitele) strategii integrate de dezvoltare regională, care reprezintă în mod evident un punct slab în multe țări, atunci când vine vorba de planificarea proiectelor concrete. În țările examinate, calitatea procesului de planificare strategică este scăzută, ceea ce duce la deficiențe în planificarea strategică. Datorită experienței limitate în planificarea integrată, se anticipează dificultăți atunci când vine vorba de concentrarea spațială și tematică a fondurilor.

Identificarea răspunsurilor la cele mai bune practici din "lecțiile învățate"

Instituții și Structuri

Rolul instituțiilor, actorilor și poziției SDR în ierarhia de planificare trebuie să fie definit și bine comunicat. Decizii inteligente au nevoie de un mediu constructiv și timp: procesele trebuie să fie bine structurate, evitând procedurile îndelungate, dar, în același timp, utilizând capitalul de participare și procesele de evaluare ca o măsură corectivă.

Drept consecință, în Republica Moldova, cadrul național de planificare este proiectat să fie ajustat corespunzător, în scopul de a depăși deficiențele identificate. "Strategiile Sectoriale Descentralizate" – ale ministerelor sectoriale, precum și utilizarea fondurilor existente (Fondul drumurilor, Fondul ecologic, Fondul pentru eficiență energetică), ar putea fi armonizate în mod semnificativ. Mai mult decât atât, munca cu ADRurile trebuie aplicate pe o bază mult mai strategică. Sarcina este de a crea structuri pentru a le permite să se adapteze la rolul de facilitatori pentru DR.

În România vedem că, începând cu anul 2007, fondurile europene au fost folosite ca instrumente pentru a regla și structura sistemul – DR. A fost observată regula "primul venit, primul servit". Această regulă probabil a stimulat absorbția fondurilor, dar pe seama unei abordări strategice pentru o utilizare concentrată și eficientă a acestora.

Planuri și strategii

DR nu are neapărat nevoie de un plan de sine stătător sau o strategie pentru a proiecta și a stabili procesele care conduc la proiecte strategice și integrate. Ideea de a crea Programe Sectoriale Regionale (PSR) în Republica Moldova pentru a sprijini procesul de dezvoltare al proiectelor regionale mai relevante, de politică, de calitate superioară, la o scală corespunzătoare, a fost bine înțeleasă și apreciată dar, se pare că există în continuare o sarcină destul de dificilă atunci când vine vorba de a lucra în vederea obținerii consecvenței între PSR și toate strategiile naționale și sectoriale relevante.

În cazul în care o SDR va fi dezvoltată, o analiză solidă trebuie să fie efectuată, focalizată asupra priorităților regiunii. O astfel de analiză trebuie să fie urmată de concluzii și formularea unei strategii bazate pe analiza și concluziile pentru planificarea strategică! Prin urmare, principala întrebare în evaluarea SDR-urilor este: "Duce oare SDR la identificarea de proiecte integrate (strategice și de parteneriat)?", dacă nu, pregătiți o strategie nouă!

În Serbia este prevăzută o abordare integrată pentru Planul Național de Dezvoltare Regională și Planul de Amenajare pentru perioada 2014-2020, precum și pentru strategiile și politicile sectoriale. Legea cu privire la DR a oferit baza pentru un nou cadru de Politică - DR. Câteva inovații legate de consolidarea guvernării pe mai multe niveluri și coordonarea inter-sectorială au fost introduse în acest nou cadru, și anume, planificarea și programarea investițiilor care este orientată mai strategic decât abordările anterioare, precum și o abordare integratoare a PNDR și SDRuri la nivelul NUTS2, bazate pe perspective de planificare pe termen mediu.

Întrebări pentru dezbateri în cadrul grupului de lucru:

- *De ce observăm aceeași structură instituțională în toate țările?*
- *Care sunt rolurile exacte ale instituțiilor - DR în armonizarea politicilor și abordărilor sectoriale? Cum depășim bine-cunoscutele problemele de slabă coordonare și cooperare?*

- "Planuri integrate - solicităm prea mult?"

Mai multe întrebări pentru dezbateri pot fi trimise moderatorului la stefan@strategiekontor.de

3. Care sunt aranjamentele optime instituționale în ordine ierarhică ("bottom-up și top-down") pentru planificarea și implementarea politicilor de dezvoltare regională, precum și relațiile dintre acestea?

Mărimea contează!

