

# **Implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2013 - 2015**

## **Concluzii intermediare**

Policy Brief

Valerian Tăbîrță

Chișinău 2014

*Acest policy brief a fost elaborat în cadrul proiectului "Coaliția pentru Dezvoltare Regională din zonele de Sud, Centru și Nord a Republicii Moldova", implementat de către Centrul Național de Asistență și Informare a ONG-urilor din Moldova CONTACT cu susținerea financiară a REC. Opiniile exprimate în acest studiu aparțin în exclusivitate autorilor și nu reflectă neapărat poziția Centrului CONTACT sau a instituției finanțatoare.*

## Abrevieri și acronime

ADR	– Agenția de dezvoltare regională
APL	– Administrația Publică Locală
BNS	– Biroul Național de Statistică
CNCDR	– Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale
CRD	– Consiliul regional pentru dezvoltare
DGDR	– Direcția Generală Dezvoltare Regională
DUP	– Documentul unic de program
FNDR	– Fondul național pentru dezvoltare regională
GIZ	– Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
MDRC	– Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
ME	– Ministerul Economiei
MM	– Ministerul Mediului
MO	– Manual Operațional
NUTS	– Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică
ONG	– Organizație non-guvernamentală
PPP	– Parteneriat public privat
POR	– Planul operațional regional
PRS	– Program regional sectorial
RD	– Regiunea de dezvoltare
RM	– Republica Moldova
SDR	– Strategia de dezvoltare regională
SNDR	– Strategia națională de dezvoltare regională
UE	– Uniunea Europeană
UTAG	– Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia

## **Metodologia de elaborare a studiului**

Studiul face o analiză din perspectiva cadrului normativ-legal, instituțional și strategic a situației din sfera dezvoltării regionale.

Studiul a fost elaborat perioada noiembrie 2014 – ianuarie 2015 și a fost realizat prin aplicarea metodelor de cercetare calitative, fiind practică o abordare interdisciplinară. Instrumentele de bază au constituit:

- interviurile;
- analiza documentelor;
- observația.

Pentru realizarea studiului au fost intervievați 8 reprezentanți ai instituțiilor guvernamentale, ADR-lor, APL-lor și ONG-lor din Republica Moldova. Selectarea participanților la interviuri s-a efectuat în baza relevanței față de tematica cercetării.

Reieșind din specificul complex al tematicii și timpul relativ scurt acordat elaborării, studiul nu își pune scopul de a analiza tot spectru de subiecte relevante politicii de dezvoltare regională dar face accentul pe unele teme de actualitate și interes pentru scopul și obiectivele proiectului în cadrul căruia a fost elaborat. Studiul abordează subiectul într-o manieră echidistantă, respectând principiile cercetării științifice.

## 1. Context general

### Cadrul legal

La 28 decembrie 2006 a fost adoptată *Legea Nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova*<sup>1</sup>.

Această lege a definit regiunile de dezvoltare funcționale pe teritoriul Republicii Moldova, modul de cooperare interregională, cadrul instituțional, instrumentele specifice politicii pentru dezvoltare regională, mijloacele necesare creării și funcționării regiunilor de dezvoltare.

Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova stabilește obiectivele principale ale susținerii dezvoltării regionale, și anume:

- obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova;
- reducerea dezechilibrelor nivelurilor de dezvoltare social-economică dintre regiuni și din interiorul lor;
- consolidarea oportunităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea social-economică a regiunilor;
- susținerea activității autorităților administrației publice locale și a colectivităților locale orientate spre dezvoltarea social-economică a localităților și coordonarea interacțiunii lor cu strategiile și programele naționale, de sector și regionale de dezvoltare.

Legea delimitează 6 regiuni de dezvoltare, acestea fiind Nord, Centru, Sud, UTAG, municipiul Chișinău și Transnistria.

*Hotărârea Guvernului* cu privire la măsurile de realizare a Legii nr.438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova (HG №127 din 08.02.2008), prin care a fost creat:

- Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, în calitate de structură funcțională de competență generală, fără personalitate juridică;

---

<sup>1</sup> Legea nr.438-XVI din 28 decembrie 2006 „Privind dezvoltarea regională în Republica Moldova”  
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=320885>

- Fondul național pentru dezvoltarea regională, în gestiunea Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, pentru finanțarea programelor și proiectelor de dezvoltare regională;
- Agenția de Dezvoltare Regională Nord, în calitate de instituție publică cu personalitate juridică, subordonată Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor;
- Agenția de Dezvoltare Regională Centru, în calitate de instituție publică cu personalitate juridică, subordonată Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor;
- Agenția de Dezvoltare Regională Sud, în calitate de instituție publică cu personalitate juridică, subordonată Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.

