

1. IMPACTUL CADRULUI LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL ASUPRA PROCESULUI DE DEZVOLTARE REGIONALĂ DIN ROMÂNIA

Introducere

În acest capitol s-a realizat o privire de ansamblu asupra cadrului legislativ și instituțional referitor la procesul de dezvoltare regională în România. Capitolul răspunde astfel la Întrebarea 1 a evaluării: *Care este impactul cadrului legislativ și instituțional asupra procesului de dezvoltare regională din România ?*

Capitolul este structurat în așa fel încât să atingă în mod satisfăcător cerințele formulate în Caietul de Sarcini privind Întrebarea 1, însă nu se rezumă eminent la aspectele minime solicitate. Analiza cadrului legislativ cuprinde aspecte relevante surprinse prin cercetarea de teren în faza calitativă, ceea ce întregeste imaginea de ansamblu asupra modului de organizare și funcționare a procesului de dezvoltare regională din perspectivă legală și instituțională.

Astfel, pentru a răspunde la Întrebarea 1 a evaluării studiul de evaluare a presupus investigație din perspectiva a trei dimensiuni, care converg sinergic, compunerea cadrului dezvoltării regionale în România:

- dimensiunea reglementativă sau legislativă, ceea ce înseamnă descrierea și creionarea potențialului și a limitelor specifice actualului cadru legislativ de reglementare a dezvoltării regionale. Această dimensiune are ca indicator impactul evoluției cadrului legal;
- dimensiunea funcțională sau organizațională, care presupune descrierea actualului cadru instituțional și analiza proceselor funcționale. Aceasta dimensiune are ca indicatori: (2). asumarea responsabilităților asupra politicilor de dezvoltare regională; (3). impactul procesului de descentralizare; (4) impactul factorilor interni și externi cadrului de dezvoltare regională asupra politicilor de dezvoltare regională și (5). impactul cadrului legal și instituțional asupra implementării POR **2007-2013**;
- dimensiunea contextuală strategică, care a însemnat descrierea și analiza gradului în care obiectivele dezvoltării regionale în România se corelează cu instrumente naționale de finanțare ale dezvoltării economice, sociale și teritoriale. Principalul indicator al acestei dimensiuni este dat de (6). gradul de corelare între strategiile regionale și instrumentele de finanțare naționale.

Prin urmare, informațiile colectate prin cele trei metode utilizate în studiu (cercetarea de birou, cercetarea de teren – faza calitativă și cercetarea de teren – faza cantitativă) și analiza acestora este organizată în următoarele sub capitole: Evoluția cadrului legislativ în domeniul dezvoltării regionale (în perioada pre și post aderare); Cadrul funcțional al dezvoltării regionale; Contextul strategic al dezvoltării regionale; Impactul cadrului legal și instituțional asupra dezvoltării regionale în viziunea reprezentanților administrației publice.

1.1 Cadrul legislativ în domeniul dezvoltării regionale (pre și post aderare)

După 1990 necesitatea adoptării unei politici de dezvoltare regională în România a apărut în contextul condițiilor de aderare la Uniunea Europeană. Politica de dezvoltare regională reprezintă o parte însemnată a politicii de coeziune socială, economică și teritorială a Uniunii Europene, regiunea fiind cadrul teritorial de concepere, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională. Aceasta are la bază trei principii fundamentale: subsidiaritate, descentralizare și parteneriat.

În 1995, cu ocazia elaborării strategiei de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană⁷, a trebuit să se admită că luarea în considerare în mod explicit a problemelor regiunilor, a problemelor colectivităților locale reprezintă un element cheie pentru realismul și coerența acestei strategii. În mod concret, în contextul tranziției după 1990, politica de dezvoltare regională a început să fie fundamentată în perioada 1996 – 1998, când a avut loc derularea unui program pentru politica de dezvoltare regională inițiat de Uniunea Europeană și Guvernul României în cadrul programului Phare. Implementarea programului a fost realizată prin Departamentul de Administrație Publică Locală al Guvernului României, cu asistență din partea unei echipe de experți locali și străini. Întreaga activitate a fost coordonată de un grup de lucru interministerial, compus din reprezentanți ai ministerelor cheie și ai autorităților regionale, precum și ai unor organizații nonguvernamentale. Unul din

⁷ Aceasta a însoțit cererea oficială a României de aderare la Uniunea Europeană, depusă în iunie 1995, după semnarea prealabilă, la 1 februarie 1993 la Bruxelles, a Acordului European de asociere, în virtutea căruia România a intrat în etapa de pregătire a procesului de aderare la structurile comunitare. Acordul european de asociere a intrat în vigoare în februarie 1995.

scopurile esențiale ale acestui program a fost pregătirea unui set de principii fundamentale pentru elaborarea politicii regionale în România, prezentat în documentul *“Carta Verde. Politica de dezvoltare regională în România”* în anul 1997. Obiectivele propuse aveau în vedere:

1. Pregătirea României pentru integrarea în UE și pentru a deveni eligibilă în vederea acordării unor ajutoare din fondurile structurale ale acesteia;
2. Reducerea disparităților între diferitele regiuni ale României;
3. Integrarea activităților din sectorul public, pentru a realiza un nivel superior de dezvoltare a regiunilor” (Carta Verde, 1997).

Adoptarea principiilor politicilor de dezvoltare regională ale Uniunii Europene și corelarea acestora cu cadrul legal specific al României, după cele trei principii menționate, a presupus hotărârea la nivel național a unor reglementări care să fie în concordantă cu Constituția României, precum și cu principalele legi care reglementează administrația publică. Acesta este un prim impact al cadrului legal asupra dezvoltării regionale în România care a condus la crearea unor regiuni de dezvoltare.

Astfel, art. 3 din Constituție specifică în mod clar că teritoriul României este organizat din punct de vedere administrativ în: comune, orașe și județe. România este divizată în 41 de județe, plus Municipiul București – Capitala țării. Organizarea administrativă astfel constituită reprezintă perimetre teritoriale relativ mici pentru o politică de dezvoltare regională, județele fiind unități teritoriale prea mici. Cu toate că nu au existat și nu există reglementări ale UE privind o eventuală obligație a statului membru de a organiza regiuni administrative, totuși, nivelul optim al perimetrelor teritoriale, este considerat a fi acela corespunzător nivelului NUTS II conform Nomenclatorului Unităților Statistice Teritoriale (NUTS) ale EUROSTAT⁸. Acest nivel teritorial NUTS II este cadrul de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările EUROSTAT și prin aceasta, cadrul de concepere, implementare și evaluare a politicii de dezvoltare regională și a programelor de coeziune economică și socială.

Plecând de la acest context legislativ specific României, în baza studiului prezentat în Carta Verde a fost elaborată și aprobată prima lege a dezvoltării regionale, Legea 151/1998 privind dezvoltarea regională în România, lege care a reglementat formarea unor regiuni de dezvoltare, fără relevanță la nivel administrativ. Potrivit Normelor metodologice de aplicare a Legii 151/1998, *dezvoltarea regională* este definită ca *ansamblul politicilor autorităților administrației publice centrale și locale, elaborate în scopul îmbunătățirii performanțelor economice ale unor arii geografice constituite în ‘regiuni de dezvoltare’ și care beneficiază de sprijinul Guvernului, al Uniunii Europene și al altor instituții și autorități naționale și internaționale interesate (Norme metodologice [HG 634/1998], Legea 151/1998).*

Legea a stabilit cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România. Tot prin lege s-au stabilit obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională, respectiv:

- *diminuarea dezechilibrelor regionale existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;*
- *pregătirea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la fondurile structurale și la Fondul de coeziune ale Uniunii Europene;*
- *corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;*
- *stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euro regiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.*

Pentru îndeplinirea acestor obiective legea a reglementat (Art. 4) că *regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrative teritoriale și nu au personalitate juridică (art. 4, alin 2)*, iar pentru constituirea regiunilor, *consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București pot hotărî, cu acordul consiliilor locale interesate, ca zona*

⁸ Structura teritorială a României asimilabilă NUTS: Nivel NUTS I 4 macro regiuni de dezvoltare; Nivel NUTS II 8 regiuni de dezvoltare, cu o populație medie de 2,8 milioane locuitori; Nivel NUTS III 42 județe, care reflectă organizarea administrativ teritorială a României.

care cuprinde teritoriile județelor în cauză, respectiv al municipiului București, să constituie regiune de dezvoltare (Art. 4, alin1).

Prin lege s-au constituit cele 8 regiuni de dezvoltare, în cadrul geografic rămas neschimbat până astăzi, în baza unor convenții semnate între consiliile județene, iar cu avizul Guvernului, cele 8 regiuni de dezvoltare au devenit *cadrul de implementare și de evaluare a politicii de dezvoltare regională (Art. 5, alin 2)*. De asemenea, prin această lege s-a stabilit cadrul instituțional necesar dezvoltării regionale, aspect care va fi prezentat în subcapitolul 1.2.2.

Prima lege a dezvoltării regionale, având norme de aplicare aprobate prin H.G. nr. 634/1998, a fost îmbunătățită printr-o serie de acte normative care au urmărit la momentele adoptării clarificarea sau întărirea cadrului instituțional regional, precum și corelarea reglementărilor privind cadrul de dezvoltare regională la cerințele specifice procesului de aderare a României la Uniunea Europeană.⁹ Spre exemplu, prin Ordonanța de Urgență 268/2000 și Legea 226/2001 care aprobă această OUG, se modifică unele prevederi în ceea ce privește atribuțiile unor organisme sau modalitățile de finanțare, însă modificările vizează doar aspecte procedurale care nu au fost suficient de clar exprimate în textul inițial al legii: la art. 11 care reglementează rolul Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională se adaugă, la atribuția care stipulează că acest organism *aprobă fondurile structurale și de tip structural acordate României de Comisia Europeană*, și faptul că această aprobare se face *în conformitate cu actele normative emise în acest sens de guvern*. La art. 15, care reglementează modalitatea de finanțare a programelor de dezvoltare regională, așa cum se preciza în textul inițial, se modifică pe de o parte termenul de programe de dezvoltare regională prin termenul de activități de dezvoltare regională, pe de altă parte, se introduce încă un aliniat care are ca obiect specificarea faptului că *pentru cheltuielile de asistentă tehnică necesare selecției și monitorizării programelor și proiectelor de dezvoltare regională se poate aloca un anumit procent din bugetul programelor și proiectelor respective*.

De asemenea, în 2003, prin OG nr. 27/2003 și Legea nr. 256/2003 s-a schimbat pentru moment cadrul de funcționare al Agențiilor pentru Dezvoltare Regională (ADR) care, dacă inițial funcționau în baza statutului de organizare și funcționare aprobat de către Consiliul pentru dezvoltare regională, prin OG 27/2003 statutul ADR este aprobat direct de către *Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională, cu avizul consultativ al Ministerului Dezvoltării și Prognozei*, ceea ce indică ideea că la acel moment s-a simțit nevoia unei centralizări trecându-se peste atribuțiile stabilite ale Consiliilor pentru Dezvoltare Regională (CDR). Trebuie menționat că textul OG 27/2003 aduce o oarecare incoerență cadrului legal de până atunci, deoarece nu prevede și modificarea atribuțiilor CDR privind modificarea aprobării statutului ADR.

De altfel, schimbarea modalității de aprobare a statutului de funcționare al ADR este singurul moment din evoluția legislativă relativ la cadrul dezvoltării regionale când se produce o modificare structurală care afectează cadrul legislativ în ceea ce privește principiul descentralizării încorporat în Legea 151/1998 privind dezvoltarea regională în România.

Anul 2004 este un an important pentru evoluția cadrului legal privind dezvoltarea regională în România. În acest an se adoptă o nouă lege a dezvoltării regionale, Legea 315 privind dezvoltarea regională în România, precum și HG 1115 prin care se stabilește cadrul instituțional și partenerial de elaborare a PND, documente legislative cu impact însemnat asupra politicii de dezvoltare regională. Legea 315/2004 păstrează cadrul creat de legea precedentă, dar aduce în schimb îmbunătățiri fundamentale în ceea ce privește coerența și definirea cadrului instituțional. Contextul apariției acestei noi legi este dat de cerințele specifice încheierii procesului de negociere a *Capitolului 21, «Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale»* dintre România și UE. Negocierea acestui capitol a început în anul 2002 în cadrul Conferinței de Aderare și s-a finalizat în anul 2004 după mai multe runde de negocieri.

Ce aduce în plus această nouă lege față de Legea 151/1998? În primul rând, Legea 315/2004 dezvoltă în primele articole cadrul conceptual al politicii de dezvoltare regională, cadrul funcțional de aplicare al acestora și descrie principiile care stau la baza acesteia. Aspecte surprinse parțial și de vechea lege însă în mod preponderent în Normele metodologice.¹⁰ Apoi, se fac precizări importante pentru înțelegerea statului teritorial al regiunii. Art. 6,

⁹ Pentru detalii se poate vizualiza site-ul www.cdep.ro/pls/legis_pck.show

¹⁰ CADRUL CONCEPTUAL AL DEZVOLTĂRII REGIONALE LEGEA nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Lege nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România - completări la legea 151/2004:

Art. 1. - Prin prezenta lege se stabilesc cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România.

Art. 2. - Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în România sunt următoarele:

alin (2) stipulează clar că *Regiunile de dezvoltare constituie cadrul de elaborare, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de EUROSTAT pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială NUTS 2, existent în Uniunea Europeană*. Un alt element de noutate care dovedește gradul de corelare a prevederilor legale cu reglementările existente în cadrul UE privind implementarea fondurilor structurale și care, astfel, au facilitat crearea cadrului instituțional pentru implementarea programelor structurale de finanțare, este alin (8) al Art. 8 în care se stipulează înființarea în cadrul ADR-urilor a unor unități de audit intern.

Legea 315/2004 de la momentul promulgării și până în prezent a fost modificată o singură dată în același an în care a apărut, prin OUG nr. 111/2004, aprobat prin Legea 58/ 2004. Acest OUG completează aspecte omise în varianta inițială: politica de cooperarea transfrontalieră (definită conform principiilor UE), specificându-se inclusiv atribuții ale ADR în acest sens, Art. 8 alin (1⁷)¹¹, precum și proceduri financiare specifice. (Art. 10, alin (4¹ etc.)).

Soliditatea Legii 315/2004 a permis menținerea acesteia și în perioada de post aderare fără a se face modificări în contextul implementării ulterioare a fondurilor structurale alocate prin POR 2007-2013, pentru care, ulterior, în mod dedicat, s-a dezvoltat și aplicat un set de reglementări naționale, prin care au fost stabilite structurile specifice tuturor Instrumentelor Structurale, modul de funcționare, etc., în concordanță cu reglementările specifice ale Comisiei Europene.

În ceea ce privește elaborarea strategiilor de dezvoltare regională, cadrul legal referitor la dezvoltarea regională a fost suplimentat prin HG 1115/ 2004 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare care stabilește cadrul instituțional și partenerial prin care instituțiile și organismele publice și private stabilesc obiectivele naționale prioritare de dezvoltare pe termen mediu pentru realizarea coeziunii economice și sociale, precum și programarea financiară a măsurilor prin care se realizează aceste obiective, în strânsă corelare cu orientările bugetare multianuale. Prin acest HG se constituie Comitetul interinstituțional pentru elaborarea PND (CIP) și Comitetul Regional pentru elaborarea Planului de Dezvoltare Regională (CRP), principiul elaborării PND fiind integrarea de jos în sus a obiectivelor de dezvoltare națională: Planurile de dezvoltare regională integrate în Strategia națională de dezvoltare regională și care împreună cu strategiile sectoriale sunt integrate în PND.

După perioada de aderare, reglementările care au referință directă la cadrul legal al dezvoltării regionale au ca fundament necesitățile reglementative presupuse de implementarea programelor cu finanțare din fonduri

a) diminuarea dezechilibrelor regionale existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

b) pregătirea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la fondurile structurale și la Fondul de coeziune ale Uniunii Europene;

c) corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;

d) stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euro regiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.

Art. 3. - Finanțarea programelor pentru realizarea obiectivelor prevăzute la art. 2 se asigură prin Fondul național pentru dezvoltare regională, care se constituie potrivit prevederilor prezentei legi. **CAP. I** Dispoziții generale ART. 1

Prin prezenta lege se stabilesc cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România. ART. 2 (1) Politica de dezvoltare regională reprezintă ansamblul politicilor elaborate de Guvern, prin organele administrației publice centrale, de autoritățile administrației publice locale și organismele regionale specializate, cu consultarea partenerilor socioeconomi implicați, în scopul asigurării creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile ale unor arii geografice constituite în regiuni de dezvoltare, al îmbunătățirii competitivității internaționale a României și al reducerii decalajelor economice și sociale existente între România și statele membre ale Uniunii Europene. (2) Aplicarea politicilor de dezvoltare regională se realizează în concordanță cu obiectivele și prioritățile generale de dezvoltare a României, precum și cu obiectivele Uniunii Europene în domeniul coeziunii economice și sociale. (3) Principiile care stau la baza realizării politicii de dezvoltare regională sunt: – subsidiaritatea; – descentralizarea; – parteneriatul. (4) Cooperarea transfrontaliera reprezintă o componentă a politicii de dezvoltare regională, care are ca scop asigurarea creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile a regiunilor de frontieră.

¹¹ Agențiile pentru dezvoltare regională din regiunile de dezvoltare care au în componența lor județe situate de-a lungul frontierei comune se pot asocia formând birouri regionale pentru cooperare transfrontaliera, în scopul asigurării managementului administrativ, financiar și tehnic al programelor de cooperare transfrontaliera. (1²) Atribuțiile și obiectivele fiecărui birou regional de cooperare transfrontaliera se vor stabili prin statutul de organizare și funcționare care va fi avizat de instituția națională cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale

structurale, în cazul regiunilor fiind Programul Operațional Regional. Astfel, un important act normativ este HG nr. 764 din 2007 pentru aprobarea constituirii Comitetului Regional de Evaluare Strategică și Corelare și a Regulamentului cadru de organizare și funcționare a acestora. Comitetele Regionale de Evaluare Strategică și Corelare (CRESC) au fost concepute ca organisme fără personalitate juridică compuse din reprezentanți ai consiliilor județene din județele componente ale regiunii și, în număr egal, cu cei menționați, reprezentanți cu drept de vot ai mediului economico-social din regiune. Principala misiune a CRESC era aceea de a realiza o prioritizare a proiectelor de pe anumite axe de finanțare ale POR și propunerea acestora spre finanțare. În cadrul recomandărilor Comisiei Europene referitoare la sistemul de management și control pentru POR au fost exprimate rezerve cu privire la cadrul legal și procedurile în vigoare în ceea ce privește funcționarea CRESC. Rolul CRESC era considerat ca neclar, duplicând o parte din criteriile de selecție la un stadiu superior (după evaluarea tehnică și financiară a proiectelor), fiind controversată prioritizarea strategică pe care o realizează CRESC. S-a constatat faptul că aceasta structură, CRESC, generează întâzieri nejustificate și chiar restricționarea accesului unor beneficiari la cofinanțarea proiectelor. Deasemenea, s-a apreciat ca aceasta structură, CRESC, pune în pericol transparența întregului proces de selecție a proiectelor. Drept urmare, HG 764/2007 a fost modificată în 2008 printr-o altă Hotărâre de Guvern. Această modificare urmărea eliminarea rolului CRESC în selecția proiectelor, dar, pentru asigurarea unui mecanism corect și eficient de implementare a POR 2007-2013, CRESC a fost menținut operațional la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare a României. CRESC urma să analizeze nevoile de investiții publice la nivel regional cu finanțare din fonduri comunitare sau bugete locale și să **recomande** autorităților administrațiilor publice locale din regiune, pe baza obiectivelor prevăzute în strategia de dezvoltare regională și în vederea atingerii acestora, ordinea de prioritate a proiectelor din portofoliul regional identificat de Agenția pentru Dezvoltare Regională. În același timp, mandatul CRESC devenea de a asigura, la nivel regional, corelarea intervențiilor din fonduri publice, pentru a putea aprecia, în mod real, nevoile de dezvoltare ale regiunii, precum și pentru a optimiza utilizarea fondurilor alocate, în vederea atingerii obiectivelor politicii de dezvoltare regională.

Considerăm că această modificare a cadrului legal a fost justificată întrucât rolul inițial CRESC de a prioritiza proiectele la nivel regional, deși important, nu putea fi îndeplinit coerent și concomitent cu prevederile mecanismelor de evaluare și selecție ale POR. Astfel, CRESC a reprezentat o încercare de a prioritiza și corela proiectele regionale în funcție de obiectivele de dezvoltare ale regiunii, o întreprindere logic justificabilă și dezirabilă, însă practic nerealizabilă în cadrul unui mecanism de evaluare și selecție de proiecte bazat pe criterii de selecție derivate dintre-un POR național.

Rolul CRESC ar putea fi redefinit în spiritul ideii inițiale doar concomitent cu o eventuală modificare a cadrului instituțional și procedural de implementare a POR în cadrul viitoarei perioade de programare și doar în cazul în care normele metodologice prevăzute în textul legislativ vor fi elaborate. O activitate de evaluare strategică și corelare a proiectelor din regiuni are sens și poate avea loc doar în cazul unui cadru care prevede planuri operaționale sau axe operaționale la nivel de regiune. Într-o astfel de situație totuși, o instituție specială gen CRESC devine dificil de justificat, întrucât rolul său va putea fi îndeplinit astfel:

- de către sistemul de evaluare și selecție la nivel regional, care în mod firesc va asigura selecția doar a acelor proiecte care se încadrează în obiectivele de dezvoltare ale regiunii; același sistem de selecție poate asigura, dacă este necesar, criteriile de evaluare strategică ale proiectelor depuse spre finanțare
- de către eventuale grupuri de lucru ale CDR care pot identifica proiecte strategice ale regiunii și asigura corelarea acestora, nefiind necesară existența unui organism separat în acest sens. Grupuri de lucru ale CDR sau plenul CDR sunt forumuri care pot îndeplini toate atribuțiile inițial alocate CRESC.

În eventualitatea reactivării totuși a CRESC și doar în condițiile existenței unor planuri de dezvoltare regionale funcționale, considerăm că acest organism poate îndeplini rolul de prioritizare a proiectelor regionale în funcție de obiectivele de dezvoltare ale regiunii precum și de corelare a unor astfel de proiecte. Într-un astfel de scenariu, reprezentarea partenerială în cadrul CRESC trebuie să fie dezvoltată pentru a fi similară celei din cadrul Comitetelor Regionale de Planificare.

Un alt act normativ, apărut concomitent cu HG nr. 764, este HG 765 din 2007 pentru aprobarea constituirii Comitetului de Monitorizare al Programului Operațional Regional (CMPOR) 2007-2013 și a Regulamentului cadru de organizare și funcționare al acestuia. Aceasta este o structură națională de tip partenerial, fără personalitate juridică, cu rol decizional și strategic în procesul de implementare a POR.

1.2 Cadrul instituțional al dezvoltării regionale și evoluția acestuia

1.2.1 Asumarea responsabilităților asupra politicilor de dezvoltare regională - cadrul instituțional de asumare

Potrivit Normelor metodologice de aplicare a Legii 151/1998, conceptul *de dezvoltare regională* este definit ca “ansamblul politicilor autorităților administrației publice centrale și locale, elaborate în scopul îmbunătățirii performanțelor economice ale unor arii geografice constituite în ‘regiuni de dezvoltare’ și care beneficiază de sprijinul Guvernului, al Uniunii Europene și al altor instituții și autorități naționale și internaționale interesate” (*Norme metodologice* [HG 634/1998], *Legea 151/1998*). *Regiunile de dezvoltare*, în număr de opt, sunt “zone ce corespund unor grupări de județe, constituite prin asocierea voluntară a acestora pe bază de convenție semnată de reprezentanții consiliilor județene și, respectiv, ai Consiliului General al Municipiului București”. Ele constituie “cadrul de concepere, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de Eurostat pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială, NUTS 2, existent în Uniunea Europeană” (*Legea 151/1998*).

Cadrul de implementare și de evaluare a politicii de dezvoltare regională îl reprezintă **regiunea de dezvoltare**, constituită ca o **asociere benevolă de județe vecine**.

Inițial, *structura instituțională* pentru dezvoltarea regională s-a compus, *la nivel național*, din *Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională* (CNDR), ca organ deliberativ de coordonare și promovare a politicii naționale de dezvoltare regională și *Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională* (ANDR), ca organ executiv al consiliului național, iar *la nivelul fiecărei regiuni*, din *consiliul de dezvoltare regional*, respectiv *Agenția pentru dezvoltare regională*. După anul 2002, în locul ANDR a început să funcționeze, în cadrul Ministerului nou creat – *Ministerul Dezvoltării și Prognozei* (MDP), *Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională*. O nouă modificare a survenit după restructurarea Guvernului din iunie 2003, când MDP a fost desființat iar atribuțiile sale au fost preluate, după cum urmează : activitatea în domeniul prognozei a fost preluată de Comisia Națională de Prognoză, *dezvoltarea regională a revenit Ministerului Integrării Europene*, devenit apoi prin HG 361/18.04.2007 Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuinței, prin HG 33/27.01.2009 Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței și mai târziu, prin OUG 115/2009, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului. Activitatea privind mediul de afaceri (aici au fost incluse și parcurile industriale) a trecut în portofoliul Ministerului Economiei și Comerțului, iar activitățile privind zonele defavorizate au fost preluate de Ministerul Administrației și Internelor.

Toate aceste transformări au antrenat o serie de disfuncții în buna funcționare a cadrului instituțional pentru dezvoltarea regională (ca și în alte domenii ale administrației centrale), România fiind adeseori criticată pentru instabilitatea instituțională.

În prezent, Conform Legii 315/2004, structurile instituționale pentru dezvoltarea regională din România cuprind:

Tabel 3 – Structurile instituționale pentru dezvoltarea regională din România

Nivel Național	Nivel Regional
<i>Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională</i>	<i>Opt Consilii pentru Dezvoltare regională (CDR)</i>
Structura de tip partenerial cu rol decizional privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională și reprezintă entitatea națională cu atribuții și responsabilități în elaborarea, promovarea, coordonarea, gestionarea, implementarea și monitorizarea politicilor și strategiilor de dezvoltare regională din România, precum și a programelor de coeziune economică și socială. Statul deține o poziție dominantă în cadrul acestei instituții deoarece aceasta este condusă de Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului . Secretariatul este asigurat de același minister, iar diferiți reprezentanți ai guvernului, al căror număr este egal cu cel al reprezentanților (președinți și vicepreședinți) celor opt Cd-uri, sunt membri ai Consiliului.	Cele opt Consilii pentru Dezvoltare Regională reprezintă structurile teritoriale pentru dezvoltarea regională. Acestea sunt organisme deliberative instituite la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare și nu dețin personalitate juridică. Ele au scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională.

Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	Opt Agenții pentru Dezvoltare regională (ADR)
Instituția responsabilă cu dezvoltarea teritorială națională și regională, cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională, urbanismul și amenajarea teritoriului, construirea de locuințe. În aceste domenii, MDRT gestionează 48 de programe finanțate din fonduri europene și naționale: Programul Operațional Regional 2007-2013 (REGIO), programe de cooperare teritorială europeană, programe PHARE - Coeziune economică și socială, programe PHARE - Cooperare transfrontalieră, programe pentru dezvoltare teritorială, construirea de locuințe, reabilitarea termică a blocurilor de locuințe, consolidarea clădirilor cu risc seismic, dezvoltarea infrastructurii rurale, construirea de săli de sport și de cămine culturale. De asemenea, MDRT gestionează în domeniul turismului 2 programe care vizează dezvoltarea infrastructurii turistice și promovarea turistică a României. ¹²	Agenciile pentru Dezvoltare Regională reprezintă structuri teritoriale de dezvoltare regională stabilite în cadrul fiecărei regiuni de dezvoltare. Acestea sunt instituții neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, funcționând pe baza unei legi dedicate – legea 315/2004. ADR au rolul: de a formula și propune strategia de dezvoltare regională, planurile și programele de dezvoltare regională și planurile de gestionare a fondurilor în vederea aprobării de către CDR, de a pune în aplicare planurile de dezvoltare regională și planurile de gestionare a fondurilor și răspunde față de acesta pentru realizarea lor, solicită instituției naționale cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale sume din Fondul Național pentru Dezvoltarea Regională pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare aprobate. De asemenea acționează împreună cu CDR pentru atragerea de resurse în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale; asigură managementul tehnic și financiar al Fondului pentru Dezvoltare Regională în scopul realizării obiectivelor prevăzute în programele de dezvoltare regională; răspunde pentru corecta utilizare a fondurilor încredințate.

În plus, conform Ordonanței de Urgență nr. 75/2001 privind funcționarea Institutului Național de Statistică au fost create și 8 direcții generale pentru statistica regională, care, alături de cele 34 de direcții județene de statistică, au ca scop dezvoltarea statisticii regionale. Institutul Național de Statistică colectează din regiunile de dezvoltare datele statistice specifice, necesare fundamentării și monitorizării politicilor de dezvoltare regională. Agențiile pentru Dezvoltare Regională colaborează cu Direcțiile Regionale de Statistică, care le transmit lunar, cu titlu gratuit, datele statistice specifice necesare fundamentării și monitorizării politicilor de dezvoltare regională. Direcțiile Regionale de Statistică întocmesc trimestrial situații la nivel regional. Datele statistice sunt transmise ADR și de către Institutul Național de Statistică.

Structurile instituționale implicate în prezent în programarea, gestionarea și implementarea fondurilor alocate prin Programul Operațional Regional, a căror activitate este reglementată atât prin Regulamentele Comisiei Europene cât și prin legislația națională, sunt:

Tabel 4 – Structuri instituționale pentru Programul Operațional Regional în perioada 2007-2013

Nivel Național	Nivel Regional
Autoritatea de Management (AM) pentru Programul Operațional Regional în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului (MDRT)	Organismele Intermediare ale POR
In această calitate, AM POR deține întreaga responsabilitate pentru managementul și implementarea programului, în conformitate cu prevederile Regulamentelor UE și principiile unei gestionari financiare solide.	Sunt desemnate în cadrul celor opt Agenții pentru Dezvoltare Regională stabilite conform Legii 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România cu modificările și completările ulterioare, precum și în cadrul MDRT, respectiv Direcția Gestionare fonduri comunitare pentru turism.
Comitetul de Monitorizare POR (CM POR)	Comitetele Regionale de Evaluare Strategica și Corelare (CRESC)
este constituit în conformitate cu prevederile	Sunt constituite, în cadrul fiecărei regiuni de dezvoltare, în baza HG 764/ 2007 modificata prin HG

¹²

De văzut prevederile HG 1631/2009, MO Nr.300/10.05.2010

Regulamentului (CE) nr. 1.083/2006, precum și ale Hotărârii Guvernului nr. 765/2007 pentru aprobarea constituirii Comitetului de Monitorizare a POR 2007-2013 și a Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a acestuia. El este responsabil pentru controlul și asigurarea eficacității și calității implementării acestui program. CM POR este compus din reprezentanți ai autorităților/instituțiilor administrației publice centrale, organismelor regionale și partenerilor socio-economici implicați direct sau indirect în procesul de dezvoltare economică.	1338/2008. CRESC reprezintă organisme consultative, fără personalitate juridică, în cadrul cărora sunt analizate prioritățile de investiții publice la nivel regional, în vederea atingerii obiectivelor strategiei de dezvoltare a regiunii. Având în vedere abrogarea prin HG 1338/2008 a art 3 din HG 764/2007, în prezent rolul CRESC este limitat, funcția strategică, inițial prevăzută de legiuitor fiind înlocuită cu aceea de coordonare, dar care a fost și este neaplicabilă datorită neelaborării normelor metodologice de aplicare a legislației care guvernează funcționarea și atribuțiile acestor structuri. Totuși rămâne de constatat rolul inițial de prioritizare ex-post (eminamente politic), față de pasivitatea actuală a CRESC, dar și față de un posibil rol de prioritizare ex-ante (la solicitare), înaintea aprobării cererilor de finanțare, în mod coerent față de strategia de dezvoltare regională.
---	---

Analizând cadrul legislativ și instituțional creat în România pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare regională pe de o parte, iar pe de altă parte documentele rezultate ca urmare a activităților realizate de diferitele organisme implicate în dezvoltarea regională, observăm următoarele:

- **Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională** este structura națională de tip partenerial cu rol decizional privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională.

Cu toate că din punct de vedere legislativ CNDR ar trebui să aibă un rol important în elaborarea și monitorizarea politicii de dezvoltare regională, totuși acest organism nu își exercită aceste atribuții, singurele hotărâri adoptate de către CNDR fiind de aprobare, în trecut, a unor liste de proiecte finanțabile în cadrul unor programe PHARE. Mai mult, prin HG 1115/2004 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare, la nivel central a fost creat un Comitet Interinstituțional pentru elaborarea PND (CIP), coordonat de Ministerul Finanțelor Publice, iar la nivel regional au fost constituite Comitetele Regionale pentru elaborarea Planurilor Regionale de Dezvoltare Regională (CRP), comitete ce reprezintă cadrul larg partenerial al Consiliilor de Dezvoltare Regională, CNDR nefiind inclus în acest proces (pe considerentul lipsei nevoii de a fi inclus întrucât CNDR doar avizează, nefăcând astfel parte din procesul de planificare). CNDR ar fi putut juca rolul CIP, însă forma sa de constituire a fost considerată neadecvată la momentul respectiv. Ministerul finanțelor a fost instituția însărcinată cu administrarea Instrumentelor Structurale, prin urmare aceasta și-a creat un organism propriu de planificare – CIP - în așa fel încât să controleze eficient modul de angrenare dintre obiectivele specifice programelor de finanțare și nevoile socio-economice ale României. Pentru perioada post 2013, CNDR a cărui funcționare a încetat practic după aderare, atribuțiile sale migrând, parțial și într-o formă diferită, către CM POR, ar putea să fie reinvestit cu atribuții în domeniul coordonării elaborării strategiilor și politicilor de dezvoltare regională, inclusiv prin constituirea și coordonarea unor sub-grupuri tematice de analiză și lucru.

Hotărârea de Guvern nr. 1.115 din 15 iulie 2004 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare stipulează modalitatea în care instituțiile și organismele publice și private stabilesc obiectivele naționale prioritare de dezvoltare pe termen mediu pentru realizarea coeziunii economice și sociale, precum și programarea financiară a măsurilor prin care se realizează aceste obiective, în strânsa corelare cu orientările bugetare multianuale.¹³

¹³ Conform HG 1115/ 2004, structurilor parteneriale pentru elaborarea PND urmăresc:- a) obținerea consensului partenerilor asupra obiectivelor prioritare de dezvoltare incluse în PND, precum și asupra strategiei de atingere a acestor obiective; b) asigurarea transparenței întregului proces de elaborare a PND; c) responsabilizarea și implicarea cât mai largă a partenerilor în elaborarea PND. Pentru elaborarea în parteneriat a PDR s-a constituit, la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, Comitetul Regional de Planificare pentru elaborarea PDR, denumit în continuare CRP: - CRP reprezintă cadrul larg partenerial al CDR pentru elaborarea PDR și are rol consultativ. CRP este coordonat de Agenția pentru Dezvoltare Regională, care asigură și secretariatul acestuia. CRP are în componența sa reprezentanți ai Agenției pentru Dezvoltare Regională, ai prefecturilor, consiliilor județene, serviciilor deconcentrate ale instituțiilor publice centrale, ai institutelor de cercetări și instituțiilor de învățământ superior, precum și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. - CRP își desfășoară activitatea pe grupuri de lucru, constituite pe diferite criterii tematice, precum și prin întâlniri în plen, la care vor participa reprezentanți ai grupurilor

În aceste condiții se poate constata că rolul jucat de Consiliul Național de Dezvoltare Regională devine nesemnificativ, iar instrumentele pentru realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională atât cele de planificare – strategii naționale și regionale, planuri naționale și regionale – cât și instrumentele financiare – Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR) și Fondurile pentru Dezvoltare Regională (FDR) nu pot fi coerent operate. Rămâne însă de observat faptul că o parte din atribuțiile CNDR sunt îndeplinite de către un alt organism, și anume CMPOR). Trebuie menționat că odată cu începerea implementării POR 2007-2013 a fost constituit CM POR care întrunește reprezentanți ai regiunii în aceeași măsură ca și CNDR. Fiecare însă dintre programele structurale de finanțare are un Comitet de Monitorizare. Comitetul de Monitorizare al Programului Operațional Regional (CMPOR) este structura națională de tip partenerial, fără personalitate juridică, cu rol decizional și strategic în procesul de implementare a Programului Operațional Regional 2007-2013. CM POR are rolul de a asigura eficacitatea și calitatea implementării programului cu participarea reprezentanților tuturor instituțiilor direct sau indirect implicate în implementarea acestuia. În cazul CM POR, acesta este format și din reprezentanții CDR, reprezentanți care fac parte și din CNDR. În baza acestui fapt, la nivel informal, se consideră că acest organism suplinește CNDR, însă în fapt este ușor de observat că rolurile celor două organisme nu se suprapun și nici nu se suplinesc complet. Acest lucru ar fi valabil dacă, de exemplu, POR ar fi FNDR, însă, evident că nu este.

Pentru perioada post 2013, CNDR, a cărui funcționare a încetat practic după aderare, atribuțiile sale migrând, parțial și într-o formă diferită, către CM POR, ar putea să fie reinvestit cu atribuții în domeniul coordonării elaborării strategiilor și politicilor de dezvoltare regională, inclusiv prin constituirea și coordonarea unor sub-grupuri tematice de analiză și lucru.

➤ **Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului**

Conform Legii 315/2004, *instituția care exercită, la nivel național, atribuțiile și responsabilitatea elaborării, promovării, coordonării, gestionării, implementării și monitorizării politicilor și strategiilor de dezvoltare regională din România* era Ministerul Integrării Europene, devenit apoi prin HG 361/18.04.2007 Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuinței, prin HG 33/27.01.2009 Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței și mai târziu, prin OUG 115/2009, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului. Conform HG1631/2009, MDRT *realizează politica guvernamentală în următoarele domenii de activitate: dezvoltare regională, coeziune și dezvoltare teritorială* însă textul legal nu menționează explicit cerința ca MDRT să elaboreze și strategii de dezvoltare regională. Astfel, în prezent, ca o consecință a cadrului legislativ în vigoare, MDRT nu exercită atribuții referitoare la elaborarea de politici și strategii de dezvoltare regională din România. Activitatea curentă a MDRT în domeniul dezvoltării regionale este total suprapusă cu activitatea de management a POR. Acest aspect este demonstrat de documentele proprii ale MDRT – rapoarte de activitate, documente de informare și publicitate.

- **Consiliul pentru Dezvoltare Regională** este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit și funcționează pe principii partenoriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională.

În urma studierii hotărârilor CDR publicate pe website-urile ADR¹⁴, începând din 2006 și până în prezent, privind îndeplinirea atribuțiilor conform prevederilor Legii Nr. 315/ 2004 privind dezvoltarea regională în România (Anexa 7), s-au constatat următoarele:

- CDR au câte două, trei sau maxim patru ședințe pe an;
- atribuțiile CDR specificate prin lege sunt parțial exercitate (a se vedea în mod detaliat în Anexa 7);
- Atribuțiile exercitate cel mai activ în cadrul CDR sunt:
 - Aprobarea proiectelor de dezvoltare regională selecționate la nivel regional în concordanță cu punctul c), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004. În fapt, această aprobare se referă la aprobarea rapoartelor de evaluare și selecție de proiecte, întocmite de către ADR.

de lucru, astfel încât să se asigure reprezentarea echilibrată a administrației publice locale, centrale și a partenerilor publici și privați CRP avizează: a) studiile și analizele economice și sociale elaborate în scopul fundamentării strategiei de dezvoltare a regiunii din PDR; b) propunerile de obiective prioritare de dezvoltare formulate de instituțiile responsabile, în vederea includerii acestora în PDR; c) strategia pentru atingerea obiectivelor prioritare de dezvoltare din PDR; d) programarea financiară a obiectivelor prioritare de dezvoltare. e) proiectul PDR care va fi supus aprobării CRP.

¹⁴ Pentru CDR Sud Est aceste hotărâri nu sunt publicate, pentru celelalte CDR s-au analizat hotărârile publicate.

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

- Aprobarea criteriilor, priorităților, alocării și destinațiilor Fondului pentru Dezvoltare Regională în concordanță cu punctul e), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004. Întrucât acest Fond nu a beneficiat de alocări financiare notabile, majoritatea resurselor acestui Fond sunt, în fapt, destinate finanțării activității ADR, CDR aprobând această alocare.
- Urmărirea utilizării fondurilor alocate din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională în concordanță cu punctul g), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004. Întrucât acest Fond nu a beneficiat de alocări financiare notabile, majoritatea resurselor acestui Fond fiind utilizate finanțării activității ADR, practic CDR urmărește activitatea ADR și avizează Rapoartele Anuale de Activitate ale acestora.
- Aprobarea rapoartelor de activitate semestriale întocmite de agențiile pentru dezvoltare regională în concordanță cu punctul j), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004.
- Aprobarea statului de funcționare și organizare a Agenției pentru Dezvoltare Regională, precum și organigrama acesteia în concordanță cu punctul n), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004.
- Atribuțiile îndeplinite cel mai puțin activ în cadrul CDR-urilor sunt:
 - Atragerea altor contribuții financiare, locale și regionale, în vederea realizării obiectivelor regionale în concordanță cu punctul i), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004.
 - Coordonarea și sprijinirea dezvoltării parteneriatelor regionale în concordanță cu punctul k), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004.
 - Coordonarea activităților de mediatizare la nivel regional a politicilor și obiectivelor de dezvoltare regională în concordanță cu punctul o), Art. 7 din Legea Nr. 315/ 2004.

Mai mult, cercetarea de teren în faza calitativă relevă o slabă reprezentare a Consiliului pentru Dezvoltare Regională în conștiința publicului interesat, dar și în cazul membrilor CDR. Cu alte cuvinte, instituția CDR rămâne în umbra Agenției pentru Dezvoltare Regională în loc ca lucrurile să stea invers. Un președinte de CDR afirmă că acest organism nu a reușit să creeze un mecanism eficient de prioritizare strategică în ceea ce privește dezvoltarea regională, această funcție fiind mult mai bine reprezentată prin CRESC. CDR la momentul actual nu face decât să "bifeze" o aprobare pentru o listă de proiecte evaluate pozitiv. Așa cum este reglementat POR la momentul actual, acest program nu implică o dezbatere a priorităților regionale ele fiind parțial prestabilite prin program. Preocuparea din partea instituțiilor regionale de a implementa POR, ca delegare de la nivelul central, pe de o parte, și lipsa unei strategii de dezvoltare regională asumată de administrația publică din regiune, precum și lipsa unor resurse financiare consistente la nivel regional, altele decât cele din POR, fac ca CDR la momentul actual să fie un organism care în cea mai mare parte aprobă bugetul și rapoartele de activitate ale ADR. Cu alte cuvinte, este un "consiliu de administrație" a unei instituții caracterizată în general ca fiind o instituție "tehnică" de implementare a POR.

Se poate afirma că POR devine principalul atribut al dezvoltării regionale în România. Acest program este, pentru majoritatea populației interesate, singurul mijloc de contact cu dezvoltarea regională, în timp ce pentru cei direct implicați în dezvoltarea regională, un paleativ important pentru ceea ce s-ar putea numi pârgii administrative de reprezentare la nivel regional⁵. Cu alte cuvinte, POR joacă rolul unui instrument administrativ în lipsa unei reprezentări regionale administrative. În aceste condiții apare percepția că mecanismul de prioritizare strategică în ceea ce privește dezvoltarea regională a fost mult mai bine reprezentat prin CRESC, decât prin atribuțiile pe care le exercită CDR, în opinia reprezentanților UAT, CRESC având un rol foarte important la nivel regional. Unii intervieuați l-au asociat cu un grad de autonomie dat regiunilor de dezvoltare. CRESC avea drept principală misiune prioritizarea proiectelor la nivel regional, ceea ce, pentru cât timp a funcționat cu această atribuție, a însemnat o modalitate de expresie regională în ceea ce privește dezvoltarea, cu toate criticile derivate din comportamentul eminent politic, precum și din acțiunea să ex-post de prioritizare – care au condus în cele din urmă la limitarea atribuțiilor CRESC.

- **Agenția pentru Dezvoltare Regională** asigură realizarea programelor de dezvoltare regională și a planurilor de gestionare a fondurilor, în conformitate cu hotărârile adoptate de Consiliul pentru Dezvoltare Regională, cu respectarea legislației în vigoare, și răspunde față de acesta pentru realizarea lor.

Câteva dintre aspectele constatate ca urmare a cercetării de teren – faza calitativă - scot în evidență următoarea caracteristică generală a ADR: în afara contextului legal omogen pentru toate ADR, indiferent de experiența și drumul urmat de fiecare dintre agențiile cercetate, există asemănări semnificative între acestea. Toate se confruntă cu aceleași provocări din punctul de vedere al competiției pentru bani și resurse. Toate se confruntă cu

posibilitatea atribuirii de noi funcționalități. Toate trebuie să construiască sisteme relaționale și de parteneriat noi, atât între acestea, cât și cu alte organizații necesare sprijinirii dezvoltării regionale. Toate au structuri complexe de finanțare și responsabilitate.

Analizând atribuțiile organismelor relevante pentru dezvoltarea regională și modul în care sunt exercitate aceste atribuții, remarcăm un element deosebit de important: sunt asumate tehnic și procedural în mare măsură (asumarea este exercitată în mod deosebit pentru elaborarea planurilor și strategiilor, fără a fi asumate pe fond și ulterior pentru aplicarea, respectiv implementarea și monitorizarea acestora) responsabilitățile în ceea ce privește elaborarea politicilor /planurilor /strategiilor de dezvoltare regională, dar lipsește capacitatea reală de asumare a responsabilității cu privire la funcția de monitorizare și implementare a acestor strategii/programe. O excepție o reprezintă POR unde există un mecanism impus în ceea ce privește planificarea, managementul, implementarea și controlul acestuia, fapt favorizat de existența unor resurse financiare clar definite.