Aspectele de organizare teritorială și cadrul legal pentru DR depind în mare măsură de mărimea statului și a regiunilor sale. Acest aspect nu ține doar de clasificarea NUTS. Într-un stat mai mic se poate acționa și fără regiuni: un minister puternic sau un organism / autoritate este la fel de necesară precum sunt structurile locale eficiente. Cooperarea regională informală, în micro-regiuni de exemplu, în contexte specifice de program etc., pot, și ar trebui să fie utilizate, în cazul în care nu există regiuni formale.

Provocări-cheie

Necesitatea de a avea instituții - DR la nivel regional este pusă la îndoială în țările mai mici, și anume în Republica Moldova. În același timp, ministerele naționale nu sunt în măsură să funcționeze la nivel de județ; iar capacitatea raioanelor este slabă; capacitatea raioanelor de a lucra împreună, fără ADR-uri este inexistentă. O întrebare-cheie este de a decide cu privire la cea mai avantajoasă structură instituțională.

Vedem că centralizarea rămâne puternică, în special în țările de mărime mică și mijlocie, inclusiv în România - chiar dacă planuri de descentralizare există în toate țările. Diferențe mari pot fi identificate cu privire la starea de descentralizare. România și regiunile sale nu dispun de multe instituții, mai ales la nivel regional. Nu există birouri regionale ale instituțiilor naționale cu competențe în domeniul dezvoltării.

În toate țările analizate găsim mai degrabă abordări descendente, cu doar câteva elemente de participare în procesele de programare. Foarte des, cum ar fi în Serbia, cerințele legale referitoare la coordonarea documentelor strategice și autorităților naționale nu recomandă o coordonare între nivelul național și regional și nu accentuează necesitatea unui parteneriat și a unor procese (neoficiale) de coordonare. Mai degrabă aceștia oferă autoritățile naționale o opțiune de veto prin dreptul de aprobare a planurilor de dezvoltare regională.

Identificarea răspunsurilor la cele mai bune practici din "lecțiile învățate"

Organizarea instituțională pentru dezvoltarea regională (ierarhia de planificare a nivelurilor și documentele la aceste niveluri) nu trebuie să fie prea complexă. Obiectivul ar trebui să fie o concentrație mai bine orientată a intervențiilor bazate pe prioritățile specifice fiecărei regiuni, pe nevoile și potențialul de dezvoltare (acest lucru constituie o legătură către abordările la nivel local ... vezi următoarea întrebare orientativă).

Ar trebui să se meargă pe o combinație de abordări "descendente" și "ascendente", în cazul în care intervențiile publice la nivel național vor trebui să fie în legătură cu instituțiile formale și informale în regiuni. De multe ori însă, la fel ca în România, fiecare

regiune pare să-și realizeze propriile planuri și strategii - fără nici o planificare strategică între regiune și comunitățile locale și între regiune și guvernul central.

ADR-urile sau alte instituții regionale, pot prelua funcții importante în interacțiunea proceselor de planificare a de programare descendentă și ascendentă.

În Republica Moldova, stabilirea Grupurilor Regionale Sectoriale de Lucru (GRSL), în calitate de instituții cheie în dezvoltarea Programelor Regionale Sectoriale (PRS-uri) pot fi considerate ca încercări reușite de a depăși lacunele în procesele descendente / ascendente de planificare și programare regională. Un GRSL reprezintă nu doar un mecanism eficient pentru dezvoltarea PRS-urilor. Având în vedere legăturile puternice cu raioanele respective ale regiunilor, GRSL-urile sunt în măsură să furnizeze date necesare și să ofere feedback-ul regional pe tot parcursul procesului de elaborare a PRS-urilor.

Evitați crearea și stabilirea unor sisteme paralele pentru Politica de coeziune a UE și (politica) de dezvoltare regională națională! Rapoartele organizațiilor internaționale indică faptul că în Serbia există un risc de a crea sisteme paralele de planificare a dezvoltării regionale: fonduri naționale și IPA sunt puse în aplicare în mod diferit/în paralel, iar programarea UE în materie de Politica regională/Coeziune nu se potrivește încă cu politica de dezvoltare regională a Serbiei.

Cooperarea intercomunitară (CIM), ca o abordare ascendentă/descendentă este folosită atât în Republica Moldova cât și în Serbia. CIM are nevoie de un cadru care poate fi furnizat numai la nivel național; și depinde de actorii de la nivel regional și local.

