

Evaluarea implementării Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2010-2012/ 2013-2015

CIOBU Stela
conf. univ., dr.
expert independent

Scopul general al evaluării SNDR

- Evaluarea intermediară, independentă și obiectivă a implementării SNDR 2010-2012/ 2013-2015
- Evaluarea a fost efectuată în baza Ghidului metodologic de evaluare intermediară ex-post și ex-ante

Evaluarea SNDR - obiective specifice

- Evaluarea măsurii în care obiectivele, rezultatele și produsele planificate (în ceea ce privește prioritățile principale) au fost realizate conform indicatorilor stabiliți
- Evaluarea activităților realizate și măsura în care acestea au contribuit la atingerea rezultatelor
- Descrierea bunelor practici de parteneriate, coordonare, dezvoltare a capacităților, proiecte regionale, precum și suport tehnic pentru implementarea SNDR și SDR;
- Evaluarea gradului în care implementarea strategiei a abordat în mod adecvat astfel de principii cum ar fi: transparența, nediscriminarea, egalitatea de gen, colaborare și abordare inter-sectorială a necesităților de dezvoltare regională;
- Identificarea factorilor care au facilitat sau au împiedicat realizarea rezultatelor și identificarea lecțiilor învățate;
- Prezentarea recomandărilor cuprinzătoare pentru următoarele documente strategice privind dezvoltarea regională, atât la nivel național, cât și regional.

Dezvoltarea regională în Republica Moldova

- Dezvoltarea regională în Republica Moldova se articulează în contextul instituționalizării relațiilor cu Uniunea Europeană.
- Cadrul legal al politicii și dezvoltării regionale este asigurat de *Legea nr.438-XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională*.
- Realizarea prevederilor Legii privind dezvoltarea regională a demarat doar odată cu aprobarea și implementarea documentelor de planificare strategică:
 - *SNDR 2010-2012* - a vizat crearea și consolidarea mecanismului instituțional aferent dezvoltării regionale .
 - *SNDR 2013-2015* - definește obiectivul general - dezvoltarea echilibrată și durabilă în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova.

Constatări privind cadrul legal

- Acțiunile din SNDR 2010-2012 au fost implementate practic integral și au pus bazele dezvoltării regionale prin definitivarea cadrului de reglementare și crearea cadrului instituțional.
- Cit privește acțiunile prevăzute în SNDR 2013-2015, acestea sunt realizate doar parțial. MDRC și-a propus în cadrul SNDR 2013-2015 modificarea cadrului legislativ privind dezvoltarea regională. În viziunea MDRC modificarea cadrului legislativ ar fi fost necesar și oportun în cazul reformei administrativ-teritoriale și descentralizării.
- Deși unele priorități din SNDR 2013-2015 au tangență cu cele menționate în alte documente strategice naționale, coordonarea și sinergia cu acestea și alte politici tangențiale nu a fost suficient asigurată.
- Este aprobată legislația secundară în baza Hotărârii nr. 127 din 08.02.2008, inclusiv Regulamentele CNCDR, ADR, CRD, Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor FNDR;
- La nivel regional, au fost aprobate SDR Nord, Centru, Sud, care sunt principalele documentele de planificare a dezvoltării regiunilor, însă acestea nu sunt neapărat corelate cu SNDR și alte documente de politici ale Guvernului.

Constatări privind cadrul instituțional

- CNCDR este conceput ca o instituție de consens decizional, care are drept sarcină consolidarea procesului de coordonare inter-ministerială, pentru identificarea strategică a priorităților sectoriale în contextul asigurării DR, însă rolul său nefiind exercitat eficient.
- MDRC a devenit o instituție importantă în procesul de implementare a politicii regionale și responsabilă pentru coordonarea investițiilor în infrastructură, însă acțiunile tuturor actorilor nu sunt coordonate.
- CRD au fost concepute ca niște structuri participative și abilitate cu drept decizional pentru regiunea respectivă, însă, există mai mulți factori care limitează activitatea acestora: capacități limitate de înțelegere a politicii de DR, participarea pasivă la ședințe, promovarea propriilor interese, lipsa unei viziuni strategice, lipsa unei poziții, coloratura politică foarte diferită, etc.
- ADR au rolul să coordoneze, faciliteze și susțină procesul de identificare, selectare și implementare a proiectelor, însă, în realitate acestea preiau rolul de implementatori ai proiectelor sectoriale în regiune, iar capacitățile ADR nu sunt suficiente pentru executarea tuturor sarcinilor atribuite lor.