1.2.2 Impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea politicii de dezvoltare regională

Procesul de descentralizare a deciziilor și dezvoltării autonomiei locale este un proces complex, proces prin care se dorește - în consens cu politicile europene - să se acorde mai multe și reale **competențe comunităților teritoriale** și să se creeze un **sistem financiar** care să le permită o mai mare implicare în activitățile care se desfășoară pe teritoriul lor. Trecerea responsabilităților la comunitățile locale este o condiție necesară pentru succesul politicii de dezvoltare locală. Principalele activități privind derularea procesului de descentralizare vizează:

- crearea unui cadru adecvat pentru descentralizare/deconcentrare, care implică stabilirea și operaționalizarea Comitetului Tehnic Interministerial și a Grupurilor de Lucru în ministerele implicate și pe județe
- clarificarea competențelor la diferitele niveluri și structuri ale administrației publice, care vizează analizarea și amendarea legislației primare și secundare, pentru a susține acest proces
- întărirea autonomiei financiare a autorităților locale
- redefinirea competențelor prefectilor
- monitorizarea procesului de descentralizare.

Scopul reformei în administrația publică locală este de a face pe aceasta capabilă să își îndeplinească funcțiile, astfel încât să contribuie la dezvoltarea economică și socială în regiune. Acest proces deosebit de complex, care se află în prezent în desfășurare, poate fi finalizat cu o strategie generală, care să asigure consistența și coerența procesului de descentralizare. Continuarea reformei în administrația publică se bazează pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin realizarea, atât a autonomiei decizionale, cât și a celei financiare. Până acum, acest proces a parcurs o serie de etape pentru crearea cadrului legislativ necesar:

- Primele elemente ale descentralizării fiscale au apărut odată cu Legea 189/1998 (care a reprezentat un moment de referință pentru realizarea unei autonomii financiare a autorităților publice locale) privind finanțele publice, completată prin HG 36/2002 privind veniturile și taxele locale. OUG 45/2003 privind finanțele publice locale (care înlocuiește Legea 189/1998) aduce un plus de reguli și proceduri clare și explicite, orientând întreaga gestiune publică către criteriul performanței.
- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (principalele modificări se refera la: repartizarea pe unități administrativ - teritoriale în cadrul județului a sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, pentru echilibrarea bugetelor locale, creșterea capacității de investiție la nivel local prin majorarea limitei de îndatorare de la 20% la 25% din totalul veniturilor proprii ale bugetelor locale).
- Legea 215/2001 privind administrația publică locală încurajează cooperarea interjudețeană și stimulează administrațiile locale să elaboreze programe de investiții de capital, care să susțină prioritățile de dezvoltare. Legea 286/2006 modifică și completează *Legea administrației publice locale nr. 215/2001*.
- Aprobarea Legii 326/2001 privind serviciile publice a favorizat apariția operatorilor de servicii publice de gospodărie comunală (apă potabilă, apă reziduală, deșeuri solide, termoficarea orașelor și transport local), care vor putea determina un nivel înalt al economiilor la nivel județean. Această lege a fost abrogată prin Legea 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice.
- Legea 350/2001 privind Amenajarea Teritoriului și Urbanismului.
- Legea cadru 339/2004 privind descentralizarea, abrogată prin Legea-cadru nr. 195/2006 a descentralizării - precizează că resursele financiare ale administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele și cu responsabilitățile transferate.

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Este de evidențiat faptul că elaborarea acestui cadru legislativ s-a realizat în condițiile unui dialog instituțional, ca urmare a creării Federației Autorităților Locale din România care include asociațiile comunelor, ale orașelor, și ale municipiilor din România, precum și a Uniunii Naționale a Consiliilor Judetene. Acest proces de reformă a creat probleme la nivelul instituțiilor administrației locale care întâmpină dificultăți în prelucrarea și adaptarea la numeroasele noutăți și cerințe. Deși există programe de pregătire profesională pentru personalul administrațiilor locale, sunt încă probleme de capacitate instituțională la nivel local, în ceea ce privește utilizarea oportunităților create de acest nou cadru.

Deocamdată, gestionarea ineficientă, managementul public autocrat, birocrația rămân atributele administrațiilor publice locale atât timp cât politicile și procedurile nu se aplică întotdeauna în termeni corespunzători. Slaba reprezentare a intereselor cetățenilor de către aleșii locali și de către factorii de decizie numiți (prefecții), reprezintă o constrângere majoră în realizarea unui proces administrativ transparent și eficient.

Grupurile de lucru privind descentralizarea în România (constituite atât din aleși cât și specialiști ai administrației publice centrale și locale) au identificat pe parcursul activității lor mai multe dimensiuni ale acestui proces: politică, financiară, administrativă. Până în prezent, *descentralizarea financiara a fost devansată de descentralizarea responsabilităților*, care s-a efectuat fără acoperirea integrală a nevoilor financiare.

Referitor la relațiile dintre administrația centrală și cea locală, s-au înregistrat progrese în paralel cu dezvoltarea structurilor asociative din administrația publică locală. Cu toate acestea, încă mai sunt ministere care emit acte normative cu impact asupra bugetelor locale, fără a consulta structurile asociative și fără a asigura surse de finanțare. Implementarea **politicii de dezvoltare regională** și de sprijinire a investițiilor în contextul procesului de descentralizare nu poate face abstracție de constrângerile bugetare existente la nivel național și local.

Deși există o tendință de descentralizare a funcțiilor guvernamentale în România, volumul resurselor financiare acordate autorităților locale pentru implementarea politicilor economice și sociale rămâne destul de limitat și cu impact semnificativ asupra structurilor de la nivel regional reprezentate de Agențiile pentru Dezvoltare Regională (lipsa de finanțare adecvată a fost des menționată în cercetarea de teren). Pentru continuarea cu rezultate a procesului de descentralizare, se impune un inventar al responsabilităților și surselor de finanțare pe unități administrativ teritoriale și propuneri de delimitare a acestora pe niveluri administrative, în funcție de strategia de descentralizare a fiecărui domeniu și cu implicarea structurilor asociative și a ministerelor de resort.

Prin cercetarea de teren două întrebări au fost dedicate impactului descentralizării asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea politicii de dezvoltare regională. Răspunsurile înregistrate reflectă opinia respondenților pe temele analizate.

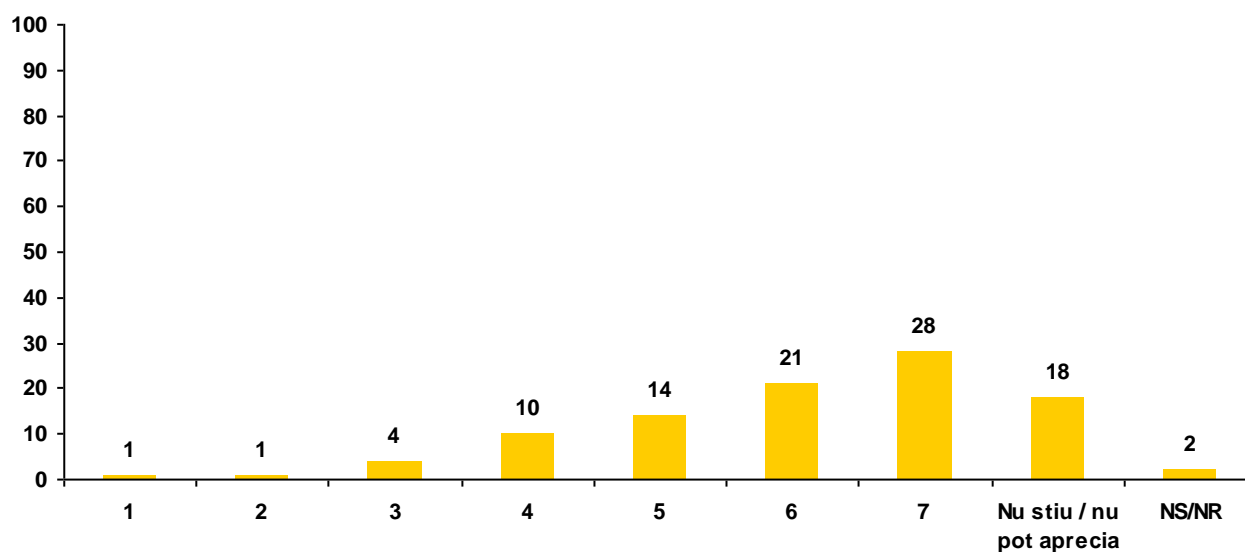
Grafic nr. 3 - Evaluați impactul procesului de descentralizare (accentuat începând cu anul 2010) asupra organizației dvs (graficul reflectă procentul de respondenți care au indicat un impact pozitiv al descentralizării în domeniile menționate)



Răspunsurile oferite indică percepția la nivel regional că dezvoltarea regională și capacitatea de a lua decizii a fost influențată în mod pozitiv de procesul de descentralizare, în timp ce doar 56% dintre respondenți consideră că descentralizarea a avut un impact pozitiv asupra planificării strategice. Cu alte cuvinte, descentralizarea nu aduce în mod automat și dezvoltarea calității și capacității în domeniul planificării strategice.

De asemenea, în graficul de mai jos sunt reprezentate răspunsurile la întrebarea privind gradul în care organizația și-a adaptat structura funcțională pentru a răspunde eficient procesului de descentralizare. Un număr relativ ridicat dintre respondenți (63% pe scala 5,6,7) au indicat faptul că organizațiile pe care le reprezintă au reușit într-o mare măsură adaptarea structurilor funcționale pentru preluarea sarcinilor noi date de descentralizare.

Grafic nr. 4 - Vă rugăm să evaluați pe o scară de la 1 la 7 măsura în care organizația dvs. și-a adaptat funcțional structura pentru a răspunde corespunzător responsabilităților suplimentare preluate prin procesul de descentralizare (graficul reflectă procentul de respondenți care selectat opțiunile scalei 1-7)



Răspunsurile obținute au condus la concluzia că procesul de descentralizare a avut un impact important asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea politicii de dezvoltare regională în ceea ce privește: planificarea strategică, prioritizarea proiectelor de investiții, gestionarea resurselor umane, gestionarea bugetului alocat, transparența actului decizional, dezvoltarea regională și au condus, de asemenea, la o adaptare funcțională a structurii pentru a face față responsabilităților suplimentare preluate prin procesul de descentralizare. Se poate observa așadar o conștientizare a responsabilităților în domeniul planificării, elaborării și programării la nivelul administrațiilor locale.

Din perspectiva cadrului de dezvoltare regională, procesul de descentralizare a parcurs deja o serie de faze ale procesului de creare a cadrului legislativ necesar precum și crearea bazei unei cooperări între ADR OI și AM POR prin delegarea de atribuții. Crearea ADR și a CDR a fost un pas important în implicarea partenerilor locali în procesul de realizare a politicilor de dezvoltare și de construire a unei dimensiuni regionale a acestor politici.

Studiul calitativ realizat în cadrul proiectului întregeste imaginea impactului descentralizării asupra dezvoltării regionale și confirmă în același timp imaginea creată prin studiul de birou și studiul cantitativ de teren. Reprezentanții administrației publice implicați au subliniat în primul rând incoerența politicii de descentralizare, în special în ceea ce privește modalitatea de alocare a resurselor. De exemplu, s-au transferat responsabilități noi către APL în ceea ce privește gestionarea infrastructurii de sănătate și de învățământ, însă, resursele financiare sunt distribuite în continuare de la nivel central. Acest fapt a generat în situația crizei financiare actuale o perturbare a rolului pe care APL-urile îl au în gestionarea acestor elemente de infrastructură locală, prin decizia guvernului de a închide unele instituții medicale sau de învățământ ca soluție de economisire pentru bugetul de stat. Pe de altă parte, procesul de descentralizare, chiar și fragmentar, a creat o nouă perspectivă asupra dezvoltării regionale. Liderii locali încep să conștientizeze și să planifice, cel puțin la nivel teoretic, modalități de gestionare, de prioritizare în cadrul regional al resurselor.

Prin urmare, impactul real al politicilor de descentralizare asupra politicilor de dezvoltare regională în momentul de față nu poate fi evaluat la justa lui valoare. Existența unor disfuncționalități, cum ar fi, de exemplu, unele proiecte depuse pentru renovarea unor școli care ulterior au fost închise, nu este suficient pentru a concluziona în privința impactului negativ asupra procesului de dezvoltare regională.¹⁵

1.2.3 Impactul factorilor interni și externi cadrului de dezvoltare regională asupra evoluției politicii de dezvoltare regională

Factorii externi sunt acei factori care sunt generați din afara sistemului de implementare a politicii de dezvoltare regională, iar factorii interni sunt acei factori generați în interiorul sistemului și care au o influență semnificativă asupra implementării politicii de dezvoltare regională.

Exista următoarele categorii de factori externi cu un impact semnificativ asupra evoluției Politicii de Dezvoltare Regională:

Tabel 5 – Factori externi care influențează evoluția politicii de dezvoltare regională, în ordinea relevanței

Factori externi	Descriere	Impact asupra evoluției politicii de dezvoltare regională
Factori economici:	Stadiul dezvoltării mediului de afaceri influențează strategiile și politica de dezvoltare regională.	Este important ca mediul de afaceri să fie bine reprezentat în cadrul structurilor decizionale, acest sector fiind, evident, afectat de deciziile de politică regională. Fiind slab reprezentat la nivel decizional, în speță la nivelul structurilor de planificare și monitorizare a dezvoltării regionale, mediul de afaceri nu își valorifică rolul de actor cheie în dezvoltarea regională. De asemenea trebuie menționat faptul că nu sunt suficient de dezvoltate canalele de ofertă a analizelor economice, de conjunctură, sociologice etc., sistemul de servicii și informare transparent și dedicat mediului privat.
	Reducerea consumului și investițiilor ca rezultat al recesiunii.	Consecințe: retragere de proiecte, reducere de personal, scăderea remunerațiilor, reducerea PIB-ului regional, creșterea șomajului, adâncirea disparităților.
	Politicile de creditare ale bancilor comerciale sunt relativ stricte.	Datorită politicilor stricte de creditare, APL-urile și ADR continuă să întâmpine dificultăți în accesarea fondurilor necesare pentru asigurarea finanțării proprii pe fondul crizei financiar economice.
	Lipsa de corelare a politicii fiscale cu politica monetară.	Politica fiscală de investiții publice și stimulente (gen prima casă) s-a modificat în timp ce politica monetară s-a menținut la un nivel restrictiv. Consecința imediată constă în menținerea dificultăților de a finanța proiecte de investiții, ceea ce are un impact negativ direct asupra dezvoltării regionale.
	Constrângeri bugetare determinate de deteriorarea stării finanțelor publice din România.	Dificultăți în recuperarea TVA, lipsa bugetării multianuale (contribuții naționale micșorate sau în incapacitatea de a fi realizate) au un impact major asupra posibilității realizării cofinanțării.

¹⁵ Consideram aici că noțiunea de impact negativ constă în crearea unui mediu disfuncțional, din perspectivă externă, și perturbarea proceselor administrative de exercitare a atribuțiilor organismelor implicate în dezvoltare regională, din perspectivă internă. În opoziție, impactul pozitiv poate consta într-o întărire și accentuare a cadrului de implementare a politicilor regionale. Este de așteptat că orice element de descentralizare să aibă un impact pozitiv la nivel regional, acesta contribuind la asumarea "proprietății" strategiilor regionale.

Factori externi	Descriere	Impact asupra evoluției politicii de dezvoltare regională
	Fluctuația cursului valutar	În realizarea proiectelor sunt necesare adesea importuri de echipamente/utilaje. În funcție de fluctuațiile cursului valutar, valoarea investiției poate crește sau poate să scadă determinând probleme de realizare a investiției respective în lipsa altor surse de finanțare pe termen scurt care să acopere diferența. Consecința imediată a acestui aspect constă în creșterea riscului de nerealizare a obiectivelor proiectelor, ceea ce duce la riscul ca politica de dezvoltare regională să nu își atingă pe deplin obiectivele.
	Procesul de descentralizare se implementează cu dificultate.	Datorită întârzierii în procesul de descentralizare, implementarea politicii regionale la nivel local și regional este inconsistentă. Mai ales când se pune problema transferului de responsabilități de la nivel central la nivel local și întârzierea transferului resurselor financiare adecvate.
Factori sociali	Necesitatea identificării nevoilor sociale la nivel regional	Într-un proces de planificare strategică este necesară identificarea nevoilor sociale pe plan regional. Prin realizarea acestui lucru, strategiile de dezvoltare regională au o relevanță socială mai mare pentru teritoriul vizat, contribuind la dezvoltarea economică prin adresarea specifică către nevoi sociale distincte.
Factori de reglementare, inclusiv cadrul legislativ	Procedurile au tendința de a fi încetinite	Nivelul ridicat de reglementare legală și existența numeroaselor interpretări ce pot fi date pe baza acesteia, dar și durata și costurile asociate cu obținerea avizelor în sprijinul aplicațiilor de proiecte, conduc la încetinirea procedurilor.
	Procedurile de management și control a Instrumentelor Structurale în România	Procedurile sunt relativ stricte comparativ cu cele din alte state membre UE, totuși nu asigură în mod deplin evitarea neregulilor. Spre exemplu, numărul de „perechi de ochi” implicat în management și control, între momentul inițial și final, etapă cu etapă, este exagerat de mare, ceea ce conduce la o încetinire a vitezei de implementare și la o disoluție a responsabilităților asumate.
	Politica de remunerare competitivă insuficient adaptată	Lipsa remunerării corelate cu un sistem de management al performanțelor personalului responsabil pentru implementarea POR. De asemenea, lipsa angajărilor și scăderea remunerațiilor pe perioada crizei economice a condus la împovărarea angajaților cu mai multe sarcini în condiții de insatisfacție profesională și financiară a acestora.
	Există o lipsă de corelare între legislația POR și alte elemente relevante ale legislației naționale precum legea achizițiilor publice.	Problemele ce țin de corelarea legislației determină întârzieri și neînțelegeri între diferite structuri de implementare ale politicii de dezvoltare regională. Cele mai multe dificultăți sesizate în urma analizei de teren țin de interpretările legii achizițiilor publice ¹⁶ .

¹⁶ Deși nu există încă studii dedicate achizițiilor publice finanțate prin POR 2007-2013 în România, totuși, spre exemplu (având în vedere și elemente concrete din analiza calitativă, dar și din cercetarea de birou), există interpretări ale UCVAP/CVAP care sunt necorelate cu interpretările ANRMAP, iar ulterior, în cazul unei contestații sunt contrazise de către CNSC. Se întâmplă că anumite soluționări ale CNSC să fie contradictorii în aceeași speță, poate pentru că fiecare contestație este soluționată de un complet anumit, mereu altul, și se conexează doar mai multe contestații înaintate în aceeași procedură de atribuire. Anumite instrucțiuni ale AM POR (care nu are atribuții privind procesul de achiziții publice în România), despre

Factori externi	Descriere	Impact asupra evoluției politicii de dezvoltare regională
	Schimbări frecvente ale legislației	Modificarea cadrului legal și instituțional, fără a dispune de resursele pentru o analiza fundamentată și mecanism de consultare, generează incoerență la nivel conceptual și instabilitate la nivel practic. (În lipsa unui consens politic în parlament, guvernele au tendința de a-și exercita actul de guvernantă prin ordonanțe de urgență sau hotărâri de guvern, ceea ce nu întotdeauna este în favoarea unei evoluții coerente)
	Birocrație excesivă	Având în vedere numărul mare de persoane juridice în sistem în contrapondere cu avantajele conferite de aceasta, totuși, sunt numeroase cazuri când beneficiarii proiectelor finanțate se confruntă pe parcursul realizării și implementării proiectului cu un proces birocratic excesiv. Acest aspect a condus la îngreunarea implementării POR fără însă a putea elimina eventuale nereguli.
Factori politici	Politica și liniile directoare ale UE în domeniul coeziunii sociale, economice și teritoriale	Acestea au influențat în mod accentuat structura sistemului de dezvoltare regională din România și, într-o anumită măsură, procesul de planificare a dezvoltării regionale (ex. cerința UE de elaborare a unui plan național de dezvoltare în vederea atingerii obiectivului de coeziune economică și socială)
	Reorganizări ale structurii Guvernului	Desele reorganizări ale instituției centrale responsabile cu dezvoltarea regională au afectat continuitatea și coerența gestionării procesului de dezvoltare regională. Spre exemplu, astfel de reorganizări pot conduce la întâzieri ale aprobărilor și modificări ale documentelor pentru conformarea cu noi direcții de management.
	Insuficiența coordonare între instituții	Suprapunerea unor responsabilități ale instituțiilor implicate determina întâziera procedurilor și scăderea eficienței și a capacității administrative.

La nivel intern există factori care au un impact negativ asupra evoluției Politicii de Dezvoltare Regională. Printre acestia mentionam:

Tabel 6 – Factori interni care influențează evoluția politicii de dezvoltare regională, în ordinea relevanței

cum ar putea fi construite criteriile de selecție și calificare, sau criteriile de atribuire/evaluare, transmise mai departe pentru a fi considerate de către OI POR și beneficiari, sunt aplicate „mecanic”, sau dimpotrivă „creativ” pentru că ulterior unele dintre documentațiile de atribuire să fie contrazise de UCVAP/ - la nivel local CVAP, sau de ANRMAP, sau în cazul unor contestații, de către CNSC; în timp ce alte documentații de atribuire trec prin toate furcile de control. De cele mai multe ori, hotărârile Curții de Apel confirmă deciziile CNSC. Calitatea documentațiilor de atribuire nu este suficient de elaborată, astfel că, în prezent, aproape că nu există documentație de atribuire fără un motiv real de a fi contestată.

În prezent, încă nu există un mod sistematic și standardizat de abordare al anexelor/formularelor utilizate în procedurile de achiziții publice (precum în perioada de pre-aderare când erau impuse prin PRAG), astfel încât la același tip de procedură de atribuire, la același tip de contract și chiar având valori apropiate, fiecare autoritate contractantă își creează propriile sale formulare, propriile sale criterii de selecție și calificare, propriile sale criterii de atribuire/evaluare, cu sau fără metodologii concrete adecvate de punctare a avantajelor ofertelor, ceea ce conduce la primirea a numeroase contestații. Apoi, contestatarele sunt de prea multe ori contestatare abuzive, însă contestația abuzivă nu este suficient de descurajată prin reglementările în vigoare.

În fine, dar nu în cele din urmă, chiar și în cazurile fericite, în care UCVAP/CVAP și ANRMAP sunt puse de acord iar CNSC nu intervine din lipsa oricărei contestații, totuși, există proceduri de atribuire care reprezintă sursa unor viitoare necazuri de proporții, și care pot conduce la blocaje/amenințări în implementarea programului, în urma unor audit-uri specializate.

Factori interni	Descriere	Impact asupra evoluției politicii de dezvoltare regională
Factori economici	Costuri necorelate cu atribuțiile structurilor responsabile cu implementarea politicii de dezvoltare regională	Conform analizei de teren costurile alocate pentru procesele de planificare, de administrare a implementării programelor și de monitorizare a acestora sunt insuficiente raportat la atribuțiile instituției ADR / OI POR.
Factori de reglementare	Procedurile au tendința de a fi încetinite	Nivelul ridicat de reglementare legală și existența numeroaselor interpretări ce pot fi date pe baza acesteia, dar și durată și costurile asociate cu obținerea avizelor în sprijinul aplicațiilor de proiecte, conduc la încetinirea procedurilor.
	Procedurile de management și control a Instrumentelor Structurale alocate prin POR 2007-2013 în România	Procedurile sunt relativ stricte comparativ cu cele din alte state membre UE, totuși nu asigură în mod deplin evitarea neregulilor, în timp ce contribuie la scăderea vitezei în implementare.
	Politica de remunerare este insuficient adaptată	Lipsa aplicării unei politici de salarizare prin stimularea personalului într-un sistem de management al performanței (al persoanei și al instituției), la nivelul autorităților publice locale precum și la nivelul ADR/OI POR. De asemenea, lipsa angajărilor și scăderea remunerațiilor pe perioada crizei economice a condus la împovărea angajaților cu mai multe sarcini în condiții de insatisfacție profesională și financiară a acestora.
Capacitatea de sprijinire a beneficiarilor	Calitatea sprijinului acordat	Proiectele la nivel regional se realizează fie cu personal propriu al instituțiilor beneficiare fie cu ajutorul unor consultanți externi. Lipsa personalului calificat și reducerile de personal afectează atât capacitatea beneficiarilor publici, cât și capacitatea de a sprijini beneficiarii.
	Beneficiarii publici sunt mai puțin experimentați decât cei privați în implementarea proiectelor.	De cele mai multe ori, lipsa personalului specializat afectează implementarea proiectelor și ajutorul acordat beneficiarilor.
Factori politici	Decizii eminamente politice	Monitorizarea implementării procesului de planificare strategică fie nu există, fie are la bază numeroase decizii strict politice, în paralel cu o instabilitate organizațională cauzată de frecvente reorganizări ale instituțiilor/structurilor care conduc la o comunicare deficitară și la întâzieri sau chiar blocaje în activități de importanță strategică.

În urma analizelor efectuate, s-a identificat existența a patru mari dimensiuni ale impactului factorilor interni și externi asupra evoluției politicii de dezvoltare regională:

1. Politica de dezvoltare regională se implementează în România prin programe dedicate acesteia, atât în perioada de pre-aderare (Phare), cât și ulterior aderării (POR 2007-2013)
2. Mediul de afaceri nu a beneficiat direct de toate resursele programelor de sprijin în cadrul politicii de dezvoltare regională (atât în perioada de pre-aderare, cât și ulterior în perioada de post aderare). Acest aspect reprezintă un dezavantaj, având în vedere faptul că evoluția mediului de afaceri are consecințe directe asupra implementării programului dedicat politicii de dezvoltare regională (ex instituțiile administrației nu pot executa „in house” toate activitățile proiectelor, astfel că trebuie să achiziționeze: servicii, bunuri sau execuții de lucrări, toate acestea fiind cel mai adesea furnizate de mediul de afaceri)
3. Ritmul de implementare a schemelor de finanțare nerambursabilă trebuie permanent menținut pentru a sprijini în mod adecvat mediul de afaceri
4. Delegarea de competențe Agențiilor pentru Dezvoltare Regională trebuie să fie tratată obiectiv și cu o planificare realistă a costurilor.

1.2.4 Impactul cadrului legal și instituțional asupra implementării POR 2007-2013 (puncte tari și puncte slabe)

Considerente conceptuale și metodologice

Evaluarea unor trăsături ale unui sistem ca reprezentând „puncte tari și slabe” poate fi efectuată doar în raport cu anumite repere. În acest sens, reperele utilizate de către acest studiu sunt următoarele:

1. Progresul înregistrat de către procesul de dezvoltare regională
2. Aspecte practice ale definirii și aplicării cadrului legislativ și instituțional – dificultăți întâmpinate, eventuale lipsuri identificate prin aplicarea practică a legii, eventuale neconformități în aplicarea acestora
3. Grad de coerență a cadrului legislativ și instituțional cu sistemul UE de abordare a dezvoltării regionale și tendințele acestui sistem

Față de aceste repere au fost analizate acele aspecte ale cadrului legislativ și instituțional care au o legătură nemijlocită cu elementele principale identificate în cadrul fiecăruia dintre cele 3 repere menționate. A fost utilizată o combinație de analize cantitative și calitative, studiul făcând referire pe parcurs la acestea.

1. Progresul înregistrat de către procesul de dezvoltare regională

Procesul de dezvoltare regională din România include mai multe dimensiuni și prin urmare necesită o analiză care ia în considerare mai multe aspecte care caracterizează acest sistem. Mai precis, acest sistem este caracterizat de:

- ⇒ O combinație de activități privind dezvoltarea regională atât la nivel central, cât și la nivel regional
- ⇒ Surse de finanțare diverse care implică activități de dezvoltare regională diverse – fonduri UE (la rândul lor de mai multe naturi – fonduri structurale, fonduri din programe comunitare) fonduri naționale, fonduri bilaterale etc.

Până la data realizării prezentului studiu, în România nu au fost realizate evaluări independente ale procesului de dezvoltare regională în ansamblu, sau ale politicilor de dezvoltare regională, care să ilustreze progresul înregistrat în acest domeniu în *ansamblul său* și, în principal, impactul acestui proces. Există, în schimb, informații disponibile în cadrul:

- ⇒ unor evaluări independente și în cadrul sistemelor de monitorizare proprii privind progresul POR (aceste analize se concentrează pe analiza progresului fizic al POR și a factorilor care influențează acest progres, ilustrat prin indicatori de progres financiar și de realizare, mai puțin pe analiza de indicatori de rezultat sau de impact, prematură de altfel până în prezent)
- ⇒ sistemelor proprii de raportare/monitorizare la nivel regional a activităților de dezvoltare regională
- ⇒ sistemelor proprii de raportare/monitorizare la nivel național a activităților de dezvoltare regională, altele decât cele care fac parte din POR

Prin urmare, acest studiu a analizat activitatea din domeniul dezvoltării regionale, conform datelor și informațiilor disponibile menționate și conform analizelor proprii realizate ca parte a acestui studiu.

Activități în domeniul dezvoltării regionale

La nivel central	<u>Perioada pre-aderare</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborare politici și programe de dezvoltare regională - Coordonare implementare programe de dezvoltare regională, finanțate atât din fonduri de pre-aderare cât și din fonduri naționale - Coordonare proces de elaborare a POR
	<u>Perioada post-aderare</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonare implementare POR
La nivel regional	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonare la nivel regional a procesului de implementare a programelor naționale de dezvoltare regională, în principal prin organizarea procesului de publicitate, selecție de proiecte depuse conform criteriilor stabilite la nivel

	<p>național, monitorizare implementare proiecte (atât în perioada pre-aderare cât și cea post-aderare)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regionale - În afara implementării POR, activitatea la nivel regional include inițierea și implementarea de proiecte de dezvoltare regională, în special de către ADR și, la o scară mai redusă, de către diverse Asociații de Dezvoltare Intercomunitare (diverse proiecte, altele decât cele derulate de ADI în cadrul POR). Detalii privind această activitate sunt incluse ca parte a analizelor aferente întrebării 3 a acestui studiu.
--	--

Deși activitatea din domeniul dezvoltării regionale, atât la nivel central cât și regional este dominată de implementarea POR, există un nivel semnificativ de activitate și în afara POR, însă doar la nivel regional. La nivel central, activitatea MDRT în domeniul dezvoltării regionale a evoluat de la o combinație de programe finanțate atât din fonduri Phare cât și din fonduri naționale (în perioada pre-aderare) către o activitate în domeniul dezvoltării regionale desfășurată exclusiv în cadrul POR (în perioada post-aderare). Documentele MDRT din perioada post-aderare, atât cele de informare și publicitate, cât și cele cu caracter formal (ex. Rapoarte de activitate 2009, 2010) indică o suprapunere totală a activităților de dezvoltare regionale cu implementarea POR.

La nivel regional în schimb, situația este sensibil diferită. Deși activitatea în domeniul dezvoltării regionale în afara POR este încă în proces de dezvoltare, nivelul actual de activitate al ADR și, în unele situații încă foarte reduse ca număr, ale diverselor ADI, reprezintă un element care poate indica un potențial semnificativ în acest sens. Este evident, din analiza activităților ADR, că acestea transpun în mare parte atribuțiile acestor organizații așa cum au fost acestea definite în Legea 315/2004. Cu alte cuvinte, cadrul legal existent a trasat anumite direcții de activitate în domeniul dezvoltării regionale iar acestea sunt implementate de către ADR. Legislația care a creat cadrul necesar funcționării asociațiilor de dezvoltare intercomunitare (ex: Legea 215/2001) își dovedește deasemenea însemnătatea prin faptul că a facilitat și stimulat acest tip de colaborare care este esențial în procesul de dezvoltare regională.

Două **puncte tari** ale actualului cadru legal pot fi astfel desprinse:

- ⇒ definire adecvată a atribuțiilor ADR/OI POR în domeniul dezvoltării regionale
- ⇒ stimulare a colaborării la nivel regional, între organizații ale administrației publice locale, în vederea promovării de proiecte de dezvoltare regionale

În ceea ce privește POR, analizele efectuate în cadrul acestui studiu și detaliate în cadrul întrebărilor 2 și 3 indică faptul că acest program acesta are o contribuție majoră la dezvoltarea capacității la nivel central și regional privind gestionarea procesului de dezvoltare regională, atât în ceea ce privește elaborarea de programe cât și implementarea acestora. Analiza progresului înregistrat de POR, a factorilor care au afectat sau afectează POR și a măsurilor adoptate la diverse niveluri de management ale acestui program, prezentate în cadrul răspunsurilor aferente întrebărilor 2 și 3, relevă următoarele:

- progresul POR este mai lent decât cel prevăzut în cadrul planificărilor și proiecțiilor inițiale
- principalii factori care afectează progresul POR sunt atât interni cât și externi. O serie de astfel de factori sunt identificați în cadrul analizelor aferente întrebărilor 2 și 3. În esență, acești factori sunt fie de natură procedurală / capacitate deficitară, fie sunt cauzați de conjunctura socio-economică. Astfel de factori au cel mult o legătură cu cadrul legal *procedural* al POR, mai puțin cu cadrul instituțional sau legal general al funcționării POR.

Analizele din cadrul prezentului studiu au reliefat două aspecte importante ale implementării POR, care sunt considerate deficitare:

- Nivel relativ scăzut al proiectelor de anvergură regională în cadrul portofoliului de proiecte POR
- Lipsa unui proces sistematic de asigurare a încadrării proiectelor finanțate prin POR în obiectivele regiunii din care acestea fac parte. În acest sens, cadrul legal actual este deficitar, prin faptul că nu asigură un astfel de proces.

2. Aspecte practice ale definirii și aplicării cadrului legislativ și instituțional – dificultăți întâmpinate, eventuale lipsuri identificate prin aplicarea practică a legii, eventuale neconformități în aplicarea acesteia

Din cercetarea de birou, analizând documentele de reglementare europene și naționale, precum și Acordul Cadru încheiat între AM POR și ADR / OI POR, pot fi evidențiate câteva dintre punctele tari și punctele slabe ale cadrului instituțional și legal:

Tabel 7 – Puncte tari și puncte slabe ale cadrului instituțional și legal

Puncte tari ale actualului cadru legal și instituțional	Puncte slabe ale actualului cadru legal și instituțional	Impactul actualului cadru legal și instituțional asupra managementului și implementării fondurilor structurale în perioada 2007-2013, alocate prin POR
Sistem de implementare puternic cu importante acumulări pozitive atât la nivel central cât și la nivel regional (AM POR; 9 OI POR, acestea din urmă structurate în cadrul celor 8 Agenții pentru dezvoltare regională; și respectiv, în cadrul MDRT), pe deplin acreditat conform reglementărilor europene în domeniu.	Există în prezent resurse neutilizate pentru diversificarea și flexibilizarea contractuală a delegării de atribuții de la AM POR către OI POR. Lipsa unei politici de sistem pentru adoptarea unui cod de etică și a unui mod de recompensare / salarizare în coerență cu performanțele sistemului. Lipsa unor proceduri scrise privind identificarea posturilor sensibile și de rotire a ocupării acestora, înainte de eventuala apariție a neregulilor. ¹⁷	Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, este suplu și riguros bazându-se pe piste de audit explicite și coerente, dar care încă, nu prevede politici interne de etică, formule pentru salarizare coerente cu performanțele, sau proceduri pentru identificarea „posturilor sensibile”. Implementare a fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, cu un grad de absorbție cel mai înalt comparativ cu gradul de absorbție din alte programe operaționale, grad de absorbție, care poate fi îmbunătățit prin politici interne de etică, salarizare, identificarea „posturilor sensibile”.
Responsabilități importante precum dezvoltarea regională sunt descentralizate la nivel regional, într-o abordare relativ coerentă ¹⁸ , ceea ce a condus la o cooperare intensă pentru promovarea unor proiecte cu impact, care ar putea depăși granițele administrative locale/județene.	Responsabilitățile (directe sau delegate) nu asigură încă pe deplin, din punct de vedere procedural asigurarea promovării de proiecte cu impact regional.	Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, urmărește constant prin dispozițiile din Ghidul Solicitanților, și sau, prin numeroase instrucțiuni promovarea de proiecte cu impact regional. Totuși, implementarea fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, a condus la implementarea de proiecte având asigurată un impact regional, dar a condus și la implementarea de proiecte fără a avea asigurată impact regional. ¹⁹
Existența unui acord cadru coerent între persoane juridice	Cadrul legal și instituțional a permis dezvoltarea de proceduri	Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate

¹⁷ După publicarea Regulamentelor 1083/2006 și 1828/2006, a fost publicat Regulamentul (CE) NR. 718/2007 al Comisiei, din 12 iunie 2007, de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1085/2006 al Consiliului de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare (IPA), în care sunt prevăzute câteva criterii de acreditare care, împreună cu întregul conținut al acestui regulament mai recent (chiar dacă nu se referă la implementarea FS 2007-2013), reprezintă un punct de vedere mai recent al Comisiei Europene de avut în considerare privind criteriile de acreditare pentru Autoritățile de Management și respectiv Organismele Intermediare.

¹⁸ Valabil doar pentru POR și în condițiile construcției și implementării unei legislații paralele legii dezvoltării regionale, în afara POR neexistând o politică pentru dezvoltare regională în România

¹⁹ Există exemple de proiecte cu impact regional, și în același timp exemple de proiecte care nu au avut asigurată un impact regional (fără a ne limita, de ex.; drumuri județene modernizate într-un județ și care eventual urmează (sau nu) să fie modernizate și în alte județe din regiunea de dezvoltare, modernizarea de școli și/sau spitale care ulterior au fost desființate, etc.)

Puncte tari ale actualului cadru legal și instituțional	Puncte slabe ale actualului cadru legal și instituțional	Impactul actualului cadru legal și instituțional asupra managementului și implementării fondurilor structurale în perioada 2007-2013, alocate prin POR
<p>diferite a permis atingerea și consolidarea în timp a unui sistem echilibrat, puternic, care se bucură de recunoaștere, și care a permis atât concentrarea expertizelor tehnice, cât și asumarea de responsabilități. Prezentul cadru legal și instituțional caracterizat prin coerența și stabilitate, a permis atingerea unui grad de absorbție semnificativ și relevant în comparație cu celelalte programe operaționale.</p>	<p>de lucru care implică transmiterea integrală, între persoane juridice diferite, de documente cu volum mare (semnificativ), pe suport hârtie (în original și copie), cu semnătură și stampilă și sistem de numerotare manual pe fiecare pagină, ceea ce a îngreunat întregul proces, pe de o parte, și care, totuși, nu asigură pe deplin evitarea neregulilor, pe de altă parte.</p> <p>Gradul de absorbție poate fi consolidat și asigurat prin menținerea și îmbunătățirea coerenței și stabilității actualului cadru legal și instituțional (inclusiv prin dezvoltarea de noi delegări de atribuții în cadrul sistemului).</p>	<p>prin POR, are permanent la dispoziție un bogat material prin care își fundamentează deciziile, care prin volumul sau semnificativ mare, obligă la alocarea de resurse umane și de timp semnificativ mai mari, în procesul decizional.</p> <p>Implementarea fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, se confruntă, datorită volumului mare de documentație, cu un obstacol în creșterea vitezelor de implementare, pe de o parte, precum și cu o „contribuție” în creșterea numărului de „perechi de ochi” implicați în analiză, pe de altă parte.</p>
<p>Fiecare dintre entitățile sistemului, AM POR cât și OI POR (responsabilizate în interiorul ADR), etc., au acumulat o experiență, (expertiză) semnificativă atât în perioada de pre-aderare cât și în actualul exercițiu de programare, deosebit de utilă pentru pregătirea și implementarea atât a viitorului exercițiu de programare privind dezvoltarea regională, cât și pentru alte programe operaționale.</p>	<p>Legea dezvoltării regionale și reglementările ulterioare privind cadrul instituțional pentru implementarea instrumentelor structurale încă nu sunt suficient de corelate, astfel că Legea dezvoltării regionale a rămas la nivelul specific perioadei de pre-aderare, neavând actualizate prevederi privind cadrul instituțional dezvoltat pentru implementarea instrumentelor structurale, cât și pentru implementarea POR 2007-2013.</p> <p>Astfel, agențiile pentru dezvoltare regională (create cu vocație în implementarea politicii de dezvoltare regională) deși au acumulat în perioada de pre-aderare importante atribuții pentru instrumentele structurale actuale, totuși au fost utilizate doar pentru implementarea POR 2007-2013.</p>	<p>Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, se confruntă cu numeroase situații, în care, datorită rămânerii în urmă a Legii dezvoltării regionale față de legislația implementării IS (inclusiv POR 2007-2013), trebuie să aloce resurse suplimentare pentru soluționări prin alte tipuri de reglementări (spre exemplu, „migrarea” de la CNDR la CM POR).</p> <p>Implementarea a fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, în care trebuie să se țină seama de numeroase instrucțiuni și corecții.</p>
<p>CNDR este structura stabilită prin lege care reunește reprezentanții autorităților publice locale cu instituțiile administrației centrale în scopul de a aproba și implementa împreună politica de dezvoltare regională.</p>	<p>Sistemul de competențe privind funcționarea CNDR nu pot fi operate coerent, având în vedere paralelismul constituit de competențele CNDR și CIP, cât și de „migrarea” parțială a atribuțiilor CNDR către CM POR, descrisă anterior.</p>	<p>Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR (realizat în prezent de către AM POR), trebuie să decidă fundamentat și să convingă actorii sistemului privind deciziile luate, fără a beneficia de avantajele unui cadru legislativ pe deplin coerent.</p> <p>Implementarea a fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, bazată pe inițiativa în decizie a Autorității de management, vis a vis de un</p>

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Puncte tari ale actualului cadru legal și instituțional	Puncte slabe ale actualului cadru legal și instituțional	Impactul actualului cadru legal și instituțional asupra managementului și implementării fondurilor structurale în perioada 2007-2013, alocate prin POR
		CNDR care a migrat, parțial, către CM POR.
<p>CDR a acumulat experiență în implementarea POR. Este prima structura din regiune care a lucrat direct cu autoritățile centrale, și locale pentru implementarea politicii de dezvoltare regională.</p>	<p>Sistemul de competențe privind funcționarea CDR nu poate fi operat pe deplin coerent având în vedere paralelismul constituit între competențele CDR și respectiv ale CRP.</p>	<p>Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR (realizat în prezent de către AM POR), în lipsa exercitării tuturor atribuțiilor legale ale CDR, trebuie să estimeze „stări” concrete în plan regional și să decidă coerent pentru atingerea obiectivelor POR.</p> <p>Implementarea fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, bazată pe inițiativa în decizie a Autorității de management, fără implicarea decizională largă / coerentă a CDR.</p>
<p>Cadrul legal și instituțional privind politica pentru dezvoltare regională a avut o evoluție cvasi continuă în timp, ceea ce a permis acumulări semnificative de expertiză precum și asumări de responsabilități.</p>	<p>Au fost acumulate în timp numeroase incoerențe funcționale ale CNDR și respectiv CDR, prin stabilirea (migrarea) de competente către CIP, CRP și / sau CM POR.</p> <p>Lipsa de resurse disponibile și adecvate pentru: analize fundamentate, construcția de viziuni strategice, aplicarea de mecanisme de consultare publică, în proces ciclic și pe baza de indicatori de rezultat strict cuantificabili, constituie o sursă importantă pentru diminuarea coerenței și stabilității sistemului.</p>	<p>Managementul fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, deși se raportează la un cadru legal și instituțional constant în timp care a permis acumulări semnificative de expertiză și asumări de responsabilități, totuși, nu beneficiază pe deplin de o asumare deplină a responsabilităților din partea tuturor actorilor, astfel că suplinește prin eforturi proprii de fundamentare și decizie, soluționări pentru asigurarea impactului regional al proiectelor promovate.</p> <p>Implementare a fondurilor structurale 2007-2013 alocate prin POR, în proiecte cu impact regional precum și în proiecte fără a avea asigurat impact regional.</p>

Analiza de birou a relevat totodată următoarele aspecte ale implementării actualului cadru legal:

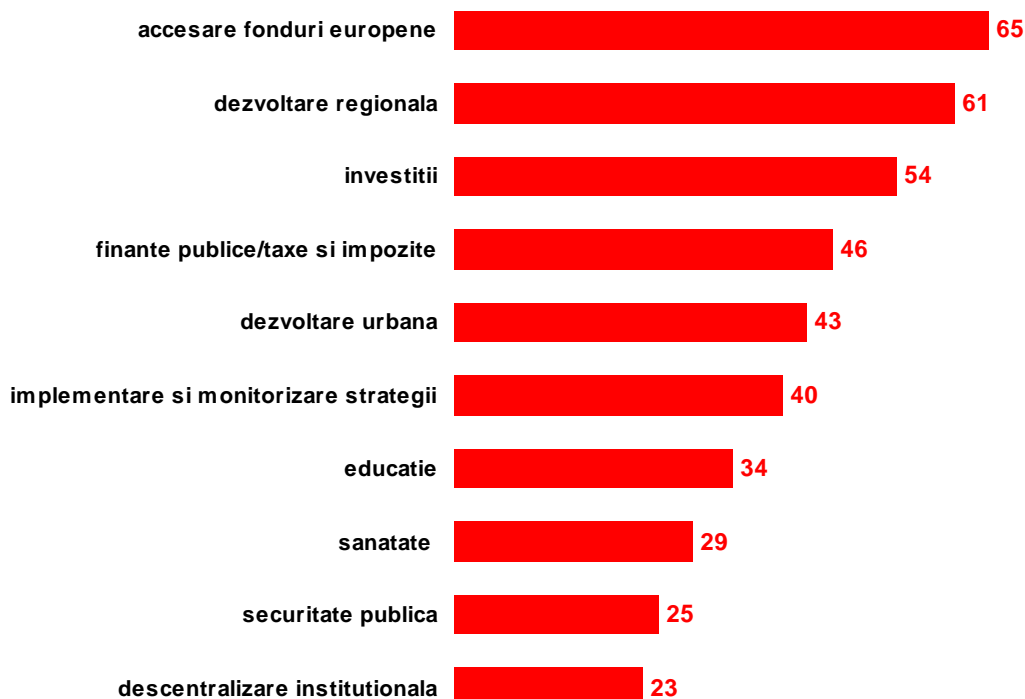
<p>MDRT</p>	<p>Actualul cadrul legal poate crea o anumită neclaritate cu privire la rolul MDRT în ceea ce privește coordonarea ADR. În prezent, MDRT are definită următoarea responsabilitate în acest sens</p> <p><i>Coordonarea activităților agențiilor pentru dezvoltare regională în domeniul implementării politicilor de dezvoltare regională, precum și ale obiectivelor acestora se face de către instituția națională cu atribuții și responsabilități în acest domeniu (Legea 315/2004, Art 8, pct 5).</i></p> <p>În contextul unei politici de dezvoltare regională total centralizată, această atribuție este relativ ușor de înțeles, atât ca relevanță cât și ca mod de aplicare. În prezent însă, în</p>
--------------------	--

	România există o combinație centralizare – decentralizare. Spre exemplu, POR este un program centralizat, dar în același timp regiunile efectuează managementul unor PDR regionale, care reprezintă o activitate descentralizată. Este clar din textul legal faptul că MDRT coordonează ADR în procesul de implementare a unor politici sau planuri <i>naționale</i> în domeniul dezvoltării regionale (ex. POR) însă este neclar dacă MDRT ar trebui, conform articolului menționat, să exercite coordonarea ADR <i>inclusiv</i> în ceea ce privește managementul de către acestea a activităților descentralizate (ex. managementul respectivelor PDR).
CDR	<p>Două aspecte importante ale cadrului legal privind funcționarea CDR au fost identificate:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Responsabilitatea realizării obiectivelor PDR la nivel regional nu este în mod clar alocată CDR, așa cum ar fi de așteptat ⇒ Nu există o atribuție a CDR de a asigura corelarea proiectelor de dezvoltare regională cu obiective de dezvoltare ale regiunii, așa cum au fost acestea definite în PDR respective. În cadrul POR, această atribuție a fost alocată CRESC, însă doar cu referire la proiectele POR. CRESC este un organism separat de CDR, a cărui funcționare a încetat, din motive obiective – imposibilitatea corelării unei astfel de activități a CRESC cu mecanismul de funcționare al POR. Cu alte cuvinte, nici CDR, nici CRESC nu asigură corelarea menționată, iar o astfel de corelare nu este oricum posibilă în actualele condiții de funcționare ale POR. <p>Această situație este unul dintre elementele care descriu limitările actualei abordări centralizate a dezvoltării regionale în România.</p>

În cercetarea de teren, prin aplicarea chestionarului, respondenții au fost solicitați să evalueze măsura în care legislația specifică anumitor domenii care reglementează cadrul administrativ incident cadrului de dezvoltare regională este coerentă și dă posibilitatea întreprinderii în mod eficient a anumitor acțiuni specifice serviciilor publice.