La fel a fost aprobat :

Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, conform;

Regulamentul-cadru al Consiliului Regional pentru Dezvoltare; Regulamentul-cadru al Agenției de Dezvoltare Regională;

Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului național pentru dezvoltarea regională.

### **Cadrul instituțional**

Legea sus menționată stabilește cadrul instituțional al dezvoltării regionale la nivel central:

- *Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale* – organ cu funcții deliberative, care aprobă, promovează și coordonează obiectivele politicii de dezvoltare regională la nivel național. CNCDR este format din miniștri (Ministerul Dezvoltării Regionale și a Construcțiilor, Economiei, Finanțe, și altele), șefii de consilii regionale de dezvoltare, precum și de un reprezentant al sectorului privat desemnat de fiecare regiune de dezvoltare. Competența de bază pe care o are CNCDR este de a aproba spre finanțare proiectele de dezvoltare regională.

- *Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR)* – creat prin Hotărârea de Guvern Nr. 127 din 08.02.2008<sup>2</sup> pentru finanțarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională incluse în Documentul unic de program.

Fondul se formează din alocațiile anuale de la bugetul de stat, precum și din alte surse. Locațiile anuale din bugetul de stat la Fond reprezintă 1% din veniturile aprobate ale bugetului de stat pe anul respectiv, cu excepția veniturilor cu destinație specială prevăzute de legislație. Fondul se află în gestiunea autorității de implementare a politicii de dezvoltare regională, care efectuează alocarea mijloacelor lui, cu aprobarea prealabilă a Consiliului Național. În Fond pot fi atrase și alte mijloace financiare din sectorul public și cel privat la nivel local, regional, național și internațional, precum și mijloacele oferite prin programele de asistență ale Uniunii Europene.

- *Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor* îi revine rolul de coordonare a interacțiunii organelor centrale de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale.

Este autoritate publică centrală și este responsabilă și de promovarea politicii de dezvoltare, în vederea consolidării oportunităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea social-economică a regiunilor. Autoritatea promovează și implementează politicile de dezvoltare regională, informează Guvernul despre toate etapele dezvoltării regionale și supraveghează modul de implementare a Strategiei. Este autoritatea care gestionează FNDR.

- *Consiliul Regional pentru Dezvoltare (CRD)*. Consiliul Regional pentru Dezvoltare este o structură funcțională deliberativă la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, constituită pentru coordonarea și promovarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională la nivel local. Consiliul regional este responsabil de dezvoltarea generală din regiune și de aprobarea strategiei de dezvoltare regională și a planului de acțiuni. Consiliul Regional este format în baza principiului parității între reprezentanții autorităților administrației publice, pe de o parte, și reprezentanții sectorului privat și ai societății civile, pe de altă parte. Astfel, CDR-le cuprind: Președinții de raioane, câte un primar din fiecare raion desemnat de către asociația raională a primarilor și câte un reprezentant al mediului de afaceri și al ONG-urilor din fiecare raion. Astfel,

---

<sup>2</sup> Hotărârea de Guvern Nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=326943>

fiecare raion care face parte dintr-o regiune de dezvoltare este reprezentat în CRD de patru persoane.

Președintele și vicepreședintele consiliului regional sunt aleși dintre membrii consiliului reprezentanți ai autorităților administrației publice locale. Consiliul Regional pentru Dezvoltare are atribuții speciale în următoarele domenii:

- în domeniul aprobării Strategiei de dezvoltare regională; planului operațional (elaborat de Agenția de Dezvoltare Regională), proiectelor de dezvoltare regională;
- în domeniul reprezentării regiunii de dezvoltare și a intereselor acesteia în cadrul Consiliului Național;
- în domeniul identificării zonelor defavorizate din interiorul regiunii de dezvoltare; monitorizării modului de utilizare a mijloacelor financiare alocate regiunii de dezvoltare respective din Fondul național pentru dezvoltarea regională;
- în domeniul evaluării impactului implementării proiectelor și programelor regionale și al realizării obiectivelor de dezvoltare regională;
- în domeniul promovării cooperării inter-regionale și intraregionale cu instituțiile publice și organizațiile private, altor domenii conexe de activitate.