Constatări privind planificarea integrată și participatorie

- Au fost create 6 GL pentru fiecare din cele trei Regiuni de Dezvoltare (membri APL I și APL II, reprezentanți ai mediului de afaceri, reprezentanți ONG și experți independenți ne-membri CRD).
- Nu este clară sustenabilitatea GL, implicit rolul acestora la etapele ulterioare de implementare a documentelor sectoriale regionale.
- Potrivit raportului de evaluare a capacității de administrare a APL nu există un sistem de planificare strategică instituționalizat la nivel de țară, un plan comun de activități cu privire la corelarea politicilor sectoriale și naționale.
- Metodologia și instrucțiunea privind planificarea regională integrată nu sunt elaborate și aprobate.
- A fost elaborat Ghidul practic de elaborare a strategiilor raionale de dezvoltare socio-economică. Se constată o capacitate limitată a majorității APL de a realiza autonom această sarcină.
- Au fost elaborate 12 Programe regionale sectoriale pentru 4 sectoare și 3 regiuni (Nord, Centru și Sud).
- MDRC și ADR au stabilit un sistem de monitorizare și evaluarea funcțional la nivel de proiecte

Constatări privind mecanismul de finanțare a dezvoltării regionale

- Mecanismul de finanțare a DR a fost constituit în cadrul implementării SNDR 2010-2012 și se bazează în principal pe un singur instrument - FNDR:
 - *A fost elaborat Manualul Operațional al FNDR;*
 - *Au fost elaborate și aprobate planuri operaționale privind dezvoltarea regională;*
 - *Au fost consolidate capacitățile de finanțare a DR (instruiri);*
 - *S-a obținut finanțare prin suport bugetar pentru FNDR din partea DFID.*
- Mecanismul de finanțare este centrat exclusiv pe FNDR, resursele căruia sunt insuficiente comparativ cu necesitățile de finanțarea DR.
- Necesarul de finanțare al proiectelor incluse în DUP este mult peste posibilitățile FNDR, iar mecanismele de cooptare a finanțării din alte surse – nu sunt elaborate.
- Nu există mecanism de cuantificare a impactului fondurilor publice din RM (FR, FEN, FEE, investițiile în infrastructura educației, sănătății, etc.) asupra DR.
- Nu există un mecanism de implicare a capitalului privat la realizarea obiectivelor SDR, nefiind cuantificat impactul existent de DR al investițiilor în infrastructura de alimentare cu energie electrică și gaze naturale, telecomunicații, etc.

Constataări privind diminuarea disparităților

- În perioada 2013-2015 au fost finalizate 21 proiecte, inclusiv 6 din proiectele incluse în primul DUP.
- Au fost create 6 servicii de utilitate publică.
- Acțiunile planificate au fost relevante pentru realizarea Obiectivului și s-au încadrat într-un cadru logic,
- Nu s-au realizat 2 acțiuni fundamentale pentru atingerea obiectivului:
 - Nu s-a efectuat un studiu de tip baseline privind nivelul și cauzele disparităților; și
 - Nu s-au evaluat necesităților de dezvoltare ale regiunilor.
- În lipsa analizelor sus-menționate, proiectele propuse în cadrul DUP nu puteau fi evaluate prin prisma contribuției la realizarea obiectivului specific privind diminuarea disparităților.

Constatări privind dezvoltarea durabilă a regiunilor

- Obiectivul specific nu a fost realizat, în consecință nu a fost clară paradigma SNDR 2013-2015 și dificil de cuantificat investițiile în creșterea economică teritorializată.
- Politicile de dezvoltare regională și investițiile financiare aferente au revendicat realizarea obiectivului general, mai greu de cuantificat, de dezvoltare echilibrată și durabilă în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova.
- Nu este clar dacă prin această politică se dorește asigurarea unui sistem urban policentric (conform obiectivului 2 și opțiunii 1 de politici recomandate de către proiectul de politici "Dezvoltarea urbană echilibrată în Republica Moldova") sau dezvoltarea urbană echilibrată (conform acțiunii 2.1 și obiectivului general al documentului elaborat).

Constatări privind mecanismul de monitorizare și evaluare

- MDRC a stabilit un sistem de M&E funcțional care oferă informații oportune și importante cu privire la finanțarea proiectelor regionale, progresul înregistrat în procesul de implementare a acestora și statutul indicatorilor stabiliți.
- Cu toate acestea, nu există un sistem de M&E a impactului SNDR și SDR, precum și o legătura dintre sistemul de M&E la nivel de proiecte regionale cu un sistem de M&E a implementării SNDR și SDR.
- Sistemului informațional privind datele cu profil regional nu este elaborat.