Grafic nr. 5 – Nivelul de coerență și eficiență legislativă

In lista de mai jos sunt enumerate o serie de activitati gestionate de institutiile administratiei publice. Va rugam sa evaluati nivelul de coerenta si eficienta legislativa specific domeniilor mentionate (graficul reflecta procentul de respondenti care au indicat un nivel ridicat de coerență legislativă în respectivele domenii)



Se evidențiază o percepție la nivel regional conform căreia există un grad relativ ridicat de coerență și eficiență legislativă în domeniul dezvoltării regionale în general, dar relativ redus în ceea ce privește implementarea și monitorizarea de strategii – acest aspect este în concordanță cu analizele din secțiunile anterioare privind deficiențe ale cadrului legal în ceea ce privește implementarea și monitorizarea PDR în regiuni.

3. Grad de coerență a cadrului legislativ și instituțional cu sistemul UE de abordare a dezvoltării regionale și tendințele acestui sistem

Actualul sistem de implementare a politicilor UE de dezvoltare regională include atât o abordare globală (de tip *top-down*) reprezentată prin faptul că UE elaborează o serie de linii directoare în domeniul dezvoltării regionale în care toate programele operaționale trebuie să se încadreze, cât și o abordare *bottom-up*, reprezentată prin faptul că fiecare țară sau regiune are libertatea de a identifica obiective proprii de dezvoltare regională (cu condiția încadrării acestora în liniile directoare ale UE). Actualul sistem de implementare a politicilor UE de dezvoltare regională lasă statelor membre libertatea de a decide între formularea de programe operaționale la nivel de țară sau la nivel de regiuni.

The Commission validates the NSRF, as well as each operational programme (OP). The OPs present the priorities of the country and/or regions.

Sursa – website Comisia Europeană

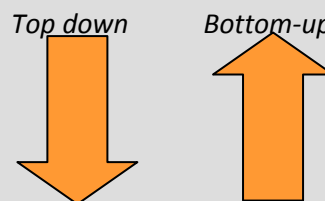
Comisia Europeană accentuează importanța rolului autorităților regionale și locale în procesul de dezvoltare regională, exercitat atât distinct cât și în colaborare cu autoritățile naționale. Totodată, concluziile celui de-al cincilea Raport al CE privind Coeziunea economică, socială și teritorială sugerează atât explicit cât și implicit necesitatea *colaborării* între diversele niveluri de conducere – i.e. național, regional, local. Aspectul implicit provine din faptul că este evident că implementarea direcțiilor de acțiune prioritare prezentate în acest document necesită o colaborare între aceste niveluri. Spre exemplu, implementarea direcției de acțiune referitoare la dezvoltarea rolului orașelor prin elaborarea unei *agende urbane ambițioase* necesită o gândire la nivel național, combinată cu o abordare specifică la nivel regional și local.

În sinteză, politica UE în domeniul dezvoltării regionale include atât o abordare la nivel de ansamblu (*top-down*) cât și o abordare la nivel de părți componente (*bottom-up*).

Actualul cadru legal și instituțional din România asigură o abordare adecvată la nivel de ansamblu, centralizat (*top-down*) însă nu asigură o abordare adecvată a dezvoltării regionale de tip *bottom-up*. Mai precis, actualul cadru legal și instituțional crează un sistem în care regiunile gestionează preponderent programe naționale de dezvoltare regională, în timp ce obiectivele regiunilor în domeniul dezvoltării regionale sunt reprezentate doar într-o variantă „medie” prin sinteza acestora în cadrul POR. PDR nu reprezintă în momentul actual instrumente definitorii ale politicilor de dezvoltare regională la nivel regional:

- ⇒ Responsabilitatea realizării obiectivelor PDR nu este alocată decât unui organism neguvernamental (ADR) în timp ce CDR, singurul forum care întrunește reprezentanți ai administrației, nu are clar alocată această responsabilitate
- ⇒ Proiectele regionale finanțate prin POR sunt selectate conform unor criterii naționale, în timp ce încadrarea acestora în obiectivele PDR respective nu reprezintă un criteriu de selecție a proiectelor regionale
- ⇒ Deși ADR susțin un nivel ridicat de activitate în domeniul dezvoltării regionale și deși anumite legături între proiectele gestionate de ADR și PDR respective pot fi identificate, această activitate a ADR este mai degrabă guvernată de sistemul actual de responsabilități alocate prin Legea 315/2004 decât de către PDR ale regiunilor respective.
- ⇒ Sisteme dedicate de monitorizare și evaluare ale PDR nu au fost identificate în cadrul acestui studiu

Politica UE reflectă în domeniul dezvoltării regionale reflectă o combinație de abordări:



Actualul cadru legal și instituțional nu valorifică așadar potențialul regiunilor de a identifica și gestiona realizarea unor obiective de dezvoltare *specifice fiecărei regiuni*.

1.3 Contextul strategic al dezvoltării regionale

Planul Național de Dezvoltare (PND) reprezintă documentul care a stat la baza elaborării Cadrului Național Strategic de Referință - strategia convenită cu Comisia Europeană pentru utilizarea instrumentelor structurale, precum și a Programelor Operaționale care implementează Fondurile Structurale și de Coeziune, asigurându-se astfel coerența între aceste documente.

Structurile partenariale pentru elaborarea PND, au fost instituționalizate prin HG1323/2002 privind elaborarea PND în parteneriat, care stipula componența și atribuțiile structurilor partenariale. Ulterior, acestea au fost preluate în HG nr. 1115/2004, care stabilește principiile metodologice, cadrul de lucru inter - instituțional și mecanismele de consultare partenerială. Elaborarea în parteneriat a documentelor regionale și naționale de planificare și programare a avut rolul de a asigura o bună fundamentare a PND și promovarea prin acest document de planificare a nevoilor identificate la nivel regional / local prin implicarea în tot mai mare măsură a autorităților locale în procesul de definire a politicilor de dezvoltare economică și socială ale României.

Responsabilitatea coordonării cadrului partenerial pentru elaborarea PND a fost transferată Ministerului Finanțelor Publice, în calitate de Autoritate de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (conform HG nr. 497/2004, ulterior abrogată prin HG 457/2008) și de coordonator general al procesului de elaborare a PND.

Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR)

Conform acquis-ului comunitar în vigoare, privind fondurile structurale și de coeziune, Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR) este documentul de programare care stabilește domeniile strategice de intervenție ale instrumentelor structurale în fiecare stat membru și care a fost negociat cu Comisia Europeană.

Temele principale ale Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR) au fost formulate atât pe baza celui de-al treilea Raport de Coeziune, publicat în Martie 2004, dar și pe baza PND 2007 - 2013. Cadrul Strategic Național de Referință reflectă dimensiunea strategică a relației dintre politicile economice, de coeziune socială și regionale ale României și politicile Comisiei Europene și Strategia Lisabona. Implementarea acestui document programatic prin Programele Operaționale finanțate din fonduri structurale și de coeziune reprezintă o contribuție importantă la realizarea Planului Național de Reformă (PNR).

CSNR nu este document de management al fondurilor: implementarea se face prin Programele Operaționale (PO), fundamentate strategic prin acest document. Astfel, CSNR preia și dezvoltă viziunea strategică din PND 2007-2013, urmărind accelerarea procesului de convergență cu statele membre UE, printr-o dezvoltare integrată, coerentă cu politicile UE și prin concentrarea fondurilor structurale și de coeziune în domeniile care generează un impact pozitiv asupra dezvoltării. CSNR este un document de natură strategică, care nu se concentrează asupra detaliilor de natură tehnică, acestea putând fi găsite în Programele Operaționale.

Una dintre diferențele majore dintre PND și CSNR, din perspectiva conținutului strategic, se referă la faptul că CSNR nu tratează aspectele de dezvoltare rurală și pescuit aferente Priorității 5 a PND, acestea fiind susținute prin Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală (Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală). De asemenea, din punctul de vedere al finanțării, CSNR este susținut exclusiv din Fondurile Structurale și de Coeziune și cofinanțarea națională aferentă, în timp ce PND include și alte finanțări (programe de investiții naționale și locale, credite externe, fonduri europene de dezvoltare rurală, etc.).

Strategia CSNR este implementată prin programele operaționale elaborate în cadrul Obiectivului Convergență, desi și programele operaționale aferente obiectivului de Cooperare Teritorială Europeană respecta principiile strategice generale ale acestuia.

Alte documente strategice corelate cu PND/CSNR

1. Programul Național de Reformă (2007 - 2010)

În conformitate cu noile orientări ale politicii de coeziune ale Uniunii Europene, elaborarea documentului de negociere al unui stat membru se bazează pe Orientările Comunitare Strategice și pe Programul Național de Reformă.

Programul Național de Reformă trebuie să se constituie într-un document strategic al României, pe termen mediu (4 - 5 ani), cu susținere, inclusiv politica, din partea tuturor actorilor relevanți și care să reflecte voința și angajamentul politic în realizarea reformelor structurale asumate, dincolo de ciclurile electorale interne. Acest document are rolul de instrument determinant pentru îndeplinirea obiectivelor Strategiei Lisabona, în contextul în care alocările financiare din PND 2007 - 2013 prevăd un procent de 52% cheltuieli pentru realizarea obiectivelor Lisabona (recomandarea Comisiei pentru statele membre vechi fiind de 60%).

Prin acest program sunt propuse o serie de acțiuni și măsuri pentru inițierea, continuarea și adâncirea reformelor structurale în domeniile cheie prevăzute de Strategia Lisabona relansată, cu scopul asigurării stabilității economice și sustenabilității finanțelor publice, creșterii competitivității și productivității economice și îmbunătățirii pieței forței de muncă.

2. Conceptul Național Strategic pentru Dezvoltare Spațială (2007-2025)

CSNR se bazează, de asemenea, pe orientările pe termen lung ale Conceptului Național Strategic pentru Dezvoltare Spațială și reintegrare în structurile spațiale europene, abordarea strategică luând în considerare și dimensiunea teritorială a coeziunii.

Pe baza unui acord de cooperare semnat între Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului (în prezent Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului) din România și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Regionale din Republica Ungara în domeniul amenajării teritoriului, (aprobat prin HG 631/2001 publicat în Monitorul Oficial al României Partea I nr. 383/13.07.2001), dar care nu a fost pus în practică până în 2005, a avut loc în data de 07.07.2005, prima întâlnire a grupului de lucru în domeniul amenajării teritoriului și urbanism, referitor la elaborarea celor două Concepte Naționale de Dezvoltare Teritorială (în Ungaria și România).

În România, elaborarea unui concept strategic de dezvoltare spațială a fost considerată oportună pornind de la premisa conform căreia, în perspectiva integrării europene și a necesității prioritizării investițiilor publice pentru dezvoltare, dimensiunea teritorială a fost insuficient dezvoltată, atât în Planul Național de Dezvoltare, cât și în Programele Operationale.

Scopul declarat pentru elaborarea acestui document îl constituie necesitatea introducerii unei dimensiuni teritoriale și urbane, ca elemente esențiale ale Strategiei Lisabona, în vederea optimizării impactului generat de implementarea sa.

3. Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală (2007 - 2013)

Acest document propune un model strategic multifuncțional de dezvoltare agricolă și rurală. Principiul de bază în aplicarea acestui model constă în promovarea dezvoltării funcțiilor agricole ale zonelor rurale însoțite de promovarea în egală măsură a funcțiilor non-agricole ale acestor zone. Acest model este compatibil cu politica economică și socială a Uniunii Europene, al cărei obiectiv principal constă în **reducerea disparitatilor de dezvoltare între regiunile UE** și, implicit, în **diminuarea decalajelor de dezvoltare** între rural și urban.

Planul Național Strategic va fi implementat prin Programul Național de Dezvoltare Rurală, principalul program de investiții pentru agricultură și dezvoltare rurală pentru 2007 - 2013, cu o alocare financiară de 7,1 mld. Euro și prezintă multe elemente de complementaritate cu programele operaționale care implementează prioritățile Planului Național de Dezvoltare (de ex: POS Mediu - în cazul unor proiecte integrate care vizează managementul apei și al deșeurilor sau al unor măsuri referitoare la biodiversitate, POR - în ceea ce privește promovarea turismului, etc.)

Coerența cadrului strategic al dezvoltării regionale și responsabilități ale realizării obiectivelor acesteia

Documentele strategice menționate mai sus demonstrează, cel puțin la nivel conceptual, că acestea sunt corelate și dezvoltate pe baza unui exercițiu tehnic serios, iar în cazul CSNR implementarea strategiei prin programele operaționale a fost concepută să asigure complementaritatea. Din toate programele operaționale POR pare să reprezinte un factor de contrapondere față de celelalte programe, care de fapt nu au o abordare

teritorială conturată și pentru care, în alegerea unui proiect primează alte criterii decât cele de dezvoltare regională.

În același context, în vederea stabilirii responsabilităților privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională s-au analizat Planurile de Dezvoltare Regională și strategiile de dezvoltare regională în ceea ce privește: obiectivele, rezultatele, cuantificarea indicatorilor de rezultat.

În cadrul analizei din Anexa 7 au fost prezentate spre exemplificare doar o parte din obiectivele și rezultatele din cadrul planurilor de dezvoltare la nivel regional, situația fiind aceeași pentru toate celelalte obiective cuprinse în planurile de dezvoltare la nivel regional/local:

- Măsura implementării obiectivelor identificate ca importante nu poate fi verificată deoarece la momentul conceperii planurilor de acțiune regionale, nu au fost identificate și posibilitățile de exprimare - cantitative, valorice, procentuale etc.- ale indicatorilor de rezultat.
- Nici strategiile de dezvoltare regională nu au obiective măsurabile și nu pot fi în mod concret monitorizate, acestea nefiind cuantificate. Doar în cadrul regiunii București-Ilfov există anumite obiective cuantificate, însă exercițiul nu a fost finalizat.
- Toate planurile de dezvoltare au fost concepute doar pentru accesarea fondurilor structurale, fără a integra și alte surse de finanțare (private, internaționale, naționale altele decât alocările bugetare)
- Programul Operațional Regional este un instrument de implementare a unei politici, acesta nu suplinește politica. Nu se poate pune un semn de egalitate între POR și politica de dezvoltare regională, cea din urmă considerată ca parte componentă a unei strategii naționale coerente. Nici o strategie nu se construiește pentru o sursă de finanțare, deoarece planificarea strategică nu identifică mai întâi sursa, ci întâi identifică nevoia reală, după care stabilește prioritățile, obiectivele, acțiunile și la final identifică cum se vor finanța și de unde. Acesta este motivul pentru care putem considera că, strategiile analizate până acum, din perspectiva finanțării, nu sunt durabile și mai mult, nici una dintre ele, nu analizează riscul de nefinanțare și nefinalizare cu rezultate.

Atât cercetarea de teren, cât și cea de birou relevă faptul că în prezent nu există capacitatea de a fi implementate strategiile locale și regionale. Un element important al planificării strategice constă în capacitatea de a monitoriza implementarea obiectivelor și priorităților identificate prin indicatori de rezultat. Din această perspectivă s-a observat că atât strategiile regionale, cât și cele județene sau locale nu au cuantificat sub formă de indicatori măsura în care obiectivele și prioritățile pot fi atinse. De exemplu, în toate strategiile apare obiectivul de modernizare și extindere a rețelei de transport rutier, însă în nici una din strategii nu este specificat câți km de drum se vor moderniza/extinde pe durata de timp alocată implementării strategiei.

Pentru o construcție viitoare în care riscurile asociate implementării să fie mai bine controlate, considerăm că este nevoie de o consolidare instituțională a regiunilor de dezvoltare pe componenta implementării și monitorizării obiectivelor strategice regionale astfel ca tematica propusă să fie mai bine ancorată în problematica regională.

1.4 Impactul cadrului legal și instituțional asupra dezvoltării regionale în viziunea reprezentanților administrației publice

Pentru a întregii imaginea impactului cadrului legal și instituțional asupra dezvoltării regionale din România în cele ce urmează sunt redate câteva aspecte relevante sesizate în cercetarea de teren – faza calitativă, plecând de la ceea ce înseamnă în momentul de față fundamentul cadrului de dezvoltare regională în România: cooperare între autoritățile publice județene și locale.

Carta Verde a dezvoltării regionale în România, menționată și în sub capitolele anterioare a subliniat că cel mai mare risc al dezvoltării regionale stă în posibilitatea lipsei de cooperare între unitățile administrativ teritoriale care compun o regiune de dezvoltare. Din această perspectivă, o premiză a studiului calitativ a fost aceea de a releva orizontul de înțelegere și cunoaștere al liderilor locali, județeni și regionali în ceea ce privește conceptul de dezvoltare regională, impactul acestuia în prezent și viitorul dezvoltării regionale²⁰.

²⁰

Această abordare metodologică este direct raportată la contextul specific al dezvoltării regionale din România, fundamentat pentru prima dată în "Carta Verde". Nefiind unități administrative, ci cadre de cooperare liber consimțite între unitățile teritoriale administrative și autoritățile publice locale, se poate afirma că orizontul cultural al liderilor în ceea ce

Majoritatea persoanelor intervievate din mediul administrativ au raportat conceptul de dezvoltare regională la două componente:

A. - abordarea strategică regională

B. - dezvoltarea infrastructurii de tip regional.

Pentru a argumenta afirmația de mai sus vom reda două citate semnificative:

“Dezvoltarea regională implică categoric o strategie pe fiecare parte a regiunii ... Din punctul meu de vedere politicile regionale trebuie să însemne infrastructură. și când vorbesc aici de infrastructura, ma refer la 5 capitole: infrastructura de transport, infrastructura în utilități: apa, canal, infrastructura în energie termică și energie electrică, infrastructura în sănătate și infrastructura în mediu. Nu mai spun al șaselea capitol, care, bineînțeles, e cireșa de pe tort, când vorbim despre cultură, sport, tineret etc”²¹

”Pentru mine dezvoltarea regională înseamnă un diagnostic care să îl pună pe cei în cauză, administrația regională și o prioritizare de care să țină seama cei care alocă resursele”²²

A. În ceea ce privește abordarea strategică, această componentă devine în discursul intervievaților premiza de la care este judecat statutul regiunii actuale în România și posibilitatea de evoluție. Astfel, s-a afirmat că la momentul actual lipsește o abordare regională corectă din punct de vedere strategic. Această situație este justificată prin cel puțin trei tipuri de cauze:

- lipsa unui cadru administrativ la nivel regional – nu există capacitatea de a impune o strategie deoarece nu există o formă administrativă care să genereze acest lucru²³;
- în mod real prioritățile strategice sunt stabilite la centru, respectiv la nivelul central al administrației și nu de către administrațiile din regiuni²⁴;
- organizarea administrativă actuală și prioritizările pe criterii politice a investițiilor și resurselor²⁵.

Fără excepție, intervievații din administrația publică locală și regională au considerat că este nevoie de o reglementare clară pentru elaborarea și implementarea obiectivelor strategice care să conducă firesc la asumarea unei strategii regionale. Lipsa unui nivel administrativ regional face imposibilă, în opinia unora, acest deziderat. Afirmația este susținută însă prin logica mecanismului administrativ. Orice strategie publică este aprobată de un for administrativ. În cazul regiunii, strategiile sunt aprobate de către Consiliul pentru Dezvoltare Regională. Acesta, neavând reprezentare administrativă, nu are capacitate de a impune strategii.

Astfel, obiectivele strategiei regionale rămân la un nivel opțional atunci când se pune problema implementării.

În opinia unor intervievați termenul de „cooperare” utilizat în prezent pentru definirea modului de dezvoltare face loc influențelor politice, „ceea ce nu ar trebui să existe”, subliniază aceștia. Acest efect generează alt lanț al

privește dezvoltarea regională devine și orizontul evaluării capacității administrative a regiunilor. Tocmai de aceea s-a optat metodologică o primă fază a evaluării de teren să fie constituită de o cercetare calitativă, pe de o parte, iar pe de altă parte, întreaga cercetare de teren să fie orientată mai degrabă către o abordare sociologică jalonată de criteriile PNUD, decât către una de tip audit organizațional care să măsoare gradul de îndeplinire a atribuțiilor pe baza unor livrabile și a existenței unor proceduri administrative. Atâta timp cât regiunea a fost concepută ca un cadru de cooperare liber consimțit nu poate exista o pistă de audit organizațional. Legislația privind dezvoltarea regională se rezumă la definirea și conturarea acestui cadru regional fără să stipuleze obligativități și sancțiuni precum în cazul legislației administrației publice.

²¹ Cit. interviu reprezentant APL

²² Cit. interviu reprezentant UAT

²³ ”Deci nu au o strategie regională, și poate acest lucru se datorează și faptului că nu există o administrație regională” (interviu reprezentant APL)

²⁴ ”Personal, cred că s-au făcut puțini pași pentru diminuarea decalajelor dintr-o regiune, pentru că tendința de a rămâne la centru se simte în ceea ce privește alocarea resurselor ... Alocarea resurselor trebuie făcută de administrațiile regionale. Din punctul meu de vedere, politica aceasta regională e doar la început, e drum lung de făcut și eu cred că trebuie mai multă responsabilitate data regiunilor în prioritizare. CRESC-ul a fost o experiență pentru mine. Ne întâlnim cu președinții de consilii județene să prioritizăm, să stabilim cum alocăm resursele pe sănătate, care-i zona cea mai deficitară pe sănătate ...de exemplu” (interviu UAT – președinte CDR)

²⁵ ”Actuala împărțire administrativă a țării în județe, mi se pare depășită, pentru că datorită, unor orgolii de patriotism local, foarte mulți președinți de consilii județene, iau decizii în interesul județului respectiv și nu al regiunii respective și am să vin mai aproape. Discutam, la XXX (oraș regiunea N-E), mie mi se pare că XXX-ul este un centru nodal al Moldovei, avem cinci reședințe de județ, la 70-80 de km: Botoșani, Suceava, Neamț Bacău, Iași și pe o regiune de nord, de est sau cum se va numi, în momentul în care ai vrea să construiești ceva pe o asemenea euro-regiune, pe o asemenea zonă, ar trebui să te corelezi la beneficiul publicului, la interesul cetățeanului și nu la orgolii legate de nuanța politică sau de administrația care conduce, la un moment dat, Guvernul”. (interviu cu reprezentant APL)

slăbiciunilor, după cum reiese din interviuri. În lipsa unei autorități administrative regionale reprezentanții locali au tendința să se adresează direct "centrului" pentru prioritizarea unor investiții, ceea ce crează un dezechilibru în relația dintre reprezentanții regiunii, și, pe de altă parte, face aproape imposibilă asumarea unei descentralizări reale la nivelul administrativ:

"Există o rezistență la descentralizare din partea aparatelor centrale. Există o rezistență teribilă la descentralizare! Dincoace, există o fugă de responsabilitate. Și apar golurile, când se poate întâmpla orice."²⁶

Parcursul drumului cel mai scurt în ceea ce privește gestionarea resurselor: de la local direct la central tine într-o anumită măsură de o "mentalitate de asistați" cum remarcă un președinte județean:

"Eu cred că nouă ne trebuie libertate mai multă în cadrul constituțional de auto reglementare... Pentru că altfel, lumea și noi, unitățile administrative, avem mentalitatea de asistați".

Din altă perspectivă, pentru a parafraza citatul folosit ca motto, cercul dezvoltării regionale nu se poate închide, susțin reprezentanții administrației publice, decât prin transformarea regiunilor actuale în regiuni administrative.

"Totul pleacă de la un singur lucru: să existe o structura administrativă care să aibă în primul rând, ca și competente, dezvoltarea armonioasă a regiunii. Degeaba ne așezăm la masa fiecare cu problemele noastre, că plecăm de-acolo tot cu problemele noastre. Nu vom pleca cu problemele tuturor. și atunci trebuie să existe un organism peste, care să spună care este strategia de dezvoltare și strategia regională în viitor. (extras din interviu cu reprezentant consiliul local)".

B. Din perspectiva dezvoltării infrastructurii, abordările sunt diverse în ceea ce privește, pe de o parte, sistemul de prioritizare, pe de altă parte sistemul de gestionare a investițiilor: de la nivel central sau de la nivel regional. În viziunea unor lideri locali, prioritățile regionale trebuie să constea în dezvoltarea infrastructurii mari (rețele regionale de gaze și electricitate, autostrăzi regionale, aeroporturi etc.), iar infrastructura mică, ca să o numim așa, respectiv, infrastructura cu relevanță județeană și locală, să fie în gestiunea autonomă a administrației locale. Pentru alții, este important ca regiunea să gestioneze obiective de investiții în infrastructură care să cuprindă întreg spectrul a ceea ce se presupune asigurarea calității vieții, în timp ce infrastructura mare să fie controlată de la nivel național.

În acest context, pentru a releva detaliat situația prezentă, dar și cum ar trebui să arate programele de investiții în infrastructura regională, am grupat afirmațiile intervievaților în două componente:

- a) „infrastructura mare”. Este o viziune strategică venită din partea liderilor din administrația locală și este axată în principal pe investiții de amploare care să rezolve principala problemă a României: lipsa unei rețele de transport moderne, fie ea în domeniul rutier, fie în domeniul feroviar sau aeronautic, precum și în ceea ce privește sursele de energie;
- b) „infrastructura mică”. Această viziune afirmată de liderii consiliilor județene, nivelul județean, rezervă regiunii autonomia stabilirii priorităților într-un spectru infrastructural larg: transport, mediul de afaceri, energie, educație, sănătate, cultură și sport.

Cele două abordări prezintă un aspect coerent și în ceea ce privește viziunea dezvoltării regionale. Pentru opțiunea a) regiunea așa cum arată astăzi din punct de vedere geografic poate să fie o regiune administrativă, cu sau fără județe. Aceasta ar trebui să fie condusă de un președinte sau un guvernator ales. („Deci, cel puțin pentru prima fază, eu aș vedea un guvernator sau un președinte de regiune care să fie votat de toată lumea ” – interviu consiliul local).

Pentru **OPȚIUNEA b)** ar fi posibil ca regiunile să fie regândite sub aspectul așezării geografice. Ele ar trebuiconstruite pe criterii demografice și economice. O regiune nu ar trebui să depășească un număr de unul sau două mil. de locuitori pentru a putea fi gestionate problemele acestora. Regiunea trebuie să fie un județ mai mare, iar conducerea acesteia poate prelua modelul de la nivelul administrativ județean. Relevanța celor două opțiuni poate fi regăsită și în ceea ce privește abordarea gradului de autonomie administrativ regională. În linii mari, reprezentanții opțiunii a) preferă o regiune cu un grad mare de autonomie administrativă care să le permită să gestioneze proiecte de anvergură, în timp ce reprezentanții opțiunii b) văd autonomia administrativă mai degrabă prin integrarea obiectivelor de investiții în programe gestionate de la nivel regional, respectiv, tot ceea ce ține de infrastructura mică, infrastructura de nivel județean și local (fie că este vorba de mediu, energie sau transporturi), dar și în ceea ce privește programele de dezvoltare a resurselor umane, a capacității administrative sau a dezvoltării mediului de afaceri din regiune. Corespondentul unui asemenea program ar fi în prezent linia de finanțare LEADER din cadrul PNDR.

²⁶

Cit. din interviu cu reprezentant UAT.

Din această perspectivă, actualul program de dezvoltare regională – POR - este abordat, de asemenea, prin prisma celor două viziuni asupra dezvoltării regionale.

În opinia liderilor din administrațiile locale din regiune, POR este o sursă importantă pentru investiții, iar modul de gestionare la nivel regional este o caracteristică care-l singularizează în mod pozitiv în ansamblul programelor de finanțare. "În momentul de față este un program care merge bine". Există însă din perspectiva liderilor din administrațiile regionale și o serie de sugestii de îmbunătățire a procedurilor în accesare și implementare, dar și viziuni bine conturate pentru viitoarea perioadă de programare. Din perspectiva opțiunii b):

"In procent mare, aș spune, de 80%, POR-ul a fost gândit corect. Au fost și anumite axe unde am fost nevoiți să solicităm alocarea pe alt... de axe cum a fost cea cu siturile, unde nu mai aveai situri pentru că ele au făcut obiectul privatizării... și a fost nevoie pentru că a apărut o presiune foarte mare pe alte axe, cum este axa 2, pe drumuri. A lipsit, să zic, o strategie pe orașele mici, orașe miniere, forestiere care au ramas cu șomeri multi și care nu-s prinse nici la planul de dezvoltare rurală că sunt orașe și nu erau prinse nici la orașe mari unde sunt PID-urile. Acest... aceasta axa 1, cu planul de dezvoltare integrat pentru fond de dezvoltare și pentru fond de creștere și ne-am trezit, la un moment dat, că avem o problema uriașă cu orașele mici 10-15-20 mii de locuitori și încă o avem. Deci aici e un gol. La drumuri cred că ar fi trebuit mai mult și, dacă mă întrebați pe mine, și la rețeaua școlară. și ar mai fi o propunere aici: POR-ul poate că până acum este cel mai de succes program. Ne lipsește un program care să integreze toate axele. În eligibil pe agricultura este programul LEADER, un program care le unește pe toate celelalte axe, toate măsurile și ce n-a fost celelalte poți să faci pe LEADER. Da, adică e ceva compensator. (extras din interviu reprezentant UAT – președinte CDR)"

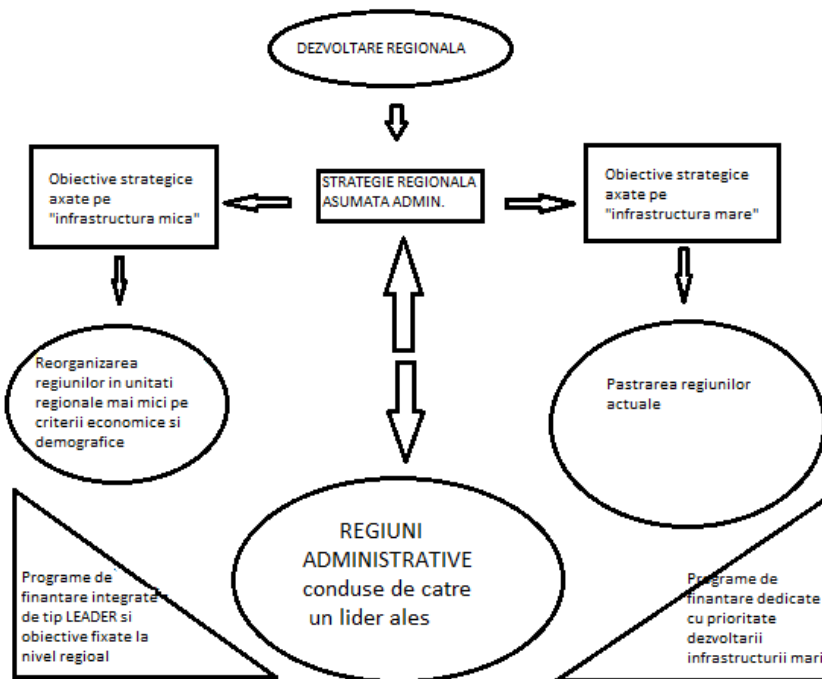
Tot din această perspectivă se afirmă necesitatea unor "filtre" care să dea siguranță beneficiarului în perioada de implementare, dar să și încurajeze inițiativa accesării:

"Există o temere care începe să apară tot mai frecvent, că poți greși în POR. și nu numai în POR. Am auzit că nu știu unde s-a întâmplat și i-a respins și i-a imputat și nu știu ce... și aicea trebuie, după părerea mea, să existe niște filtre care să nu te lase să greșești, să te prevină, nu te lasă să te duci 6 luni cu un proiect, ci să te prevină la prima, să spună: vezi că ceva nu e în regulă. Legat de interpretare că după aia vine auditul sau curtea de conturi și începe să spună că nu e așa. Și se pune întrebarea că de ce nu m-ai oprit la timp? Filtrele, părerea mea, și atunci asta încurajează inițiativa. Există o inhibare la unii care spun: aoleo fac, dar dacă pățesc ce am auzit că a pățit X? Eu vorbesc de cei de buna credință, nu vorbesc de cei care sunt frați cu hoția și cu corupția. La cei de buna credință există o inhibare din cauza, să spun eu, prea puținelor filtre de prevenire. (extras din interviu reprezentant UAT)- președinte CDR."

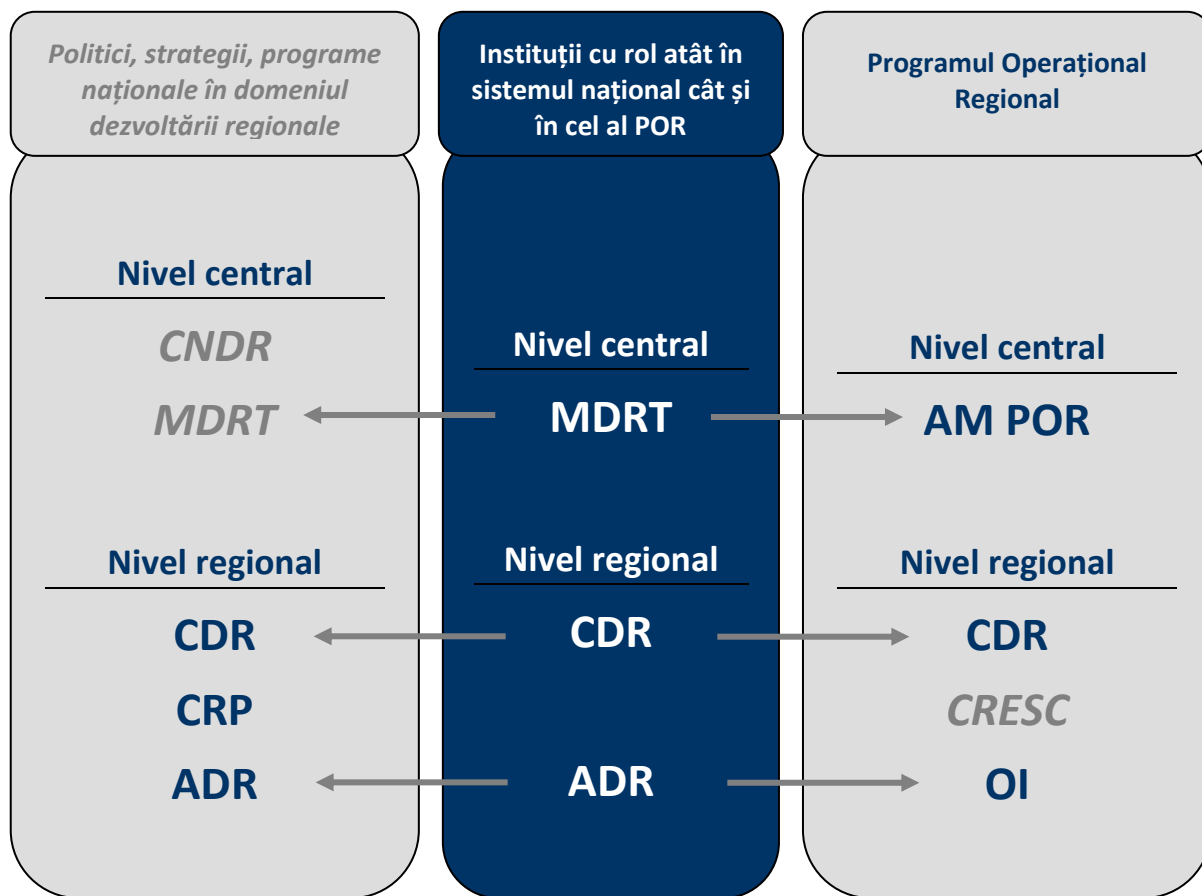
Corelat cu viziunea strategică – infrastructura mică -, reprezentanții opțiunii b) consideră necesară îmbunătățirea programului pentru viitor în susținerea "celor mici", de exemplu:

"A doua chestiune pe POR. El s-a adresat, POR-ul s-a adresat și domeniului de infrastructură de drumuri, infrastructură socială și de învățământ și mediului privat, poate, poate repet mediului privat în mai mică măsură. Aici pe următoarele programe trebuie să găsim pe mediul privat mai mult, mai mulți bani pe mediul privat, dar având în vedere că România este o țară aparte, cu o structură a proprietății private destul de fărâmițată, cu o temere în inițiativa, trebuie să-l diluăm gradual. Nu putem să ne ducem doar pe mari investitori sau mijlocii, trebuie să avem grijă și de cei mici. Eu văd aici o mai bună colaborare, corelare cu IMM-urile, mai multă... deci sume mai mari alocate în domeniul IMM-urilor și flexibile și stimulative, competitive și stimulative". (extras din interviu reprezentant UAT – președinte CDR).

Graficul de mai jos ilustrează sintetic modul de înțelegere și abordare în ceea ce privește dezvoltarea regională din perspectiva administrației publice din regiuni.



Schema instituțională a dezvoltării regionale în România



XXXXXX – indică structuri, procese sau sisteme nefuncționale în domeniul dezvoltării regionale

CONCLUZII PRIVIND ÎNTREBAREA 1 A EVALUĂRII

În România, evoluția cadrului legislativ și instituțional din domeniul dezvoltării regionale (în perioada pre și post aderare) prin cele două legi – cea din 1998 și cea din 2004 - nu a suferit modificări structurale. Baza legislației care reglementează cadrul regional este constituită de recomandările formulate în Carta Verde a dezvoltării regionale. Stabilite în urma unui proces de asociere voluntară, regiunile nu au statut de unități administrativ teritoriale, acestea reprezentând cadre statistice și de dezvoltare coordonate de CDR și sprijinite la nivel "executiv" de către ADR. Din perspectiva obiectivelor dezvoltării regionale în perioada de post aderare cadrul legislativ din domeniul dezvoltării regionale a fost completat cu reglementări specifice privind implementarea Programului Operațional Regional. În acest sens, ADR-urile au fost certificate ca organisme de implementare POR și își desfășoară activitatea în baza unui contract semnat cu Autoritatea de Management. Lipsa modificărilor structurale din legislația dezvoltării regionale a creat un fond de continuitate prielnic accesării fondurilor post aderare. În prezent însă, atât din cercetarea de birou, cât și cea din teren, reiese faptul că se simte nevoia unor îmbunătățiri ale cadrului legal. Această nevoie are la bază același deziderat: crearea unui cadru funcțional pentru asumarea și prioritizarea obiectivelor strategice în vederea unei dezvoltări durabile și armonioase a regiunilor. Soluțiile însă diferă între profesioniștii implicați în dezvoltare regională și membrii administrației publice. Primii pledează pentru o optimizare a cadrului existent, cei din urmă pentru o schimbare radicală.

Prin urmare, judecând strict în ceea ce privește cadrul conceptual al legislației²⁷, evoluția cadrului legal al dezvoltării regionale a fost unul liniar și relativ coerent.²⁸ Perioada de pre aderare a fost caracterizată de o preocupare constantă de aliniere a reglementărilor la cerințele specifice procesului de aderare, care s-a finalizat cu adoptarea Legii 315 din 2004, în timp ce perioada post aderare s-a caracterizat prin adoptarea unor reglementări care nu au mai modificat legea dezvoltării regionale, ci a fost construită o legislație paralelă cu reglementări specifice pentru administrarea Instrumentelor Structurale, dintre care reglementările specifice Programului Operațional Regional au avut cel mai important impact la nivelul regiunilor de dezvoltare.

În eventualitatea reactivării CRESC și doar în condițiile existenței unor planuri de dezvoltare regionale funcționale, considerăm că acest organism poate îndeplini rolul de priorizare a proiectelor regionale în funcție de obiectivele de dezvoltare ale regiunii precum și de corelare a unor astfel de proiecte. Într-un astfel de scenariu, reprezentarea partenerială în cadrul CRESC trebuie să fie dezvoltată pentru a fi similară celei din cadrul Comitetelor Regionale de Planificare.

În ceea ce privește asumarea responsabilităților privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională, analizând atribuțiile organismelor relevante pentru dezvoltarea regională și modul în care sunt exercitate aceste atribuții, se evidențiază câteva elemente deosebit de importante. În prezent, ca o consecință a cadrului legislativ în vigoare, MDRT nu exercită atribuții referitoare la elaborarea de politici și strategii de dezvoltare regională din România. La nivel regional Consiliul de Dezvoltare Regională nu are clar alocată o responsabilitate pe care în mod firesc ar trebui să o dețină – cea a îndeplinirii planului de dezvoltare al regiunii – prin urmare nu își poate asuma această responsabilitate. O excepție o reprezintă POR unde există un mecanism impus în ceea ce privește planificarea, managementul, implementarea și controlul acestuia, fapt favorizat de existența unor resurse financiare clar definite.

Principalii factori care au avut o influență asupra evoluției politicii de dezvoltare regionale sunt: politica și liniile directe ale UE în domeniul coeziunii sociale, economice și teritoriale, acestea influențând în mod accentuat structura sistemului de dezvoltare regională din România și, într-o anumită măsură, procesul de planificare a dezvoltării regionale (ex. cerința UE de elaborare a unui plan național de dezvoltare în vederea atingerii obiectivului de coeziune economică și socială); dese reorganizări ale instituției centrale responsabile cu dezvoltarea regională, care afectează continuitatea și coerența gestionării procesului de dezvoltare regională; slaba reprezentare a mediului de afaceri în cadrul structurilor decizionale privind politicile de dezvoltare regionale.

²⁷ Aspectul privind capacitatea legislației relative la cadrul de dezvoltare regională, de a angrena factorii implicați în îndeplinirea obiectivelor pentru care legea a fost concepută, este prezentat în capitolele următoare.

²⁸ Liniaritatea evoluției este dată de următoarele caracteristici: cadrul specific de reglementare nu s-a schimbat din 1998, data apariției primei legi și până astăzi (principiile de constituire a regiunilor de dezvoltare s-au păstrat integral, ariile geografice care delimitează regiunile nu s-au schimbat, organismele principale care administrează politicile regionale au rămas aceleași); pe parcursul timpului s-au făcut diverse adaptări care, în cea mai mare parte, au întărit sau corectat prevederile inițiale). Relativa incoerență, judecând strict în ceea ce privește conceperea legii, este dată de unele intervenții, enumerate mai sus care au provocat pentru scurt timp anumite lipsuri în reglementare.

Impactul procesului de descentralizare asupra dezvoltării regionale este generat în primul rând de o insuficiență coerență a politicii de descentralizare, în special în ceea ce privește modalitatea centralizată de alocare a resurselor. Acest fapt a generat, în situația crizei financiare actuale, o perturbare a rolului pe care APL-urile îl au în gestionarea unor elemente de infrastructură locală. Pe de altă parte, procesul de descentralizare a creat o nouă perspectivă asupra dezvoltării regionale. Liderii locali încep să conștientizeze și să planifice, cel puțin la nivel teoretic, modalități de gestionare la nivel regional a resurselor disponibile.