Întrebări pentru dezbateri în cadrul grupului de lucru:

- Cum putem identifica cele mai potrivite mecanisme instituționale (în raport cu dimensiunea și istoria statului)?
- Care poate fi o regiune într-un stat ca România, Serbia, Republica Moldova?
- Ce ar fi diferit (în aceste țări), în cazul în care, în loc de crearea, dotarea, înzestrarea cu personal și sprijinirea dezvoltării capacității structurilor regionale, ar fi menținut și susținut cu aceeași sumă de bani un sistem politic și administrativ pe două nivele?

Vă rugăm să trimiteți mai multe întrebări moderatorului atelierului de lucru: stefan@strategiekontor.de

4. Abordarea integrată și teritorială bazată pe loc oferă un răspuns eficient provocărilor Dezvoltării Regionale?

Locația contează!

O abordare integrată și bazată pe loc oferă un răspuns eficient la provocările de dezvoltare regională - dar nu există nicio dovadă că ceva de genul acesta a fost vreodată pus în aplicare în Europa, au a fost pus în aplicare?

Provocări-cheie

Sinergiile de politici sectoriale ar trebui să fie susținute de coordonarea la fiecare nivel teritorial prin diferite soluții instituționale care implică autoritățile regionale și locale și alte organisme relevante. Această coordonare ar trebui să fie susținută de o analiză teritorială, de mecanisme de planificare și sistemele sensibile de monitorizare teritorială.

O abordare integrată și localizată teritorial este o abordare multi-dimensională, adaptată caracteristicilor și rezultatelor specifice localizării. Acest lucru va solicita o mai mare disponibilitate de la diferite niveluri ale guvernului de a coopera și de a coordona acțiunile în vederea atingerii obiectivelor comune. În multe țări nu există practic documente disponibile de planificare, care ar identifica nevoile regiunilor în baza priorităților din regiune și specializarea acesteia.

SDR-urile deseori nu sunt coordonate cu planificarea teritorială sau spațială a regiunii. Acesta constituie un defect semnificativ care cauzează în mod periodic probleme în etapele ulterioare ale procesului de implementare. Mai mult decât atât, documente SDR, de exemplu Strategia Națională de Dezvoltare Regională din Republica Moldova, sunt prea generale.

Strategiile inteligente de specializare necesită dinamism economic, antreprenoriat, intrări pe piață, instituții economice în favoarea unei economii deschise. Într-o strategie inteligentă nu este vorba despre "ce să facem", ci despre "cum să încurajăm partenerii regionali (antreprenori, firme, universități) să descopere ce să facă". În România, un pas important în modificarea cadrului legal DR constă în pregătirea mecanismelor și instituțiilor regionale care vor încuraja dezvoltarea bazată pe specificul fiecărei regiuni, prin evidențierea dotării umane și materiale.

Acest lucru duce de asemenea, la cerințe noi mai mari în ceea ce privește capacitățile instituțiilor regionale: tuturor agențiilor de dezvoltare la nivel regional le lipsesc fonduri și resurse umane, fapt care împiedică capacitatea lor de a sprijini în mod activ implementarea planurilor/strategiilor moderne de dezvoltare regională.

Identificarea răspunsurilor la cele mai bune practici din "lecțiile învățate"

Există răspunsuri, în sensul în care există încercări de a discuta despre dezvoltarea, introducerea și stabilirea unei abordări bazate pe localizare. Proiectul Planului Național de Dezvoltare Regională 2014-2020 este destinat să aducă dezvoltare regională în Serbia într-o fază nouă și dinamică. Pentru prima dată, procesul recunoaște o abordare "bazată pe localizare" și totodată importanța atât a parteneriatului strategic pe verticală (UE - Serbia - Regional), cât și a parteneriatelor cu părțile interesate, la fiecare dintre nivelurile de dezvoltare durabilă a economiei Serbiei.

În Moldova, Legea din 2006 privind DR este în prezent în curs de revizuire iar domeniile de politică relevante sunt "în construcție". Acest fapt oferă posibilitatea de a urma o abordare "bazată pe localizare" în viitor. Deja în prezent Republica Moldova introduce cooperarea intercomunitară (CIM) ca un instrument care urmează să fie implementat pentru a asigura investiții bune în infrastructură. Sarcina este de a proiecta și de a stabili proceduri formalizate și instituționalizate pentru CIM.

Un răspuns pe care s-a pus accentul reprezintă dezvoltarea și introducerea planificării teritoriale sau planificării generale obligatorii din punct de vedere juridic, cu o dimensiune teritorială atât la nivel național, cât și regional. Sistemele de planificare trebuie să asigure coordonarea tuturor planificărilor, sectorială și teritorială, care va ajuta la considerarea dimensiunii teritoriale a intervențiilor. Serbia intenționează să facă acest lucru.