Concluzii generale (1)

- Dezvoltarea regională în RM se articulează în contextul instituționalizării relațiilor cu UE.
- Politica de dezvoltare regională în RM conține obiective aliniate la politica de coeziune a UE, de a asigura echitatea și eficiența "teritorializate".
- Realizarea prevederilor Legii privind dezvoltarea regională a demarat odată cu aprobarea și implementarea SNDR și SRD.
- Evaluarea obiectivă a impactului SNDR este deocamdată dificil de realizat deoarece: nu există un cadru logic de politici bine definit și nu există suficiente date statistice regionale.
- Pe parcursul perioadei evaluate s-au depus eforturi semnificative la nivelul APL I și APL II în vederea creării și dezvoltării cadrului legal, arhitecturii instituționale și a mecanismelor de implementare și promovare a politicii de dezvoltare regională, însă guvernanta dezvoltării regionale nu este suficient consolidată.
- Dezvoltarea regională nu a reușit să devină o politică multisectorială coerentă și este insuficient realizată sinergia dintre SNDR și Strategia "Moldova 2020" sau alte documente strategice naționale relevante.

Concluzii generale (2)

- SNDR nu definesc exact echilibrul dintre convergență și competitivitate, ca obiective de paradigmă. Nu există un model de dezvoltare economică acceptat la nivel național și nu există o corelare cu dezvoltarea "teritorializată" specifică politicii de dezvoltare regională.
- MDCR nu a reușit deocamdată să promoveze toate reformele necesare dezvoltării regionale la nivelul CIPS, există insuficiență sinergie în activitățile ministerelor membre CNDR și ne-corelare de fonduri.
- Nerealizarea reformei teritorial-administrative și tergiversarea descentralizării financiare sunt obstacole de context care obstrucționează suplimentar guvernarea dezvoltării regionale în Republica Moldova.
- FNDR este unul dintre cele mai eficiente și participative mecanisme de finanțare publică în RM (implementate 61 proiecte), care au inițiat politica de dezvoltare "teritorializată".
- FNDR este un "instrument financiar derivat" procentual și nu poate planifica investiții în valori absolute pentru realizarea SNDR (1% din veniturile aprobate ale bugetului de stat).

Recomandări generale (1)

- Continuarea implementării politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova și definirea clară a echității/convergenței și eficienței/creșterii economice "teritorializate" ca obiective de paradigmă, separate dar complementare, care să conducă și la creșterea economică sustenabilă în toate regiunile de dezvoltare.
- SNDR trebuie să devină un document complex de politici de dezvoltare intersectorială pe termen mediu, care să conțină realizarea angajamentelor prevăzute în Acordul de Asociere UE-RM.
- Asigurarea sinergiei dintre politica de dezvoltare regională și alte politici publice sectoriale, la nivel de planificare strategică și de implementare.
- Concentrarea obiectivelor relevante (perfectarea cadrului legal, consolidarea capacităților instituționale, planificarea integrată și participatorie, crearea parteneriatelor regionale) ca măsuri ale unui singur Obiectiv specific de îmbunătățire a guvernanței în domeniul dezvoltării regionale.

Recomandări generale (2)

- Asigurarea sinergiei la nivel național, regional și local, a tuturor strategiilor, planurilor, programelor de dezvoltare regională, deoarece la acest moment fiecare dintre actorii implicați consideră doar acele acțiuni pe care le dorește, nu există o prioritizare, nu există obligații și responsabilități certe.
- Asigurarea corelării dintre FNDR, alte Fonduri publice, AOD și investiții private, în care FNDR să reprezinte "ghidul investițional" central pentru un model de dezvoltare "teritorializat", conceput și implementat printr-un sistem de guvernare pe mai multe niveluri.
- CNCDR trebuie să se implice activ și în procesul de corelare a resurselor financiare din diverse fonduri naționale în vederea eficientizării utilizării acestora și direcționării pentru maximizarea rezultatelor scontate.
- CNCDR trebuie să se implice în procesul de atragere a finanțării suplimentare pentru implementarea politicii de dezvoltare regională, prin coordonarea asistenței financiare direcționate de către donatori în sector.

MULȚUMESC PENTRU ATENȚIE!!!