În lipsa unor alocări financiare naționale, actualul cadru legal și instituțional nu poate fi funcțional, singurul proces funcțional în prezent fiind cel al implementării POR, împreună cu cadrul său instituțional specific. În cazul POR, actualul cadru legal și instituțional din România asigură o abordare adecvată la nivel de ansamblu, centralizat, (*top-down*) însă nu asigură o abordare adecvată a dezvoltării regionale de tip *bottom-up*. Mai precis, actualul cadru legal și instituțional crează un sistem în care regiunile gestionează preponderent un program *național* de dezvoltare regională (POR) în timp ce obiectivele regiunilor în domeniul dezvoltării regionale sunt reprezentate doar într-o variantă „medie” prin sinteza acestora în cadrul POR. PDR nu pot într-un astfel de context să reprezinte instrumente definitorii ale politicilor de dezvoltare regională la nivel regional. În sinteză, în actuala abordare centralizată nu este posibil un mecanism regional care să asigure o legătură directă între obiectivele de dezvoltare ale regiunii, fondurile necesare realizării acestora și proiectele identificate la nivel regional.

În concluzie, cadrul legal și instituțional din România a creat baze adecvate pentru o abordare centralizată, de tip *top-down*, a procesului de dezvoltare regională, această abordare fiind adecvată într-o etapă de început, când experiența în domeniul dezvoltării regionale era inexistentă în România. Pe măsură ce experiența în domeniul dezvoltării regionale se acumulează la nivel regional, principala limitare a abordării centralizate începe să se facă simțită, și anume faptul că această abordare nu valorifică potențialul regiunilor de a gestiona planuri de dezvoltare regionale direct legate de nevoile specifice regiunilor. Prin urmare, *completarea* abordării centralizate cu o abordare descentralizată este o etapă următoare firească.

2.A CAPACITATEA ADMINISTRATIVĂ A REGIUNILOR DE A REALIZA ȘI GESTIONA IMPLEMENTAREA UNOR STRATEGII ȘI PROGRAME REGIONALE DE DEZVOLTARE CU FINANȚARE EUROPEANA

Introducere

Prezentul capitol își propune să răspundă la **Întrebarea 2 a evaluării**, respectiv, *În ce măsură regiunile au capacitatea de a realiza și gestiona implementarea unor strategii și programe regionale de dezvoltare cu finanțare europeană?*

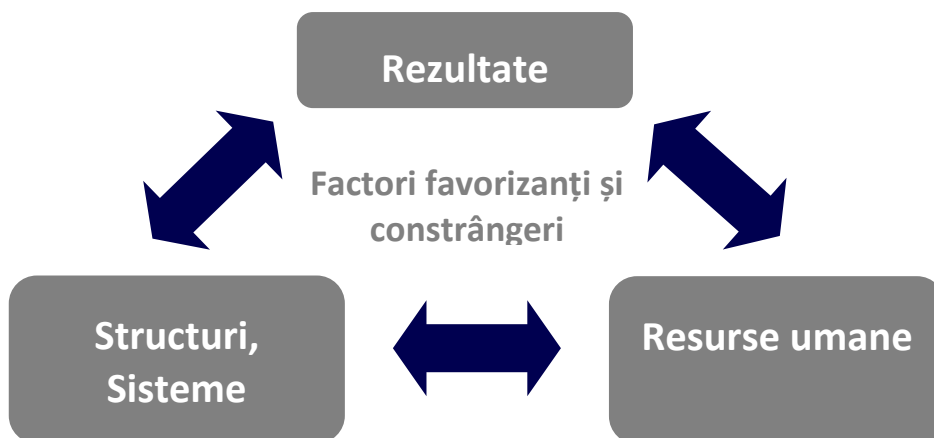
În colectarea informațiilor și datelor subsecvente răspunsului la această întrebare, precum și în analiza acestora s-a ținut seama de specificațiile caietului de sarcini în ceea ce privește abordarea acestei întrebări din perspectiva a cel puțin trei elemente care definesc capacitatea administrativă:

- structura instituțională;
- sisteme și instrumente;
- resurse umane.

Datorită complexității cerințelor enunțate ca indicatori specifici ai Întrebării 2, structurarea capitolului s-a realizat punctual ca răspuns la cele 8 sub întrebări specificate în caietul de sarcini, care astfel au devenit sub capitole.

În sensul acestui studiu, capacitatea administrativă la nivel regional a fost analizată în cadrul acestui capitol prin prisma următoarelor elemente inter-conectate:

Rezultate obținute
Structuri, sisteme și instrumente utilizate pentru obținerea rezultatelor respective
Resurse umane utilizate pentru obținerea rezultatelor respective
Factori favorizanți și constrângeri manifestate în procesul de obținere a rezultatelor



2.1. Capacitatea regiunilor de identificare a unor obiective strategice regionale și de elaborare a unor strategii și planuri/programe regionale de dezvoltare multianuale (capacitatea tehnică și de planificare a dezvoltării economico-sociale în plan teritorial, precum și a resurselor financiare necesare implementării programelor)

Analiza capacității regiunilor în sensul întrebării de față a fost realizată pe baza rezultatelor obținute de regiuni în acest sens. Astfel, din punct de vedere cantitativ au fost analizate strategiile și planurile regionale iar din punct de vedere calitativ a fost realizată o analiză globală a Planurilor de Dezvoltare Regionale.

În identificarea obiectivelor strategice regionale și de elaborare a strategiilor/planurilor și programelor de dezvoltare multianuale sunt implicate numeroase structuri administrative. Mai jos prezentăm o serie de exemple tipice de planuri/programe regionale de dezvoltare multianuale realizate la nivel regional:

1. Strategia de dezvoltare a regiunii (SDR) - este elaborată de către Agenția pentru Dezvoltare Regională și este bazată pe o analiză socio-economică a regiunilor identificând obiectivele cheie prin intermediul cărora se poate ajunge la Dezvoltarea Regională. Se elaborează respectându-se principiul parteneriatului și având la bază nevoile desprinse din Analiza socio-economică a regiunii și Analiza SWOT.

Strategia de Dezvoltare Regională reprezintă documentul fundamental al Planului de Dezvoltare regională, având rolul de a orienta dezvoltarea regiunii în perioada 2007- 2013 și de a fundamenta accesul regiunii la fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene.

Prioritățile avute în vedere în SDR sunt compatibile cu domeniile de intervenție stabilite în cadrul POR și a altor programe operaționale.

2. Planul de Dezvoltare Regională (PDR) și planurile și documentele strategice din diferite sectoare elaborate la nivel regional. *Planul de Dezvoltare Regională* pentru perioada 2007-2013 a fost elaborat printr-un larg proces consultativ, ce a constat în organizarea unor întâlniri, seminarii și schimb de informații cu grupurile de lucru județene, grupuri de lucru tematice regionale și prin discutarea și avizarea lui în Comitetul Regional de Planificare.

Hotărârea de Guvern 1115/2004 reglementează cadrul partenerial prin care Agențiile pentru Dezvoltare Regională, instituțiile și organismele publice și private stabilesc obiectivele prioritare de dezvoltare pe termen mediu, stipulând, printre altele, și faptul că Agenția pentru Dezvoltare Regională asigură președinția și secretariatul Comitetului Regional pentru elaborarea Planului de Dezvoltare Regională (CRP). Structura tipică a parteneriatelor este largă, incluzând atât reprezentanți ai administrației publice cât și reprezentanți ai ONG, instituții publice și private. Administrația publică a fost reprezentată atât de instituții la nivel județean, cât și de instituții la nivel local. Parteneriatul regional a inclus consilii județene și prefecturi, municipii, orașe, comune, o serie de instituții județene (ex. AJOFM, direcții de sănătate, inspectorate școlare) Camere de Comerț, Direcția Regională de Statistică, ONG cu rol în dezvoltarea locală, universități, reprezentanți mediu privat.

Acest document strategic regional este aprobat de către CDR, el fiind actualizat când este cazul și adaptat necesităților de dezvoltare economico-sociale ale Regiunii.

Elaborarea Planului de Dezvoltare Regională și a Planului Național de Dezvoltare sunt reglementate prin HG 1115/2004 privind elaborarea în parteneriat a PND.

Planul de Dezvoltare regională (PDR) este un document complex care analizează, identifică și formulează:

- Starea socio-economică actuală;
- Punctele Slabe și Amenințările cu care se confruntă regiunea;
- Punctele Forte pe care se poate sprijini regiunea, precum și Șansele care pot fi fructificate;
- Strategia de dezvoltare;
- Planificarea financiară a măsurilor cuprinse în Strategie.

3. Realizarea și reactualizarea Planului de Acțiune pentru Învățământ Profesional și Tehnic din Regiune pentru perioada 2007 – 2013

Planului de Acțiune pentru Învățământ Profesional și Tehnic (PRAI) este documentul de planificare strategică a ofertei de formare profesională prin învățământ profesional și tehnic, utilizat pentru identificarea nevoilor de formare profesională.

Acest document este realizat urmând recomandările din Manualul privind efectuarea de Analize Economice necesare Planificării Învățământului Profesional și Tehnic (realizat de Asistenta Tehnică a proiectului Phare) și revizuit ulterior de Manualul de actualizarea documentelor de planificare strategică din martie 2008. Se au în vedere studii pe piața muncii (interregional, intra regional, regional, la nivelul întreprinderilor), studii previzionale (analize sectoriale, analize regionale) și chestionare.

PRAI este actualizat anual de către Consorțiile regionale, structurile managerial consultative la nivel regional, și sunt aprobate de către Consiliile pentru Dezvoltare Regională.

PRAI este actualizat cu datele statistice existente în Anuarele Statistice ale României, Planul de Dezvoltare Regională precum și cele furnizate de Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale. Documentul stă la baza elaborării Planurilor Locale de Acțiune pentru Învățământ (PLAI) și a Planurilor de Acțiune a școlilor (PAS), instrumente de bază utilizate în elaborarea planurilor de școlarizare și optimizarea rețelei școlare.

Elaborarea PRAI se realizează în cadrul unui larg parteneriat în următoarea componență: Agenția pentru Dezvoltare Regională, Consilii Județene, Inspectorate Școlare, Agenții Județene de Ocupare a Forței de Muncă, Comitete Locale pentru Dezvoltarea Parteneriatelor Sociale, Universități, etc.

D. Planul Regional de Acțiune pentru Mediu - este documentul strategic de planificare, complementar altor instrumente de planificare regională, având ca obiectiv general promovarea dezvoltării durabile prin sporirea eficienței utilizării resurselor naturale și reducerea efectelor negative pe care poluarea le are asupra populației și ecosistemelor. Planul Regional de Acțiune pentru Mediu (PRAM) este un document strategic oficial, fiind complementar celorlalte activități de planificare la nivel regional, în special Planului de Dezvoltare Regională. Acțiunile incluse în Planul Regional de Acțiune pentru Mediu sunt în conformitate cu prioritățile identificate prin strategiile sectoriale și cu prioritățile Planului Național de Acțiune pentru Mediu. Procesul PRAM este, în esență, un proces participativ. Nu implică doar instituții guvernamentale cu responsabilități în luarea deciziilor și implementarea măsurilor pentru protecția mediului, ci și alți reprezentanți ai autorităților județene și municipale, cât și comunitatea patronală și societatea civilă.

5. Planul Regional de Gestionare a Deșeurilor

Ordonanța de urgență nr. 61/2006 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 78/2000 privind regimul deșeurilor (care transpune Directiva cadru a deșeurilor) prevede obligativitatea elaborării planurilor de gestionare a deșeurilor la nivel național, regional și județean. Se prevede ca planurile regionale de gestionare a deșeurilor să fie elaborate de către consiliile județene în colaborare cu agențiile regionale pentru protecția mediului în baza planului național de gestionare a deșeurilor.

Pentru realizarea PRGD se realizează grupuri de lucru la care participă reprezentanți ai agențiilor județene de protecție a mediului, ai consiliilor județene, ai ADR, ai Comitetului regional pentru protecția mediului ai Direcției Regionale de Statistică și alți reprezentanți. Revizuirea PRGD se realizează conform prevederilor legale în vigoare, în special a Metodologiei de elaborare a planurilor regionale și județene de gestionare a deșeurilor, aprobată prin Ordinul ministrului mediului și dezvoltării durabile nr. 951/2007. Ulterior, planurile județene sunt elaborate pe baza Planului Național și a Planului Regional de Gestionare a Deșeurilor.

6. Strategia de Inovare Regională (RIS)

Strategia este construită pe baza unei abordări eficiente a parteneriatului, prin implicarea tuturor actorilor regionali relevanți (autorități publice locale, întreprinderi mici și mijlocii, organizații de sprijin ale afacerilor, mediul academic și institutele de cercetare, organizațiile non-guvernamentale și mass-media locală). Coordonatorul realizării acestei strategii este de cele mai multe ori ADR care ulterior supune documentul Consiliului pentru Dezvoltare Regională pentru dezbatere și aprobare. Aproape toate cele opt ADR au coordonat proiecte RIS cofinanțate de către Comisia Europeană prin programul cadru de cercetare dezvoltare și acțiuni demonstrative.

7. Plan Regional de Acțiune pentru Ocupare

Planul Regional de Acțiune pentru Ocupare este elaborat de către Pactul Teritorial pentru Ocupare și Incluziune Socială, structura consultativă a Consiliului de Dezvoltare regională pentru probleme legate de ocupare și incluziune socială.

Obiectivul Planului Regional de Acțiune privind Ocuparea Forței de Muncă (PRAO) este de a furniza cadrul de planificare strategică pe termen mediu pentru promovarea creșterii ocupării în interiorul Regiunii.

8. Participarea la European Enterprise Network

Enterprise Europe Network aduce împreună organizații de sprijin al afacerilor din circa 50 de țări prin intermediul unei baze de date comune organizate la nivel european. Prin intermediul acestei rețele sunt sprijinite întreprinderile în vederea dezvoltării de noi afaceri, achiziției și schimbului de tehnologii etc.

Analiza comparativă la nivelul regiunilor privind capacitatea regiunilor de elaborare a unor strategii și planuri/programe regionale de dezvoltare multianuale este redată în tabelul de mai jos:

Tabel 8 – Strategii, planuri și programe de dezvoltare multianuale la nivelul regiunilor

	Reg 1 Nord Est	Reg 2 Sud Est	Reg 3 Sud Muntenia	Reg 4 Sud Vest	Reg 5 Vest	Reg 6 Nord Vest	Reg 7 Centru	Reg 8 București Ilfov
Plan de dezvoltare regională	X	X	X	X	X	X	X	X
Plan regional de gestionare a deșeurilor	X	X		X	X		X	
Plan regional de acțiune pentru mediu - PRAM	X	X		X	X	X	X	X
Strategie de inovare regională (RIS)	X	X	X		X	X	X	X
Plan regional de acțiune pentru ocupare PRAO	X	X	X	X	X	X	X	X
Plan reg. de acțiune pt. dezvoltare învățământului profesional și tehnic	X	X	X	X	X	X	X	X
Plan reg. de acțiune pentru Turism	X					X	X	
Europe EnterpriseNetwork			PRO BISNET			BISNET TRANSILV.	BISNET TRANSILV	PRO BISNET
Altele	Plan pt. infrastructură de transport	Master plan Dezvoltare	Strategie regională de export	Strategie Dezvoltare Regională	Analize la nivelul sectoarelor economice dominante	Dezvoltare resurse umane și transporturi		

Sursa: Analiza calitativă la nivel regional

Printre principalele activități realizate de către ADR se regăsesc și elaborarea și reactualizarea planului de dezvoltare regională, a planurilor de dezvoltare tematice și programelor aferente regiunii.

Analiza calitativă a Planurilor de Dezvoltare Regionale

Selecția criteriilor pentru analiza calitativă a Planurilor de Dezvoltare Regionale se bazează pe principiul conform căruia criteriile utilizate în cadrul evaluării ex-ante a POR sunt relevante și pentru o analiză a calității acestor planuri regionale. Din rațiuni de corelare a resurselor acestui studiu cu obiectivul urmărit precum și cu spiritul întregului proiect, au fost selectate pentru această analiză acele criterii utilizate în cadrul evaluării ex-ante a POR considerate de către consultant ca având o relevanță sporită. Pentru fiecare dintre criteriile de analiză selectate dintre criteriile utilizate în cadrul evaluării ex-ante a POR, au fost selectate și întrebările utilizate în cadrul respectivei analize ex-ante, ca sprijin pentru fiecare dintre aceste criterii. Aceste întrebări au reprezentat pentru analiza de față puncte de referință, o “listă de verificare”, nu în mod necesar un cadru fix.

Este important de menționat faptul că și PDR au beneficiat de o evaluare ex-ante independentă. Informațiile disponibile nu indică dacă toate PDR au trecut prin acest exercițiu, sau doar unele dintre acestea. Indiferent de acest aspect, faptul că un anumit număr de PDR au fost supuse unei evaluări ex-ante este un aspect esențial, această practică având o contribuție deosebit de însemnată la dezvoltarea capacității regiunilor de a elabora planuri de dezvoltare regionale de un nivel calitativ ridicat.

1. Evaluarea analizei sectorului socio-economic și a relevanței strategiei pentru nevoile identificate

Elemente ale PDR	Criterii utilizate pentru analiza calitativă a PDR (extras din criteriile utilizate pentru evaluarea ex-ante a POR)
Analiza socio-economică	Analizele respective oferă o imagine reală a situației din sectoarele și regiunile analizate? Se pot folosi și alte date cuantificate disponibile pentru a face aceste analize? La realizarea analizelor s-a folosit un număr suficient de indicatori de bază măsurabili?
Analiza punctelor tari, punctelor slabe, oportunităților și amenințărilor (Analiza SWOT)	Care sunt aspectele analizei SWOT ce pot fi considerate „doar dorințe” și care sunt cele care se bazează pe analize elaborate ale sectoarelor sau regiunilor? Analizele SWOT au fost efectuate corect iar concluziile formulate privind problemele, discrepanțele și oportunitățile de dezvoltare sunt corecte? Criteriile avute în vedere la evaluarea analizei SWOT sunt: Consistența; Coerența; Echilibrul între punctele tari - oportunități și puncte slabe – amenințări; Concentrarea pe factorii tangibili
Evaluarea relevanței strategiei propuse	Prioritățile și măsurile propuse pot fi deduse logic din analiză și strategie? Strategia propusă, inclusiv obiectivele strategiei, este destul de relevantă în cazul problemelor, nevoilor și potențialului identificat prin intermediul analizelor (<i>puncte tari și puncte slabe</i>)? În cazul tendințelor și provocărilor viitoare identificate (<i>oportunități și amenințări</i>), strategia propusă, inclusiv obiectivele acesteia, este destul de relevantă? Relevanța strategiei poate fi amplificată cu ajutorul altor elemente ale analizelor?

Analiza socio-economică

Deși există asemănări între abordările regionale privind acest capitol al PDR, diferențele sunt totuși notabile. Structura analizei socio-economice înregistrează numeroase asemănări, existând anumite diferențe relativ limitate între regiuni. În schimb gradul de detaliu al analizelor, precum și calitatea în ansamblu a prezentărilor variază sensibil între regiuni. În general, analiza socio-economică realizată în cadrul PDR se situează la un nivel calitativ ridicat, înglobând chiar aspecte pe care evaluarea ex-ante a POR le sugera pentru POR însuși – ex. fenomenul de migrație, nivelul educațional al forței de muncă. Sunt prezentați indicatori de bază care reflectă situația din cadrul diverselor sectoare analizate, dar nu în mod necesar indicatori de bază care să reflecte problemele identificate în cadrul PDR, probleme care stau la baza capitolului referitor la Strategia de dezvoltare a regiunii.

Analiza SWOT

În ansamblu, legăturile dintre analizele SWOT și analiza socio-economică sunt clare și ușor identificabile. Analizele SWOT reflectă, în general, o tendință uzuală a organizațiilor din sectorul public care utilizează acest instrument – aceea de a identifica relativ corect și coerent punctele tari și slabe, dar și de a înregistra deficiențe în cadrul analizei amenințărilor și oportunităților. În sensul terminologiei instrumentului SWOT, Oportunitățile, respectiv Amenințările, se referă la *factori externi* entității analizate, care pot constitui pentru această entitate fie oportunități, fie amenințări. Deși noțiunea de *extern* este relativă fiind necesare decizii de la caz la caz privind încadrarea în această categorie, totuși un aspect este clar – aceste Oportunități respectiv Amenințări *nu înseamnă* descrierea unor *tendințe* de evoluție a unor factori *interni* care fac parte din categoriile Puncte tari sau slabe.

Strategia propusă

Strategiile identificate în cadrul PDR sunt, în general, clar descrise, iar conexiunile acestora cu analizele SWOT și socio-economice anterioare sunt corespunzătoare. Există totuși situații în care astfel de legături sunt mai puțin vizibile, ex. legăturile între anumite priorități sau obiective și analizele SWOT nu sunt întotdeauna identificabile, unele dintre aceste priorități sau obiective neavând un corespondent clar în cadrul analizei SWOT.

2. Evaluarea rezultatelor preconizate și a impactului

Elemente ale PDR	Criterii utilizate pentru analiza calitativă a PDR
Cuantificarea obiectivelor la nivelul programului și al priorităților acestuia	În ce măsură obiectivele propuse sunt cuantificate?
Evaluarea rezultatelor preconizate	Indicatorii propuși sunt justificați? Legătura între indicatorii de realizare (<i>output</i>) și cei de rezultat este clară?

Toate PDR prezintă în mod clar și coerent obiectivele urmărite, atât obiectivul general al strategiei regionale cât și obiectivele priorităților identificate în cadrul acestuia.

În ceea ce privește cuantificarea realizării obiectivelor prin indicatori, există diferențe notabile între PDR din diverse regiuni. Unele PDR nu identifică astfel de indicatori, alte regiuni identifică indicatori – de impact, de rezultat sau de realizare – dar nu stabilesc ținte ale acestor indicatori și nici nu identifică valori de bază ale acestora. Acolo unde indicatorii sunt identificați, tipologia de indicatori nu este unitară – ex: unele PDR prezintă doar indicatori de impact, altele prezintă indicatori de impact, de rezultat, dar nu prezintă indicatori de realizare. Dificultatea stabilirii de valori țintă pentru indicatorii identificați este de înțeles, având în vedere relația dintre planul financiar și acești indicatori. Mai precis, fondurile disponibile sunt un factor determinant în a estima numărul de proiecte finanțabile per prioritate, respectiv valoarea medie finanțabilă per proiect, aceste valori determinând apoi valorile țintă pentru indicatorii de realizare, cei de rezultat și cei de impact. Planul financiar pentru PDR este, în mare măsură, echivalentul alocărilor financiare ale POR pentru regiunea respectivă, cu alte cuvinte valorile țintă ale indicatorilor unei regiuni nu pot fi altele decât cele derivate din POR.

În ceea ce privește valorile de bază (valorile indicatorilor la un anumit moment în timp ales ca referință) este notabilă discrepanța între *disponibilitatea* a numeroase valori de bază ale unor indicatori socio-economici diverși, utilizați în cadrul analizelor socio-economice, și *indisponibilitatea* valorilor de bază pentru indicatorii de rezultat sau impact. Interpretarea acestui fenomen poate fi următoarea – situația socio-economică a unei regiuni este relativ ușor de cuantificat, însă *problemele* cu care se confruntă regiunea, reflectate de analiza SWOT, sunt dificil de cuantificat. Dificultatea constă nu neapărat în dificultatea stabilirii unui *mod* de cuantificare, ci în dificultatea colectării de date necesare efectuării unei cuantificări.

3. Evaluarea sistemului de implementare

Elemente ale PDR	Criterii utilizate pentru analiza calitativă a PDR
Implementare	În ce măsură sistemul de implementare al PDR – management și atribuții - este clar și coerent identificat? În ce măsură responsabilitățile privind implementarea PDR sunt clar și coerent identificate?
Monitorizare și evaluare	Sistemul de monitorizare și evaluare este clar descris și este adecvat?
Management financiar	Există un plan financiar? Sistemul de management financiar este clar descris și este adecvat?

Sistemul de implementare

Sistemul de implementare al PDR nu este descris în cadrul documentului de planificare a dezvoltării regionale. Explicația poate consta în faptul că implementarea PDR a devenit, în mare parte, echivalentă cu implementarea POR la nivelul fiecărei regiuni. În acest sens, sistemul de implementare al PDR este echivalent cu sistemul de implementare, la nivel regional, al POR. În acest stadiu incipient al practicii de formulare și implementare de planuri de dezvoltare regionale, precum și de corelare între planurile la nivel național și cele regionale, astfel de suprapuneri erau de așteptat. Această suprapunere este de altfel similară celei dintre cadrul de dezvoltare regională bazat pe abordarea pur "națională" și cel bazat pe POR, analizată în cadrul întrebării 1, iar aspectele semnalate și întrebările ridicate în cadrul respectivei analize la nivel național sunt valabile și la nivel regional.

Monitorizare și evaluare

PDR nu descriu un sistem de monitorizare și evaluare propriu, explicația fiind similară celei anterioare, de suprapunere între sistemele POR și cele ale PDR. Chiar și în cazul în care regiunile decid că sistemul de monitorizare și evaluare al PDR este același cu cel necesar implementării POR la nivelul regiunii, există elemente ale unui astfel de sistem care ar putea fi definite și care în prezent lipsesc. Principalul sistem actual de monitorizare existent la nivel regional se referă la monitorizarea proiectelor POR implementate în cadrul regiunii. Monitorizarea și evaluarea, la nivel regional, a implementării proiectelor POR, înseamnă totuși mai mult decât monitorizarea proiectelor finanțate prin POR. Indicatori globali precum gradul de absorbție al regiunii, progresul la nivelul fiecărei regiuni privind indicatorii obiectivului general al POR, sau privind indicatorii axelor prioritare din cadrul POR, sunt informații necesare pentru aprecierea progresului înregistrat per regiune. De asemenea, analize calitative a principalilor factori favorizanți și a constrângerilor întâmpinate în implementarea POR/PDR sunt un element de management indispensabil. Spre exemplu, rapoarte la nivel regional similare Raportului Anual de Implementare la nivel național ar putea să contribuie la o mai bună bază informațională privind implementarea POR și la creșterea capacității decizionale a managementului POR de pe diverse niveluri. Deși ulterior aceștia au fost definiți, la debutul implementării POR nu au fost definiți indicatori de performanță privind implementarea POR la nivelul fiecărei regiuni, ceea ce a descurajat implementarea unui sistem de monitorizare în acest sens, la nivel regional.

Totuși, trebuie menționat faptul că deși un sistem de monitorizare și evaluare nu a fost inițial definit în cadrul PDR, *există* activități în acest sens la nivel regional, capacitatea în acest sens făcând obiectul analizei aferente sub-întrebării 2.3.

Management financiar

În cadrul PDR analizate un plan financiar fie nu este identificat, fie este derivat din planul POR la nivel național. În ce privește sistemele de management financiar la nivel regional, acestea nu sunt identificate. Având în vedere faptul că organismele la nivel regional nu au responsabilitatea gestionării de fonduri POR, absența unui sistem de management financiar este justificabilă. Totuși, în măsura în care “dezvoltarea regională” înseamnă, sau va ajunge să însemne, mai mult decât programul operațional de dezvoltare regională finanțat din fonduri structurale, un sistem de management financiar este necesar și la nivelul regiunilor, o descriere a sa în cadrul PDR fiind necesară.

Concluzii ale analizei calitative a PDR

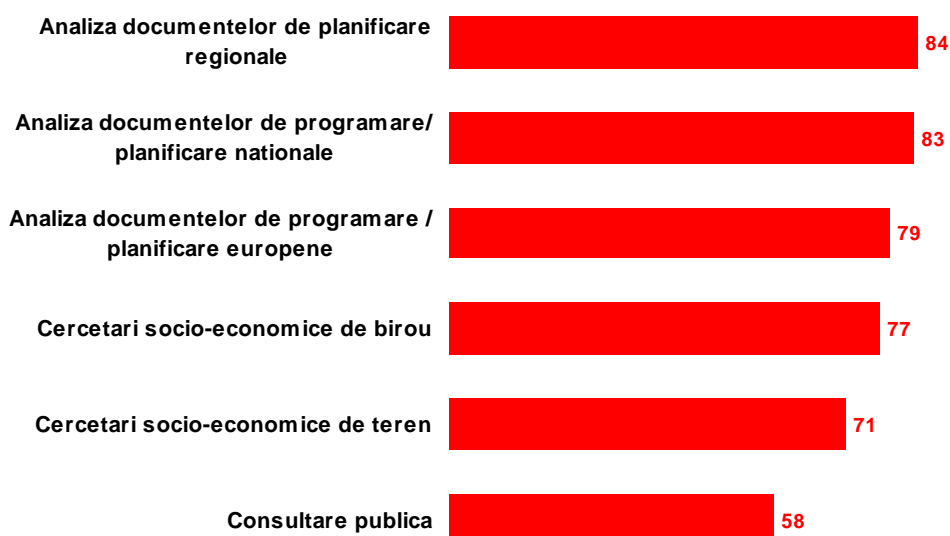
Planurile de Dezvoltare Regionale sunt documente perfectibile. Există numeroase aspecte calitative bine reprezentate în cadrul PDR, precum și o serie de aspecte care necesită îmbunătățire. Nivelul de calitate al PDR 2007 – 2013 sugerează un nivel al capacității regionale de a elabora astfel de planuri ridicat, dar încă insuficient.

Un aspect important care a fost sesizat în cadrul acestui studiu se referă la disponibilitatea, în cazul anumitor regiuni, a unor studii socio-economice la nivel regional, efectuate după 2007, independent de nevoia redactării unor planuri regionale. Deși o analiză a acestor studii depășea scopul prezentului studiu, la nivel global apreciem faptul că nivelul calitativ al acestor studii este deosebit de ridicat. Deși în sine nu este un element suficient pentru a garanta calitatea viitoarelor PDR, existența unor astfel de practici și calitatea rezultatelor obținute indică un proces de dezvoltare continuă a capacității regionale și poate contribui semnificativ la îmbunătățirea calității viitoarelor planuri de dezvoltare regionale.

2.2. Capacitatea de corelare și integrare a strategiilor de dezvoltare regionala, precum și a obiectivelor regionale specifice, cu strategiile și obiectivele de dezvoltare naționale și ale Uniunii Europene

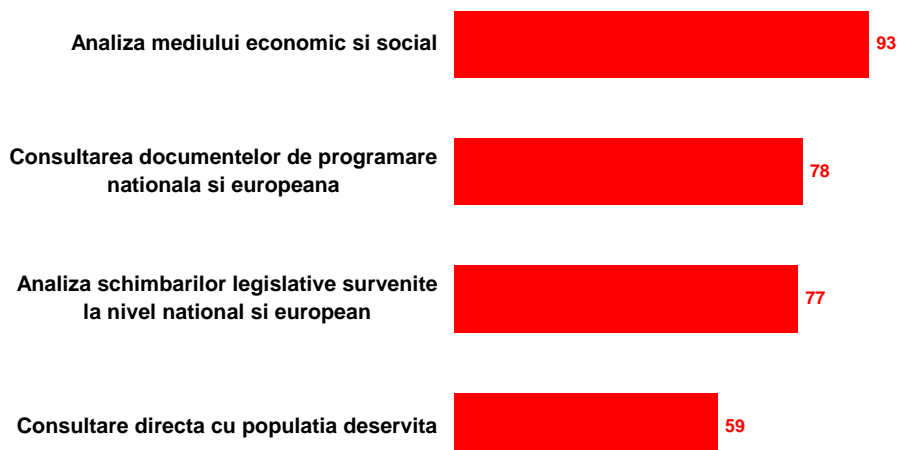
Conform percepției la nivel regional - vezi graficul de mai jos – în vederea elaborării strategiilor de dezvoltare locale sau regionale sunt utilizate în mare măsură instrumentele specifice de planificare, respectiv, sunt folosite: consultarea publică, cercetarea de birou, cercetări sociologice, analiza documentelor programatice naționale și europene. În ceea ce privește stabilirea obiectivelor strategice locale și regionale, aceasta se realizează prin analiza documentelor de programare/ planificare națională, regională și europeană. În urma cercetării de teren a rezultat că majoritatea structurilor respondente (primării, consilii județene/locale, Agenții de Dezvoltare Regionala) consideră consultarea acestor documente de o foarte mare importanță. De asemenea, conform opiniilor majorității respondenților, la realizarea strategiilor locale și regionale se consultă și schimbările legislative și în plan economic la nivel național și regional.

Grafic nr. 6 - Modalitatea de stabilire a obiectivelor strategice locale și regionale (procent respondenți care identifică utilizarea în mare măsură a modalităților enumerate)



În ceea ce privește revizuirea și actualizarea strategiilor, participanții la studiul cantitativ au fost rugați să răspundă dacă în ultimii trei ani au realizat o revizuire a strategiilor pe termen lung. În proporție de 46% aceștia au răspuns afirmativ, în timp ce 36% au răspuns că nu au realizat o astfel de revizuire. Dintre cei care au afirmat că în ultimii 3 ani au revizuit strategia, 78% au utilizat în mare măsură documentele programatice naționale și europene în vederea revizuirii, 77% au utilizat în mare măsură analiza cadrului legal național și european, 93% au utilizat în mare măsură analiza mediului economic și social iar 59% au utilizat în mare măsură consultarea directă.

Grafic nr. 7 – Activități realizate pentru revizuirea strategiei locale/ regionale (procent respondenți care identifică utilizarea în mare măsură a activităților enumerate)



În cadrul analizei calitative s-a constatat faptul că, la nivel declarativ, în realizarea Planurilor de Dezvoltare Regională prioritățile regionale sunt stabilite în strânsă corelare cu cele din cadrul politicii naționale de dezvoltare, orientata spre atingerea obiectivului de coeziune economica și socială de către România în calitate de stat membru al UE. Strategia de dezvoltare regională este corelată cu politicile și reglementările comunitare, precum și cu strategiile de dezvoltare la nivel național, obiectivele sale prioritare fiind orientate în principal spre domeniile de intervenție ale Instrumentelor Structurale și ale fondurilor europene care finanțează dezvoltarea rurală și pescuitul. În stabilirea strategiilor de dezvoltare regională grupurile de lucru la nivel regional își fundamentează deciziile pe baza documentelor de programare/ planificare naționale și europene. Structurile de dezvoltare regională se implică activ în analiza schimbărilor legislative la nivel național și european precum și în consultarea documentelor de planificare și programare de la nivel național.

**Planul de Dezvoltare al Regiunii Sud Muntenia
Extras din cap 4 *Strategia de Dezvoltare Regională*, secțiunea
*Contextul European.***

Strategia urmărește în termeni de creștere economică și dezvoltare socială atingerea politicii și obiectivelor strategiei Lisabona. Aceasta promovează o direcție strategică clară și o abordare integrată cu privire la dezvoltarea economiei bazată pe cunoaștere, promovarea dezvoltării durabile, angajării, coeziunii teritoriale și oportunităților egale. Sub aceste circumstanțe sinergiile dintre nivelul regional și instrumentele politicii Uniunii Europene pot fi corect exploatate. Ghidul de programare al Comisiei Europene pentru perioada 2000-2006 și noile orientări cu privire la politica de coeziune economică și socială au constituit un real suport pentru procesul de planificare și coordonare al parteneriatului pe perioada de elaborare a Planului. Planul în ansamblu urmărește să contribuie la promovarea coeziunii economice și sociale prin atenuarea principalelor dezechilibre existente la nivelul regiunii și prin crearea de locuri de muncă durabile.

Analiza documentelor de planificare la nivel regional a relevat faptul că aceste documente nu evidențiază întotdeauna și în mod clar modul și gradul în care în procesul de planificare s-a ținut cont de strategiile și obiectivele de dezvoltare naționale și ale UE. Aceste documente nu includ în mod sistematic o secțiune sau un capitol dedicate modului de aliniere a planurilor regionale la obiectivele naționale și ale UE, existând exemple variate privind existența unor astfel de secțiuni. Astfel de exemple includ:

- ⇒ O secțiune intitulată *Contextul European* în cadrul Planului de Dezvoltare al Regiunii Sud Muntenia. În cadrul acestei secțiuni se face referire la obiectivele Strategiei Lisabona și ale politicii de coeziune economică și socială (extras prezentat în casetă)
- ⇒ Planul de Dezvoltare al Regiunii Nord Est face referire, în cadrul analizei socio-economice, secțiunea 2.7 *Infrastructura în domeniul cercetării, transferului tehnologic și societății informaționale* la anumite obiective UE din cadrul Agendei Lisabona și la anumite programe și planuri naționale din domeniu.
- ⇒ Planul de Dezvoltare al Regiunii Sud Est declară, cu referire la obiectivele întregului plan, faptul că *toate aceste obiective sunt coerente cu documentele programatice naționale și europene, vizând asigurarea unei dezvoltări echilibrate a teritoriului regiunii ...* Același document identifică, în cadrul AP referitoare la dezvoltarea patrimoniului natural și promovarea politicii de mediu, un criteriu de prioritizare a proiectelor ca fiind *Coerenta cu Planul Național și Regional de gestionare a deșeurilor.*
- ⇒ Planul de Dezvoltare al Regiunii Nord Vest include o secțiune care descrie obiectivele Strategiei Lisabona. De asemenea documentul include un capitol dedicat contribuției la trei obiective orizontale cvasi-universale prezente în politicile naționale și UE – Egalitatea de șanse, Dezvoltarea durabilă, respectiv Societatea Informațională.

Analizele efectuate ilustrează faptul că deși procesul de planificare la nivel regional include în mare măsură activitatea de analiză a unor strategii și obiective de dezvoltare naționale și ale UE, modul concret în care planurile de dezvoltare regionale țin cont de aceste strategii sau obiective nu este clar evidențiat în cadrul documentelor de planificare regionale. Aceste documente ilustrează o serie de exemple limitate atât ca număr cât și ca și consistență a modului în care planurile regionale iau în considerare astfel de strategii și obiective naționale și ale UE.

2.3. Dezvoltarea capacității instituționale și administrative la nivel regional și local privind coordonarea, gestionarea și monitorizarea implementării programelor de dezvoltare regională, precum și de asumare a responsabilităților privind atingerea obiectivelor comune de dezvoltare la nivel regional

La nivel regional, activitatea aferentă dezvoltării regionale este dominată (în mod firesc) de implementarea POR, prin procesele de selecție și monitorizare a proiectelor finanțate în cadrul acestui program operațional. În afara implementării POR, există un nivel semnificativ de activitate al regiunilor în domeniul dezvoltării regionale, exprimat prin activitatea ADR în domeniu și, la un nivel mult mai redus, a unor Asociații de Dezvoltare Intercomunitare. O analiză detaliată a acestor activități este prezentată în cadrul Întrebării nr 3 a acestui studiu. Activitățile ADR în acest sens sunt rezultatul direct al atribuțiilor acestor instituții conform Legii 315/2004, însă legătura directă a acestor activități cu PDR respective este neclară.

Responsabilitatea implementării, monitorizării și evaluării PDR, respectiv a atingerii obiectivelor PDR

În cadrul acestei secțiuni este analizat modul de definire și alocare a responsabilităților implementării, monitorizării și evaluării PDR, respectiv a atingerii obiectivelor PDR.

Practic, responsabilitatea privind PDR în sensul menționat este divizată între un organism neguvernamental (ADR) și două niveluri ale administrației:

- ⇒ regional – CDR (cu mențiunea că CDR este un *organism regional deliberativ, fără personalitate juridică*, a cărui componență include reprezentanți ai administrației județene, municipale, orășenești și comunale dar care în sine nu este o entitate a administrației)
- ⇒ central (MDRT)

ADR este un organism neguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care are ca atribuție, printre altele:

asigură realizarea programelor de dezvoltare regională și a planurilor de gestionare a fondurilor, în conformitate cu hotărârile adoptate de consiliul pentru dezvoltare regională, cu respectarea legislației în vigoare, și răspunde față de acesta pentru realizarea lor (Legea 315/2004, Art 9, pct b)

Responsabilitatea implementării PDR și atingerii obiectivelor acestora este atribuită ADR.

CDR nu are o atribuție clară privind responsabilitatea implementării PDR, a monitorizării și evaluării acestuia, respectiv a atingerii obiectivelor acestuia:

- *Consiliul pentru Dezvoltare Regională este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit și funcționează pe principii partenoriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională*
- *CDR aprobă rapoartele de activitate semestriale întocmite de Agențiile pentru Dezvoltare Regională;*

(Legea 315/2004, Art 7 pct 1, respectiv pct 2 lit j)

În practică, a fost identificat un exemplu de descriere a uneia din atribuțiile CDR, în cadrul website-ului ADR, deci cu caracter neoficial, astfel:

- *Urmărește respectarea obiectivelor regionale*

Acesta reprezintă un caz izolat și denotă mai degrabă o percepție a atribuției CDR în acest sens, nu o definire formală a unei astfel de atribuții.

În același timp, conform legii 315/2004, există responsabilitate la nivel central (în speță, MDRT) privind coordonarea activității ADR și implicit a implementării PDR, definită astfel:

- ⇒ *Coordonarea activităților Agențiilor pentru Dezvoltare Regională în domeniul implementării politicilor de dezvoltare regională, precum și ale obiectivelor acestora se face de către instituția națională cu atribuții și responsabilități în acest domeniu (Legea 315/2004, Art 8, pct 5).*

Exprimarea textului legal sugerează o diviziune între nivelul central și cel regional, astfel

- responsabilitatea *coordonării* activității ADR aparține nivelului central (MDRT),
- responsabilitatea *avizării* activității ADR și a *coordonării activităților de monitorizare* aparțin CDR.

Nici unul dintre cele două niveluri menționate – central și regional – nu are clar atribuția **responsabilitatea realizării PDR, a îndeplinirii obiectivelor PDR**, ci responsabilitatea monitorizării sau coordonării activității ADR și, doar implicit, dar nu explicit, a implementării PDR și realizării obiectivelor acestuia.

Activitatea practică în domeniul implementării, monitorizării și evaluării PDR

Nivel central – MDRT

În prezent, conform analizelor realizate în cadrul acestui studiu și prezentate în cadrul întrebării 1.6, activitatea MDRT în domeniul dezvoltării regionale este total suprapusă cu activitatea de implementare a POR. Prin urmare, și activitatea de coordonare a ADR este reprezentată doar de activitatea de coordonare (pe baza contractuale) a activității OI din cadrul ADR. Nu au fost identificate în cadrul acestui studiu alte activități ale MDRT de coordonare a activității ADR în ansamblu, cu privire la implementarea PDR în regiuni.

Nivel regional – CDR

Activitatea CDR este axată pe:

- Domeniul programului Phare: analiza portofolii de proiecte, aprobări de rapoarte de selecție proiecte
- Contribuție la elaborarea PDR, a altor strategii regionale tematice și avizarea acestora
- Analiză stadiu implementare POR în regiune, analiza unor portofolii de proiecte finanțabile în cadrul POR
- Analiză și avizare activitate ADR
- Avizarea unor proiecte de interes regional, realizarea unor corelări între astfel de proiecte
- Informări privind evoluția politicilor naționale și UE în domeniul dezvoltării regionale

Activitatea CDR este așadar axată pe monitorizarea implementării POR, a avizării unor strategii sau planuri regionale, avizarea unor proiecte regionale, a activității ADR în general, nefiind identificate activități specifice de analiză a implementării PDR, de coordonare, monitorizare și evaluare a acestuia.

Nivel regional – ADR

Activitatea ADR în domeniul dezvoltării regionale este intensă, acoperind atât implementarea POR cât și alte proiecte de dezvoltare regionale, inclusiv dezvoltarea colaborării teritoriale și elaborarea de diverse strategii tematice la nivel regional. O analiză a activității ADR și a regiunilor în general este prezentată în cadrul Întrebării nr 3 a acestui studiu. Activitățile ADR în acest sens sunt rezultatul direct al atribuțiilor acestor instituții conform Legii 315/2004, însă legătura directă a acestor activități cu PDR respective este neclară.

La modul cel mai simplu, implementarea PDR, ca de altfel a oricărui plan, program sau strategie, presupune:

- identificarea și elaborarea de proiecte de dezvoltare
- implementarea proiectelor de dezvoltare
- monitorizarea și evaluarea implementării PDR și adoptarea de eventuale măsuri de corecție

Activitatea regiunilor și a capacității acestora în domeniul identificării și implementării de proiecte este analizată în detaliu în cadrul Întrebării nr 3 a acestui studiu. În esență, activitatea regiunilor în acest sens se situează la un nivel ridicat, totuși aprecierea globală a capacității regiunilor este relativ prematură, având în vedere faptul că majoritatea proiectelor sunt încă în curs de implementare. În plus, legătura directă dintre aceste proiecte și PDR este neclară. În ceea ce privește sistemul de monitorizare și evaluare a PDR, nu a fost identificat un astfel de sistem în cadrul acestui studiu.