Întrebări pentru dezbateri în cadrul grupului de lucru

- *Cum putem realiza dezvoltarea unei abordări bazate pe localizare?*
- *Există exemple reușite de abordări integrate și bazate pe localizare în curs de implementare?*
- *Este adevărat că doar politicile regionale și spațiale pot integra proiecte la nivel teritorial și de politică?*
- *În acest caz, este posibil de a corela planificarea spațială și cea de dezvoltare regională în scopul dezvoltării sinergiilor?*
- *Cum putem obține "o disponibilitate mai mare din partea diferitelor nivele ale guvernului în vederea cooperării și coordonării acțiunilor, pentru a atinge obiective comune"?*

Vă rugăm să trimiteți mai multe întrebări moderatorului atelierului de lucru: stefan@strategiekontor.de

5. Cum este posibil de a asigura o responsabilizare și transparență mai mare în relațiile de guvernare pe mai multe nivele în domeniul dezvoltării regionale?

Această întrebare poate fi discutată doar teoretic, pentru că, de fapt, nu există experiențe concrete în țările examinate pe parcursul pregătirii acestui document de bază.

Provocări-cheie

Responsabilitatea și transparența pot fi consolidate prin clarificarea funcțiilor instituțiilor și a documentelor, planurilor, programelor etc. în domeniul dezvoltării regionale, precum și relațiile dintre acestea. Acest lucru ar putea fi realizat în contextul unei revizuirii a cadrului legal. Noua structură trebuie să fie comunicate în mod clar părților interesate și publicului (strategie de comunicare).

SDR-urile nu sunt neapărat planuri oficiale și nu sunt neapărat obligatorii din punct de vedere juridic! Acestea se bazează pe consens și angajamentul participanților. Aceste lucruri sunt cunoscute, dar nu sunt reflectate într-un mod cuprinzător și concis. Participarea publicului nu este văzută ca esențială pentru construirea de parteneriate.

Participarea publicului în țările monitorizate se face într-un mod administrativ și foarte tehnic ca urmare a cerințelor legale sau a donatorilor care gestionează procesele. Astfel, practicile de participare a publicului sunt puține.

Identificarea răspunsurilor la cele mai bune practici din "lecțiile învățate"

Ca și în multe alte țări, inclusiv Republica Moldova, există convingerea tipică conform căreia participarea la procesele de DR este slabă și considerată uneori mai mult ca o cerință impusă "din afară". Inițiativele sunt în principal determinate de donatori și sunt văzute ca una dintre sarcinile elementare viitoare de a instituționaliza procedurile testate de participare în descrierea legală a planificării și programării proceselor din Republica Moldova. Procesele de elaborare a PSR-urilor ar trebui instituționalizate; rolul GRSL-urilor ar trebui consolidat. Acestea ar putea fi utilizate pentru a promova guvernarea sectorială, inclusiv o mai bună transparență și responsabilitate - și ar putea deveni o bază de cunoștințe pentru sectorul din regiune. În România, Consiliile de Dezvoltare Regională au nevoie de o bază mai largă de consultări și de participare cu părțile interesate, legate de prioritățile locale și regionale, pentru a reflecta mai bine aspirațiile și prioritățile de dezvoltare locală din proiectele aprobate.

Calitatea parteneriatelor sociale influențează foarte mult succesul de programare și implementare al DR. În România, partenerii sociali de la nivel local/regional participa la seria programărilor de dezvoltare regională, în mod cuprinzător prin intermediul consultărilor. Acest lucru arată că o țară cu un guvern centralizat poate avea succes în dezvoltarea regională dacă are parteneri sociali puternici la nivel local și o structură administrativă eficient descentralizată.

Întrebări pentru dezbateri în cadrul grupului de lucru

- *Cum putem asigura o mai mare responsabilitate și transparență în relațiile din cadrul guvernării pe mai multe niveluri în dezvoltarea regională?*

Vă rugăm să trimiteți mai multe întrebări moderatorului atelierului de lucru: stefan@strategiekontor.de

*Acest material a fost elaborat în cadrul ediției a 4-a a Conferinței internaționale "Depășirea disparitățile regionale - Implementarea politicilor de dezvoltare regională: Care sunt factorii cheie ai succesului".
Opiniile exprimate aici reflectă neapărat opinia oficială a guvernelor, donatorilor și partenerilor.*