

## CADRUL PROCEDURAL ȘI INSTITUȚIONAL AL DEZVOLTĂRII REGIONALE ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII PLANULUI DE ACȚIUNI UE-MOLDOVA

*Ion Osoian*

### 1. Introducere

Politica regională constituie unul dintre capitolele de negociere a aderării statelor candidate la UE, iar concluderea cu succes a negocierilor în acest domeniu rezultă în accesul la fonduri structurale impunătoare. Având în vedere că instrumentele Politicii Europene de Vecinătate sunt modelate după cele caracteristice procesului de extindere al UE[1], necesitatea de a crea un cadru teritorial armonizat cu cel al statelor membre ale UE a determinat includerea compartimentului “Dezvoltare rurală și regională” în Planul de Acțiuni UE – Moldova (PAUEM). Însă, progresele obținute în acest domeniu sunt într-o măsură mai mică reflectate în rapoartele oficiale și cele ale societății civile privind implementarea PAUEM.

Politica de dezvoltare regională a Republicii Moldova a constituit preponderent preocuparea comunității donatoare și a cercetătorilor, și mai puțin a guvernelor care s-au perindat de la obținerea independenței. Interesul UE față de nivelul regional de planificare a dezvoltării în Republica Moldova a fost constant, prin realizarea consecutivă a trei proiecte TACIS care au contribuit la elaborarea conceptului, legii și strategiei dezvoltării regionale.

Tradițional, planificarea dezvoltării la nivel subnațional era suprapusă organizării administrativ-teritoriale, schimbându-se cu ocazia trecerii de la raioane la județe și viceversa, și era înțeleasă ca măsuri sporadice de urbanism și amenajare a teritoriului. Seriozitatea intențiilor a fost confirmată abia către finele anului 2006, odată cu adoptarea Legii privind dezvoltarea regională[2] și alocarea unor fonduri bugetare pentru dezvoltarea regională pentru anul 2008.

Scopul acestui articol este de a radiografia cadrul procedural și instituțional în formarea al dezvoltării regionale pentru anticiparea timpurie a deficiențelor care pot compromite procesul de dezvoltare regională.

### 2. Cadrul procedural

Domeniul dezvoltării regionale este caracterizat printr-o reglementare excesivă. Legea privind dezvoltarea regională abundă în documente cu acțiune națională sau regională, unele deja în vigoare, altele urmînd a fi aprobate: Strategia națională de dezvoltare regională; Documentul unic de program; planurile operaționale; planul anual de implementare; manualele operaționale; strategiile de dezvoltare regională pentru fiecare din regiuni; planuri operaționale regionale; regulamentele Consiliului național de coordonare a dezvoltării regionale, consiliilor regionale pentru dezvoltare, agențiilor de dezvoltare regională, Fondului național pen-

tru dezvoltarea regională ș.a. Supra-reglementarea unui domeniu nou va contribui la lentoarea procesului de dezvoltare regională și amplificarea birocrăției. Beneficiarii fondurilor vor trebui să consulte un număr impunător de documente, fapt care consumă timp. În plus, simplitatea procedurilor administrative, pe lângă reducerea practicilor birocratice, determină creșterea ritmurilor dezvoltării.

Modelul de dezvoltare regională instituționalizat prin legea sus-menționată prezintă câteva curențe, cea mai importantă vizînd delimitarea regiunilor. Din cele șase regiuni doar două au potențialul unor regiuni de dezvoltare veritabile: Centru, cu orașele Hîncești și Orhei ca centre posibile ale regiunii și Nord, unde lider incontestabil este municipiul Bălți. Eforturile de dezvoltare ale regiunii Sud, cu centrul potențial în orașul Cahul ar putea atinge turații maxime doar în urma includerii UTA Găgăuzia în componența regiunii. În caz contrar, ultima, cu siguranță, nu-și va putea valorifica potențialul de dezvoltare, avînd în vedere discontinuitatea teritoriului, fragmentat în câteva arii separate, căile de acces dintre acestea trecînd prin alte unități administrativ-teritoriale. Separarea Sudului în două regiuni mici diminuează calitatea planificării strategice. Spre exemplu, un proiect amplu de modernizare a infrastructurii Sudului va necesita o coordonare între două regiuni, fapt ce poate încetini realizarea proiectului, ținînd seama și de animozitățile politice din regiune.