În sinteză:

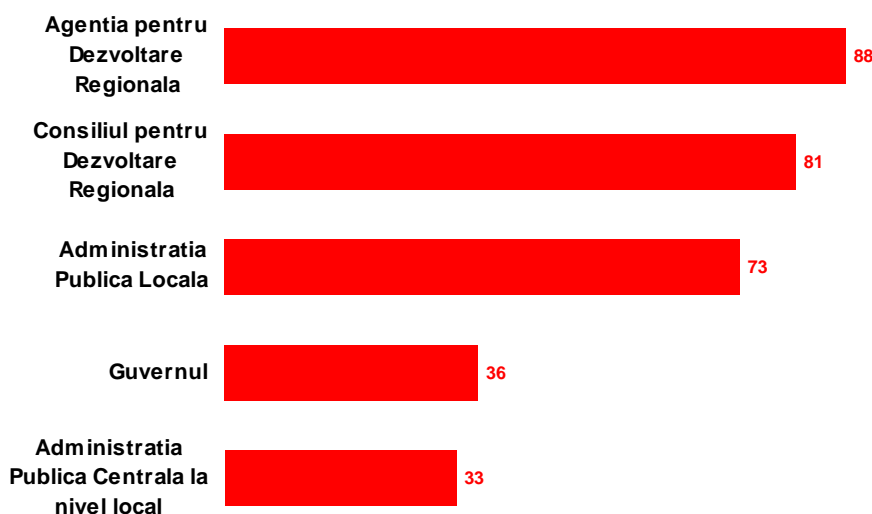
- ⇒ **Administrația publică la nivel central sau local nu are clar alocată responsabilitatea realizării PDR**
- ⇒ **În practică, activitatea la nivel central de coordonare a activității ADR în ceea ce privește îndeplinirea PDR nu a fost identificată**
- ⇒ **La nivel regional, activitatea CDR este axată pe monitorizarea implementării POR, a avizării unor strategii sau planuri regionale, avizarea unor proiecte regionale, a activității ADR în general, nefiind identificate activități specifice de analiză a implementării PDR, de coordonare, monitorizare și evaluare a acestuia.**
- ⇒ **Responsabilitatea îndeplinirii obiectivelor PDR aparține exclusiv ADR, un organism neguvernamental**
- ⇒ **Implementarea PDR este în mare parte echivalentă cu implementarea POR**
- ⇒ **Nu a fost identificat un sistem dedicat monitorizării și evaluării implementării PDR**

Percepții la nivel regional privind responsabilitatea și capacitatea de implementare a PDR

Analiza de mai sus indică modul de definire și exercitare practică a reponsabilităților privind implementarea PDR. Graficul prezentat în continuare indică percepția la nivel regional a apartenenței responsabilității privind implementarea strategiei de dezvoltare regionale. Conform respondenților, principala instituție responsabilă este ADR, urmată de CDR și de administrația publică locală. Aceste răspunsuri sugerează faptul că, deși CDR nu este în mod formal responsabil de implementarea POR, percepția la nivel regional este că CDR are această responsabilitate.

Grafic nr. 8

In prezent cine este responsabil pentru implementarea strategiei de dezvoltare regionala? (graficul indică procentul de respondenți care au indicat apartenența responsabilității menționate respectivelor instituții, într-o mare măsură)

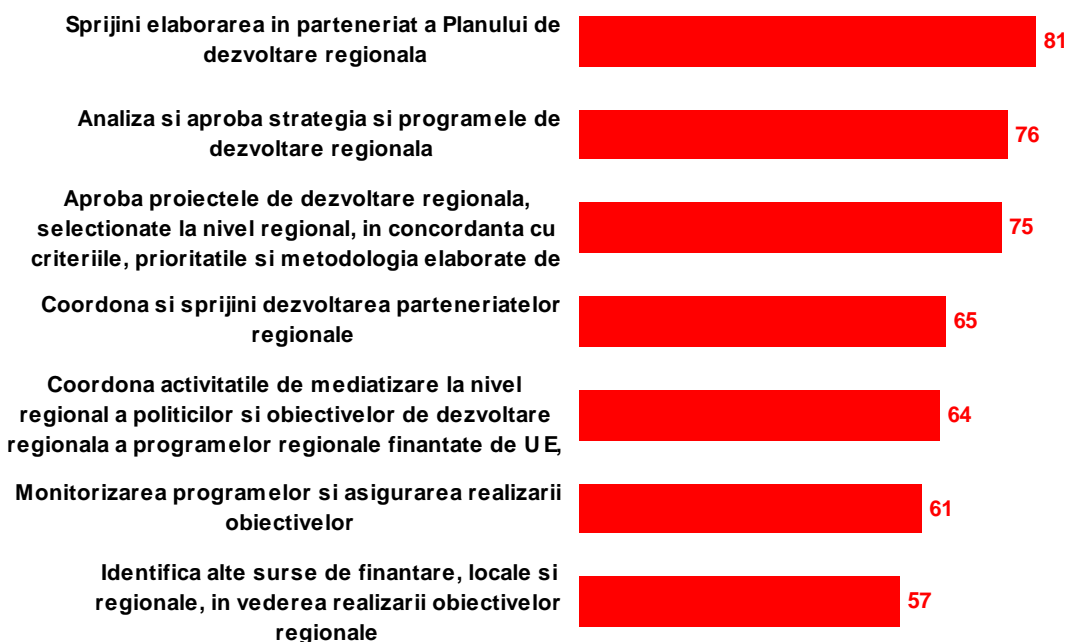


Evaluarea percepției la nivel regional cu privire la capacitatea CDR de a îndeplini diverse sarcini este reprezentată în graficul de mai jos. Conform acestui grafic, 61% dintre respondenți consideră că CDR are în mare măsură capacitatea de *monitoriza programele și a asigura realizarea obiectivelor*. Analizând în context acest nivel procentual, se remarcă faptul că respondenții consideră că CDR deține capacitatea de a îndeplini alte sarcini – ex: sprijinirea realizării PDR, aprobarea proiectelor de dezvoltare – într-o mai mare măsură decât sarcina de a *monitoriza programele și a asigura realizarea obiectivelor*.

Grafic nr. 9

In ce masura Consiliul pentru Dezvoltare Regională are capacitatea de a:

(graficul indică procentul de respondenți care au indicat faptul că CDR are capacitatea de a realiza respectivele sarcini în mare măsură)

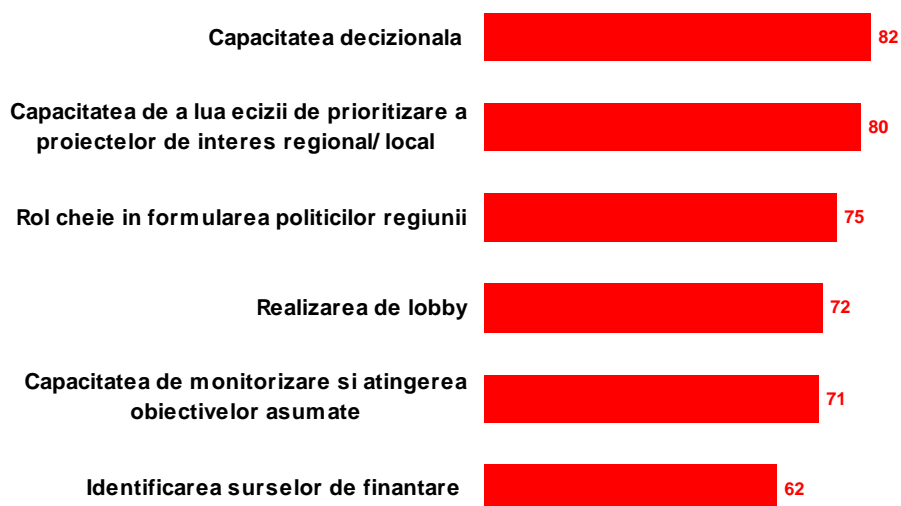


În același sens, graficul de mai jos indică o percepție a respondenților conform căreia CDR are capacitatea de a contribui la formularea politicilor regiunii sau de a lua decizii privind proiectele regionale într-o măsură mai mare decât capacitatea de *monitorizare și de atingere a obiectivelor asumate*.

Grafic nr. 10

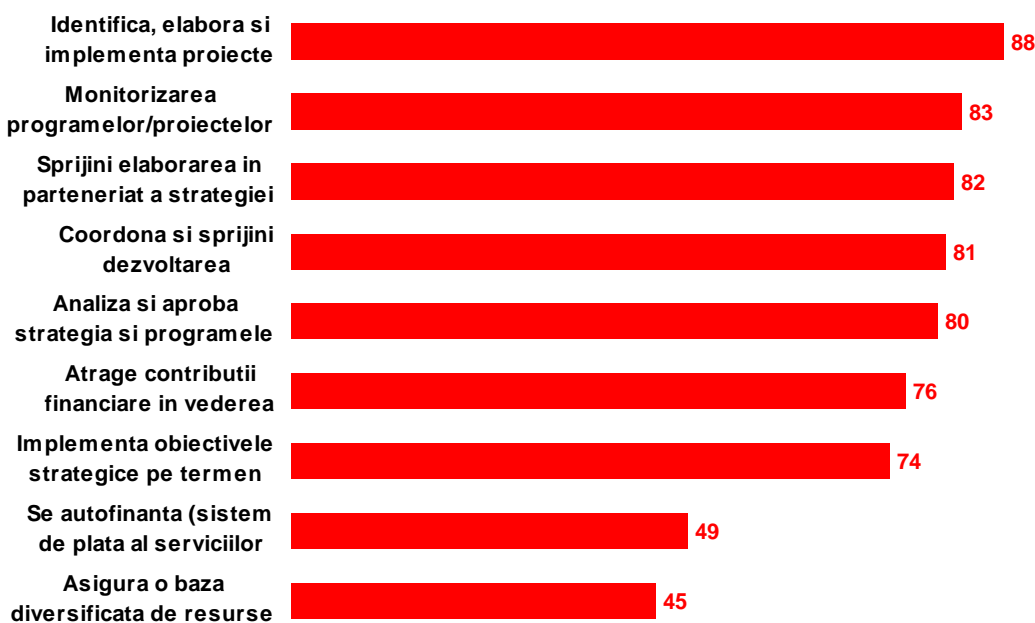
Credibilitatea și responsabilitatea Consiliului pentru Dezvoltare Regională este dată de

(graficul indică procentul de respondenți care au indicat faptul că elementele enumerate contribuie în mare măsură la credibilitatea și responsabilitatea CDR)



Auto-evaluarea realizată la nivel regional indică, prin graficul de mai jos, o capacitate a regiunilor mai mare în ceea ce privește gestionarea de *proiecte* decât cea de gestionare de *programe* sau *strategii*. Deși diferențele sunt relativ mici și per ansamblu un număr relativ mare de respondenți indică faptul că regiunile au capacitatea de a realiza toate sarcinile descrise în mare măsură, totuși reliefația capacității de a gestiona *proiecte* este notabilă.

Grafic nr. 11 – Capacitatea instituțională la nivel regional



2.4. Capacitatea de proiectare și planificare²⁹, gestionare și implementare a unor politici și programe complexe si/sau cu caracter inovator (cum ar fi spre exemplu dezvoltarea urbană³⁰ și poliile urbane de creștere, activități de cercetare, dezvoltare și inovare, etc)

Considerente conceptuale și metodologice

Regiunile de dezvoltare ale României nu au avut, până în prezent, ocazia de a proiecta, planifica, gestiona și implementa politici și programe complexe sau cu caracter inovator, în accepțiunea prezentei întrebări. POR, în special prin Axa Prioritară 1, a reprezentat prima oportunitate *de anvergură regională* în acest sens. În consecință, o analiză *a priori* a capacității regiunilor în sensul menționat are o dimensiune speculativă accentuată.

Abordarea acestei întrebări în cadrul prezentului studiu se bazează pe identificarea unor elemente ale practicii la nivel regional care pot constitui indicii în analiza capacității în sensul întrebării de față.

Activitatea regiunilor în cadrul AP1 POR

Lansarea intervențiilor privind dezvoltarea poliilor urbane de creștere, poliilor urbane de dezvoltare urbană și centrelor urbane s-a dovedit a fi o sarcină relativ dificilă pentru autorități. Deoarece conceptul de “plan de dezvoltare urbană integrată” era relativ nou în România, dificultățile au apărut în încercarea de a defini un mecanism de implementare pentru o politică de dezvoltare bazată pe poliile de creștere determinând astfel întâzieri foarte mari. De asemenea întâzierile au fost cauzate și de adoptarea cadrului legislativ ce determina poliile de creștere și de dezvoltare din România. Astfel, adoptarea târzie a legislației specifice a determinat o lansare târzie a intervențiilor **pentru dezvoltarea poliilor de creștere**.

Pentru **poliile de creștere, planul integrat de dezvoltare** (în continuare, „plan integrat”) este un document de planificare a dezvoltării poliului de creștere - care conține strategia de dezvoltare pe termen lung a acestuia - al cărui scop îl constituie asigurarea creșterii economice și crearea de locuri de muncă.

Conform HG nr. 998/2008, au fost selectate, în calitate de **poli de creștere**, următoarele municipii:

- Iași, pentru regiunea Nord-Est
- Constanța, pentru regiunea Sud-Est
- Ploiești, pentru regiunea Sud Muntenia
- Craiova, pentru regiunea Sud-Vest Oltenia
- Timișoara, pentru regiunea Vest
- Cluj-Napoca, pentru regiunea Nord-Vest
- Brașov, pentru regiunea Centru.

În ședința de Guvern din 17 Septembrie 2008 au fost nominalizate ca **poli de dezvoltare urbană** municipiile:

- Bacău, Suceava, pentru regiunea Nord-Est
- Brăila, Galați, pentru regiunea Sud-Est
- Pitești, pentru regiunea de dezvoltare Sud Muntenia
- Râmnicu-Vâlcea, pentru regiunea Sud-Vest Oltenia
- Arad, Deva, pentru regiunea Vest
- Baia-Mare, Satu-Mare, Oradea, pentru regiunea Nord-Vest
- Sibiu, Târgu-Mureș, pentru regiunea Centru.

Aceste orașe au fost alese pentru a atenua tendințele de dezechilibru a dezvoltării regionale ținându-se cont în principal de faptul că ele pot fi un liant între poliile de creștere și orașele mici și mijlocii.

²⁹ Inclusiv capacitatea de elaborare a unor planuri de investiții pe termen mediu și lung.

³⁰ Inclusiv capacitatea de planificare urbană (planuri integrate de dezvoltare a poliilor de **creștere**, a poliilor de dezvoltare urbană și planuri integrate de dezvoltare a centrelor urbane).

De asemenea, pentru centre urbane au fost contractate o serie de proiecte în cadrul fiecărei Regiuni de Dezvoltare.

Tabel 9– Poli de dezvoltare urbană, poli de creștere și centre urbane la nivelul regiunilor

Regiunea de Dezvoltare*	Poli de dezvoltare urbană	Poli de creștere	Centre urbane
Regiunea Nord Est	Bacău, Suceava	Iași	36 proiecte în jud Neamț, Vaslui, Suceava, Botoșani, Bacău, Iași
Regiunea Sud Est	Brăila, Galați	Constanța	6 proiecte în jud Buzău, Vrancea
Regiunea Sud Muntenia	Pitești	Ploiești	11 proiecte în jud Argeș, Dâmbovița, Teleorman
Regiunea Sud Vest Oltenia	Râmnicu-Vâlcea	Craiova	21 proiecte în jud Dolj, Gorj, Olt, Mehedinți
Regiunea Vest	Arad, Deva	Timișoara	10 proiecte în jud Hunedoara, Timiș
Regiunea Nord Vest	Baia-Mare, Satu-Mare, Oradea	Cluj-Napoca	3 proiecte în jud Bistrița Năsăud
Regiunea Centru	Sibiu, Târgu-Mureș	Brașov	12 proiecte în județele Alba, Covasna, Harghita
Regiunea București Ilfov	n/a	n/a	5 proiecte
Total	24 proiecte	21 proiecte	103 proiecte

Sursa: site-ul www.inforegio.ro (proiecte contractate la 31.07.2011)

*In Regiunea Bucuresti-Ilfov nu a fost stabilit nici un pol de dezvoltare urbană sau de creștere.

Având în vedere prevederile HG nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor de creștere și a polilor de dezvoltare urbană în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională s-a stabilit prin încheierea unui Protocol Tripartit între MFP, MDRT și ADR crearea unui birou de coordonare a polului de creștere în fiecare regiune, ca departament în cadrul ADR.

Biroul Coordonare Pol de Creștere din ADR are ca principale atribuții: stabilirea unei relații de colaborare și consultare permanentă cu liderul polului de creștere precum și cu celelalte autorități locale din cadrul polului; facilitarea legăturii dintre autoritățile centrale și cele locale implicate în elaborarea și implementarea Planului Integrat de Dezvoltare (PID); acordarea de sprijin în elaborarea și implementarea PID; sprijinirea implementării proiectelor incluse în lista de proiecte din PID; participarea la monitorizarea respectării graficului de implementare a proiectelor și îndeplinirii indicatorilor ce s-au stabilit în PID; contribuie la campania de promovare și informare referitoare la polul de creștere, asigurând transparență și vizibilitatea activităților finanțate în cadrul polului; elaborarea de rapoarte periodice sau ad-hoc privind stadiul implementării proiectelor incluse în PID și transmiterea lor la MFP, MDRL și directorului general ADR.

Ca sprijin pentru coordonarea implementării PID al Polilor de Creștere s-au alocat prin POAT următoarele sume la nivelul fiecărei ADR:

Tabel 10– Sprijin pentru coordonarea implementării PID al Polilor de Creștere prin finanțarea POAT (lei)

	ADR 1 NE	ADR 2 SE	ADR 3 SM	ADR 4 SV	ADR 5 V	ADR 6 NV	ADR 7 Centru	ADR 8 BI
Finantare prin POAT	2,710,866	3,485,304	3,645,302	1,722,144	1,745,832	2,722,300	2,755,812	2,666,644
Sprijin pentru coordonarea implementării PID Pol de Creștere Brașov								
Sprijin pentru coordonarea implementării PID Pol de Creștere Iași	2,710,866							
Sprijin pentru coordonarea implementării PID Pol de Creștere Ploiești			3,645,302					
Sprijin pentru coordonarea implementării PID Pol de Creștere Constanta		3,485,304						
Sprijin pentru coordonarea implementării PID Pol de				1,722,144				

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

	ADR 1 NE	ADR 2 SE	ADR 3 SM	ADR 4 SV	ADR 5 V	ADR 6 NV	ADR Centru 7	ADR 8 BI
Creștere Craiova								
Srijin pentru coordonarea implementării PID Pol de Creștere Timișoara					1,745,832			
Srijin pentru coordonarea implementării PID Pol de Creștere Cluj Napoca						2,722,300		

Sursa: Evidențe POAT

Activitatea regiunilor în afara POR

În cadrul acestui studiu a fost identificat un nivel semnificativ de activitate la nivel regional în ceea ce privește implementarea de proiecte cu caracter inovator sau dezvoltarea de strategii de inovare. Sub coordonarea Agențiilor de Dezvoltare Regională au fost realizate următoarele:

Tabel 11 – Strategii și proiecte privind inovarea la nivel regional

	Reg 1 Nord Est	Reg 2 Sud Est	Reg 3 Sud Muntenia	Reg 4 Sud Vest	Reg 5 Vest	Reg 6 Nord Vest	Reg 7 Centru	Reg 8 București Ilfov
Strategie de inovare (RIS)	X	X	X		X	X	X	X
Participarea la Europe EnterpriseNetwork			PRO BISNET			BISNET TRANSILV.	BISNET TRANSILV	PRO BISNET

Sursa: cercetarea calitativă la nivel regional

x – desemnează existența unei Strategii de Inovare

Relevanța Strategiei de Inovare (RIS) este justificată în ceea ce privește capacitatea de proiectare și planificare, gestionare și implementare a unor politici și programe complexe și/sau cu caracter inovator, având în vedere următoarele aspecte:

- RIS a fost finanțată de Comisia Europeană prin Programul Cadru pentru Cercetare Dezvoltare și Acțiuni Demonstrative, în diferite exercitii de programare.
- Realizarea RIS presupunea utilizarea unei metode de elaborare a strategiei impusă de Comisia Europeană;
- Strategia trebuia să cuprindă o serie de elemente obligatorii: o analiză, o viziune, o consultare publică și un plan de acțiune pentru implementarea strategiei RIS. Sursele de finanțare pentru planul de acțiune RIS au fost puse la dispoziție de Comisia Europeană prin intermediul altor apeluri de propuneri de proiecte.

În aceste condiții RIS este un exemplu de planificare strategică complexă având în vedere că metodologia impusă de către CE este deosebit de complexă.

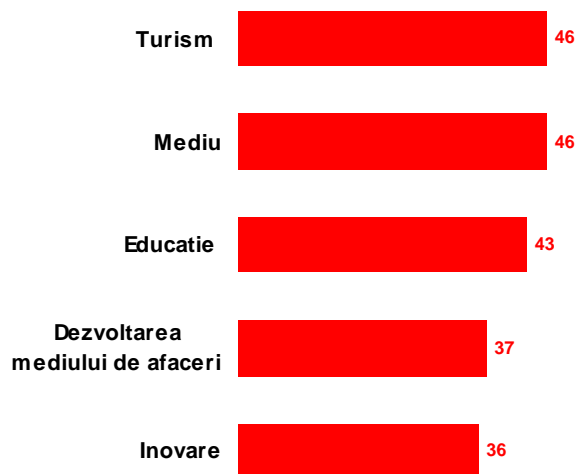
Relevanța participării ADR la European Enterprise Network (EEN) în ceea ce privește capacitatea de proiectare și planificare, gestionare și implementare a unor politici și programe complexe și/sau cu caracter inovator, rezultă pe baza următoarelor aspecte:

- Proiectele EEN au ca rezultat obligatoriu realizarea unor TTT – contracte de transfer tehnologic transnațional, contracte mediate între furnizori și cumpărători de tehnologie, aceștia fiind selectați din baza de date impresionantă disponibilă doar membrilor EEN;
- Realizarea acestor contracte implică utilizarea unor experți în proprietate intelectuală și în domenii tehnologice de vârf, proiectele regăsindu-se la granița dintre difuzia inovării și activitățile de cercetare – dezvoltare.
- În fiecare an, din bugetul alocat actorii implicați trebuie să realizeze circa 20-25 de astfel de contracte, ceea ce reprezintă o sarcină deosebit de dificilă.

Analiza aferentă întrebării 3.1 prezintă în detaliu activitatea ADR în domeniul proiectelor cu caracter inovator,

realizate în afara programelor operaționale. Deasemenea, este relevant faptul că regiunile implementează proiecte cu caracter inovator și în cadrul altor programe operaționale, POS CCE fiind un exemplu în acest sens.

Grafic nr. 12 – Participarea la realizarea/ revizuirea de strategii tematice și planuri de acțiune (% respondenți care indică participarea la astfel de activități în mare măsură, în ultimii 3 ani)



Faptul că 36% dintre respondenți – reprezentanți consilii locale, primării, consilii județene, reprezentanți ADR - indică participarea în mare măsură, în ultimii 3 ani, la dezvoltarea de strategii în domeniul inovării reprezintă un nivel ridicat, având în vedere faptul că astfel de strategii se realizează cu o periodicitate de câțiva ani.

Printre prioritățile de investiții locale și regionale, respondenții au menționat și investiții privind programe complexe cu caracter inovator precum:

- Dezvoltarea Infrastructurii de afaceri: Parc științific metropolitan, parc tehnologic.
- Inovare - Automotive și ITC.
- Investiții în dezvoltarea mediului de afaceri, bazata pe cunoaștere (cercetare, dezvoltare).
- Dezvoltarea de clustere, susținerea sectoarelor prioritare prin diferite măsuri.
- Dezvoltarea de politici pentru corelarea educației cu piața muncii.

2.5. Expertiza tehnica regională privind implementarea programelor (capacitatea de selecție, evaluare, contractare, implementare, monitorizare și control a proiectelor regionale)

În accepțiunea prezentei întrebări de evaluare, conceptul de „proiect regional” se referă la orice proiect de dezvoltare care se încadrează în mod volitiv (nu întâmplător) într-o strategie sau un plan de dezvoltare regională. În prezent singurul astfel de cadru este oferit de către POR, un program național de dezvoltare regională și totodată singurul program de dezvoltare regională în cadrul căruia funcționează un mecanism de evaluare, selecție, contractare, implementare, monitorizare a proiectelor regionale. Prin urmare, în mod necesar răspunsul la această întrebare a evaluării nu se poate referi decât la cadrul de implementare a proiectelor finanțate în cadrul POR, capacitatea în sensul elementelor prezentate în întrebare putându-se referi doar la OI POR din cadrul ADR.

În conformitate cu Legea 315/2004, precum și în calitate de Organism Intermediar POR conform acordului cadru încheiat între AM POR și ADR/OI POR, Agenția de Dezvoltare Regională are atribuții în ceea ce privește implementarea, monitorizarea tehnică și financiară și controlul proiectelor finanțate din fonduri UE din cadrul programelor de dezvoltare regionale, inclusiv evaluarea și selecția acestor proiecte. Realizarea acestor activități de către OI ADR este demonstrată prin rapoartele pe care aceste instituții le înaintează către AM POR, ca instrumente de control ale implementării programului.

Conform Rapoartelor Anuale ale ADR, printre obiectivele asumate se regăsește și asigurarea calității activităților și proceselor gestionate prin implementarea și certificarea unui sistem de management integrat. De asemenea, se urmărește asigurarea cadrului procedural, planificarea și raportarea activității de asigurare a calității.

Astfel, au fost elaborate proceduri pentru creșterea capacității de selecție, evaluare, contractare, implementare, monitorizare și control al proiectelor regionale. Aceste manuale de proceduri reprezintă elemente ajutătoare care sporesc eficiența funcționării sistemului. În prezent, toate ADR-urile au manuale de proceduri interne avizate de către AM POR.

Apreciem faptul că ADR sunt organizații flexibile, cu un nivel ridicat de adaptabilitate, care pot dezvolta funcția de coordonator al dezvoltării regionale în sens larg și flexibil și au acumulat un nivel semnificativ de expertiză tehnică privind procesele de selecție, evaluare, contractare, implementare, monitorizare și control a proiectelor regionale.

2.6. Capacitatea de dezvoltare, la nivel regional și local a unor colaborari, asocieri și parteneriate sustenabile și eficiente în procesul de identificare a obiectivelor regionale; (capacitatea de elaborare și implementare, în parteneriat, a planurilor și programelor regionale de dezvoltare (inclusiv implicarea nivelului local)

În conformitate cu prevederile art. 7 alin. (2) și art. 9, lit. j) și n) din Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România menționate și în Regulamentul CDR, acesta **coordonează și sprijină dezvoltarea parteneriatelor regionale.**

Conform HG 1115/2004 privind elaborarea în parteneriat a PND se constituie, la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, Comitetul regional pentru elaborarea PDR. CRP are în componența sa reprezentanți ai agenției pentru dezvoltare regională, ai prefecturilor, consiliilor județene, serviciilor deconcentrate ale instituțiilor publice centrale, ai institutelor de cercetări și instituțiilor de învățământ superior, precum și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. CRP avizează:

- studiile și analizele economice și sociale elaborate în scopul fundamentării strategiei de dezvoltare a regiunii din PDR;
- propunerile de obiective prioritare de dezvoltare formulate de instituțiile responsabile, în vederea includerii acestora în PDR;
- strategia pentru atingerea obiectivelor prioritare de dezvoltare din PDR;
- programarea financiară a obiectivelor prioritare de dezvoltare;
- proiectul PDR care va fi supus aprobării CRP.

Considerente metodologice

Evaluarea capacității regiunilor în sensul acestei întrebări este analizată din punct de vedere cantitativ și calitativ. Pentru a stabili criteriile utilizate în analiza această capacitate, au fost trecute în revistă, ca punct de plecare, criteriile utilizate în cadrul evaluării ex-ante a POR pentru a analiza calitatea procesului partenerial de elaborare a POR. În esență, a existat un singur criteriu, cel al gradului de implicare al factorilor interesați în procesul de elaborare al POR. Analiza a fost de tip cantitativ iar datele au fost colectate prin intermediul unei întrebări din cadrul unui sondaj mai amplu. Concluzia evaluării ex-ante a POR a fost următoarea:

Aproximativ 18% din respondenți au confirmat că s-au implicat serios, în timp ce 19% s-au implicat în elaborarea programului. Așadar, acest sondaj denotă un procent total de implicare de 37%. Rezultatul excepțional din cazul regiunii București-Ilfov privind numărul de persoane care s-au implicat puțin sau deloc (63%) este cauzat, probabil, de situația sa socio-economică relativ bună (cel puțin în cazul capitalei). Deși în unele regiuni parteneriatele sunt mai intense decât în altele, principiile parteneriatului par să fie în general luate în considerare pe parcursul procesului de elaborare a POR.

Extras din Raportul de evaluare ex-ante al POR, 2007

Analiza de față utilizează, în cadrul analizei cantitative, doi indicatori:

- ⇒ primul indicator relevă numărul de situații în care parteneriatul a fost utilizat la nivel regional pentru elaborarea de strategii sau planuri regionale,
- ⇒ cel de-al doilea indicator este similar celui utilizat de către evaluarea ex-ante a POR, indicând gradul de implicare a factorilor interesați în elaborarea de planuri și strategii regionale

Analiza calitativă este bazată atât pe analiza descrierilor privind procesul partenerial utilizat la nivel regional, cât și pe datele calitative colectate în cadrul interviurilor în regiuni.

Întrebarea de față vizează analiza parteneriatului atât în procesul de elaborare, cât și în procesul de implementare a planurilor de dezvoltare regională. Analiza prezentată acoperă în totalitate prima etapă, cea de

elaborare a planurilor, aspectele privind parteneriatul în procesul de implementare a acestora fiind descrise în cadrul sub-întrebării 2.3.

Analiza cantitativă

Din cercetarea de birou a rezultat faptul că la nivel regional au fost create o serie de parteneriate pentru realizarea de planuri/ programe și strategii în diverse domenii atât regionale cât și sectoriale/tematice, după cum urmează:

Tabel 12 – Planuri/ program/ strategii tematice la nivel regional³¹

	Reg 1 Nord Est	Reg 2 Sud Est	Reg 3 Sud Muntenia	Reg 4 Sud Vest	Reg 5 Vest	Reg 6 Nord Vest	Reg 7 Centru	Reg 8 București Ilfov
Parteneriat pt Plan de dezvolt. reg.	X	X	X	X	X	X	X	X
Parteneriat pt Plan reg. de gestionare a deșeurilor	X	X		X	X		X	
Parteneriat pt Plan regional de acțiune pentru mediu - PRAM	X	X		X	X	X	X	X
Parteneriat pt Strategie de inovare (RIS)	X	X	X		X	X	X	X
Parteneriat pt Plan reg. de acțiune pt.ocupare PRAO	X	X	X	X	X	X	X	X
Parteneriat pt Plan reg. de acțiune pt. dezvolt. învățământului profesional și tehnic	X	X	X	X	X	X	X	X
Parteneriat pt Plan reg. De acțiune pentru Turism	X					X	X	
Parteneriat pt Europe Enterprise Network						BISNET TRANSILV	BISNET TRANSILV	PRO BISNET
	Participarea în 15 proiecte de interes regional cu parteneri atât interni cât și externi atât în calitate de leader de proiect cât și ca partener	EURADA	Nu sunt prezentate pe site-ul ADR	Participarea în 2 proiecte de interes regional cu parteneri atât interni cât și externi în calitate de partener	Participarea în 19 proiecte de interes regional cu parteneri atât interni cât și externi atât în calitate de leader de proiect cât și ca partener	Participarea în 7 proiecte de interes regional cu parteneri atât interni cât și externi atât în calitate de leader de proiect cât și ca partener	Participarea în 8 proiecte de interes regional cu parteneri atât interni cât și externi în calitate de partener	

Sursa: cercetarea calitativă la nivel regional

x – desemnează existența respectivelor documente

³¹

Au fost utilizate informațiile publicate pe website-urile ADR.

Tabel 13 – Coordonatori/Parteneri în procesul de elaborare a planurilor/strategiilor

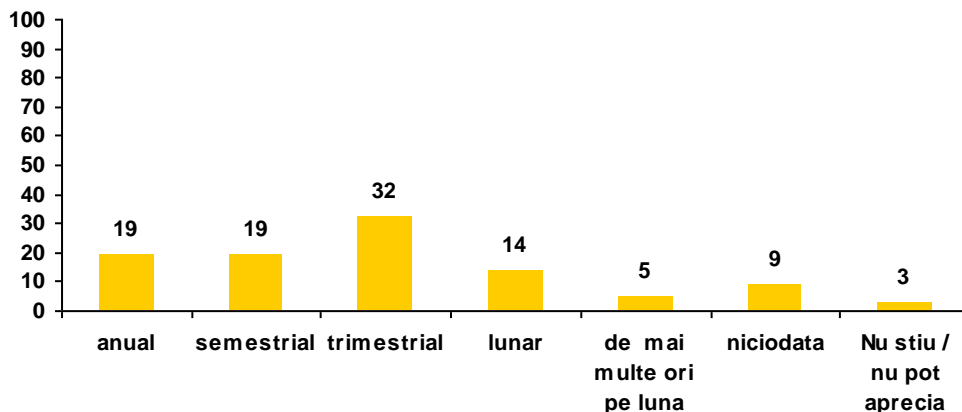
Parteneriat	Coordonator / Parteneri
Parteneriat pt Plan reg. de gestionare a deeurilor	Agentia regională pentru Protectia Mediului – coordonator, ADR partener impreuna cu reprezentanți ai consiliilor judetene
Parteneriat pt Plan regional de actiune pentru mediu - PRAM	Agentia regională pentru Protectia Mediului – coordonator, ADR impreuna cu reprezentanti ai Consiliilor Judetene, Prefecturilor, Directiilor de Apa, Agentiilor judetene pentru Protectia Mediului
Parteneriat pt Strategie de inovare (RIS)	Regiunea Nord Est- ADR Sud Muntenia –Coordonator de proiect ADR Nord Est, parteneri Metron s.r.l. Italia, Fundația pentru Dezvoltare Științifică și Tehnologică (FUNDECYT) – Spania, INFYDE - Spania, Regiunea Sud Muntenia – ADR Sud Muntenia –Coordonator de proiect, parteneri - META Group s.r.l. – reprezentând regiunea Umbria, Italia Agenția de Dezvoltare Regională Nord Vest – reprezentând regiunea Nord Vest, Marea Britanie Regiunea Nord Vest – ADR Nord Vest – coordonator de proiect, Regiunea Vest (Romania) , Regiunea Aragon (Spania), Metron s.r.l. Italia, INFYDE - Spania, Regiunea Vest – ADR Vest – coordonator de proiect, Regiunea Aragon (Spania), regiunile Lazio/Puglia (Italia), Regiunea Sud-Est (Ungaria)
Parteneriat pt Plan reg. de actiune pt.ocupare PRAO	Pact teritorial pentru Ocupare și Incluziune Sociala - pentru Realizarea PRAO în cadrul carora Agentiile pentru Dezvoltare regională sunt parteneri și membri ai Grupului de lucru
Parteneriat pt Plan reg. de acțiune pt. dezvolt. învățământului profesional și tehnic	Consortiu Regional pentru Realizarea PRAI în cadrul carora Agentiile pentru Dezvoltare regională sunt parteneri
Parteneriat pt Plan reg. De acțiune pentru Turism	Elaborate de ADR cu consultare și contributii din partea Grupurilor Regionale de Lucru pentru Dezvoltarea Turismului
Parteneriat pt Europe EnterpriseNetwork	<ul style="list-style-type: none"> • PRO BISNET – membrii Consortiului <ul style="list-style-type: none"> ○ Fundatia Centrul Roman pentru Intreprinderi Mici și Mijlocii (Leader) ○ ADR Bucuresti Ilfov, ADR Sud Muntenia, Banca Comerciala Romana, Asociatia Romana pentru Industria Electronica și Software (ARIES), Universitatea Politehnica Bucuresti (UPB) • BISNET TRANSILVANIA – membrii Consortiului • Agentia pentru Dezvoltare regională Nord-Vest (ADR Nord-Vest), Agentia pentru Dezvoltare regională (ADR Centru), Universitatea Tehnica din Cluj-Napoca, Universitatea Transilvania din Brasov, CENTI Cluj – Centru de Transfer Tehnologic din cadrul ICIA-INOE – Institutul National de Cercetare-Dezvoltare pentru Opto-electronica, Incubatorul de Afaceri INCDIE ICPE–CA de la Sf. Gheorghe din cadrul Institutului National de Cercetare Dezvoltare pentru Inginerie Electrică ICPE-CA Bucuresti, Banca Transilvania, prin Clubul Intreprinzătorului Român.

Sursa: cercetarea calitativă la nivel regional

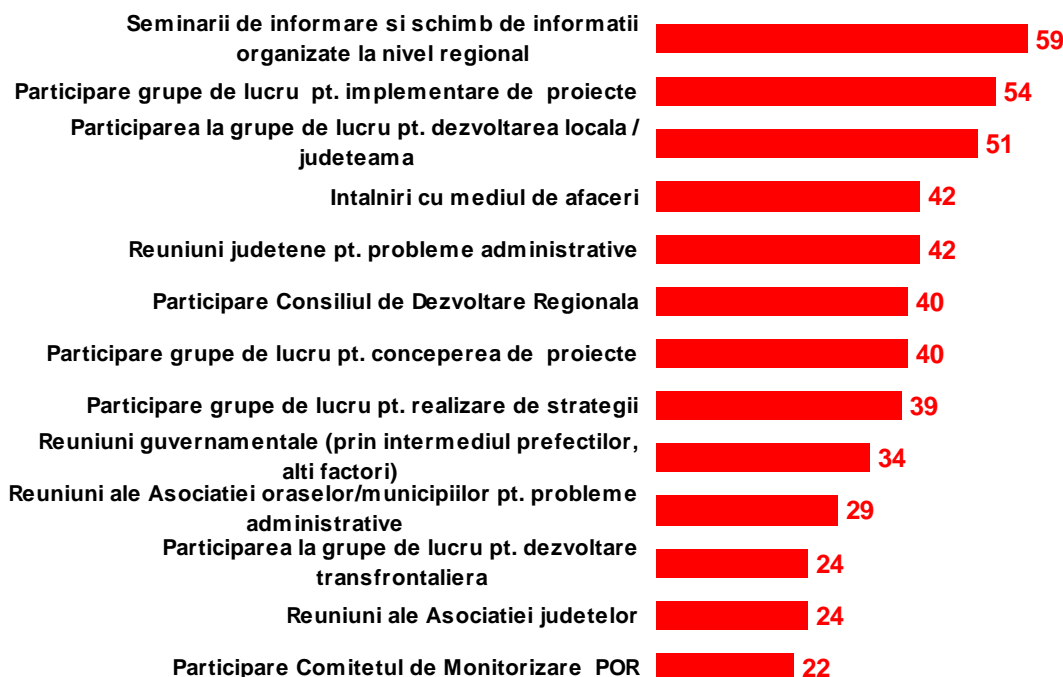
Informațiile prezentate mai sus ilustrează, din punct de vedere cantitativ, o activitate de colaborare în cadrul unor structuri parteneriale care se situează la un nivel ridicat. Structurile parteneriale reflectă o tipologie largă de instituții la nivel regional (uneori chiar internațional) incluzând structuri teritoriale ale unor instituții naționale, consilii județene, mediul academic, mediul privat. O astfel de reprezentare a lucrului în parteneriat reflectă o tendință de dezvoltare a practicii parteneriale la nivelul tuturor regiunilor. Chiar dacă parteneriatul este în general mai ușor vizibil în cadrul proceselor de elaborare de planuri sau strategii și mai puțin vizibil în procesul de implementare a acestor planuri sau strategii, faptul că un număr important de documente regionale au fost elaborate în parteneriat reprezintă o premisă importantă pentru dezvoltarea ulterioară a culturii parteneriale în regiuni.

Analiza cantitativă de teren a fost efectuată pe baza informațiilor obținute conform metodologiei generale a studiului, următoarele întrebări constituind baza acestei analize.

Grafic nr. 13 - Estimativ, in ultimul an de cate ori v-ati intalnit cu omologii dvs. din localitatile/judetele invecinate si regiunea invecinata? (graficul prezintă procentele respondenți care au ales respectivele opțiuni de răspuns)



Grafic nr. 14 - Care au fost motivele intalnirii? (graficul prezintă procentul de respondenți care au ales opțiunile de răspuns respective ca reprezentând în mare măsură motive ale întâlnirilor)



Cele două grafice prezentate indică faptul că 51% dintre respondenți participă la întâlniri cu omologii acestora la nivel local, județean sau regional cel puțin o dată pe trimestru. Dintre subiectele abordate în cadrul acestor întâlniri, participarea la grupe de lucru pentru dezvoltarea locală sau județeană este indicată de peste 50% dintre respondenți ca fiind prezent în mare măsură, în timp ce întâlnirile dedicate planurilor sau strategiilor regionale sunt indicate de aproximativ 40% dintre respondenți ca fiind prezent în mare măsură (participare CDR, participare grupe de lucru pentru realizarea de strategii).

Un astfel de nivel de abordare a parteneriatului la nivel regional indică faptul că principiile parteneriatului sunt luate în considerare în procesul de elaborare de strategii și planuri regionale. Este evident faptul că participarea la întâlniri având drept temă planificarea dezvoltării regionale nu poate avea loc decât cu ocazia pregătirii planurilor de dezvoltare regionale sau a altor planuri de dezvoltare tematice la nivel regional. Având în vedere faptul că prin natura sa, procesul de planificare nu ocupă în medie mai mult de 20% din timpul alocat unui proiect sau program, frecvența întâlnirilor pe teme de planificare a dezvoltării regionale, indicată de respondenți, se situează la un nivel ridicat.

Analiza calitativă

Descrierea procesului partenerial utilizat pentru elaborarea planurilor de dezvoltare regionale

Procesul partenerial utilizat la nivelul regiunilor pentru a elabora Strategiile, respectiv Planurile Regionale de Dezvoltare reprezintă o parte integrantă din întregul proces partenerial de pregătire, la nivel regional, în vederea accesării fondurilor structurale. Astfel, procesul de lucru în parteneriat și consultare cuprinde atât elaborarea Planurilor Regionale de Dezvoltare cât și consultarea privind Programului Operațional Regional și contribuția la elaborarea acestuia, informarea privind POR, pregătirea unor portofolii de proiecte aferente AP și DMI POR.

<p>Structură parteneriate la nivel regional</p>	<p>Structura tipică a parteneriatelor este largă, incluzând atât reprezentanți ai administrației publice cât și reprezentanți ai ONG, instituții publice și private. Administrația publică a fost reprezentată atât de instituții la nivel județean, cât și de instituții la nivel local.</p> <p>Parteneriatul regional a inclus consilii județene și prefecturi, municipii, orașe, comune, o serie de instituții județene (ex. AJOFM, direcții de sănătate, inspectorate școlare) Camere de Comerț, Direcția Regională de Statistică, ONG cu rol în dezvoltarea locală, universități, reprezentanți mediu privat.</p>
<p>Etape proces partenerial</p>	<p>Ciclul tipic utilizat în cadrul procesului partenerial a inclus două etape majore:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ pregătirea, la nivel de grupuri județene, a analizelor socio-economice și a analizelor SWOT ⇒ definire, în cadrul unor grupuri tematice la nivel regional, a priorităților planurilor regionale și a activităților din cadrul acestora ⇒ elaborarea finală a PDR în cadrul Comitetului Regional pentru Planificare
<p>Metode utilizate</p>	<p>Metodologia de lucru utilizată în cadrul parteneriatelor a fost reprezentată de ateliere de lucru, seminare, sesiuni de informare.</p>

Deși întrebarea de mai jos este parte din cercetarea cantitativă a acestui studiu, natura sa este calitativă și prin urmare este inclusă în cadrul analizei calitative prezente.

Grafic nr.15 - Va rugam sa evaluati masura in care elementele specificate in lista de mai jos sunt bariere in realizarea parteneriatelor intre autoritatile publice:

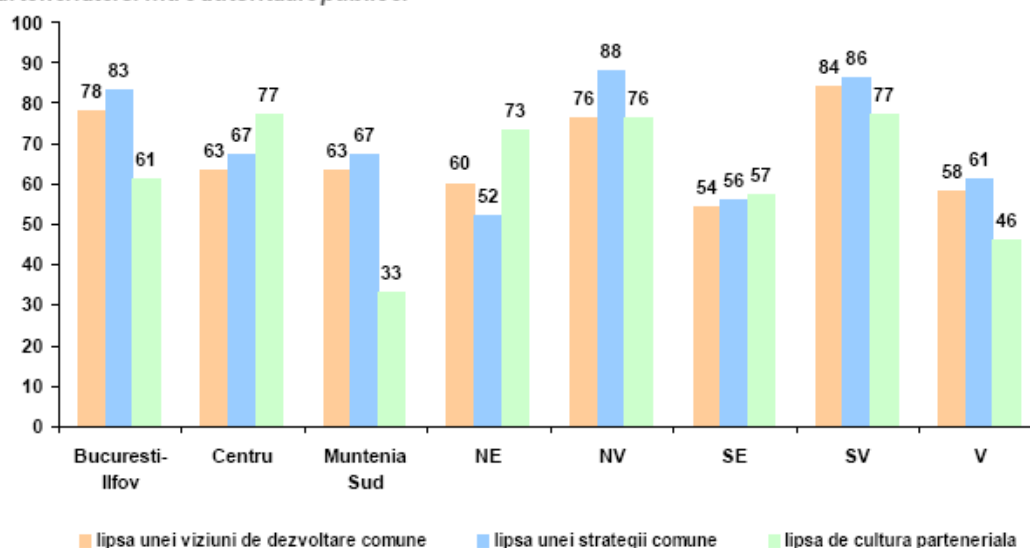


Pentru a întregi imaginea la nivel național referitoare la parteneriat respondenții au fost solicitați să evalueze principalele bariere în realizarea parteneriatelor între autoritățile publice. Conform percepției la nivel regional, cea mai importantă barieră este cea a lipsei unei strategii comune în 69% din răspunsuri, fiind urmată cu 67% de lipsa unei viziuni comune de dezvoltare. Așa cum a rezultat și din cercetarea calitativă se constată o fragmentare a gândirii regionale, "localismul" fiind mult mai activ pe de o parte, iar pe de altă parte respondenții recunoscând în 63% din cazuri că există o lipsă de cultură partenerială care se pare că pornește, la 45% dintre cei chestionați, din lipsa de încredere a cărei motivație poate fi asociată cu faptul că 30% dintre aceștia consideră ca fiind importante interesele personale ale celor care au rol de decizie.

Graficul de mai jos relevă, pe cele opt regiuni de dezvoltare, modul în care se reflectă principalele trei elemente caracteristice parteneriatului: viziunea de dezvoltare comună, strategia comună, cultura partenerială (procentele sunt din total eșantion populație chestionată din regiune).