• *Agenția de Dezvoltare Regională (ADR)*. Agenția de Dezvoltare Regională se constituie în fiecare regiune de dezvoltare, are personalitate juridică și activează în conformitate cu un regulament, aprobat de agenție în baza unui regulament-cadru, elaborat și aprobat de Guvern. Finanțarea proiectelor și programelor, precum și a cheltuielilor de organizare și funcționare a agenției, se efectuează din contul FNDR. Orice venituri pe care agenția le obține din activitate economică se utilizează după coordonare cu consiliul regional și aprobare de către MDRC. ADR asigură coordonarea implementării strategiei la nivelul regional, monitorizează și evaluează procesul de implementare a programelor și proiectelor menite să asigure realizarea obiectivelor SNDR în regiunile de dezvoltare. Ele întreprind măsuri de acordare a suportului informațional, metodologic și consultativ administrațiilor publice locale în vederea dezvoltării echilibrate și durabile a regiunilor.

Agențiile de Dezvoltare Regională asigură coordonarea implementării politicii la nivelul regional, consultând și informând despre deciziile adoptate toți actorii regionali.

## **Cadrul strategic**

- *Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2013-2015.*

Reprezintă principalul document de planificare strategică a politicii de dezvoltare regională. Acest document schițează perspectivele dezvoltării regionale în Republica Moldova, precum și definește instrumentele și mecanismele de realizare a obiectivelor strategice.

- *Documentul Unic de Program (DUP).*

*Documentul unic de program* este un document guvernamental, elaborat în baza strategiilor de dezvoltare regională și a planurilor operaționale regionale, pe termen scurt (3 ani) avînd ca obiectiv promovarea / implementarea politicii de dezvoltare regională.

DUP este un document-sinteză, în care sunt reflectate planurile operaționale regionale, programele/proiectele prioritare de dezvoltare regională care urmează a fi implementate în următorii 3 ani. *Documentul unic de program* este aprobat de Guvern.

- *Strategiile de dezvoltare regională: RD Nord, RD Sud, RD Centru.*

Sînt documente de politici publice care au în vizor etapa de dezvoltare pe termen mediu a regiunilor. Au fost elaborate în strînsă concordanță cu Strategia Națională de Dezvoltare (SND) și cu Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR).

- *Planul Operațional Regional Nord, Centru și Sud* care conțin proiectele regionale, și
- *Manualul Operațional al FNDR<sup>3</sup>* în care se conțin proiectele regionale prioritare pe țară

În perioada anilor 2006-2013, dezvoltarea regională în Republica Moldova s-a concentrat în esență pe crearea cadrului instituțional al dezvoltării regionale, axat pe crearea și menținerea unui cadru de gestiune, la fel și pe implementarea, finanțarea, monitorizarea și evaluarea primelor proiecte de dezvoltare regională.

---

<sup>3</sup> Hotărîrea Nr. 933 din 18.12.2012 cu privire la Documentul unic de program pentru anii 2013-2015  
<http://lex.justice.md/md/346020/>



Implementarea politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova a luat amploare deosebită în anul 2010. În acest an CNCDR s-a întrunit în componență nouă în cadrul a 5 ședințe, fiind luate decizii privind: aprobarea avizului la proiectul SNDR, alocarea mijloacelor financiare din FNDR, aprobarea Manualului operațional privind modul de utilizare a mijloacelor FNDR și a Instrucțiunii pentru utilizatori privind înaintarea propunerilor de proiecte pentru finanțare din FNDR, aprobarea DUP pentru anii 2010-2012, audierea rapoartelor ce țin de implementarea SNDR.

Prin Hotărârea Guvernului nr.158 din 04.03.2010 a fost aprobată Strategia Națională de Dezvoltare Regională. Reieșind din prevederile legale, Strategia este principalul document de planificare a dezvoltării regionale, care reflectă politica națională și introduce mecanismele naționale în acest domeniu. Astfel, Strategia constituie un document cadru pentru instituirea cadrului instituțional de dezvoltare regională, iar scopul ei este de a crea și menține un cadru de gestiune, implementare, monitorizare și evaluare a dezvoltării regionale, fără a detalia conținutul strategiilor regionale de dezvoltare sau modalitatea în care regiunile își vor concepe dezvoltarea.

În baza Strategiei Naționale au fost adoptate Strategiile Regionale de Dezvoltare Nord, Centru și Sud. Iar în urma realizării primului apel național de proiecte regionale a fost aprobat Documentul Unic de Program cu 56 de proiecte regionale prioritare pe țară, Planurile Operaționale Regionale pentru regiunile de dezvoltare Nord, Centru și Sud cu 128 de proiecte regionale la o valoare de circa 2,2 mld. Lei.