Și constituirea regiunii de dezvoltare Transnistria, în perimetrul localităților din stînga Nistrului necontrolate de autoritățile de la Chișinău, este evident marcată de rațiuni de ordin politic. Acesta este cazul cînd frontierele regiunii politice nu coincid cu cele ale regiunii economice. Partea de nord a regiunii respective se integrează firesc în regiunea de dezvoltare Nord, iar partea centrală și sudică în regiunea de dezvoltare Centru și parțial Sud. O astfel de amplasare teritorială ar spori credibilitatea procesului de dezvoltare regională. În primul rînd, aceasta ar consolida un model cu trei regiuni: Centru, Nord și Sud, plus Chișinăul, care ar fi apropiat clasificării teritoriale statistice a UE. În condițiile cînd în UE există regiuni de dezvoltare de tipul NUTS II[3] mai mari decît toată Republica Moldova, divizarea Moldovei în șase regiuni de dezvoltare este un lux nepermis. În al doilea rînd, integrarea spațiului transnistrean în cadrul regiunilor existente se înscrie în contextul inițiativelor recente de modernizare și reintegrare a infrastructurii de pe ambele maluri ale Nistrului. Faptul că, pentru un timp nedefinit în localitățile din stînga Nistrului nu se vor putea implementa proiecte de dezvoltare regională poate determina categorisirea lor ca zone depresive în cadrul regiunii, în care activitățile de dezvoltare pot fi implementate pe măsura detensionării situației.

Modelul cu trei regiuni este agreat indirect și de către Guvernul central. Această aprobare tacită reiese din textul celui mai important document de planificare strategică a țării: Strategia Națională de Dezvoltare (SND)[4], care deși proclamă dezvoltarea regională drept una din cele cinci priorități, optează pentru o diferențiere temporală a măsurilor de dezvoltare regională. Într-o primă etapă (2007-2010) eforturile Guvernului urmează a fi îndreptate spre consolidarea capacităților și condițiilor de dezvoltare în regiunile Nord, Centru și Sud, pe cînd în perioada 2011-2018 doar se „mizează pe existența condițiilor favorabile pentru demararea acțiunilor de dezvoltare” în UTA Găgăuzia și Transnistria. Strategia Națională de Dezvoltare este conformă PAUEM, care în compartimentul “Dezvoltare rurală și regională” trasează ca obiective promovarea dezvoltării regionale echilibrate și reducerea diferențelor economice și sociale între diferite regiuni ale țării. Un alt aspect pozitiv este că SND se axează pe dimensiunea socio-economică a dezvoltării regionale, pe cînd mecanismul de consolidare a capacității instituționale pentru dezvoltarea regională este prevăzut în proiectul Strategiei naționale de dezvoltare regională.

### 3. Cadrul instituțional

Instituțiile dezvoltării regionale își pot începe deja activitatea ca urmare a adoptării hotărîrii de guvern cu privire la măsurile de realizare a Legii privind dezvoltarea regională.[5] Însă, aprobarea reglementărilor încă nu înseamnă că acestea sunt operaționale. În fond, este vorba de patru instituții aflate într-o măsură mai mare sau mică sub auspiciile Ministerului Administrației Publice Locale:

*Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR)* este creat în scopul aprobării, promovării și coordonării la nivel național a obiectivelor politicii de dezvoltare regională. CNCDR întrunește miniștri (ai administrației publice locale, economiei și comerțului, finanțelor ș.a.), președinții consiliilor regionale pentru dezvoltare și câte un reprezentant al sectorului privat, desemnat de fiecare regiune de dezvoltare. Una dintre cele mai importante competențe ale CNCDR este aprobarea finală a finanțării proiectelor de dezvoltare regională.

*Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR)*. Pentru prima dată Guvernul a definit scopul și obiectivele strategice ale politicii de dezvoltare regională, precum și măsurile necesare realizării acestei politici la finele anului 2001, în Strategia de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova pe termen mediu (pînă în anul 2005)[6]. Deși strategia prevedea examinarea oportunității de instituire a unui fond de dezvoltare regională, din contul căruia ar putea fi finanțate diverse proiecte investiționale de dezvoltare a infrastructurii, și crearea condițiilor pentru atragerea investițiilor nebugetare în regiunile defavorizate, reglementările bugetare adoptate pînă în 2007 nu prevăd crearea acestuia. Se știe însă că, seriozitatea intențiilor poate fi confirmată cel mai bine prin acoperire financiară. În Legea bugetului de stat pentru anul 2008 au fost alocați 130 mln lei (circa 10 mln USD la momentul votării Legii bugetului, la moment echivalentul a circa 13 mln USD). Potrivit legislației, în fiecare an bugetar, în FNDR se vor aloca cel puțin 1% din veniturile bugetului de stat, care poate fi suplimentat prin contribuția donatorilor și a sectorului privat. În lipsa cadrului instituțional, deși sunt alocate, fondurile nu pot fi și accesate. Deocamdată, nici un proiect nu a fost finanțat din acest fond.