Grafic nr. 16

Pe o scala de la 1 la 7, unde 1 înseamnă "în nici o măsură", iar 7 "în cea mai mare măsură", va rugăm să evaluați măsura în care elementele specificate în lista de mai jos sunt bariere în realizarea parteneriatelor între autoritățile publice:



După cum se poate observa, percepția la nivel regional indică o tendință omogenă în cadrul grupurilor de a considera că cele trei elemente menționate sunt preponderent reflectate negativ. De asemenea, se observă o situație specifică în cadrul Regiunii Centru, unde ierarhia preponderentă a situației celor trei elemente este inversată: 77% dintre respondenți susțin că cea mai mare problemă este constituită de lipsa unei culturi parteneriale, 67% indică lipsa unei strategii comune, iar 63% lipsa unei viziuni comune. Preponderent lipsa unei strategii comune este considerată în mare măsură o barieră în încheierea parteneriatelor.

2.7. Identificarea și analiza resurselor umane, financiare și materiale, precum și costurile proceselor de planificare, administrare a implementării programelor și de monitorizare a acestora comparativ între regiuni

Considerente conceptuale și metodologice

După cum a fost evidențiat anterior în cadrul acestui raport, singurul program de dezvoltare regională care beneficiază de un cadru clar de implementare în toate regiunile României este POR. Planurile de dezvoltare regionale nu au definit în cadrul documentului de planificare un cadru specific de implementare, nefiind definite în acest sens structuri dedicate, respectiv resurse alocate acestui scop. În schimb, conform legislației în vigoare, structurile responsabile de implementarea PDR sunt ADR, respectiv CDR. Având în vedere faptul că implementarea oricărui program presupune implementarea unui portofoliu de proiecte, o analiză în sensul întrebării de față trebuie să surprindă și nivelul instituțiilor care implementează respectivele proiecte, în cazul de față aceste instituții fiind definite și eșantionate conform metodologiei prezentate.

Prin urmare, o analiză în sensul întrebării de evaluare de față este în mod necesar echivalentă cu o analiză a resurselor ADR și a instituțiilor din regiuni care implementează proiecte de dezvoltare finanțate în cadrul singurului program activ de dezvoltare regională, care beneficiază de un cadru specific de implementare și de resurse dedicate, și anume POR. Analizele prezentate urmăresc ambele niveluri (ADR, respectiv instituții regionale) și fac distincție între acestea acolo unde este relevant.

1. RESURSE UMANE

O situație din punct de vedere cantitativ a personalului implicat în implementarea POR 2007 – 2013 la nivel regional a fost efectuată pentru OI din cadrul ADR, la nivelul celor 8 regiuni de dezvoltare.

Tabel 14 – Analiza resurselor umane la nivelul ADR

Organism Intermediar POR	Total posturi		Dintre care (alocate):	
	Alocate	Ocupate	Conducere	Executie
ADR Nord Est	118/105	95/87	21/18	74/69
ADR Sud Est	132	117	15	117
ADR Sud Muntenia	123	85	16	107
ADR Sud Vest Oltenia	111	75	14	97
ADR Vest	87	66	19	68
ADR Nord Vest	93	67	8	85
ADR Centru	106	87 ³²	6	100
ADR Bucuresti Ilfov	84	60	16	68

Sursa: cercetarea calitativă la nivel ADR

Rata de ocupare a posturilor, conform tabelului anterior, variază între 67,5% și 88,6% - acest aspect reliefează faptul că personalul existent la nivel OI nu este, din punct de vedere cantitativ, suficient în comparație cu modul în care fiecare OI și-a definit necesarul de personal.

La nivelul fiecărei ADR există departamente dedicate realizării de strategii și programe. Prin cercetarea de birou s-a realizat următorul tabel comparativ.

Tabel 15 – Structuri dedicate realizării de strategii și programe la nivelul ADR

REGIUNEA DE DEZVOLTARE	STRUCTURĂ/ DEPARTAMENT DE PLANIFICARE/ PROGRAMARE în CADRUL ADR	NUMĂR ANGAJAȚI
Regiunea Nord Est	Birou Planificare și Programare	3
Regiunea Sud Est	Direcția Planificare, Programare și Monitorizare Regională, Coordonare PO	4
Regiunea Sud Muntenia	Serviciul Strategii, dezvoltare, cooperare	11
Regiunea Sud Vest Oltenia	Compartiment programare regională și monitorizare	4
Regiunea Vest	Direcția Politici Regionale și Internaționalizare	13
Regiunea Nord Vest	Direcția de Dezvoltare Strategică	15
Regiunea Centru	Departament Programare și evaluarea POR și departament de politici regionale (evaluarea de strategii regionale, analize, studii pentru planificare și programare, promovarea politicii regionale)	12
Regiunea București Ilfov	Departament Planificare, Programare, Monitorizare&Portofoliu Proiecte	7

Sursa: cercetarea calitativă la nivel ADR

³² Dintre acestea, șapte contracte de muncă sunt suspendate.

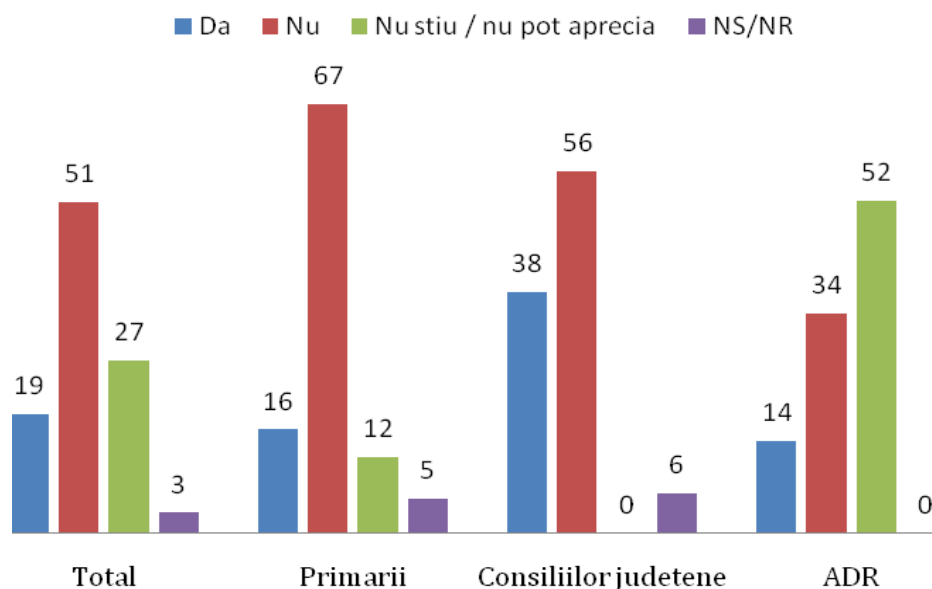
Tabelul de mai sus ilustrează diferențe notabile între ADR din regiuni diferite cu privire la numărul de persoane anagajate în structurile care îndeplinesc activități de planificare în cadrul ADR respective. Astfel de diferențe pot fi cauzate de combinarea unor activități – spre ex combinarea activităților de planificare cu activitatea de dezvoltare proiecte internaționale, cea de realizare studii tematice sau cea de cooperare – sau de diferențe între ADR de abordare a procesului de planificare în sine.

Luând în considerare nivelul actual de calitate ale planurilor de dezvoltare regionale și complexitatea procesului de planificare care a fost parcurs cu succes de către fiecare regiune cu o implicare majoră din partea ADR, se poate aprecia faptul că resursele umane existente și identificate mai sus sunt într-o bună măsură adecvate. Totuși, necesitatea dezvoltării calității planificării regionale, evidențiate în cadrul analizelor aferente sub-întrebării 2.1, poate duce și la concluzii privind nevoia de personal suplimentar. Alternativ, personalul existent poate fi menținut în condițiile în care se găsesc căi de a spori eficacitatea și eficiența activității acestuia.

În continuare este prezentat rezultatul auto-evaluării instituțiilor analizate cu privire la suficiența personalului disponibil pentru procesele de elaborare, respectiv monitorizare de strategii.

Grafic nr. 17

Considerati ca personalul dedicat elaborarii si monitorizarii strategiilor este suficient raportat la atributii ?



În medie, aproximativ jumătate dintre respondenți consideră că personalul actual este insuficient pentru sarcinile menționate, în timp ce un procentaj relativ ridicat (27%) declară că nu poate aprecia acest aspect. Cel mai acut deficit în sensul întrebării este perceput la nivelul primăriilor. Cel mai ridicat grad de incertitudine se manifestă la nivelul ADR. O posibilă cauză a acestui nivel relativ ridicat de incertitudine poate fi constituită de faptul că elaborarea și monitorizarea de strategii reprezintă, de regulă, o activitate dificil de cuantificat în ceea ce privește resursele utilizate. Această dificultate este cauzată de natura procesului de elaborare și monitorizare de strategii – ex: sesiuni ad-hoc, implicare inconstantă a unui relativ mare de persoane din instituții diverse – în acest sens elaborarea sau monitorizarea de strategii diferă de alte activități constante la nivel instituțional, care sunt mai ușor de evidențiat și de cuantificat în privința resurselor utilizate. Este totodată posibil ca o activitate precum *monitorizarea* de strategii să nu fie încă suficient de clar definită și încorporată în activitatea uzuală a instituțiilor la nivel regional, ceea ce îngreunează formularea de aprecieri cu privire la suficiența personalului aferent acestor sarcini.

Din punct de vedere al analizei calitative a resurselor umane, următoarele aspecte au fost analizate în cadrul acestui studiu:

Competențe
Motivare – Performanțe
Fluctuație
Sisteme

Competențe resurse umane

Gradul de competență al personalului instituțiilor regionale a fost analizat prin prisma participării acestuia la anumite cursuri de formare profesională, respectiv prin prisma auto-evaluării privind nevoile de dezvoltare ale acestuia. Tabelul de mai jos ilustrează nivelul de participare la o serie de cursuri pe teme specifice managementului programelor și proiectelor.

Tabel 16 – Participare cursuri de instruire

Tip curs	Procent respondenți care au participat la un astfel de curs în ultimii 2 ani
Management de proiect	68%
Achiziții publice	51%
Accesare fonduri	38%
Planificare strategică	36%
Dezvoltarea administrației publice	37%
Dezvoltare regională	32%
Comunicare	32%
Evaluare de programe / proiecte	26%
IT	25%

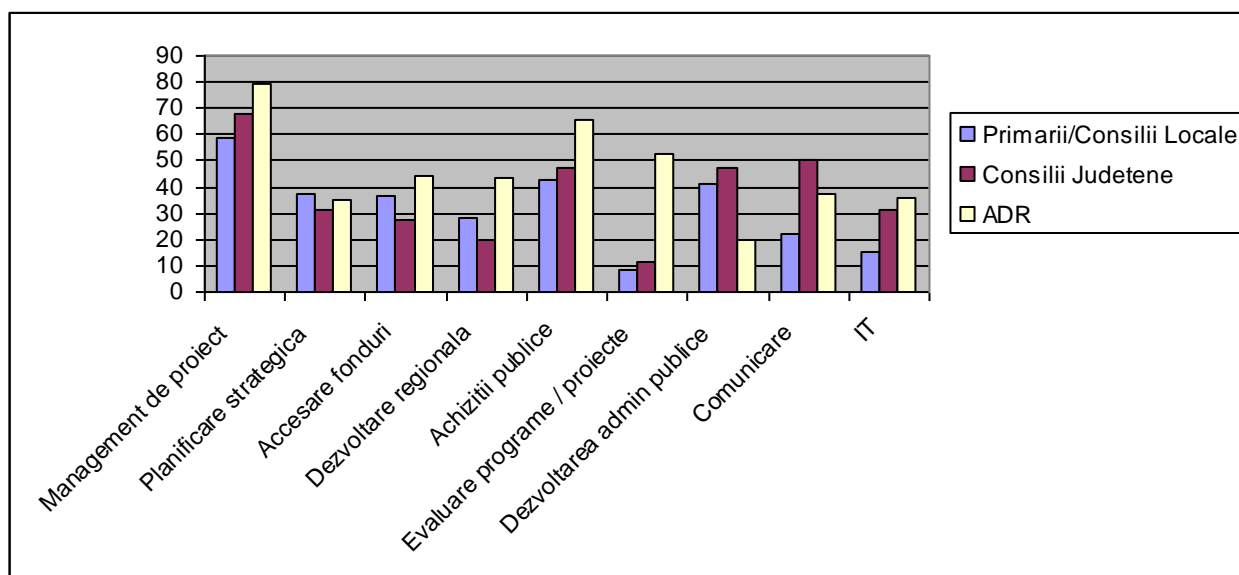
Sursa: cercetarea cantitativă la nivel regional

Majoritatea cursurilor menționate au avut o durată de până la 5 zile, existând totuși un procent semnificativ de situații (37% în cazul cursurilor pe tema *Management de proiect*) în care cursurile la care au participat respondenții au avut o durată mai mare de 5 zile.

Procentul de participare la cursuri descris în cadrul tabelului este apreciat ca fiind ridicat iar temele care au beneficiat de cea mai ridicată participare sunt justificate în contextul dat. Accentul este situat încă pe managementul proiectelor, ceea ce sugerează o potențială nevoie de dezvoltare în ceea ce privește managementul de programe, teme precum *Planificarea strategică*, *Dezvoltarea Regională* sau *Evaluarea de programe* fiind recomandat a fi considerate prioritare pentru pregătirea viitoarei perioade de programare.

O analiză pe tipuri de instituții a participării la cursuri de formare profesională este prezentată în continuare.

Grafic nr 18– Participare la cursuri de formare profesională (procent respondenți care indică participarea la cursuri pe temele menționate, în ultimii 2 ani)

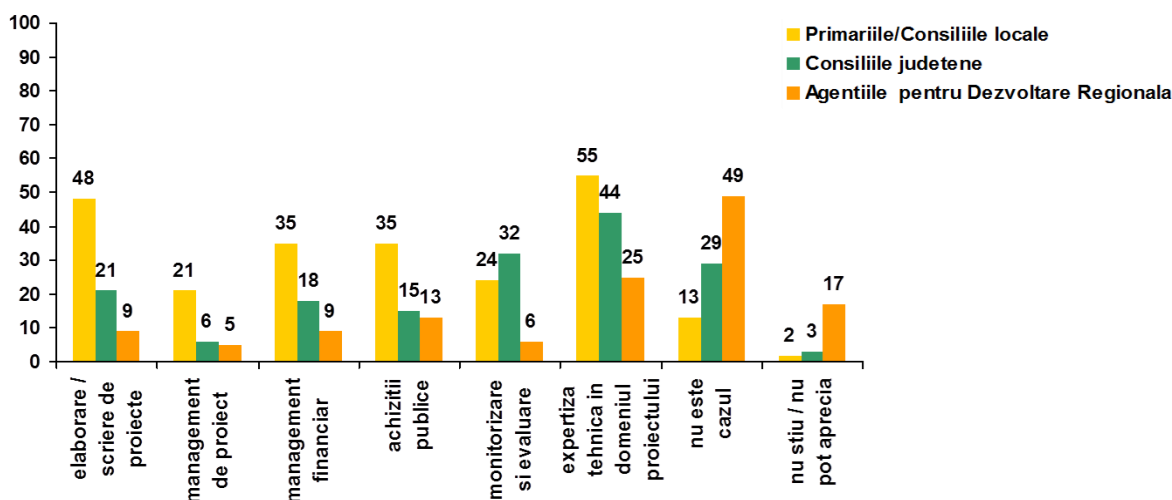


Graficul indică în general o participare mai ridicată a personalului ADR la cursuri de formare profesională. Dată fiind natura activității acestei instituții, o astfel de situație era previzibilă și normală. Diferențele în acest sens între ADR și instituțiile administrației publice sunt totuși relativ reduse. Sunt deasemenea relativ reduse diferențele între nivelul local (primării, consilii locale) și nivelul județean (consilii județene). Este demn de remarcat faptul că în cazul unor teme precum *Dezvoltare regională, Planificare strategică, Accesare fonduri* participarea cea mai scăzută o înregistrează consiliile județene. O explicație poate consta în faptul că aceste instituții ar fi putut beneficia de astfel de cursuri în trecut (mai mult de 2 ani în urmă) sau faptul că astfel de teme ar fi putut fi incluse în alte teme generale precum *Dezvoltarea administrației publice*, unde consiliile județene înregistrează cel mai ridicat nivel de participare.

Auto-evaluarea instituțiilor privind nevoile de dezvoltare ale personalului este ilustrate în cadrul următorului grafic.

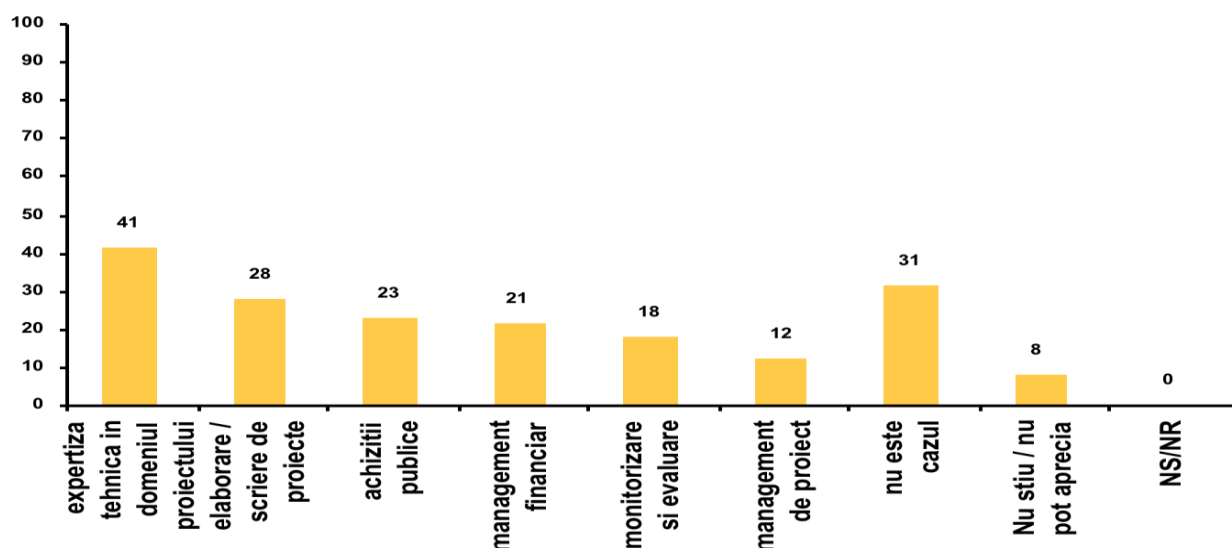
Grafic nr. 19

Va rugam sa apreciați in ce domeniu specific managementului de proiect (proiecte finantate din fonduri europene) personalul implicat in implementare nu detine in mod suficient competentele necesare la nivel de ? (total esantion)



Percepția regională indică faptul că la nivelul instituțiilor administrației publice nevoile de dezvoltare sunt mai ridicate decât în cazul ADR, iar în cadrul instituțiilor administrației publice, nevoile de dezvoltare sunt mai ridicate în cazul primăriilor sau consiliilor locale decât în cazul consiliilor județene. Aceste rezultate erau, într-o anumită măsură, previzibile, datorită experienței semnificativ mai ridicate a ADR în gestionarea de proiecte. În ceea ce privește consiliile județene, rezultatele analizei indică o experiență mai mare a acestora în managementul proiectelor decât a nivelului local, posibil datorată unui nivel de activitate mai mare în ceea ce privește implementarea de proiecte de dezvoltare.

Rezultatele medii ale acestei întrebări per total eșantion sunt relevate în cadrul graficului de mai jos.

Grafic nr. 20 – Nevoi de dezvoltare ale personalului instituțiilor din regiuni

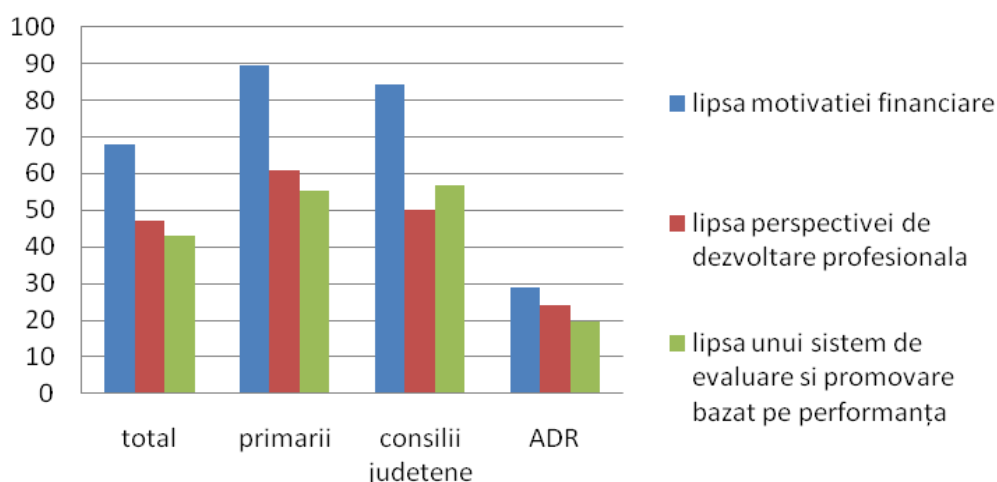
Acest grafic ilustrează faptul că, la nivelul instituțiilor analizate, se percepe în primul rând nevoia unei expertize tehnice în domeniul proiectelor gestionate, aspect explicabil prin faptul că o astfel de expertiză este evident necesară pentru o monitorizare adecvată a unui proiect și implicit pentru a putea contribui la identificarea unor măsuri de corecție atunci când este cazul. În al doilea rând, este resimțită nevoia unei capacități sporite în ceea ce privește elaborarea de proiecte, achizițiile publice și managementul financiar al proiectelor.

Motivare – performanțe resurse umane

O analiză a percepției regionale privind corelația dintre performanțele angajaților și anumiți factori care o afectează este ilustrată în graficul de mai jos. Graficul ilustrează procentul de respondenți care au identificat factorii respectivi ca afectând în mare măsură performanțele angajaților.

Grafic nr. 21

Principalele motive care duc la lipsa de performanță



Este evident faptul că în cazul ADR acești factori au o influență semnificativ mai redusă decât în cazul instituțiilor administrației publice. Este de asemenea cunoscut faptul că, în general, astfel de factori pot afecta nivelul de motivare al personalului.

Fluctuație resurse umane**Tabel 17 - Fluctuația personalului la nivelul instituțiilor din regiuni**

INDICATOR	INTERVAL	Primariile/Consiliile locale -%-	Consiliile județene -%-	Agentiile pentru Dezvoltare Regionala -%-
Estimativ, care este numărul de persoane care au plecat din organizația / departamentul dvs. în ultimul an?	Intre 1-4 persoane pe an	36	31	43
	Intre 5 - 10 persoane	12	28	2
	Intre 11-15 persoane	3	10	0
	Intre 16-20 persoane	5	3	0
	Peste 20 persoane	11	14	0
	Nici o persoana in ultimul an	8	14	40
	Nu stiu / nu pot aprecia	14	0	7
	NS/NR	12	0	8
Estimativ, care este numărul de persoane care au venit în organizația / departamentul dvs. în ultimul an?	Intre 1-4 persoane pe an	34	44	40
	Intre 5 - 10 persoane	10	33	12
	Intre 11-15 persoane	4	0	2
	Intre 16-20 persoane	3	4	0
	Peste 20 persoane	3	0	0
	Nici o persoana in ultimul an	14	15	34
	Nu stiu / nu pot aprecia	16	0	6
	NS/NR	17	4	6

Sursa: cercetarea cantitativă la nivel regional

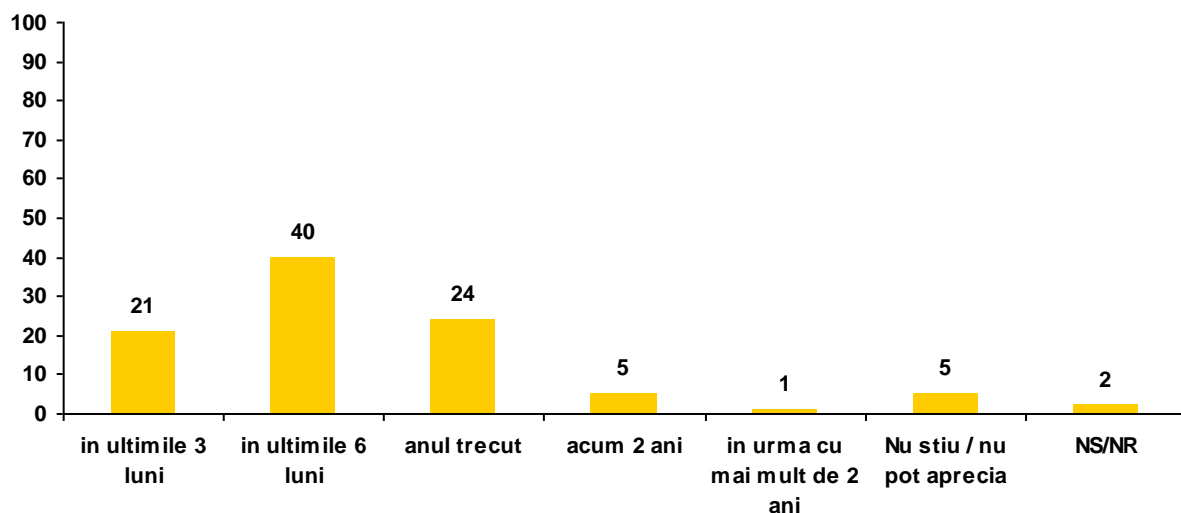
Migrația personalului la nivel local și regional a fost cercetată prin stabilirea numărului de persoane plecate sau venite din structurile respective. Astfel în 38% din cazuri, numărul celor plecați este egal cu numărul celor intrați în intervalul 1-4 persoane/an. Între 5-10 persoane pe an pleacă 10% și sunt angajate 15%. 7% evaluează că au un număr de plecări pe an de peste 20%, în timp ce numărul intrărilor este de 1%, iar 22% afirmă că nu au nici o persoană plecată sau venită în ultimul an.

În ansamblu, fluctuația de personal se încadrează în limite normale, cea mai scăzută fluctuație fiind înregistrată în cazul ADR. Se poate remarca o ușoară tendință de descreștere a numărului total de personal în cazul instituțiilor administrației publice, în unele situații numărul de persoane nou-venite fiind ușor mai scăzut decât numărul de persoane plecate din aceste instituții.

Sisteme resurse umane

Periodicitatea evaluării performanțelor angajaților din instituțiile analizate este descrisă în cadrul următorului grafic.

Grafic nr. 22 - Va rugam sa ne specificati perioada estimativa in care ati participat la ultima evaluare a performanțelor angajaților? (graficul ilustrează procentul de respondenți care au selectat variantele de răspuns menționate)

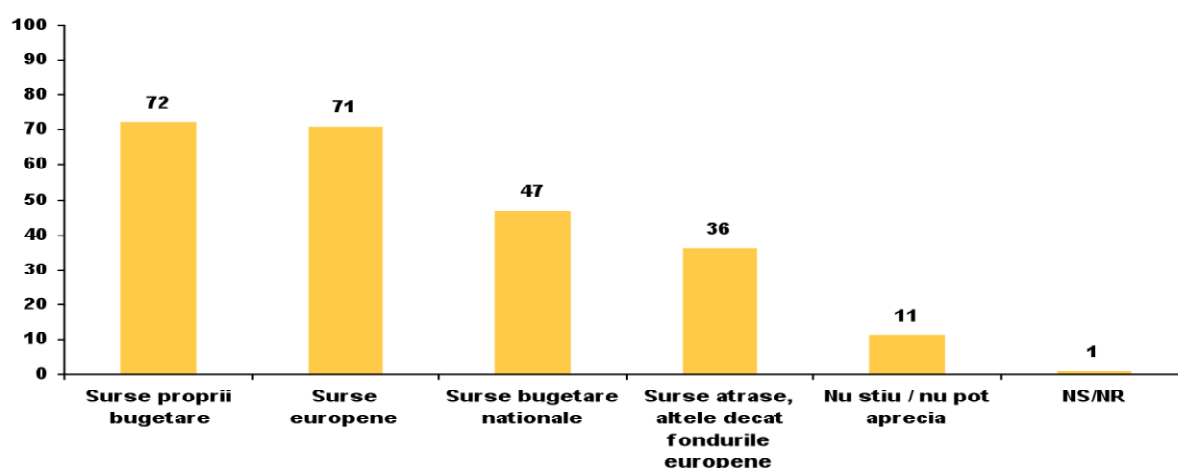


Datele astfel colectate indică faptul că un procent de 85% dintre angajați parcurg procesul de evaluare a performanțelor cel puțin o dată pe an. Comparativ cu practica uzuală în domeniul managementului resurselor umane, conform căreia evaluarea performanțelor are loc, în general, anual, situația la nivelul instituțiilor analizate este în mare măsură în concordanță cu aceste practici.

2. STRUCTURI ȘI SISTEME INSTITUȚIONALE

Graficul următor ilustrează situația la nivelul instituțiilor analizate în ceea ce privește existența anumitor structuri și sisteme aferente activității de management de programe și proiecte. Graficul exprimă procentele de respondenți care au indicat existența respectivelor structuri sau sisteme la nivelul instituțiilor din care fac parte.

Grafic nr. 23 - In instituția dvs. există:



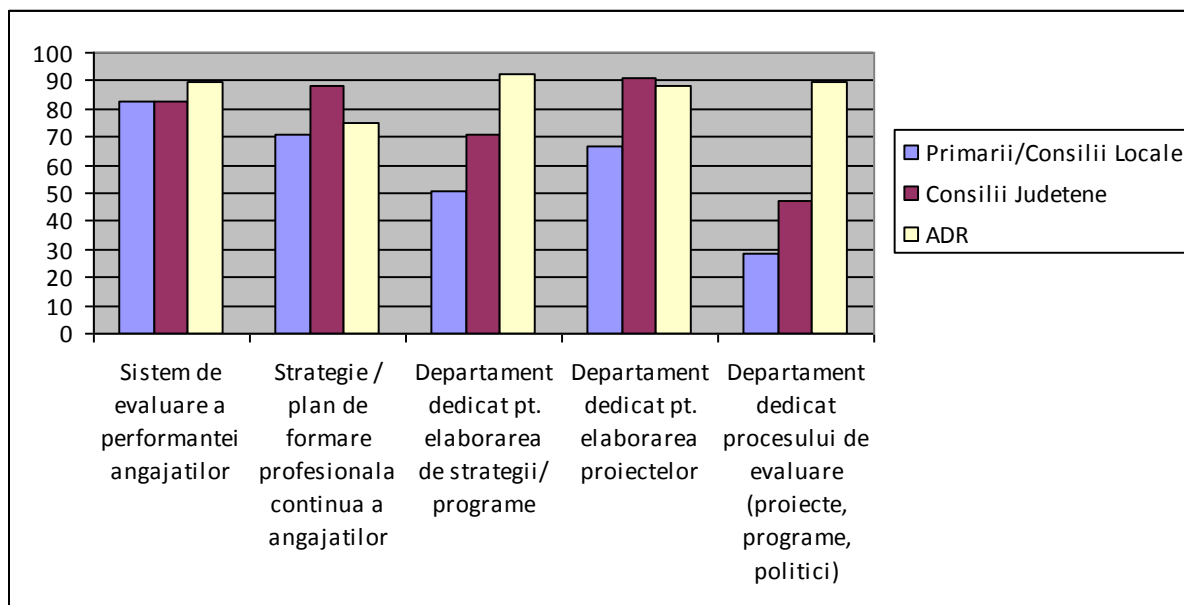
Caracteristica generală a tuturor respondenților este existența unor structuri organizaționale adaptate funcțiilor noi cu care au fost delegate autoritățile locale în procesul de reformă și modernizare a serviciilor publice. Astfel în 85% din cazuri există departamente specializate pentru elaborarea proiectelor, în 71% din cazuri departamente dedicate elaborării și monitorizării strategiilor și în 56% departamente dedicate procesului de evaluare.

Este de remarcat nivelul ridicat al prezenței de sisteme de dezvoltare a resurselor umane – planuri de formare profesională, sisteme de evaluare a performanțelor angajaților.

Dat fiind stadiul relativ incipient în care se află instituțiile analizate în ceea ce privește activitatea aferentă managementului de strategii, programe sau proiecte de dezvoltare, era previzibilă o reprezentare relativ mai ridicată a departamentelor de *elaborare* de strategii, programe sau proiecte și relativ mai scăzută a unor departamente dedicate procesului de *evaluare* a acestor programe, strategii sau proiecte. Bineînțeles, concluzia implicită se referă la necesitatea dezvoltării activității de monitorizare / evaluare la nivelul tuturor instituțiilor analizate.

O analiză pe tipuri de instituții a aceleiași teme este prezentată în continuare.

Grafic nr. 24- In instituția dvs. există:



Anumite elemente organizaționale, precum sistemul de evaluare a performanței angajaților, sau planul de formare profesională, se regăsesc în proporții similare în cadrul celor trei tipuri de instituții analizate în grafic. Existența unui departament dedicat elaborării de proiecte este deasemenea relativ echilibrată între cele trei tipuri de instituții, diferența notabilă înregistrându-se între nivelul local și cel județean. Diferențe notabile apar în ceea ce privește existența unui departament dedicat elaborării de strategii sau programe, unde nivelul local înregistrează cea mai redusă valoare, și existența unui departament dedicat procesului de evaluare proiecte, programe sau politici, și aici nivelul local înregistrând cea mai scăzută valoare. În acest din urmă caz, explicația nivelului ridicat în cazul ADR poate consta în existența în cadrul ADR a unui sistem de evaluare de proiecte. Per ansamblu, nivelul local indică înregistrează valori mai scăzute decât cel județean în ceea ce privește existența unor astfel de sisteme sau structuri organizaționale.

3. COSTURI, RESURSE ȘI SURSE DE FINANȚARE A ACTIVITĂȚII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ, LA NIVEL REGIONAL

În sensul prezentei întrebări, analiza cantitativă a urmărit, la nivelul OI POR și a diverselor instituții ale administrației publice din regiuni implicate în implementarea de proiecte de dezvoltare regională, reliefa sursele de finanțare a acestor proiecte. Situația constatată este ilustrată în tabelul următor.

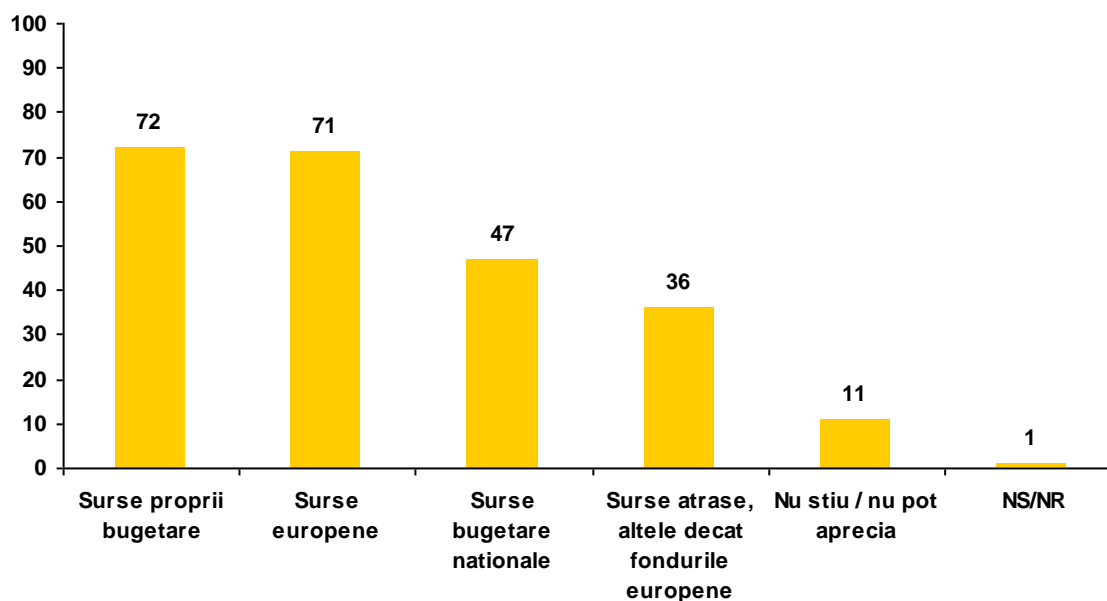
Tabel 18 - Sprijinirea implementării, managementului și evaluării POR (RON)

	ADR 1 NE	ADR 2 SE	ADR 3 SM	ADR 4 SV	ADR 5 V	ADR 6 NV	ADR 7 Centru	ADR 8 BI
Sprijinirea implementării, managementului și evaluării POR 2007-2008 Val totala	8,272,147	4,943,959	3,686,200	4,296,589	6,360,142	5,800,769	5,511,826	5,189,267
FEDR	5,896,875	3,476,987	2,565,881	2,876,856	4,492,445	4,118,251	3,716,214	3,799,133
Buget de stat	1,965,625	1,158,996	855,294	958,952	1,497,482	1,372,750	1,238,738	1,266,378
Cheltuieli neeligibile	409,647	307,977	265,026	460,781	370,215	309,768	556,874	123,757
Sprijinirea implementării, managementului și evaluării POR 2009-2010 Val totala	15,275,553	12,198,437	10,449,152	9,325,113	9,955,993	11,096,842	11,260,951	8,416,108
FEDR	10,925,138	8,869,980	7,104,472	6,701,668	6,904,271	7,677,735	7,284,832	5,931,172
Buget de stat	3,641,713	2,956,660	2,368,157	2,233,889	2,301,424	2,559,245	2,428,277	1,977,057
Cheltuieli neeligibile	708,702	371,797	976,523	389,556	750,298	859,862	1,547,841	507,879
TOTAL ALOCAT PENTRU IMPLEMENTAREA, MANAGEMENTUL și EVALUAREA POR (2007-2010)	23,547,700	17,142,396	14,135,352	13,621,702	16,316,135	16,897,611	16,772,777	13,605,375

Sursa: Documente POR

Graficul următor ilustrează, la nivelul tuturor instituțiilor analizate, sursele de finanțare utilizate pentru implementarea de proiecte de dezvoltare.

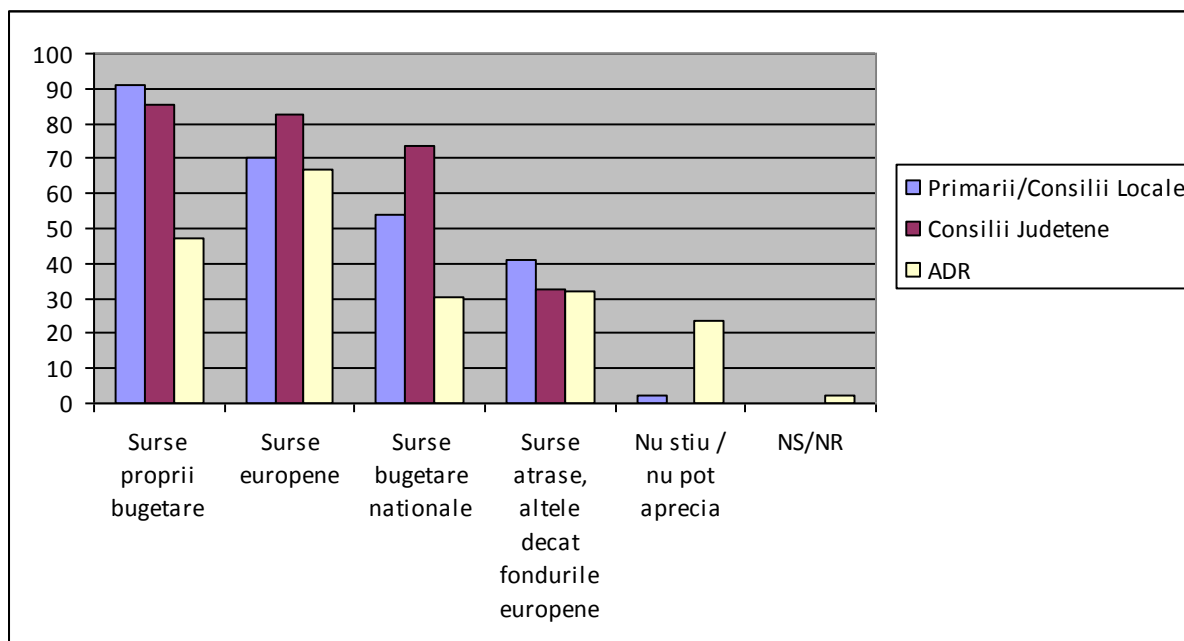
Grafic nr. 25 - Stabilitatea fluxului financiar în ceea ce privește finanțarea proiectelor de investiții este asigurată din (procent respondenți care indică respectivele surse de finanțare ca reprezentând în mare măsură sursa stabilității fluxului financiar):



Stabilitatea fluxurilor financiare în ceea ce privește finanțarea proiectelor de investiții este asigurată în mare masura (72% din cazuri) din surse proprii bugetare, urmata fiind de fonduri structurale (71%), apoi buget național (47%), în timp ce 36% dintre respondenți își finanțează în mare masura proiectele de investiții din surse externe atrase, altele decât fondurile europene. Stabilitatea oferită de combinația între surse proprii bugetare și fondurile structurale poate fi explicată de condițiile oferite de accesarea fondurilor structurale (contribuția financiară scăzută la nivel de autorități publice locale, la care se adaugă avansurile oferite pentru implementarea proiectelor aprobate). Procentul de 36% dintre respondenți care reușesc, în mare măsură, să atragă alte surse de finanțare decât fondurile europene reprezintă un nivel ridicat, în condițiile în care este de așteptat ca administrația publică să se bazeze preponderent pe bugetele alocate acestora. Cu alte cuvinte, administrația publică din regiuni demonstrează o capacitate semnificativă de a identifica resurse pentru finanțarea proiectelor pe care le gestionează.

O analiză pe tipuri de instituții a aceleiași teme este prezentată în continuare.

Grafic nr. 26- Stabilitatea fluxului financiar în ceea ce privește finanțarea proiectelor de investiții este asigurată din (procent respondenți care indică respectivele surse de finanțare ca reprezentând în mare măsură sursa stabilității fluxului financiar):

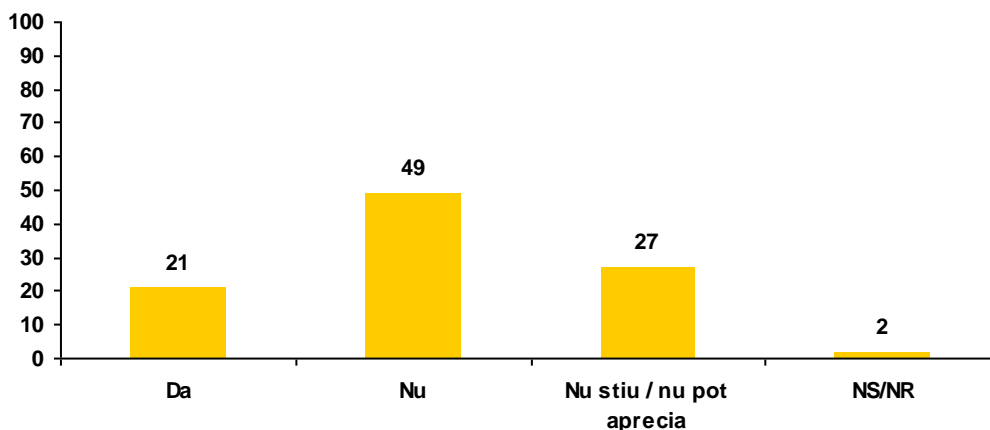


Se poate remarca o tipologie similară în cazul instituțiilor administrației publice și diferită, firesc, de tipologia ADR. Este remarcabil faptul că atât nivelul local cât și cel județean al administrației reușesc atragerea de fonduri, altele decât cele europene, într-o proporție semnificativă (30% – 40%).

Costurile necesare proceselor de planificare, implementare și monitorizare programe de dezvoltare regională

La nivelul administrației publice din regiuni, gradul de suficiență a resurselor financiare disponibile pentru planificarea, implementarea și monitorizarea programelor de dezvoltare este ilustrată prin intermediul graficului următor.

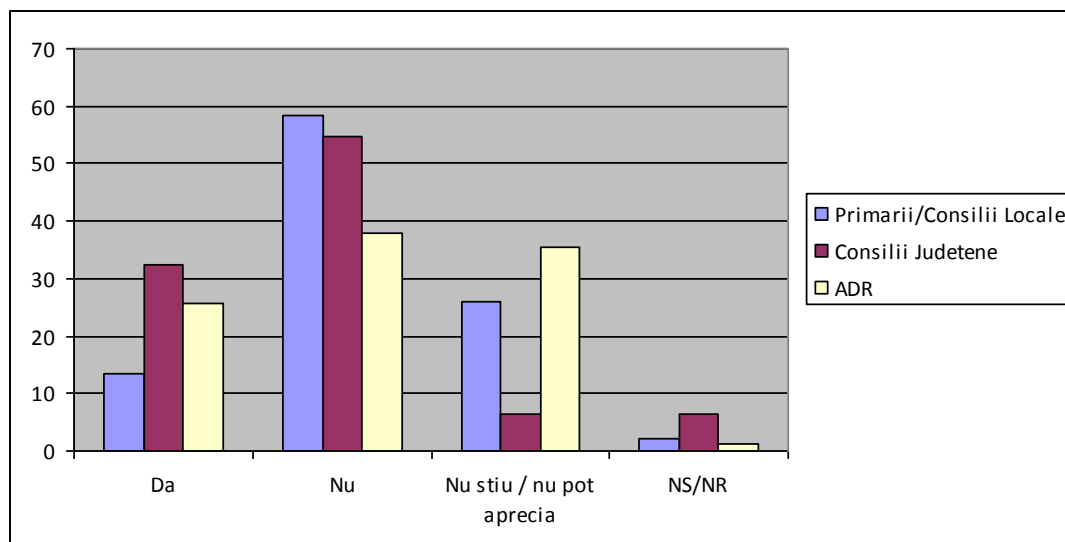
Grafic nr. 27 - Costurile alocate pentru procesele de planificare, de administrare a implementării programelor și de monitorizare a acestora sunt suficiente raportat la atribuțiile instituției dvs.?