Totodată, se atestă că deși ADR au fost create la finele anului 2009, Manualul operațional al ADR a fost aprobat de MDRC în luna august 2011, când de facto, putem spune că a început implementarea proiectelor de dezvoltare regională. Monitorizarea procesului de implementare a politicii de dezvoltare regională se efectuează în baza metodologiei respective, care presupune sistemul de raportare, sistemul de indicatori pe proiecte, instrumente statistice.

Se atestă că deși cadrul legal și instituțional în domeniul dezvoltării regionale a fost constituit încă în anul 2006, odată cu adoptarea Legii nr.438-XVI din 28.12.2006, măsurile de realizare a politicii de dezvoltare regională în vederea obținerii unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova au fost inițiate numai începând cu anul 2009, urmare autorizării MDRC cu

competențe în promovarea politicii de dezvoltare regională. Astfel, au fost depuse eforturi și întreprinse o serie de măsuri, care au contribuit la crearea mecanismului complex de realizare a politicii de dezvoltare regională – au fost elaborate: Strategia națională în domeniu; proceduri specifice de implementare și monitorizare a politicilor; operate restructurări esențiale în structura MDRC; create Agențiile de dezvoltare regională și un cadru regulator aferent activității acestora.

## 2. Obiectivele strategice de dezvoltare – cat de mult s-a progresat?

*Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru perioada 2013-2015* (aprobată de CNCDR) este documentul care trasează viziunea pentru politica de dezvoltare regională pe termen scurt. Totodată, Strategia pentru perioada 2013-2015 reprezintă o continuitate logică a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr.158 din 04.03.2010, care a fost realizată în perioada 2010-2012.<sup>4</sup>

Strategia trasează obiectivul general strategic al SNDR: **Dezvoltarea echilibrată și durabilă în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova** și obiectivele specifice pe termen scurt și mediu:

1. *Perfecționarea cadrului legal și normativ în domeniul dezvoltării regionale;*
2. *Susținerea dezvoltării durabile a regiunilor și asigurarea unui sistem urban policentric;*
3. *Consolidarea capacităților instituțiilor de dezvoltare regională în regiunile țării;*
4. *Diminuarea disparităților locale, inter - și intra – regionale;*
5. *Stabilirea coeziunii teritoriale și de prevenire a proceselor de marginalizare a zonelor defavorizate;*
6. *Elaborarea și promovarea planificării integrate și participatorii în procesul de dezvoltare regională.*

Totodată, Strategia prevede clar mecanismele de realizare a acestor obiective implementarea cărora se reflectă și este prezentă în următoarele documente: Planul de acțiuni privind realizarea SNDR, Documentul Unic de Program, Planurile Operaționale Regionale.

---

<sup>4</sup> Strategia Națională de Dezvoltare Regională [http://mdrc.gov.md/public/files/Proiect\\_SNDR\\_.pdf](http://mdrc.gov.md/public/files/Proiect_SNDR_.pdf)

După cum o recunosc și reprezentanții MDRC, pînă în prezent nu a fost realizată o analiză detaliată cu privire la nivelul de realizarea a prevederilor SNDR 2013-2015. Însă semestrial sunt elaborate rapoarte cu privire la implementarea acestora și care sunt prezentate atât Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale cît și Guvernului Republicii Moldova. Totuși, ne putem forma o imagine mai amplă asupra gradului de implementare a strategiei se poate forma analizînd Raportul privind implementarea strategiei naționale de dezvoltare regională pentru 2013<sup>5</sup> și Planul de Acțiuni privind implementarea SNDR 2013-2015<sup>6</sup>.

Astfel, dacă e să analizăm primul obiectiv a SNDR - *Perfecționarea cadrului legal și normativ în domeniul dezvoltării regionale* – putem constata că majoritatea acțiunilor planificate pentru anii 2013-2014 au fost realizate. Cu toate acestea există restanțe mari la capitolul elaborarea cadrului conceptual de realizare a politicii de dezvoltare regională în Regiunile de Dezvoltare Chișinău, UTA Găgăuzia, Transnistria. În textul SNDR se prevede expres extinderea, în etapa următoare, a realizării politicii de dezvoltare regională în aceste trei regiuni. Cu toate acestea, progresul realizat în această direcție este greu de estimat, deoarece SNDR nu prevede în ce măsură va fi realizat această extindere și nu este clar formulat scopul final în acest sens.