*Consiliul Regional pentru Dezvoltare (CRD)* este structura regională deliberativă, fără personalitate juridică, constituită în vederea elaborării, coordonării și monitorizării politicii de dezvoltare regională la nivelul regiunilor de dezvoltare. Fiecare raion (și municipiul Bălți în cazul regiunii de dezvoltare Nord) va fi reprezentat în CRD de patru persoane: președintele raionului (primarul municipiului Bălți), un primar și câte un reprezentant al societății civile și a sectorului privat. Deși este constituit pe principiul parității dintre reprezentanții administrației publice locale, pe de o parte, și cei ai societății civile și ai sectorului privat, pe de altă parte, opțiunea exprimată de președintele CRD (în mod obligatoriu, reprezentant al administrației publice locale) este decisivă în cazul parității de voturi. La momentul de față, toți membrii CRD Centru, Nord și Sud au fost selectați, urmînd ca în scurt timp să fie convocate ședințele constitutive.

*Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR)* se constituie în fiecare regiune de dezvoltare, avînd rolul de executiv al regiunii. Acestea vor fi amplasate în centrele regiunilor de dezvoltare. Este salutară descentralizarea către agenție a atribuțiilor privind desfășurarea tenderelor de achiziții publice din contul FNDR. În același timp, rămîne nesoluționată problema finanțării adecvate a sarcinilor care se incumbă ADR. Responsabilitatea pentru finanțarea ADR a fost pusă, în mare parte, pe autoritățile publice locale. Pe lîngă asigurarea cu sediu, acestea vor contribui anual la finanțarea ADR cu 0,15% din veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Cu toate acestea, resursele ce urmează a fi alocate de administrațiile locale sunt insuficiente, mai ales pentru ADR Sud. Cu regret, resursele FNDR nu pot fi utilizate pentru finanțarea ADR. Cu timpul, ADR ar putea trece la autofinanțare, dar nu și la etapa curentă de consolidare instituțională.

#### **4. Concluzii**

Elaborarea și aprobarea cadrului legal în domeniul dezvoltării regionale este un fapt pozitiv, dar nu și suficient. Reglementarea nu este egală cu implementarea, iar remediarea deficiențelor anticipate mai sus este cu atît mai dificilă, cu cît aplicabilitatea actelor normative în vigoare încă nu a fost testată în practică. Nu este judicios să modifichi un act normativ pînă cînd practica încă nu a scos la iveală inconvenientele acestuia. Totuși, anumite neajunsuri sunt evidente: delimitarea regiunilor de dezvoltare (în special în Sud), abundența de acte regulatorii în domeniu, absența societății civile în CNCDR, lipsa clarității privind finanțarea

ADR sau selectarea membrilor CRD ș.a. Unele dintre acestea pot fi corectate și prin proceduri administrative interne, pe când altele urmează să aștepte pînă procesul de implementare va scoate la iveală noi soluții.

Note:

[1] Kelley, Judith, (2006) 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy', *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 1, pp. 29-55.

[2] Lege Nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, publicată la 16.02.2007 în Monitorul Oficial Nr. 021.

[3] Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice (NUTS) ale EUROSTAT.

[4] Lege Nr. 295 din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, publicată la 29.01.2008 în Monitorul Oficial Nr. 18-20.

[5] Hotărîrea Guvernului 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, publicată la 19.02.2008 în Monitorul Oficial Nr. 34-36.

[6] Nr. 1415 din 19.12.2001, publicată la 10.01.2002 în Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 5-8.

## Policy Brief №2, 29 mai 2008

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT

Adresa: str. V. Alecsandri nr. 97,  
Chișinău, MD-2012,  
Republica Moldova

Tel.: (+373 22) 21 29 92

Fax: (+373 22) 21 34 94

E-mail: [adept@e-democracy.md](mailto:adept@e-democracy.md)

Web: [www.e-democracy.md](http://www.e-democracy.md)



Responsabilitatea pentru cele afirmate în acest articol aparține doar autorului. Opiniile exprimate nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al ADEPT sau FSM.

© Asociația ADEPT, 2008.

Toate drepturile rezervate.

Acest *Policy Brief* a apărut în cadrul proiectului "Relațiile Moldova-UE – Îmbunătățirea Informării și Dezbaterii Publice asupra Principalelor Evoluții", realizat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, cu sprijinul Fundației Soros-Moldova.

ADEPT este un centru independent de analiză și consultanță privind procesul decizional, politic, electoral și social-economic din Republica Moldova și din regiune.

Misiunea ADEPT constă în promovarea valorilor democratice și sprijinirea participării active a cetățenilor la viața publică.

Obiective strategice:

- contribuirea la realizarea eficientă a strategiilor guvernamentale orientate spre dezvoltarea social-economică și democratizarea Republicii Moldova;
- promovarea și consolidarea instituțiilor și procedurilor democratice;
- încurajarea și facilitarea participării cetățenilor la procesul decizional.