Situația constatată și ilustrată prin acest grafic, reprezintă, într-o anumită măsură, un truism. Resursele nu sunt aproape niciodată considerate suficiente, indiferent de domeniul analizat și de tipul respondenților. În acest sens, nivelul de 49% respondenți care consideră că resursele financiare alocate scopului menționat nu sunt suficiente este normal. Ceea ce atrage mai degrabă atenția este faptul că aproape o treime dintre respondenți nu pot aprecia măsura în care resursele sunt sau nu suficiente. Această constatare poate sugera faptul că este dificilă evidențierea costurilor proceselor menționate la nivel instituțional, în condițiile în care astfel de costuri nu sunt în mod necesar defalcate ca atare în cadrul bugetelor instituțiilor administrației publice. O altă explicație poate consta în faptul că este dificil de apreciat suficiența unor alocări financiare în absența unor standarde de calitate privind aceste procese, față de care actuala activitate în domeniu ar putea fi apreciată și, implicit, ar permite astfel aprecierea suficienței resurselor respective.

O analiză pe tipuri de instituții a aceleași teme este prezentată în continuare.

Grafic nr. 28 - Costurile alocate pentru procesele de planificare, de administrare a implementării programelor și de monitorizare a acestora sunt suficiente raportat la atribuțiile instituției dvs.?

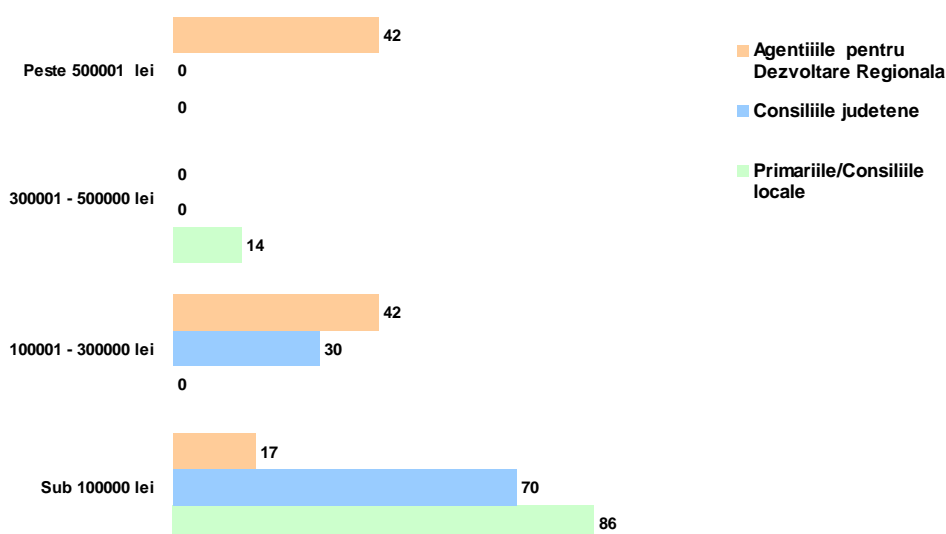


Graficul ilustrează un model similar celui anterior, remarcându-se totuși faptul că cel mai ridicat grad de incertitudine se situează atât la nivelul ADR cât și al administrației de nivel local. Per ansamblu, consiliile județene indică cel mai ridicat grad de suficiență a resurselor financiare alocate proceselor analizate.

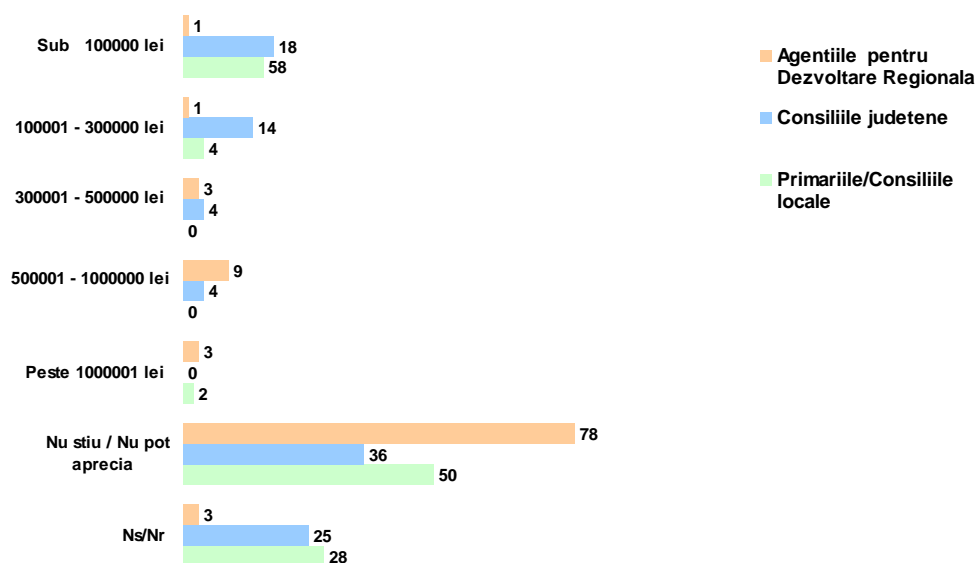
Graficele de mai jos ilustrează situația la nivelul instituțiilor respondente privind valorile efective ale costurilor proceselor de planificare, implementare și monitorizare programe și proiecte de dezvoltare. Graficele indică procentul de respondenți care au ales variantele de răspuns indicate.

Grafic nr. 29

Estimativ, care sunt costurile anuale pentru procesele de planificare strategica (elaborare)



Estimativ, care sunt costurile anuale pentru monitorizarea implementaiei strategiilor / programelor :



Răspunsurile respondenților indică o situație previzibilă, și anume faptul că ADR au costuri mai mari privind procesele analizate decât o instituție a administrației publice, dat fiind rolul și nivelul ridicat de activitate al ADR în dezvoltarea regională în general și în implementarea POR în special. În cadrul instituțiilor administrației publice, consiliile județene tind să aibă costuri mai mari ale proceselor analizate decât consiliile locale sau primăriile.

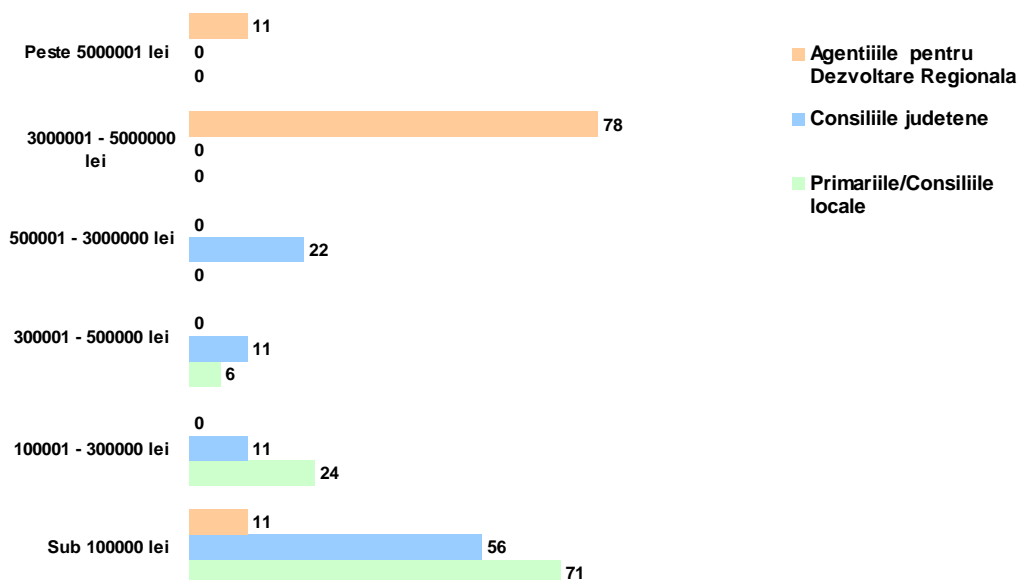
Dificultatea cuantificării costurilor proceselor de monitorizare programe sau strategii, relevată prin rata ridicată a răspunsurilor de tip *Nu știu/Nu pot aprecia* poate fi explicabilă:

- ⇒ prin prisma aceluiași argumente prezentate anterior - dificultatea evidențierea costurilor proceselor menționate la nivel instituțional, respectiv dificultatea apreciat suficiența unor alocări financiare în absența unor standarde de calitate privind aceste procese, față de care actuala activitate în domeniu ar putea fi apreciată și, implicit, ar permite astfel aprecierea suficienței resurselor respective.
- ⇒ prin deducția conform căreia instituțiile respondente au o activitate mai ușor identificabilă și cuantificabilă de monitorizare *proiecte*, decât cea de monitorizare *strategii*. Este de altfel firesc ca activitatea de monitorizare de proiecte (proiecte care fac parte din implementarea unei strategii) să fie mai ușor de distins, această activitate fiind continuă și avînd resurse clar alocate. Activitatea de monitorizare a unui program sau a unei strategii are, în general, o natură *periodică, nu continuă*. Prin urmare, o astfel de activitate utilizează resurse doar la anumite momente în timp, acest tipar permițând cu greu identificarea și cuantificarea resurselor specific utilizate de monitorizarea de programe sau strategii.

În ceea ce privește costurile monitorizării de proiecte, situația la nivelul instituțiilor analizate este ilustrată în graficul de mai jos. Graficul indică procentul de respondenți care au ales variantele de răspuns indicate.

Grafic nr. 30

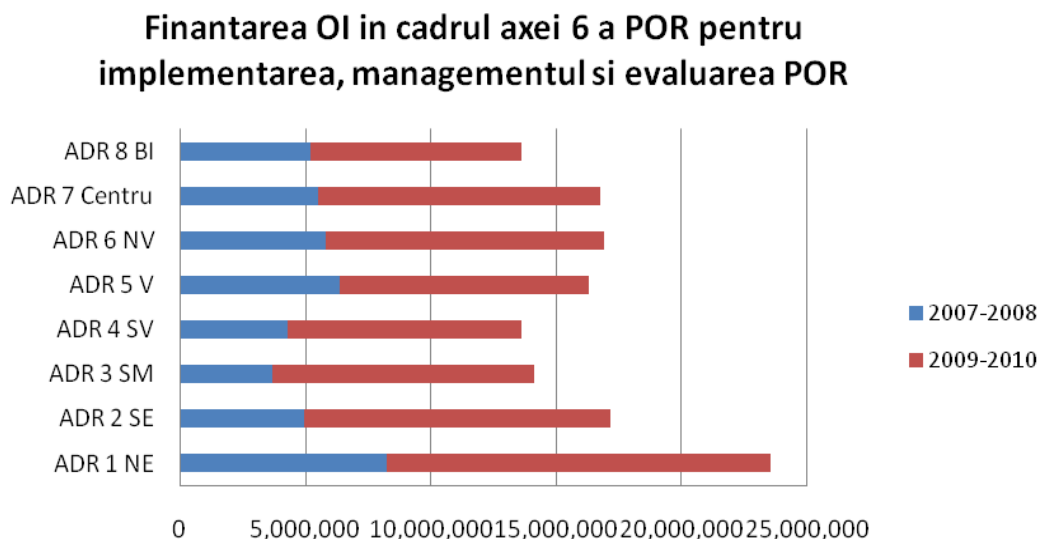
Estimativ, care sunt costurile anuale pentru monitorizarea implementării proiectelor :



Similar graficelor anterioare, costurile generate de procesul de monitorizare de proiecte este semnificativ mai ridicat în cazul ADR decât în cazul instituțiilor administrației publice.

În cazul ADR, situația resurselor totale utilizate pentru procesele de implementare și monitorizare la nivel regional a POR 2007 – 2013 este relativ facil de evidențiat, în cadrul acestor instituții fiind constituite OI aferente POR, care beneficiază de un nivel de resurse financiare clar alocat prin contract, din fondurile AP6 (Asistență Tehnică) a POR. Graficul de mai jos ilustrează situația în acest sens.

Grafic nr 31– Finanțarea OI în cadrul axei 6 a POR



2.8. Identificarea și analiza principalelor dificultăți întâmpinate la nivel regional în elaborarea Planurilor Regionale de Dezvoltare necesare pregătirii POR 2007-2013, precum și a relaționării cu nivelul central în cadrul acestui proces (“lecții învățate”)

Din punct de vedere metodologic, analiza realizată în cadrul acestui sub capitol se bazează pe informațiile obținute în urma studierii rapoartelor de activitate anuale ale ADR, a documentelor programatice produse de acestea, precum și prin încercarea de a urmări implementarea obiectivelor stabilite în documentele programatice.

Cadrul general de elaborare a Planurilor Regionale de Dezvoltare

Astfel, o dată cu închiderea Capitolului 21 de negocieri cu Uniunea Europeană la sfârșitul anului 2004 s-a demarat și procesul de pregătire pentru accesarea instrumentelor structurale atât la nivel național cât și la nivel regional. Cadrul instituțional pentru coordonarea, managementul și implementarea instrumentelor structurale în România a fost reglementat, modificat și completat prin HG 1179/29.07.2004 și HG 128/2006 , respectiv **Hotărârea Guvernului nr. 457 din 21 aprilie 2008** privind cadrul instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale, cu modificările și completările ulterioare. În conformitate cu aceste acte normative, cele opt Agenții pentru Dezvoltare Regională au fost desemnate ca Organisme Intermediare pentru implementarea proiectelor din cadrul Programului Operațional Regional (POR). Conform prevederilor acestui act normativ Autoritățile de Management, (în cazul nostru Ministerul Integrării Europene – Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională) vor delega parte din atribuțiile lor către Organismele Intermediare pe baze contractuale, dar ele rămân totuși responsabile pentru îndeplinirea corectă a sarcinilor delegate, pentru eficacitatea și eficiența activităților finanțate prin Fonduri Structurale.

În acest sens, s-a realizat pregătirea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională ca organisme intermediare pentru POR prin acțiuni de tipul:

2. Dezvoltarea structurii organizatorice a Agenției în așa fel încât să includă atât activitatea viitoare de Organism Intermediar cât și cea de Autoritate de Implementare pentru Programul Phare CES și de coordonator al parteneriatului regional și instituție responsabilă cu implementarea politicii de dezvoltare regională;
3. Realizarea Planului Regional de Dezvoltare 2007-2013 și a Documentului Regional de Programare și Implementare în parteneriat cu toți actorii regionali. Aceste documente au reprezentat input-uri de la nivel regional pentru Planul Național de Dezvoltare Regională (și automat pentru PND 2007-2013) și Programul Operațional Regional. Începând cu implementarea acești pași, precum și în baza altora (adiacenți), s-au primit fondurile UE și s-a realizat managementul și monitorizarea lor;

4. Reactivarea grupurilor de parteneriat și întărirea acestora – contribuțiile lor la procesul de programare pentru Fonduri Structurale la nivel regional fiind substanțial;
5. Pregătirea unui portofoliu de proiecte regionale, proiecte care să fie bine susținute cu toate documentele necesare.

Principalele constatări privind procesul de elaborare a Planurilor Regionale de Dezvoltare

Elaborarea documentelor de planificare pentru perioada 2007-2013, care au stat la baza finanțării acordate de către Uniunea Europeană, a beneficiat de o metodologie care a permis rezolvarea dificultăților specifice. Direcția Politici Regionale și Programare din cadrul Ministerului Integrării Europene a demarat activitatea de elaborare a Programului Operațional Regional în anul 2004, printr-o Notă Metodologică pentru pregătirea documentelor de programare și implementare, în vederea pregătirii POR 2007-2013. Orientările metodologice au avut ca scop sprijinirea ADR-urilor în procesul de elaborare a PDR și a Documentelor Regionale de Programare și Implementare, documente care au furnizat elemente importante de fundamentare pentru elaborarea PND 2007-2013 și a Programului Operațional Regional. Pregătirea metodologică privind elaborarea documentelor de programare pentru perioada 2007-2013 a fost coordonată de către Ministerul Integrării Europene, Direcția pentru Dezvoltare Regională și a constat într-un set de seminarii și dezbateri pe teme legate de Metodologia de Dezvoltare a Programului Operațional Regional (POR) și modul de elaborare a documentelor necesare pentru PND 2007-2013.

Activitatea de planificare pentru pregătirea perioadei post-aderare a constat în elaborarea documentelor de planificare pentru perioada 2007-2013, respectiv Planul Național de Dezvoltare, Planul Regional de Dezvoltare și Programul Operațional Regional. Având în vedere principiul parteneriatului în planificare, reglementat de HG 1115/15.07.2004, în anul 2005, la nivelul regiunilor s-a reactualizat Comitetul Regional pentru Planificare (CRP). Acesta reprezintă cadrul larg partenerial al Consiliului Dezvoltării Regionale în activitatea de fundamentare a PDR și cuprinde 6-7 persoane din fiecare județ, în mare parte membrii ai grupurilor de lucru. În concordanță cu actul legislativ amintit, CRP este coordonat de către Agenția pentru Dezvoltare Regională pe baza unui Regulament propriu de organizare și funcționare și are în componența sa reprezentanți ai ADR, ai prefecturilor, consiliilor județene, serviciilor desconcentrate ale instituțiilor publice centrale, institutelor de cercetare și instituțiilor de învățământ superior, precum și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. Rolul său este de a aviza studiile, analizele economico-sociale și de asemenea programarea financiară a obiectivelor regionale prioritare de dezvoltare.

Având în vedere cele mai sus menționate, sunt de reținut câteva aspecte importante din punct de vedere funcțional:

- elaborarea PRD 2007-2013 a avut la baza experiența dobândită în perioada 2004-2006;
- a existat un cadru partenerial de elaborare format încă din 2002 și un program specific de instruire și proiecte dedicate în care au participat actorii regionali relevanți;
- elaborarea PRD 2007-2013 a fost realizată folosind metodologii de planificare relativ diferite de la regiune la regiune;
- ADR a fost instituția care a coalizat instituțiile de la nivel local și membrii societății civile din fiecare regiune în vederea elaborării documentului de programare.

În ceea ce privește Planurile regionale de dezvoltare 2004-2006, aceste documente au fost elaborate în vederea accesării fondurilor europene prin Programul Phare 2004-2006. Acest program multianual a avut o componentă specific regională prin care s-au finanțat proiecte de infrastructură cu impact regional și care s-a numit: Phare 2005 CES "Infrastructură locală și regională". Din perspectiva dezvoltării regionale în România, Phare 2005 a venit cu un element nou foarte important: a finanțat proiectele care se încadrează în prioritățile identificate în cadrul PDR și PNDR 2004-2006.

Deși în ansamblu său procesul de planificare la nivel regional a decurs bine, acesta a întâmpinat totuși o serie de constrângeri, evidențiate în continuare:

- ⇒ Tendința planurilor regionale de a include un număr prea ridicat de măsuri, riscând "disiparea" intervențiilor și reducerea impactului acestora
- ⇒ Dificultatea coordonării unor acțiuni diverse destinate dezvoltării, inclusiv dificultatea corelării între PDR și strategii sectoriale naționale
- ⇒ Dificultatea obținerii unui acord, între partenerii implicați, privind viziunea strategică a dezvoltării regiunii
- ⇒ Capacitate încă insuficientă la nivel local privind analizele socio-economice și SWOT necesare pregătirii unei strategii regionale; Lipsa sau insuficiența unor date socio-economice

- ⇒ Dificultatea formulării de indicatori sau de valori țintă ai acestora, în lipsa unor alocări financiare clare ale PDR

Lecții învățate din procesul de elaborare a Planurilor Regionale de Dezvoltare

Pe baza analizei procesului de elaborare a PDR și a analizei nivelului de calitate a acestor documente (analiză prezentată în cadrul sub-întrebării 2.1) se poate concluziona faptul că acest prim exercițiu de planificare a înregistrat un succes notabil. Metodologia de planificare a funcționat, în linii mari, corespunzător. O serie de aspecte procedurale desprinse din practica exercițiului de planificare pot constitui baza unor lecții utile pentru viitoarea perioadă de programare, acestea fiind sintetizate în continuare:

- ⇒ Cadrul partenerial regional a constituit un avantaj important pentru programarea strategică a perioadei 2007-2013. Acest cadru partenerial s-a dezvoltat printr-o serie de exerciții anterioare - ex. prin programarea intervențiilor în zonele defavorizate, intervenții susținute prin programe naționale de finanțare nerambursabilă derulate în cadrul FNDR³³, dar și prin exercițiile de programare anterioare, începute în anul 1999 – inclusiv prin realizarea de documente de planificare sectorială - și a fost instituționalizat efectiv începând cu anul 2002 odată cu intrarea în vigoare a HG 1323 din 20 noiembrie 2002 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare. De exemplu, în regiunea Sud-Muntenia încă din 2002 *”au fost create grupuri regionale pe priorități. În primă fază, au fost constituite patru grupuri, împărțite pe prioritățile aferente Planului Regional de Dezvoltare: dezvoltarea afacerilor, dezvoltarea resurselor umane, dezvoltare rurală și dezvoltarea infrastructurii. Cu ajutorul acestora a fost elaborat Planurile Regionale de Dezvoltare pentru perioadele 2004-2006 și 2007-2013. Activitățile au fost posibile cu sprijin financiar și consultanță din partea Convenției de Twinning (prima convenție) și proiectului “Dezvoltarea Parteneriatelor Locale și Regionale – Sud Muntenia (finanțat de Departamentul pentru Dezvoltare Internațională al Marii Britanii). Cu ajutorul acestor proiecte au putut fi organizate întâlniri ale Grupurilor de Parteneriat Local din fiecare județ, ale Grupurilor regionale pe Priorități și au fost organizate conferințe regionale, seminarii și cursuri de instruire (ex. Elaborarea proiectelor). ”*³⁴
- ⇒ Un alt element important relevant la nivel de lecție învățată îl constituie modalitatea de organizare a muncii de planificare. În linii mari acesta a fost organizată în baza hotărârilor de guvern date în acest sens, însă în mod concret fiecare ADR și-a ales propriul mod de gestionare, drept dovadă stă și redactarea oarecum diferită a planurilor de dezvoltare regională. În acest sens, unele regiuni au optat pentru grupuri tematice de lucru pe sectoare de activitate, în cazul altora, de exemplu Regiunea Nord-Vest, a fost elaborată o metodă de zonare a teritoriului regiunii în unități teritoriale de planificare (UTP).
- ⇒ Necesitatea aplicării principiului concentrării resurselor în cadrul unui plan regional de dezvoltare - strategia de dezvoltare viitoare ar trebui să fie concentrată pe domenii identificate ca prioritare, nu să reprezinte o listă exhaustivă de posibile intervenții
- ⇒ Importanța proiecției financiare și a legăturii acesteia cu procesul de stabilire a indicatorilor a fost sesizată de către toți cei implicați în procesul de planificare. Astfel, indicatori strategici ai PDR pot fi stabiliți doar în condițiile existenței unui plan financiar clar al acestui document.
- ⇒ Înțelegerea rolului procesului de monitorizare și evaluare și necesitatea stabilirii unui sistem încă din faza de elaborare a PDR reprezintă o condiție esențială a unei implementări de succes.
- ⇒ Pentru ca procesul de planificare să poată identifica obiective relevante, necesitatea unor studii socio-economice solide devine evidentă. Deasemenea, este necesară o evaluare a realizărilor planurilor anterioare înainte de a elabora un nou plan de dezvoltare regional;
- ⇒ Conform analizei aferente sub-întrebării 2.2, gradul de corelare a planurilor regionale cu obiective și planuri UE și naționale trebuie să se dezvolte.

Cum s-a remarcat și mai sus în capitolul prezent, dar și în cadrul capitolelor anterioare, dificultatea majoră a planificării strategice nu o constituie elaborarea propriu-zisă, domeniu în care agențiile pentru dezvoltare

³³ Ca exemplu: www.adrvest.ro/attach_files/2_zone_defavorizate_FNR.PDF

³⁴ În cifre, activitatea grupurilor de Parteneriat local, pentru perioada de programare 2007-2013, arată astfel (Regiunea Sud-Muntenia):

- Instituții implicate în Grupurile de Parteneriat Local (stabilite în fiecare județ) : 121
- Ședințe ale Grupurilor de Parteneriat Local : 56
- Seminarii cu tema Fonduri Structurale : 3
- Cursuri de instruire : 7
- Ședințe ale Grupurilor Regionale pe Priorități : 16
- Conferințe regionale ale parteneriatelor : 6 (octombrie 2002-martie 2005)

regională au un personal cu experiență și calificat, ci în incapacitatea structurală a acestora de a asigura implementarea și monitorizarea unei strategii, incapacitate care se poate remarca în mare măsură și la nivel central. Pare să fie din ce în ce mai evident că, pentru perioada de programare post 2013, reformele structurale vor trebui să prezinte următoarele caracteristici naționale, regionale, locale:

- să aibă obiective tematice orientate pe creștere economică inteligentă („smart growth”), dezvoltare incluzivă, pe investiții verzi și trecerea la o economie cu emisii reduse de carbon prin asigurarea unei abordări integrate privind dezvoltarea urbană și/sau rurală pe baza determinării contextului teritorial și al oportunităților (denumite mai sus „avantaje latente” la nivel local și/sau regional sau național.)
- dezvoltarea capacității administrative, utilizând bugetele de asistență tehnică în vederea implicării actorilor locali și regionali în adaptarea la modificările climatice regionale și strategii de reducere a efectelor negative a schimbărilor climatice.
- Trebuie să reflecte specificitatea teritorială și aranjamentele instituționale la nivelul corespunzător geografic.

2.B STUDII DE CAZ CARE REFLECTĂ EXPERIENȚA REGIUNILOR ÎN CEEA CE PRIVEȘTE COORDONAREA ȘI ELABORAREA STRATEGIILOR ȘI A PLANURILOR/PROGRAMELOR REGIONALE DE DEZVOLTARE

Scopul elaborării de studii de caz regionale constă în ilustrarea analizelor și concluziilor aferente întrebării de evaluare nr 2 prin descrierea și analiza detaliată a practicilor diferitelor regiuni în domeniul elaborării și coordonării planurilor regionale de dezvoltare. Analizele astfel efectuate furnizează detalii importante care contribuie la mai buna înțelegere a fenomenelor analizate și descrise în cadrul întrebării de evaluare nr.2.

Regiunile care fac obiectul studiilor de caz au fost selectate pe baza următoarelor criterii:

- ⇒ gradul de dezvoltare a culturii parteneriale: conform rezultatelor chestionarului aplicat la nivel regional, în cazul a 3 regiuni (Centru, Nord Vest, Sud Vest) problema lipsei culturii parteneriale înregistrează cele mai ridicate valori și prin urmare o analiză mai detaliată a situației la nivel regional este astfel justificată
- ⇒ nivelul de dezvoltare economică – s-a urmărit selectarea de regiuni de pe palierele redus și mediu-ridicat de dezvoltare, încercându-se astfel acoperirea cât mai largă a scalei de dezvoltare dar lăsând totuși în afară extremele.
- ⇒ identificarea anumitor aspecte ale practicii la nivel regional, în domeniul dezvoltării regionale, care definesc și individualizează respectivele regiuni și care pot conduce la desprinderea unor lecții utilizabile la nivelul tuturor regiunilor din România.

Tabel 19 - PIB in regiunile de dezvoltare in Romania*, 2008

Regiunea (NUTS 2006)	PIB, mil. EUR	PIB/locuitor, EUR	PIB, mil. PPS	PIB/locuitor, PPS	PIB/locuitor, PPS, EU27=100
ROMANIA	139 765	6 500	251 305	11 700	47
Nord-Vest	15 731	5 800	28 285	10400	41
Centru	15 664	6 200	28 165	11 200	45
Nord-Est	14 917	4 000	26 821	7 200	29
Sud-Est	15 204	5 400	27 338	9 700	39
Sud – Muntenia	17 844	5 400	32 084	9 800	39
Bucuresti - Ilfov	35 410	15 800	63 669	28 300	113
Sud-Vest Oltenia	11 405	5 000	20 506	9 100	36
Vest	13 591	7 100	24 437	12 700	51

Sursa: Eurostat – 24 februarie 2011, Newsrelease Eurostat

În ansamblu, cele 3 studii de caz susțin și confirmă analizele și concluziile generale aferente întrebării nr 2 a acestui studiu.

Regiunile astfel selectate sunt următoarele:

- ⇒ Regiunea Centru
- ⇒ Regiunea Nord Vest
- ⇒ Regiunea Sud Vest

Metodologia utilizată pentru elaborarea studiilor de caz a constat într-un proces de colectare de date aferente regiunilor analizate, atât cantitativ cât și calitativ, analiza acestor date și evidențierea aspectelor specifice fiecărei regiuni analizate.

În cadrul acestei secțiuni este prezentată o sinteză globală, comună, a practicii la nivel regional identificată în cadrul celor 3 studii de caz, acestea fiind prezentate distinct și în detaliu în cadrul Anexei 13.

1. Procesul de elaborare a strategiilor și planurilor/programelor regionale de dezvoltare

1.1 Etapele elaborării PDR

Elaborarea PDR a reprezentat, la nivelul tuturor celor trei regiuni analizate, un proces complex, în cadrul căruia lucrul în parteneriat a fost prezent la un nivel ridicat. Principalele etape ale elaborării planurilor regionale au constat în:

- ⇒ pregătirea, la nivel de grupuri județene, a analizelor socio-economice și a analizelor SWOT
- ⇒ definire, în cadrul unor grupuri tematice la nivel regional, a priorităților planurilor regionale și a activităților din cadrul acestora
- ⇒ elaborarea finală a PDR în cadrul Comitetului Regional pentru Planificare

Procesul de colectare a datelor necesare analizelor socio-economice a reprezentat o activitate laborioasă, care, ca prim exercițiu de o astfel de complexitate la nivel regional, a oferit oportunitatea învățării de lecții importante privind această etapă din cadrul procesului de planificare. Astfel de lecții includ: utilitatea unui sistem GIS (Geographic Information System); utilitatea unui sistem unitar de indicatori socio-economici atât la nivel regional, între diversele planuri din regiune, cât și la nivel național, între PDR din diferite regiuni sau între PDR și alte documente de planificare ale dezvoltării regionale; importanța studiilor regionale tematice.

1.2 Structură parteneriat

Structura tipică a parteneriatelor este largă, incluzând atât reprezentanți ai administrației publice cât și reprezentanți ai ONG, instituții publice și private. Administrația publică a fost reprezentată atât de instituții la nivel județean, cât și de instituții la nivel local. Parteneriatul regional a inclus consilii județene și prefecturi, municipii, orașe, comune, o serie de instituții județene (ex. AJOFM, direcții de sănătate, inspectorate școlare) Camere de Comerț, Direcția Regională de Statistică, ONG cu rol în dezvoltarea locală, universități, reprezentanți mediu privat. Principalele lecții desprinse includ: analiza posibilității implicării mai largi a societății civile, importanța stabilirii unor proceduri de lucru în cadrul structurilor parteneriale, creșterea capacității actorilor la nivel local de a defini și pregăti proiecte de dezvoltare durabilă (eventual prin asistență tehnică)

1.3 Activități utilizate în cadrul procesului de planificare

Metodologia de lucru utilizată în cadrul parteneriatelor a fost reprezentată de ateliere de lucru, seminare, sesiuni de informare, conferințe regionale. Una dintre regiunile analizate identifică o serie de lecții care pot fi desprinse din experiența de lucru în parteneriat, cum ar fi: antrenarea în proces a nivelului supra-local și crearea și consolidarea unor "nuclee locale de experți" care să susțină planificarea strategică în faza de implementare; antrenarea într-o mai mare măsură a mediului privat, pentru corelarea inițiativelor publice și a celor private în vederea asigurării unui impact mai mare al investiției publice. Ca exemplu de bună practică, aceeași regiune a acordat sprijin și consultanță la nivelul consiliilor județene pentru a transfera metodologia și instrumentele utilizate în procesul de planificare de la nivel regional către nivelul județean.

1.4 Puncte tari și slabe / Factori favorizanți și constrângeri ale procesului de elaborare a PDR

O serie de aspecte notabile care au caracterizat procesul de planificare în cadrul celor trei regiuni analizate sunt redate în continuare.

Puncte tari / Factori favorizanți	Puncte slabe / Constrângeri
Stabilire clară a cadrului procedural și instituțional de pregătire a planurilor de dezvoltare regionale	Tendința PDR de a include un număr prea ridicat de măsuri, riscând “disiparea” intervențiilor și reducerea impactului acestora
Implicarea unor parteneri străini cu experiență în procesul de planificare regională reprezintă o abordare deosebită, având o contribuție importantă la creșterea calității întregului proces.	Dificultatea coordonării unor acțiuni diverse destinate dezvoltării
Accentul plasat pe transparența totală a procesului de planificare a dezvoltării regionale	Dificultatea obținerii unui acord, între partenerii implicați, privind viziunea strategică a dezvoltării regiunii
Implementarea Sistemului Informațional Geografic care asigură stocarea și corelarea unei game largi de date pe baza locației geografice	Capacitate încă insuficientă la nivel local privind analizele socio-economice și SWOT necesare pregătirii unei strategii regionale
Acolo unde a fost cazul, insuficiența unor date necesare procesului de analiză socio-economică a fost suplinită prin contribuția specialiștilor în domeniu care au prezentat tendințe în domeniu	Lipsa sau insuficiența unor date socio-economice
Elaborarea de către ADR a unui Ghid pe baza caruia sa se poata prioritiza proiecte relevante pentru regiune.	Dificultatea identificării avantajelor competitive regionale ca bază pentru pregătirea unei strategii de dezvoltare
Utilizarea unor analize comparative ale datelor la nivelul regiunii cu date similare la nivel european	Lipsa stabilirii, încă din etapa de planificare, a sistemului de monitorizare și evaluare a implementării planurilor regionale
	Dificultatea formulării de indicatori sau de valori țintă ai acestora, în lipsa unor alocări financiare clare ale PDR

1.5 Concluzii și lecții învățate

În cadrul acestui prim exercițiu de planificare multi-anuală a dezvoltării regionale, cel mai important aspect este reprezentat de capacitatea de a desprinde lecții care pot fi utilizate pentru următorul exercițiu de planificare 2014 – 2020. În cadrul celor trei regiuni analizate se poate remarca o capacitate ridicată de a formula astfel de lecții, care includ:

- ⇒ Necesitatea creării unei viziuni globale asupra dezvoltării regiunii astfel încât să se evite suprapunerea acțiunilor prin intermediul cărora se urmărește reducerea unor disparități
- ⇒ Necesitatea aplicării principului concentrării resurselor în cadrul unui plan regional de dezvoltare; strategia de dezvoltare viitoare ar trebui să fie concentrată pe domenii identificate ca prioritare, nu să reprezinte o listă exhaustivă de posibile intervenții
- ⇒ Importanța proiecției financiare și a legăturii acesteia cu procesul de stabilire a indicatorilor. Astfel, indicatori strategici ai PDR pot fi stabiliți doar în condițiile existenței unui plan financiar clar al acestui document.
- ⇒ Necesitatea identificării clare a etapelor procesului de planificare
- ⇒ Nevoia de dezvoltare a capacității partenerilor în domeniul planificării
- ⇒ Identificarea rolului procesului de monitorizare și evaluare și necesitatea stabilirii unui sistem încă din faza de elaborare a PDR
- ⇒ Accentuarea nevoii de corelare – între PDR și strategiile naționale sectoriale sau alte documente naționale strategice; între PDR și alte strategii regionale

2. Procesul de coordonare a implementării strategiilor și planurilor/programelor regionale de dezvoltare

2.1 Sistemul de coordonare al implementării PDR – atribuții și procese

După cum a fost reliefat în cadrul analizelor aferente Întrebării 2, actuala structura instituțională și procedurală la nivel regional nu identifică un sistem clar și complet de coordonare a implementării PDR. Principalele constatări în acest sens sunt:

- ⇒ Administrația publică la nivel central sau local nu are clar alocată responsabilitatea realizării PDR
- ⇒ La nivel regional, activitatea CDR este axată pe monitorizarea implementării POR, a avizării unor strategii sau planuri regionale, avizarea unor proiecte regionale, a activității ADR în general, nefiind identificate activități specifice de analiză a implementării PDR, de coordonare, monitorizare și evaluare a acestuia.
- ⇒ Responsabilitatea îndeplinirii obiectivelor PDR aparține exclusiv ADR, un organism neguvernamental
- ⇒ Implementarea PDR este în mare parte echivalentă cu implementarea POR
- ⇒ Nu a fost identificat un sistem dedicat monitorizării și evaluării implementării PDR

Date fiind aceste constatări, analizele efectuate în cadrul studiilor de caz regionale s-au axat pe studiul din punct de vedere cantitativ al activității de management a procesului de dezvoltare regională în general și studiul activității CDR în special. CDR reprezintă organismul reprezentativ, care a fost constituit în scopul **coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională** (Legea 315/2004). Totodată, a fost analizată percepția la nivel regional a principalilor actori privind capacitatea CDR de a gestiona implementarea PDR.

2.2 Rolul partenerilor în procesul de coordonare al implementării PDR

La nivel regional nu este evidentă activitatea de parteneriat în scopul coordonării implementării PDR. Principalele instituții implicate în procesul de implementare al PDR sunt ADR și CDR, cu atribuții în domeniu divizate după cum a fost menționat anterior. Colaborarea între aceste entități – ADR și CDR – este funcțională și intensă, însă un proces partenerial între reprezentanți ai administrației publice, care ar fi de așteptat să se manifeste în cadrul CDR, nu este evident din analiza activității acestui organism. Activitatea CDR este axată pe:

- Activități în domeniul programului Phare: analiza portofolii de proiecte, aprobări de rapoarte de selecție proiecte
- Contribuție la elaborarea PDR, a altor strategii regionale tematice și avizarea acestora
- Analiză stadiu implementare POR în regiune, analiza unor portofolii de proiecte finanțabile în cadrul POR
- Analiză și avizare activitate ADR
- Avizarea unor proiecte de interes regional, realizarea unor corelări între astfel de proiecte
- Informări privind evoluția politicilor naționale și UE în domeniul dezvoltării regionale

Activitatea CDR este așadar axată pe monitorizarea implementării POR, a avizării unor strategii sau planuri regionale, avizarea unor proiecte regionale, a activității ADR în general, nefiind identificate activități specifice de analiză a implementării PDR, de coordonare, monitorizare și evaluare a acestuia.

2.3 Sistemul de monitorizare și evaluare al implementării PDR

În cadrul acestui studiu nu a fost identificat un sistem de monitorizare și evaluare dedicat implementării PDR, la nivelul niciunei regiuni. A fost sondată percepția principalilor actorilor locali privind capacitatea CDR pe mai multe dimensiuni, inclusiv capacitatea de a monitoriza programele de dezvoltare și a asigura realizarea obiectivelor acestuia. Întrebarea adresată a fost:

În ce măsură CDR are capacitatea de a:

- ⇒ analiza și aproba strategia și programele de dezvoltare regională?
- ⇒ Sprijini elaborarea în parteneriat a planului de dezvoltare regională?
- ⇒ Coordona și sprijini dezvoltarea parteneriatelor regionale?
- ⇒ Monitoriza programele și asigura realizarea obiectivelor?

Răspunsurile primite sugerează faptul că CDR deține capacitatea de a sprijini elaborarea de planuri de dezvoltare regională într-o măsură mai mare decât capacitatea de a monitoriza și asigura realizarea obiectivelor acestora. În

valoare absolută, în cadrul celor 3 studii de caz, un număr de 50%-50%-70% respondenți consideră că CDR are, în mare măsură, capacitatea de a monitoriza și asigura realizarea obiectivelor programelor de dezvoltare regională. Cu alte cuvinte, capacitatea CDR de a gestiona implementarea programelor de dezvoltare regionale este percepută ca fiind medie, în contrast cu capacitatea CDR de a sprijini planificarea regională, unde un număr de 76%-84%-94% respondenți consideră că CDR deține această capacitate în mare măsură.

A fost deasemenea sondat nivelul de activitate al administrației și al ADR din punct de vedere al frecvenței întâlnirilor acestora, motivelor întâlnirilor cu relevanță pentru managementul dezvoltării regionale și, totodată, frecvența întâlnirilor CDR.

În cadrul a două dintre regiunile analizate (Centru și Nord Vest) se poate remarca o frecvență ridicată a întâlnirilor reprezentanților administrației, 32% (Centru) respectiv 24% (NV) dintre respondenți indicând întâlniri cel puțin lunare iar 57% (Centru) respectiv 65% (NV) dintre respondenți indicând întâlniri cel puțin trimestriale. Adăugând și palierul semestrial, 76% (Centru) respectiv 83% (NV) dintre respondenți indică întâlniri cu omologii acestora cel puțin o dată la 6 luni. În ceea ce privește motivele acestor întâlniri, grupele de lucru pentru dezvoltarea locală, managementul de proiecte și seminarele de informare reprezintă în mare măsură un motiv al acestor întâlniri. Participarea la întruniri ale CDR este indicată de către 56% (Centru) respectiv 36% (NV) dintre respondenți ca reprezentând în mare măsură subiectul unor astfel de întâlniri.

În cadrul Regiunii Sud Vest se poate remarca o frecvență mai redusă decât în alte regiuni a întâlnirilor reprezentanților administrației, doar 8% dintre respondenți indicând întâlniri cel puțin lunare și doar 32% dintre respondenți indicând întâlniri cel puțin trimestriale. Adăugând și palierul semestrial, 54% dintre respondenți indică întâlniri cu omologii acestora cel puțin o dată la 6 luni. Este semnificativ faptul că un număr relativ ridicat de reprezentanți ai administrației – 43% - participă la astfel de întâlniri doar anual. În ceea ce privește motivele acestor întâlniri, seminarele de informare reprezintă una dintre temele foarte frecvent abordate. Deasemenea participarea la grupe de lucru reprezintă în mare măsură un motiv al acestor întâlniri. Participarea la întruniri ale CDR este indicată de către un procent relativ redus - 34% dintre respondenți - ca reprezentând în mare măsură subiectul unor astfel de întâlniri.

CONCLUZII PRIVIND ÎNTREBAREA 2 A EVALUĂRII

Până în prezent, regiunile României au fost implicate preponderent în gestionarea unor programe centralizate din domeniul dezvoltării regionale – programe Phare în perioada de pre-aderare, POR în perioada de post-aderare. Deși fiecare regiune a elaborat planuri de dezvoltare specifice regiunii respective, implementarea și monitorizarea acestor planuri nu reprezintă o activitate evidentă la nivelul regiunilor, din motive multiple – ex. responsabilitatea realizării planurilor de dezvoltare regionale nu este clar alocată reprezentanților la nivel regional ai administrației; activitățile depuse pentru implementarea POR în regiuni tind să utilizeze majoritatea resurselor disponibile. În acest context, capacitatea regiunilor de a realiza și gestiona implementarea unor strategii și programe regionale cu finanțare europeană poate fi analizată doar *a priori*, în condițiile în care regiunile nu au avut încă oportunitatea de a realiza o astfel de activitate. O astfel de analiză poate doar să *descrie elemente* ale capacității regiunilor în sensul întrebării, pe baza activității curente a regiunilor, astfel de elemente fiind sintetizate în continuare.

Nivelul de calitate al procesului planificării dezvoltării regionale aferente perioadei 2007 – 2013 sugerează un nivel ridicat dar încă insuficient al capacității regionale de a identifica obiective și formula planuri de dezvoltare regionale. O serie de elemente componente ale acestei capacități sunt prezente într-o măsură adecvată, în timp ce altele sunt deficitare. Astfel, procesul partenerial în ceea ce privește elaborarea planurilor de dezvoltare regionale este adecvat, iar capacitatea ADR de a conduce un proces de planificare a dezvoltării regionale este bine dezvoltată. Numărul relativ ridicat de exerciții de planificare la nivel regional, în diverse domenii socio-economice, precum și numărul mare de parteneri implicați în aceste exerciții constituie elemente componente importante ale capacității regionale de a identifica obiective de dezvoltare. În schimb, calitatea documentelor de planificare a PDR, deși ridicată, este încă insuficientă, iar gradul de corelare a strategiilor de dezvoltare regionale cu strategiile și obiectivele de dezvoltare naționale și ale Uniunii Europene este neclar. Deși în ansamblu său procesul de planificare a PDR la nivel regional a decurs bine, acesta a întâmpinat totuși o serie de constrângeri, cele mai importante fiind tendința planurilor regionale de a include un număr prea ridicat de măsuri, riscând “disiparea” intervențiilor și reducerea impactului acestora; dificultatea coordonării unor acțiuni diverse destinate dezvoltării, inclusiv dificultatea corelării între PDR și strategii sectoriale naționale; dificultatea obținerii unui acord, între partenerii implicați, privind viziunea strategică a dezvoltării regiunii; capacitatea încă insuficientă la nivel local privind analizele socio-economice și SWOT necesare pregătirii unei strategii regionale; lipsa sau insuficiența unor date socio-economice; dificultatea formulării de indicatori sau de valori țintă ai acestora, în lipsa unor alocări financiare clare ale PDR.

În ciuda unor dificultăți întâmpinate, este evident faptul că parteneriatul, cel puțin în cadrul procesului de planificare a dezvoltării regionale este prezent într-o mare măsură și este organizat adecvat. După cum a fost evidențiat în cadrul analizelor, principiile și practicile procesului partenerial sunt luate în considerare în procesul de elaborare de strategii și planuri regionale iar procesul de lucru în parteneriat în acest scop a fost complex și bine organizat. Cultura partenerială în procesul de dezvoltare regională este, firesc, la începutul unui proces de dezvoltare. Regiunile României se află într-un stadiu incipient al acestei practici, aflându-se la primul ciclu de planificare a dezvoltării regionale. Deși parteneriatul în cadrul procesului de elaborare a planurilor regionale a funcționat adecvat, parteneriatul în cadrul procesului de implementare a planurilor regionale este mai puțin vizibil. În general, parteneriatul la nivel regional este încă afectat de o serie de dificultăți, cele mai importante fiind lipsa unei viziuni sau strategii comune, dominația interesului față de dezvoltarea locală a UAT ale căror reprezentanți activează în CDR, în detrimentul interesului regional, respectiv o cultura partenerială încă insuficient dezvoltată.