În anul 2012-2013 au fost întreprinse un șir de acțiuni pentru a elabora cadrul instituțional pentru implementarea politicii de dezvoltare regională în celelalte trei Regiuni de Dezvoltare. În acest sens putem afirma ca s-a progresat (foarte relativ) doar în privința Regiunii de Dezvoltare UTA Găgăuzia, unde au fost făcute un șir de consultări și ședințe comune a comisiei interministeriale și a reprezentanților Adunării Populare și Comitetului Executiv al Găgăuziei. A fost constituit un grup tehnic de lucru care ar conveni asupra aspectelor ce țin de cadrul legislativ, cadrul instituțional, procesul de selectare a proiectelor și modul de finanțare al proiectelor și al agențiilor. Procesul pare a fi unul destul de anevoios, deoarece conform Raportului privind implementarea strategiei naționale de dezvoltare regională pentru 2013, unele ședințe au fost parțial ignorate de reprezentanții UTA Găgăuzia iar procesul a căpătat formatul unor negocieri de lungă durată unde se înaintează propuneri, atât de

---

<sup>5</sup> <http://mdrc.gov.md/libview.php?l=ro&idc=19&id=2760&t=Minister/Activitatea-ministerului/Rapoarte-de-activitate/R-A-P-O-R-T-PRIVIND-IMPLEMENTAREA-STRATEGIEI-NAIONALE-DE-DEZVOLTARE-REGIONALA-PENTRU-ANUL-2013>

<sup>6</sup> Plan de Acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2013-2015  
[http://mdrc.gov.md/public/files/Anexa\\_1\\_Plan\\_de\\_Aciuni.pdf](http://mdrc.gov.md/public/files/Anexa_1_Plan_de_Aciuni.pdf)

o parte cît și de alta, iar la aceste propuneri sunt înaintate obiecții și procesul se reia de la capăt. Astfel putem afirma că acest proces va fi unul de lungă durată.

Și mai neclar este procesul de extindere a implementării politicii de dezvoltare regională în cazul Regiunilor de Dezvoltare Chișinău și Transnistria unde dialogul în acest sens încă nici nu a fost început. După părerea unor autori<sup>7</sup>, în cazul Regiunii de Dezvoltare Transnistria Situația politică rămîne a fi principalul impediment în organizarea inițiativelor de dezvoltare regională dintre maluri. Se observă clar că imperativul politic de consolidare a statalității regiunii transnistrene, depășește interesul de a asigura o dezvoltare social-economică și cooperare dintre cele două maluri.

O mare restanță la obiectivul 1 dar atribuit în aceeași măsură și obiectivului 3 - *Consolidarea capacităților instituțiilor de dezvoltare regională în regiunile țării* este optimizarea realizării atribuțiilor Consiliilor Regionale de Dezvoltare. Cu toate că în ultimii ani CRD-le au fost susținute la capitolul dezvoltare de capacități atît din sursele și inițiativele naționale (MDRC, FNDR, ADR) dar și prin sursele proiectelor și organizațiilor internaționale - *Planificare și programare regională* – implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), etc., CDR-le rămîn a fi structuri, din punct de vedere operațional, foarte greoaie, care ocazional pune probleme de adunare a cvorumului (sunt 48 de membri în CRD Nord, 52 în CRD Centru și 32 în CRD Sud). La fel, consideram că CDR-le sînt deconectate de activitățile ADR-urilor. Întrucât CDR-le se adună trimestrial în cadrul reuniunilor ordinare, este limitată posibilitatea membrilor CRD să-și îndeplinească funcțiile lor de monitorizare a activității ADR-urilor, iar unii membri a CRD-lor cu greu conștientizează rolul și atribuțiile lor în cadrul acestor instituții. Este neclar și mecanismul de conlucrare a membrilor ARD în afara formatului de ședințe ordinare sau extraordinare.

Au fost practic inexistente pe parcursul perioadei 2013-2014 acțiuni și activități ce ar aduce la modificarea atribuțiilor de activitate a ADR-lor care ar reprofila activitatea acestora din instituții responsabile pentru implementare proiectelor în instituții responsabile pentru dezvoltarea regională cu rol de facilitatori ai procesului de planificare strategică a regiunilor.

---

<sup>7</sup> Iovu A. IDENTIFICAREA OPORTUNITĂȚILOR DE DEZVOLTARE REGIONALĂ DINTRE CELE DOUĂ MALURI ALE NISTRULUI. BST/APE. 25.10.2013, <http://www.ape.md/doc.php?!=ro&idc=156&id=2060>

După cum recunosc și reprezentanții MDRC, pentru eficientizarea implementării obiectivelor strategice este necesară revizuirea și modificarea atribuțiilor, mărirea autonomiei ADR-ilor și a altor actori implicați în implementarea politicilor de dezvoltare regională. La moment, ADR-le au funcțiile unor instrumente de implementare a politicilor naționale de dezvoltare regională la nivel regional complet subordonate MDRC. Astfel, una din atribuțiile de bază ale Agențiilor, este implementarea proiectelor de dezvoltare regională din sursele FNDR care este format din resurse financiare publice și responsabilitatea pentru buna utilizare ale acestora aparține MDRC. De asemenea, în prezent nu există un mecanism diferit de finanțare și întreținere a agențiilor de dezvoltare regională, deoarece acestea nu au capacitate deplină de autofinanțare și autonomie. În mare măsură, faptul că ADR-le sunt subordonate unei autorități publice centrale (MDRC) are propriile sa le avantaje, mai ales la primele etape de existență a acestor instituții, cum ar fi o finanțare stabilă și interese regionale reprezentate iar faptul că autoritățile centrale sunt de obicei axate pe realizarea rezultatelor și proiectelor pe termen scurt, care aduc rezultate vizibile și rapide, decât pe procese durabile face ca aceste instituții să nu fie reformate, iar statutul-quo să fie păstrat.

La fel există păreri că ADR-le ar trebui să aibă un grad mai mare de autonomie și funcțiile de bază ar trebui să fie legate de monitorizarea proiectelor implementate la nivel regional și nu de implementarea lor nemijlocită, funcție ce ar trebui să o dețină APL-le. În susținerea acestei, unii autori consideră că diferitele modele de organizare din Uniunea Europeană demonstrează faptul că eficiența ADR-ilor este dată de gradul mare de autonomie sau chiar de independență de care dispun<sup>8</sup>. La fel, ADR-le ar trebui să atragă resurse adiționale pentru programele și proiectele de dezvoltare regională dar aceasta este imposibil de făcut deoarece regulamentele interne nu le permite să participe cu finanțare proprie în concursuri de proiecte.

La rândul său, poziția MDRC în acest subiect este una clară care susține că la moment implementarea proiectelor de dezvoltare regională reprezintă o atribuție ne-caracteristică pentru agenții, însă, aceste atribuții nu pot fi transferate beneficiarilor (autorităților publice locale) din motivul lipsei de capacități atât instituționale cât și umane cu privire la implementarea proiectelor.

---

<sup>8</sup> Anca Ghinea, REPUBLICA MOLDOVA MAI APROAPE DE UNIUNEA EUROPEANĂ PRIN DEZVOLTARE REGIONALĂ. EXEMPLUL ROMÂNIEI <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=167&id=507>

ADR-urile se află practic între două tendințe contradictorii. Pe de o parte MDRC manifestă tendințe de centralizare și mai mare luînd în considerație faptul că există o responsabilitate dar și interese foarte mari cu referință la utilizarea fondurilor provenite din FNDR. Pe de altă parte ADR-urile depun eforturi pentru a obține autonomie de care au nevoie pentru a gestiona fondurile în mod eficient. Nu există un indiciu referitor la care dintre aceste două tendințe va prevala însă considerăm că modificarea atribuțiilor agențiilor poate avea loc doar cu implementarea altor reforme (reforma administrativ-teritorială, descentralizare) sau în cazul disponibilității resurselor financiare destule pentru a-și putea asigura autofinanțarea și buna organizare și funcționare.

Obiectivul 4 - *Diminuarea disparităților locale, inter - și intra – regionale* – prevede nemijlocit implementarea proiectelor de dezvoltare regională.

În conformitate cu Documentul unic de program pentru anii 2013-2015<sup>9</sup> au fost aprobate 61 de proiecte prioritare de dezvoltare regională pentru finanțare din mijloacele Fondului național pentru dezvoltare regională, dintre care în anul 2013 au fost finanțate 26 de proiecte iar din FNDR au fost alocate 235,89 mil. lei și respectiv în anul 2014 au fost finanțate 34 de proiecte cu 186,88 mil. lei alocați din FNDR.

Putem considera, după cum ne asigură și reprezentanții MDRC, că majoritatea proiectelor realizate în cadrul politicii de dezvoltare regionale și-au atins scopul și respectiv a fost asigurat atingerea impactului prognozat. Totodată, este de menționat că proiectele realizate cu finanțare din FNDR sunt monitorizate și evaluate timp de 5 ani de la finalizarea acestora astfel fiind asigurat controlul efectelor produse de proiect. Proiectele de dezvoltare regională sunt elaborate de către APL și înaintate în cadrul Apelurilor de Propuneri de Proiecte lansate de minister. În cadrul evaluării proiectele respective sunt examinate atât la nivel regional cît la nivel național în baza unor criterii prestabilite, în dependență de care este stabilită relevanța proiectului pentru politica de dezvoltare regională. Mai multe criterii de evaluare se referă la evaluarea impactului și la asigurarea durabilității proiectului, precum și la posibilitatea de multiplicare și replicare pe o arie mai mare a acestora.

Din contul mijloacelor FNDR sunt finanțate proiecte din cadrul a 6 domenii de intervenții: Aprovizionare cu apă și canalizare, infrastructura drumurilor, susținerea

---

<sup>9</sup> <http://lex.justice.md/md/346020/>

dezvoltării sectorului privat, îmbunătățirea factorilor de mediului și a atractivității turistice și eficiență energetică. E de menționat că din totalul proiectelor peste 40% din fondurile alocate sunt pentru prioritatea infrastructura drumurilor.

Majoritatea proiectelor realizate în cadrul politicii de dezvoltare regională au o arie de intervenție intermunicipală. De ex: proiectele din domeniile apă, canalizare și managementul deșeurilor solide se referă în mare parte la extinderea serviciilor respective existente în orașele de reședință ale orașelor către localitățile adiacente. Totodată, proiectele din domeniul drumurilor asigură conexiunea dintre 2 sau mai multe localități, iar proiectele din domeniul turismului vin să faciliteze majorarea numărului turiștilor la obiectivele turistice. Pentru anul 2015 în comun cu partenerii de dezvoltare sunt preconizate un șir de activități cu privire la dezvoltarea capacităților autorităților publice locale beneficiare de proiecte în cooperare intermunicipală.

Totuși dacă e să analizăm SNDR la acest obiectiv, ceea ce o face deosebită de Strategia precedentă este că ea conține prevederi care prevăd că apelurile de propuneri de proiecte să fie desfășurate în conformitate cu analiza necesităților de dezvoltare a regiunii pe domenii de intervenție dar asta presupune în mare parte dezvoltarea statisticii regionale, instituirea unor structuri teritoriale – observatorul teritorial, promovarea parteneriatului public-privat, etc.

Din păcate, trebuie de constatat că pe aceste domenii s-a progresat puțin. Mai multe proiecte de îmbunătățire a statisticii regionale vor fi lansate în 2015 care vor avea și scopul de racorda sistemul statistic al Republicii Moldova la Nomenclatorul Comun al Unităților Teritoriale de Statistică (NUTS). În ce privește instituția observatorului teritorial, menite să colecteze și să analizeze toate datele relevante privind evoluția social-economică a teritoriilor acestea încă nu au fost instituite.

Putem concluziona că proiectele finanțate, în unele cazuri, au mai degrabă caracter de programe de asistență socială mai mult de cât reabilitare economică, astfel nu sînt clar stabiliți criteriile sau indicatorii privind rata de recuperare economică sau determinarea impactului economic al proiectului asupra dezvoltării în regiune.

Totodată, dacă e să analizăm obiectivul 6 - *Elaborarea și promovarea planificării integrate și participatorii în procesul de dezvoltare regională*, acesta presupune o corelare interministerială în elaborarea politicilor și programelor, planificarea regională integrată și evitarea suprapunerii activităților, concentrarea eforturilor

financiare, abordarea univocă a mecanismelor, îmbunătățirea procesului de planificare, etc.

Fără îndoială, politica de dezvoltare regională este una interministerială, din aceste motive, asigurarea unei bune implementări urmează a fi susținută și de alte ministere sectoriale ale căror domenii sunt prioritare pentru politica de dezvoltare regională.

Coordonarea instituțională dar (și interinstituțională) pare să fie veriga cea mai slabă a cadrului instituțional al dezvoltării regionale, după părerea unor autori<sup>10</sup>, și necesită dezvoltarea continuă de capacități. De obicei, dezvoltarea regională nu este văzută ca un sector per se. Spre deosebire de alte domenii ale politicilor economice și sociale, nu există nici-o instituție care este responsabilă în mod exclusiv pentru toate măsurile de dezvoltare regională. Deoarece DR este o politică nouă pentru Moldova și are o relevanță trans-sectorială, formularea politicilor regionale prezintă anumite dificultăți ce țin de coordonarea cu alte politici. Politica de Dezvoltare Regională este interdependentă cu politica economică generală, politici de mediu, industrie, de amenajare teritorial - spațială, cercetare, educație și alte politici.

Așa dar, pînă în prezent Politica de Dezvoltare Regională este percepută ca fiind o politică sectorială separată, din care motiv există multe dificultăți de implementare a politicii. Cu toate acestea, sunt exemple de colaborare interministerială în finanțarea unor proiecte cum Ministerul Mediului prin Fondul Ecologic și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.

Dacă e să vorbim la nivel de corelare între strategii și programe, pe exemplul Programului regional sectorial în Eficiență Energetică și programele Fondului de Eficiență Energetică care s-ar părea că la prima vedere se suprapun și ar trebui să prezinte de fapt aceleași activități și proiecte, putem spune că există o diferență între cele două documente menționate și anume în scopul și statutul acestora. Programele Fondului de Eficiență Energetică sunt elaborate pentru a realiza politicile naționale în domeniul elaborate la nivel național, prin intermediul cărora sunt selectate proiectele de dezvoltare și pentru implementarea acestora sunt alocate resurse financiare din fond (sistemul de finanțare fiind revolving, iar finanțarea este destinată atât pentru APL-uri cât și pentru sectorul privat sau persoanele fizice).

---

<sup>10</sup> Ion Osoian, Evaluarea conformității cadrului instituțional și procedural al dezvoltării regionale din R. Moldova cu cerințele UE din perspectiva negocierii Acordului de Asociere, [http://conventia.md/data/files/45\\_rd\\_paper.pdf](http://conventia.md/data/files/45_rd_paper.pdf)



Programele regionale sectoriale (PRS) au fost elaborate pentru a transpune prevederile politicilor naționale la nivel regional, care ar contribui de asemenea la atingerea țintelor naționale. Astfel, în procesul de elaborare a PRS-urilor au fost examinate toate politicile naționale în domeniul eficienței energetice, iar în grupurile de lucru regionale mereu au participat reprezentanți ai Ministerului Economiei și ai Agenției pentru Eficiență Energetică, pentru a nu permit abaterea de la prevederile și normele legislației și politicilor Republicii Moldova.

## **Concluzii și recomandări**

1. În Moldova există un cadru normativ, instituțional și de politici bine format similar celui existent în țările membre învecinate membre ale UE;
2. Tot odată cadru normativ, instituțional și de politici necesită a fi permanent perfecționat și ajustat necesităților de dezvoltare;
3. Cadrul normativ și instituțional existent este foarte complex dar în totalitatea sa se concentrează, în mare parte, pe reglementarea utilizării FNDR;
4. SNDR este mai mult un document operațional de cât strategic, deși nu putem să observăm schimbări pozitive. Nu ne oferă o viziune clară care este scopul final a implementării acestei strategii;
5. Nu există un mecanism clar de colaborare interministerială în elaborare de politici, este necesar de elaborat un mecanism clar de elaborare de politici și conlucrare intersectorial și interministerial;

6. Este necesar de perfecționat sistemul de statistică și colectare a datelor pentru analiza pre și post implementare a proiectelor de dezvoltare regională;
7. Proiectele finanțate, în unele cazuri, au mai degrabă caracter de programe de asistență mai mult de cît reabilitare economică, astfel nu sînt clar stabiliți criteriile sau indicatorii privind rata de recuperare economică sau determinarea impactului economic al proiectului asupra dezvoltării în regiune;
8. Statutul și regulamentul de funcționare a CRD-lor și ADR-lor necesită a fi perfecționate pentru a optimiza activitatea acestora și ai implica mai mult în procesul de guvernare regională și formulare de politici. Aceasta trebuie de făcut în concordanță cu Reforma Descentralizării Administrative;
9. În perspectivă îndelungată ADR-le trebuie să capete o autonomie mai mare, capabile să atragă fonduri adiționale;
10. FNDR este limitat și nu corespunde cu necesitățile reale de dezvoltare. Se recomandă mărirea FNDR pînă la 3% precum și atragerea altor surse externe.
11. Este necesară o implicare mai mare a societății civile în procesul de implementare a SNDR, ca beneficiari direcți și ca instituții ce ar contribui la mărirea de capacități pentru APL-uri;
12. Sunt necesare campanii de informare și conștientizare pentru a mări gradul de implicare a cetățenilor în procesul de implementare a SNDR.