În ceea ce privește capacitatea regiunilor de a implementa planuri de dezvoltare regionale, se poate concluziona faptul că există elemente componente ale acestei capacități – ex. capacitatea de a identifica și implementa proiecte în regiuni, capacitatea de a monitoriza aceste proiecte, practici și sisteme organizaționale în domeniul dezvoltării resurselor umane – în timp ce alte elemente ale acestei capacități sunt în prezent deficitare sau lipsesc – ex. sistemul de monitorizare și evaluare a planurilor de dezvoltare regionale (PDR) și a realizării obiectivelor acestora, respectiv modul de alocare a responsabilității privind realizarea obiectivelor PDR. Faptul că în acest moment o alocare clară a responsabilității realizării PDR se regăsește doar în cazul unui organism neguvernamental însă nu se regăsește în cadrul CDR, un organism care deși nu are personalitate juridică, este totuși constituit din reprezentanți ai administrației publice locale, este considerat deficitar. În general, capacitatea regională este mai bine dezvoltată în ceea ce privește managementul de proiecte decât în ceea ce privește managementul de strategii sau planuri de dezvoltare regionale.

Regiunile României nu au avut încă oportunitatea de a elabora sau implementa politici sau programe complexe sau cu caracter inovator. Planurile și proiectele aferente AP1 din cadrul POR, respectiv Strategiile de Inovare la nivel regional reprezintă un prim pas în acest sens, procesul aflându-se într-un stadiu incipient. Analizele

efectuate în cadrul acestui studiu indică un potențial semnificativ la nivel regional în domeniul elaborării și implementării de programe sau politici în domeniul dezvoltării urbane și cel al inovării. Prin extrapolare, se poate presupune un potențial similar și în domeniul unor politici sau programe complexe din alte domenii socio-economice.

În funcție de stadiul de implementare al programelor sau proiectelor aflate în curs de derulare, instituțiile din regiuni care implementează astfel de programe sau proiecte au ajuns într-o măsură mai mică sau mai mare să aloce anumite resurse sau să dezvolte anumite sisteme necesare managementului de programe sau proiecte. Se conturează astfel două dimensiuni importante:

- ⇒ Programe/strategii versus proiecte: În domeniul dezvoltării regionale, instituțiile administrației publice și-au concentrat până acum eforturile pe elaborarea și implementarea de proiecte, stimulate de disponibilitatea fondurilor alocate prin POR și prin alte programe operaționale. Deși există activitate și în domeniul elaborării de strategii sau contribuției la dezvoltarea de programe regionale, axarea pe managementul de proiecte pare să fie predominantă. Diverse elemente ale analizelor efectuate indică acest aspect, ex. nivelul de instruire în domeniul managementului de proiect este mai ridicat decât în domeniul aferente managementului de strategii, departamente dedicate elaborării de proiecte sunt mai des întâlnite decât cele dedicate elaborării de strategii, activitatea de monitorizare proiecte este mai dezvoltată decât activitatea de monitorizare de programe sau strategii.
- ⇒ Elaborare și implementare versus monitorizare / evaluare: Majoritatea instituțiilor analizate care implementează proiecte de dezvoltare finanțate din POR sau alte programe operaționale nu au încheiat încă ciclul de implementare a respectivelor proiecte. Prin urmare, este de așteptat ca nivelul de resurse alocate elaborării și implementării acestor proiecte să fie mai ridicat decât cel alocat monitorizării sau evaluării. Este nevoie de acumulare de experiență pentru a înțelege rolul monitorizării / evaluării și pentru a aloca acestei activități resurse, structuri și sisteme dedicate. În general, analizele efectuate indică această tendință – ex. departamentele dedicate elaborării de programe sau proiecte sunt mai des întâlnite decât cele dedicate evaluării, monitorizarea este mai dificil de distins ca activitate și de cuantificat în termeni de resurse alocate, există încă o nevoie semnificativă de dezvoltare a competențelor tehnice care să permită o mai bună monitorizare a proiectelor implementate.

Resursele umane existente prezintă o imagine mixtă – din punct de vedere calitativ, se constată existența de sisteme și practici adecvate acestui domeniu, inclusiv un nivel semnificativ al practicii de dezvoltare prin participare la cursuri de specialitate, în timp ce din punct de vedere cantitativ nivelul de resurse umane existent, este cel, puțin la nivel declarativ, insuficient. Deși performanțele personalului par să fie afectate de anumiți factori care totodată constituie potențiale elemente de demotivare, nivelul fluctuației de personal se situează în limite normale. La nivel declarativ, resursele financiare existente sunt, cel puțin în jumătate dintre situații, insuficiente. Totuși, această imagine este completată de faptul că instituțiile analizate reușesc atragerea de fonduri din diverse surse, un aspect notabil și pozitiv. Este de așteptat ca resursele să rămână permanent în urma nevoilor, în special în cazul unor procese relativ noi – în cazul de față, noutatea constă în nivelul ridicat de activitate în domeniul managementului de proiecte, comparativ cu perioada anterioară 2007. Pe măsură ce experiența implementării relevă faptul că este necesar un anumit nivel de resurse, se inițiază și eforturile de a identifica și aloca astfel de resurse. Parcurgerea unui ciclu complet de implementare de proiecte finanțate va crea această bază informațională pe baza căreia instituțiile implicate vor putea cuantifica nivelul de resurse necesar și vor putea iniția eforturi de a identifica surse financiare utilizabile în acest sens.

Per ansamblu, disponibilitatea resurselor – umane, financiare, sisteme și structuri organizaționale dedicate managementului proiectelor și programelor – este mai redusă în cazul administrației locale (primării, consilii locale) decât în cazul administrației la nivel de județ (consilii județene). Acest aspect, deși explicabil prin prisma nivelului diferit de expunere și experiența la programe și proiecte, în special în cazul localităților relativ mai mici, reprezintă un indiciu al unor nevoi de dezvoltare semnificative în cazul administrației de pe acest nivel. Dezvoltarea regională presupune o activitate susținută de identificare, elaborare și implementare de proiecte de dezvoltare, unele de anvergură regională care presupun colaborarea inter-instituțională, și prin urmare o capacitate adecvată a tuturor nivelurilor administrației (local, județean) este o condiție esențială pentru succesul unor astfel de programe.

Principala lecție care poate fi desprinsă pe baza experienței specifice a celor 3 regiuni analizate în cadrul studiilor de caz se referă la necesitatea stabilirii unui sistem solid, inclusiv a alocării clare de responsabilități privind monitorizarea și evaluarea implementării planurilor de dezvoltare regionale. În lipsa unui astfel de sistem, gradul de progres în ceea ce privește implementarea PDR și adoptarea de eventuale măsuri de corecție este mult mai dificilă. Totodată, este evident faptul că în cadrul actualului sistem instituțional și legal care favorizează o

abordare centralizată a dezvoltării regionale și care nu prevede alocări financiare specifice pentru implementarea PDR regionale, implementarea PDR va rămâne doar la nivel de deziderat.

În concluzie, se poate afirma existența unei capacități *potențiale* la nivel regional de a realiza și gestiona implementarea unor strategii și programe regionale de dezvoltare cu finanțare europeană, capacitate care poate fi dezvoltată dacă elementele deficitare identificate sunt corectate.

Actualul cadru legal și instituțional care stă la baza unei abordări preponderent centralizate a dezvoltării regionale nu stimulează procesul de dezvoltare a capacității regionale de a gestiona în mod eficace planuri sau programe de dezvoltare regionale. Un cadru instituțional și legal care crează o mai mare responsabilitate la nivel regional în ceea ce privește gestionarea propriilor planuri de dezvoltare regionale ar stimula în mod implicit dezvoltarea capacității regionale în acest sens.

3. ÎN CE MĂSURĂ ORGANISMELE REGIONALE ȘI LOCALE AU CAPACITATEA DE A ASIGURA IDENTIFICAREA, PRIORITIZAREA, PROMOVAREA ȘI GESTIONAREA UNOR PROIECTE SUSTENABILE ȘI CU IMPACT REGIONAL?

3.1 Capacitatea de identificare, promovare și dezvoltare a unor proiecte regionale inclusiv cu caracter inovator care să asigure sinergia cu alte proiecte finanțate la nivel regional și care să conducă astfel la realizarea obiectivelor regionale

Considerente conceptuale și metodologice

Spiritul acestei întrebări poate fi sintetizat astfel: *Capacitatea regiunilor de a identifica, promova și dezvolta proiecte regionale care îndeplinesc anumite criterii de calitate.*

Drept urmare, se impun două clarificări



Semnificația conceptului de „proiect regional”

Care sunt criteriile de calitate respective?

„Proiect regional” poate însemna fie *proiect derulat într-o anumită regiune* fie *proiect de anvergură regională (cu impact regional, de importanță regională)*. Întrucât dezvoltarea regională presupune atât proiecte de anvergură regională cât și proiecte de anvergură locală, studiul de față analizează ambele tipuri de proiecte, acolo unde este relevant formulându-se opinii distincte pe cele două categorii.

Criteriile de calitate ale unui proiect sunt, în mod firesc, stabilite de la caz la caz, de către entitatea care gestionează un program, un proiect, care efectuează un studiu etc. În cazul prezentului studiu, Caietul de Sarcini (CdS) indică implicit, prin formularea textului întrebării 3.1 și totodată prin formularea textului întrebării 3 în ansamblu, un număr de 5 criterii de calitate ale proiectelor:

1. Este durabil (sustenabil)
2. Are impact regional
3. Are caracter inovator
4. Asigură sinergia cu alte proiecte finanțate la nivel regional
5. Conduce la realizarea obiectivelor regionale

Întrucât acest studiu nu își propune să definească un anumit set de criterii care definesc calitatea unui proiect regional, analiza efectuată a fost bazată pe setul de 5 criterii identificate în CdS.

Evaluarea gradului de îndeplinire de către un proiect a unor criterii de calitate poate fi efectuată la 3 momente din perioada de implementare a acestuia – *ex-ante*, *interim*, *ex-post*. O premisă importantă a analizei de față este faptul că *au fost deja utilizate anumite seturi de criterii de calitate* de către fiecare program operațional, criterii de calitate exprimate sub formă de criterii de selecție în cadrul grilelor de evaluare tehnico-financiară a cererilor de finanțare. Această selecție reprezintă o evaluare *ex-ante* a proiectelor în cauză.

Evaluările interim ale programelor operaționale nu au efectuat evaluări specifice ale proiectelor pe baza celor 5 criterii de mai sus, iar o evaluare *ex-post* nu ar putea fi efectuată decât pentru un număr limitat de proiecte a căror implementare a fost încheiată. Dealtfel, relevanța unei astfel de analize într-o evaluare interim este relativ redusă, cu excepția situațiilor în care există anumite motive de a o efectua.

Prin urmare, acest studiu se bazează pe evaluarea de tip *ex-ante* descrisă mai sus, pe alte analize specifice acestei întrebări precum și pe informații relevante din cadrul analizei globale a studiului.

Analizele efectuate au fost atât de natură cantitativă cât și calitativă și se bazează pe modelul prezentat anterior:

- ⇒ Rezultate – Structuri, Sisteme – Resurse
- ⇒ Factori favorizanți și constrângeri

Din punct de vedere al tipologiei proiectelor analizate, studiul a pornit de la premisa conform căreia majoritatea proiectelor regionale în curs de implementare sunt finanțate din fonduri structurale, ceea ce justifică analiza

acestui tip de proiecte cu preponderență. Programele operaționale ale căror portofolii de proiecte au fost analizate sunt POR, PODCA, POS CCE, POS Mediu. Decizia de a utiliza informații din cadrul tuturor acestor programe operaționale și nu doar din cadrul POR se bazează pe principiul conform căruia regiunile implementează proiecte finanțate din cadrul tuturor programelor operaționale, prin urmare aspectele care caracterizează capacitatea de implementare la nivel regional sunt în mod necesar bazate pe totalitatea portofoliului de proiecte implementate. În plus au fost analizate anumite proiecte din portofoliile de proiecte proprii ale ADR, respectiv un eșantion de proiecte implementate în regiuni de către diverse asociații de dezvoltare intercomunitare.

Analiza cantitativă

Din punct de vedere cantitativ, studiul s-a axat pe identificarea numărului de proiecte care îndeplinesc criteriile de calitate menționate și, deasemenea, analiza măsurii în care aceste proiecte îndeplinesc toate aceste criterii sau doar o parte dintre acestea.

Numărul total de proiecte în implementare în cadrul programelor operaționale analizate, la 30/09/2011, este prezentat în tabelul de mai jos.

Tabel 20 – Proiecte în curs de implementare în regiuni

Programul Operațional	Nr de proiecte în implementare la 30/09/2011 (contracte de finanțare semnate)
POR	2.048
POS CCE	2.026
POS Mediu	145
PO DCA	304
Total	4.523

Sursa: website ACIS www.fonduri-ue.ro

În continuare este analizat gradul de îndeplinire de către aceste proiecte a celor 5 criterii de calitate.

1. Proiectul este durabil (sustenabil)

Toate grilele de evaluare tehnico-financiare ale tuturor programelor operaționale includ criteriul referitor la sustenabilitatea proiectului. Dealtfel acest criteriu este cvasi-universal utilizat în cadrul oricărui proces de selecție de proiecte care solicită finanțare. În mod logic, toate cele 4.523 de proiecte aprobate și contractate la nivel național îndeplinesc, cel puțin la nivel mediu, criteriul de sustenabilitate, în măsura în care acesta a putut fi evaluat (estimat) la momentul debutului proiectului.

2. Proiectul are impact regional

Conform clarificărilor conceptuale prezentate, un proiect cu *impact regional* este un proiect cu anvergură regională, cu relevanță regională. Acest criteriu nu a reprezentat un criteriu de evaluare și selecție în cadrul POR unde, spre deosebire de alte programe operaționale, relevanța unui astfel de criteriu este justificabilă. Neincluderea unui astfel de criteriu în grilele de evaluare tehnico-financiare este cel puțin discutabilă și considerăm că acest aspect merită să fie analizat în cadrul AM POR.

Acest studiu a efectuat totuși o analiză a portofoliului de proiecte din cadrul mai multor programe operaționale care oferă un răspuns privind numărul de proiecte cu impact regional. Această analiză este prezentată în cadrul răspunsului aferent sub-întrebării 3.3. Concluziile analizei respective subliniază faptul că regiunile se află într-un proces de dezvoltare accentuat al capacității de a implementa proiecte de anvergură regională și faptul că există încă potențial semnificativ neutilizat în regiuni în ceea ce privește *identificarea* proiectelor de anvergură regională.

În plus față de portofoliul de proiecte din cadrul programelor operaționale, portofoliul de proiecte implementate de către ADR din diverse regiuni (proiecte auto-denumite *proprii*) conține, în cea mai mare parte, proiecte apreciate de către consultant ca având anvergură și impact regionale. În total, la nivelul tuturor regiunilor, au fost identificate 40 de proiecte cu impact regional. Aceste proiecte au totodată și un caracter inovator, prin urmare

au fost luate în calcul în cadrul analizei prezentate în secțiunea imediat următoare, care include totodată o prezentare defalcată pe regiuni a acestor proiecte.

3. Proiectul are caracter inovator

Un astfel de criteriu a fost foarte puțin utilizat pentru selecția proiectelor de către programele operaționale analizate. Concret, dintre cele 4 programe operaționale analizate, doar POR utilizează în cadrul anumitor DMI (DMI 1.1, DMI 4.1) un criteriu în acest sens.

Explicația poate consta în faptul că importanța acordată de către managementul programelor operaționale acestui criteriu, cel puțin pentru actuala perioadă de programare, nu a fost suficient de ridicată încât să justifice includerea sa în lista de criterii utilizate pentru evaluarea tehnică. POS CCE, prin natura activităților sale, vizează proiecte cu caracter inovator, însă nici în acest caz un criteriu de evaluare *explicit* în acest sens nu a fost formulat.

Criteriul utilizat de POR pentru evaluarea potențialului inovativ al proiectelor finanțate – DMI 1.1, 4.1

Investiția propusă conduce la creșterea gradului de utilizare a tehnologiilor noi, moderne și/sau a soluțiilor informatice în procesul de prestare servicii (proiectul are potențial inovativ).

În consecință, analiza din cadrul acestui studiu a adoptat următoarea abordare:

- ⇒ Luarea în calcul a proiectelor din cadrul a două DMI din cadrul POR – DMI 1.1, DMI 4.1 – în a căror grilă de evaluare tehnică există un criteriu privind potențialul inovativ al proiectelor finanțate
- ⇒ Luarea în calcul a proiectelor din cadrul a două axe prioritare din cadrul POS CCE care vizează proiecte cu caracter inovator. Chiar dacă un criteriu specific referitor la gradul de inovare nu a fost utilizat pentru evaluarea tehnică a cererilor de finanțare, se poate deduce în mod logic faptul că *toate* proiectele finanțate în cadrul celor două axe prioritare reflectă, prin natura obiectivelor și activităților propuse, un caracter inovator.
- ⇒ Analiza portofoliului de proiecte proprii al celor 8 Agenții de Dezvoltare Regionale
- ⇒ Analiza, prin sondaj, a portofoliilor de proiecte ale unor asociații de dezvoltare intercomunitare.
- ⇒ Analiza portofoliului de proiecte din cadrul POR - DMI 1.1, DMI 4.1

Tabel 21 – Proiecte POR cu caracter potențial inovator

Programul Operațional Regional	Nr de proiecte în implementare la 30/09/2011
DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare urbană	191
DMI 4.1 Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor de importanță regională și locală	32
Total	223

Sursa: website ACIS www.fonduri-ue.ro

- ⇒ Analiza portofoliului de proiecte din cadrul a două axe prioritare POS CCE

Tabel 22 – Proiecte POS CCE cu caracter potențial inovator

Programul Operațional	Nr de proiecte în implementare la 30/09/2011
Creșterea Competitivității Economice	
AP 1 - Un sistem de producție inovativ și eco-eficient	1.277
AP2 - Competitivitate prin cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare	323
Total	1.600

Sursa: website ACIS www.fonduri-ue.ro

În cadrul POS CCE numărul de proiecte care pot fi apreciate ca având caracter inovator, la nivel național, este așadar de 1.600.

⇒ Analiza portofoliului de proiecte proprii al celor 8 Agenții de Dezvoltare Regionale

Agențiile pentru Dezvoltare Regională gestionează un portofoliu de proiecte auto-denumite *proprie*, pentru a le diferenția de proiectele pe care ADR le monitorizează dar pentru care ADR nu îndeplinește rolul de management de proiect.

Caracterul inovator al proiectelor a fost apreciat de către consultant pe baza descrierilor proiectelor respective prezentate pe website-urile fiecărei ADR.

Tabel 23 – Proiecte cu caracter inovator implementate de ADR începând din 2005 (finalizate sau în curs de implementare)

Agenții de Dezvoltare Regională	Nr de proiecte proprii cu caracter inovator identificate	Titluri proiecte
Nord Est	11	Centrul Europe Direct Nord Est; U Coach; Innova; COPFIM; C.A.R.E; EST; ASVILOC PLUS; Inolink; Rețeaua Cradle to Cradle; INNO – DEAL; AMI 4 Europe
Nord Vest	14	ASVILOC PLUS; ENSPIRE EU; INTECS; NEEBOR; Plan4all; BISNet Transylvania; Centrul Regional Europe Direct Transilvania de Nord; STP; TREC; regioNet; Cluj Networking4Europe; GREENET; CLUSTHERM; IRECTT
Vest	3	Managing Industrial Territories in the Knowledge Era; Forwarding Regional Environmental Hierarchies; Producer Services for European Stability and Competitiveness
Centru	5	IDEQUA; Resurse regenerabile de energie – o soluție pentru dezvoltarea durabilă a doua regiuni europene; BISNet Transylvania; DART; ENESCOM
Sud	0	
Sud Vest	0	
Sud Est	5	ERIK ACTION; ERNEST; EUROSCAPES; KOLISOON; VISIBLE
București-Ilfov	2	EUROPROC; PRO SME BISNET
Total	40	

Sursa: prezentări proprii realizate pe website-uri ADR

⇒ Analiza, prin sondaj, a portofoliilor de proiecte ale unor asociații de dezvoltare intercomunitare

Au fost analizate prin sondaj portofoliile ADI prezentate pe website-ul www.dezvoltareintercomunitara.ro precum și website-urile identificate (8) ale unor ADI. Caracterul inovator al proiectelor a fost apreciat de către consultant pe baza descrierilor proiectelor respective prezentate pe website-urile respectivelor ADI.

Tabel 24 – Exemple proiecte implementate de ADI în regiuni începând din 2010 (finalizate sau în curs de implementare)

ADI / Regiunea	Nr de proiecte proprii cu caracter inovator identificate	Titluri proiecte
Timiș Torontal / Vest	3	StrategVest; Localități în rețea; Eficientizarea Serviciului de Voluntariat pentru Situații de Urgență în Orașul Deta, Județul Timiș
AIDA Alba Iulia / Centru	2	Legături între planificarea spațială și regenerarea urbană – NODUS; Turism, cultură, identitate locală
Total	5	

Sursa: prezentări proprii realizate pe website-uri ADI

4. Proiectul asigură sinergia cu alte proiecte finanțate la nivel regional

Un astfel de criteriu de evaluare a cererilor de finanțare nu a fost utilizat pentru selecția proiectelor de către nici unul dintre programele operaționale analizate. În cadrul PO DCA există un criteriu de evaluare privind *sinergia cu alte inițiative*, aceste *alte inițiative* reprezentând alte activități pentru rezolvarea aceleiași probleme ca cea abordată de proiectul în cauză. Evident, în funcție de anvergura problemei abordate – la nivel instituțional, local sau regional – acest criteriu analizează sinergia cu alte proiecte la nivel instituțional, local sau regional. Având în vedere faptul că portofoliul PO DCA conține preponderent proiecte de anvergură instituțională, eventual inter-instituțională³⁵, sinergia cu alte proiecte finanțate la nivel regional nu este relevantă și nici prezentă.

În concluzie, având în vedere

- ⇒ faptul că proiectelor regionale nu li s-a solicitat să demonstreze sinergia cu alte proiecte finanțate la nivel regional
- ⇒ faptul că aceste proiecte nu conțin în mod necesar o concepție privind această sinergie
- ⇒ faptul că la acest moment al implementării este prematură o evaluare independentă a sinergiei inter-proiecte la nivel regional

o evaluare a gradului în care proiectele regionale respectă criteriul nr. 4 nu este, în acest moment, nici relevantă, nici posibilă.

5. Proiectul conduce la realizarea obiectivelor regionale

Deși toate proiectele finanțate în cadrul programelor operaționale contribuie, în mod evident, la rezolvarea unor nevoi locale sau regionale și implicit la dezvoltarea regiunii respective, o legătură directă între obiectivele proiectelor finanțate și obiectivele regionale este relevantă în special în cazul proiectelor finanțate în cadrul POR, acest program operațional fiind dedicat dezvoltării regionale. În cazul POR există criterii de evaluare a cererilor de finanțare care se referă fie la încadrarea proiectelor respective în tipul de operațiuni finanțate de către DMI în cauză, fie la contribuția obiectivelor proiectului la realizarea obiectivelor DMI sau POR.

Având în vedere faptul că obiectivele POR au fost identificate prin consultare cu actorii regionali, respectiv prin sinteza tuturor programelor sau strategiilor de dezvoltare regională, se poate afirma faptul că *toate obiectivele POR* reprezintă obiective de dezvoltare ale regiunilor României. Practic obiectivele POR au fost formulate ca o “medie” a obiectivelor de dezvoltare regionale, corelate cu vederea de ansamblu și abordarea privind dezvoltarea regională de la nivel național.

Astfel, *toate cele 2.048 de proiecte* aflate în implementare în cadrul POR la 30/09/2011 au îndeplinit, cel puțin la nivel mediu, criteriul de evaluare privind contribuția acestora la obiectivele POR și au astfel și o contribuție la obiectivele regionale. Totuși, această legătură este *indirectă*, neexistând o evaluare a legăturii directe dintre obiectivele proiectelor și obiectivele de dezvoltare ale regiunilor din care provin aceste proiecte. În absența unui astfel de criteriu de evaluare în cadrul procesului de selecție și având în vedere faptul că proiectele nu au fost elaborate în ideea de a satisface un astfel de criteriu, o analiză a gradului în care proiectele implementate în cadrul POR contribuie nemijlocit la realizarea obiectivelor regionale devine nerelevantă.

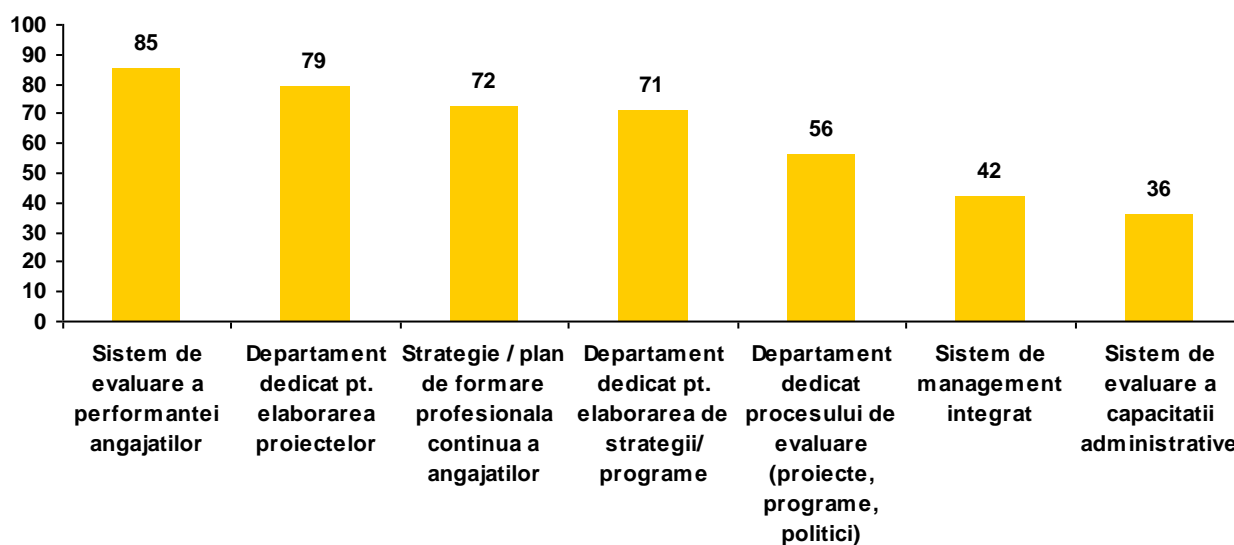
Analiza calitativă

Analiza calitativă este axată pe două domenii majore:

1. Structuri, sisteme, resurse la nivel regional care contribuie la capacitatea regiunilor de a identifica, promova și dezvolta proiecte regionale
 2. Factori favorizanți și constrângeri cu efect asupra capacității regiunilor în sensul menționat
1. Structuri, sisteme, resurse la nivel regional care contribuie la capacitatea regiunilor de a identifica, promova și dezvolta proiecte regionale

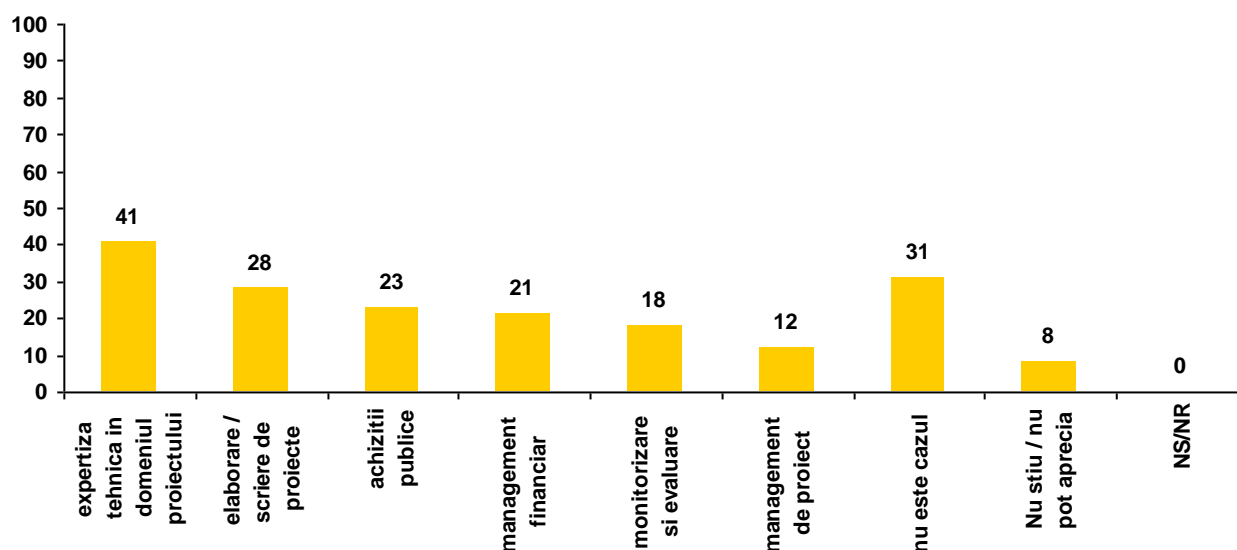
Graficul următor ilustrează situația la nivelul instituțiilor analizate în ceea ce privește existența anumitor structuri și sisteme aferente activității de management de programe și proiecte.

³⁵ Conform analizei efectuate în cadrul sub-întrebării 3.3.

Grafic nr. 32 - În instituția dvs. există (graficul exprimă procentele de respondenți care au indicat existența respectivelor structuri sau sisteme la nivelul instituțiilor din care fac parte)

Este de remarcă nivelul ridicat al prezenței de sisteme de dezvoltare a resurselor umane – planuri de formare profesională, sisteme de evaluare a performanțelor angajaților - și nivelul ridicat de existență a departamentelor dedicate elaborării de proiecte sau strategii. Dat fiind stadiul relativ incipient în care se află instituțiile analizate în ceea ce privește activitatea aferentă anagementului de strategii, programe sau proiecte de dezvoltare, era previzibilă o reprezentare relativ mai ridicată a departamentelor de *elaborare* de strategii, programe sau proiecte și relativ mai scăzută a unor departamente dedicate procesului de *evaluare* a acestor programe, strategii sau proiecte. Bineînțeles, concluzia implicită se referă la necesitatea dezvoltării activității de monitorizare / evaluare la nivelul tuturor instituțiilor analizate.

În ceea ce privește resursele umane disponibile și calificate pentru managementul proiectelor, este de remarcă faptul că 68% dintre cei chestionați au participat în ultimii 2 ani la un curs pe tema *Management de proiect*. Auto-evaluarea instituțiilor privind nevoile de dezvoltare ale personalului sunt ilustrate în cadrul următorului grafic.

Grafic nr. 33 – Nevoi de dezvoltare ale personalului instituțiilor la nivel regional

Acest grafic ilustrează faptul că, la nivelul instituțiilor analizate, se percepe în primul rând nevoia unei expertize tehnice în domeniul proiectelor gestionate, aspect explicabil prin faptul că o astfel de expertiză este evident necesară pentru o monitorizare adecvată a unui proiect și implicit pentru a putea contribui la identificarea unor

măsurile de corecție atunci când este cazul. În al doilea rând, este resimțită nevoia unei capacități sporite în ceea ce privește elaborarea de proiecte, achizițiile publice și managementul financiar al proiectelor.

2. Factori favorizanți și constrângeri cu efect asupra capacității regiunilor în sensul prezentei întrebări

Elementele prezentate în această secțiune provin atât direct din analiza calitativă efectuată, cât și din corelări logice efectuate de către consultant.

Factori favorizanți

Conform analizei efectuate în cadrul sub-întrebării 3.3, în cazul anumitor DMI din cadrul POR sau POS Mediu a fost stimulată sau chiar impusă formarea de parteneriate pentru elaborarea proiectelor	Această măsură stimulează în mod direct capacitatea regională de a identifica proiecte de anvergură regională, dincolo de abordarea locală utilizată preponderent de către aplicanți. Este un pas important, care favorizează învățarea prin experiență, dar acest proces trebuie susținut în continuare.
--	---

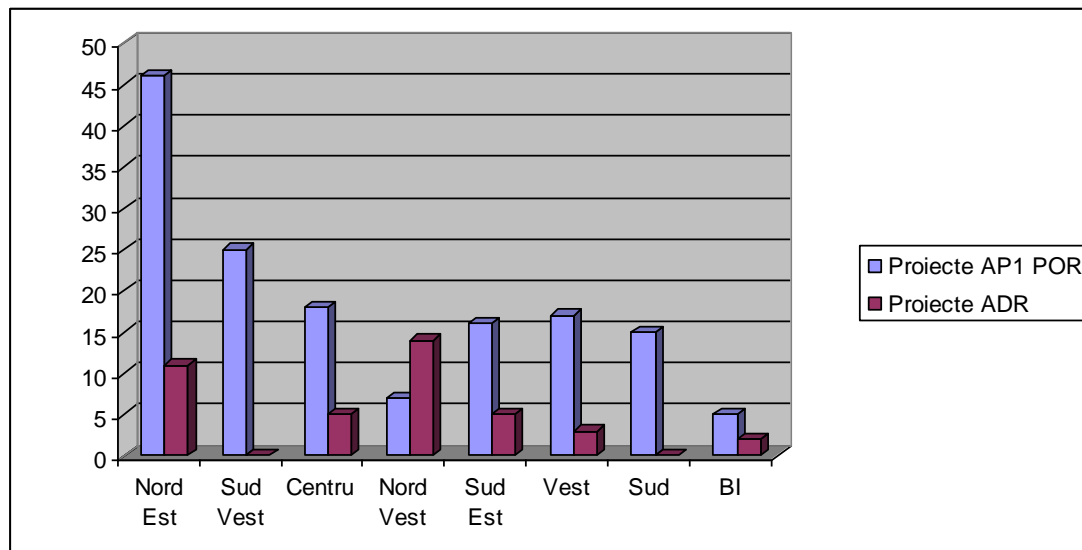
Constrângeri

Există încă nevoi de dezvoltare de competențe	Analizele bazate pe informațiile colectate prin intermediul chestionarelor și prezentate în secțiunile anterioare indică existența unor nevoi de dezvoltare suplimentare – ex. monitorizare și evaluare proiecte, management financiar al proiectelor, elaborare de proiecte.
Lipsa unei legături <i>directe</i> între obiectivele proiectelor regionale și obiectivele de dezvoltare ale regiunii respective	Criteriile de evaluare ale cererilor de finanțare din cadrul POR urmăresc încadrarea acestora în obiectivele POR care, deși reflectă o sinteză a obiectivelor tuturor regiunilor, totuși nu sunt egale cu acestea. O evaluare a legăturii <i>directe</i> între obiectivele proiectelor și cele ale regiunii din care provin aceste proiecte poate fi realizată doar în condițiile în care criteriile de evaluare fac referire la priorități regionale, nu la priorități naționale în domeniul dezvoltării regionale. În actualul cadru instituțional și procedural al POR, această abordare nu este posibilă.
Lipsa unor criterii de evaluare a proiectelor regionale din punct de vedere al impactului regional al acestora și din punct de vedere al sinergiei cu alte proiecte regionale	Utilizarea unor astfel de criterii ar fi posibilă doar în condițiile în care criteriile de evaluare ale proiectelor reflectă priorități regionale, nu priorități naționale în domeniul dezvoltării regionale. În actualul cadru instituțional și procedural al POR, această abordare nu este posibilă.
Absența administrației regionale	Deși influența sa nu poate fi cuantificată sau demonstrată matematic, acest factor nu stimulează capacitatea regională de a identifica proiecte de anvergură regională. Actualul cadru instituțional și procedural favorizează abordarea de tip “dezvoltare locală care se încadrează în anumite priorități de dezvoltare regională stabilite la nivel național”. Fără îndoială, dezvoltarea locală este importantă pentru dezvoltarea regională, însă este insuficientă în acest sens. Abordarea dezvoltării regionale prin proiecte de interes regional este abordarea complementară, care în acest moment este insuficient dezvoltată.

Analiză regională

Graficul prezentat în continuare indică distribuția pe regiuni a proiectelor contractate în cadrul AP1 a POR, respectiv proiectele proprii implementate de către ADR din respectivele regiuni, care au caracter inovator, identificate într-o secțiune anterioară a acestei analize.

Grafic nr. 34 – Distribuție regională proiecte AP1 POR, proiecte ADR proprii cu caracter inovator



A fost considerată relevantă o analiză a acestor tipuri de proiecte întrucât grila de evaluare tehnică a AP1 POR include un criteriu privind potențialul inovativ al proiectelor finanțate, iar proiectele proprii ADR au un caracter inovator după cum a fost descris anterior.

Există diferențe notabile între regiuni în ceea ce privește ambele tipuri de proiecte. Astfel, regiunea NE înregistrează cel mai ridicat număr de proiecte finanțate în cadrul AP1 POR, cele mai reduse valori fiind înregistrate în cazul regiunii NV, respectiv BI (cu mențiunea că regiunea BI este eligibilă doar pentru una dintre cele 3 tipuri de măsuri, și anume centre urbane). Prin contrast, regiunea NV înregistrează cel mai ridicat număr de proiecte proprii cu caracter inovator, la polul opus situându-se regiunile Sud Est și Sud, care nu implementează nici un astfel de proiect.

Aceste diferențe pot ilustra diferențe de priorități la nivel regional în domeniul analizat sau diferențe de capacitate ale regiunilor respective.

3.2 Capacitatea regională și locală de asigurare a resurselor financiare necesare pentru implementarea și sustenabilitatea proiectelor, inclusiv în condiții de recesiune economică, precum și sprijinul financiar acordat de la nivel național

În condițiile în care gradul de absorbție al fondurilor structurale reprezintă un indicator cheie în aprecierea activității naționale în domeniu și având în vedere faptul că acest indicator se situează sub valoarea planificată inițial, analiza factorilor care influențează gradul de absorbție este justificată. Capacitatea regională și locală de asigurare a resurselor financiare necesare pentru implementarea proiectelor reprezintă un factor care are o influență semnificativă asupra gradului de absorbție menționat.

Considerente conceptuale și metodologice

Asigurarea de către beneficiari a resurselor financiare necesare pentru implementarea proiectelor finanțate cuprinde două aspecte:

- ⇒ capacitatea de a asigura sumele necesare co-finanțării
- ⇒ capacitatea de a asigura, pe toată durata de implementare a proiectului, fluxul de numerar necesar finanțării activităților acestuia.

Studiul a avut în vedere ambele aspecte și potențialele efecte pe care acestea le pot avea asupra implementării proiectelor.

În cazul beneficiarilor de tip UAT, capacitatea regională și locală de asigurare a resurselor financiare este, în fapt, strâns legată de capacitatea administrației centrale de a aloca acestora bugete care să acopere și necesarul de fonduri pentru implementarea proiectelor prevăzute, respectiv de a transfera aceste sume la timp. Chiar dacă bugetele UAT sunt constituite și pe baza unor venituri realizate pe plan local, dependența de alocările bugetare de la nivel central este semnificativă.

Informațiile care stau la baza analizelor au fost colectate la nivelul a 5 programe operaționale – POR, PO DCA, POS CCE, POS Mediu, POS DRU. Decizia de a utiliza informații din cadrul tuturor acestor programe operaționale și nu doar din cadrul POR se bazează pe principiul conform căruia regiunile implementează proiecte finanțate din cadrul tuturor programelor operaționale, prin urmare aspectele care caracterizează capacitatea de implementare la nivel regional sunt în mod necesar bazate pe totalitatea portofoliului de proiecte implementate.

În cadrul studiului au fost efectuate atât o analiză cantitativă, cât și o analiză calitativă. Opiniile și concluziile formulate se bazează pe ambele analize și pe corelări logice între elementele acestora.

Analiza cantitativă

Indicatorii analizați în cadrul acestei secțiuni au fost selectați întrucât reflectă

- ⇒ fie existența capacității beneficiarilor de a asigura resursele financiare necesare proiectelor – indicatorul 1 Proiecte încheiate
- ⇒ fie deficiențe ale acestei capacități – indicatorii 2 (Proiecte reziliate) respectiv 3 (Grad de întârziere proiecte) cuantifică efecte *potențiale* ale dificultăților de asigurare a resurselor financiare – aceste efecte putând indica *existența* unor astfel de dificultăți, precum și *gradul* în care acestea se manifestă

1. Proiecte încheiate – număr și procent din totalul proiectelor contractate

Tabel 251 – Situație proiecte programe operaționale³⁶

Programul Operațional	Nr proiecte finalizate	Nr proiecte finalizate sector public	Nr proiecte finalizate sector privat	Procentaj proiecte finalizate din total proiecte PO
POR	225	25	200	20,7 %
POS CCE	354	0	354	24,3 %
POS Mediu	0	0	0	0 %
PO DCA	47	47	0	15 %
POS DRU	48	n/a	n/a	2,4 %
Total / Procentaj mediu	674	72	554	13,87 %

Sursa: evidențe ale Autorităților de Management

Cele mai multe dintre proiectele finalizate provin din sectorul privat, acestea fiind relativ mai reduse ca durată și anvergură decât majoritatea proiectelor din sectorul public. Deși proiectele finalizate au valori relativ reduse, totuși numărul acestora este un indicator relevant pentru analiza de față, demonstrând capacitatea beneficiarilor respectivi de a implementa un proiect și implicit de a asigura resursele financiare necesare acestuia. În absența unor repere, singura modalitate de a evalua indicatorul analizat se bazează pe aprecierea consultantului. În acest sens, având în vedere ritmul relativ mai lent de aplicare și contractare din perioada de început a programelor operaționale, procentul mediu la nivel național de aproximativ 14% proiecte finalizate din totalul proiectelor contractate este apreciat ca semnificativ.

³⁶ Bazele de date existente nu oferă informații privind numărul de proiecte finalizate la data de referință utilizată în cadrul acestui raport, de 30/09/2011. Prin urmare, datele utilizate sunt cele mai recent disponibile (în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare sau altor documente ale AM respective) această disponibilitate fiind diferită între programele operaționale analizate. Astfel, datele reflectă situația existentă la jumătatea anului 2011 – în cazul PODCA, la sfârșitul anului 2010 – în cazul POR, POS CCE și POS DRU – respectiv la sfârșitul anului 2009 – în cazul POS Mediu.

2. Proiecte reziliate – număr și procent din totalul proiectelor contractate

Tabel 26 – Situație proiecte reziliate³⁷

Programul Operațional	Nr proiecte reziliate	Procentaj proiecte reziliate din total proiecte
POR	130	12 %
POS CCE	64	4,4 %
POS Mediu	0	0 %
PO DCA	n/a	n/a
POS DRU	15	0,7 %
Total / Procentaj mediu	209	4,3 %

Sursa: evidențe ale Autorităților de Management

În cazul tuturor rezilierilor de contracte, dificultatea beneficiarilor de a asigura resursele financiare necesare proiectelor reprezintă motivul major. În cadrul POR, majoritatea proiectelor reziliate sunt implementate de beneficiari privați și provind din cadrul DMI 4.3. La nivel național, ținând cont de faptul că majoritatea rezilierilor provind din cadrul POR (DMI 4.3) și că acestea reprezintă proiecte de valori relativ reduse, procentul de 4,3 % este apreciat ca normal.

3. Grad de întârziere în implementarea proiectelor

Întârzierile în implementarea proiectelor sunt cel mai adesea cauzate de un cumul de factori, din care capacitatea de a asigura resursele financiare necesare poate face parte. Prin urmare, o astfel de analiză poate reflecta doar parțial dificultățile în asigurarea resurselor financiare pentru proiectele implementate, iar contribuția acestui factor la întârzieri nu poate fi distinsă decât la un nivel aproximativ, printr-o analiză calitativă bazată pe informații colectate de la diverse niveluri de management ale proiectelor în cauză.

Procesul de implementare al unui proiect finanțat din programe operaționale poate fi defalcat pe 3 etape majore – contractare, achiziții lucrări sau servicii, derularea activității. Programele operaționale se află la un nivel de progres al implementării la care principalii factori care au contribuit la întârzieri au fost

situații, până acum, în primele două etape ale procesului de implementare.

Procesul contractare	de	Procesul de achiziție lucrări / servicii	Derularea activităților
----------------------	----	--	-------------------------

Există într-adevăr situații în care un proiect este reziliat încă din etapa de contractare sau imediat după aceasta, atunci când beneficiarul constată încă de la acest stadiu că nu poate să asigure resursele financiare necesare proiectului. Totuși, capacitatea de asigurare a resurselor financiare necesare implementării proiectului este un factor care acționează preponderent în etapa a 3-a. Având în vedere acest aspect, este de așteptat ca influența maximă a acestui factor – manifestat fie sub formă de întârzieri în implementare fie, în cazuri extreme, sub forma rezilierii unor contracte - să se facă simțită cu preponderență în viitorul imediat.

Deși analiza calitativă prezentată în continuare identifică existența unor dificultăți ale organismelor la nivel regional de a asigura resursele financiare necesare implementării proiectelor, acestea nu au dus încă la întârzieri semnificative în implementarea proiectelor, din două motive:

- măsurile luate la diverse niveluri de management și descrise în cadrul analizei au atenuat impactul principalei cauze a dificultăților financiare, și anume criza economică

³⁷ Bazele de date existente nu oferă informații privind numărul de proiecte finalizate la data de referință utilizată în cadrul acestui raport, de 30/09/2011. Prin urmare, datele utilizate sunt cele mai recent disponibile (în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare sau altor documente ale AM respective) această disponibilitate fiind diferită între programele operaționale analizate. Astfel, datele reflectă situația existentă la jumătatea anului 2011 – în cazul PODCA, la sfârșitul anului 2010 – în cazul POR, POS CCE și POS DRU – respectiv la sfârșitul anului 2009 – în cazul POS Mediu.

- b) conform descrierii de mai sus, majoritatea proiectelor nu au ajuns încă în etapa de derulare a activităților post achiziție de lucrări sau servicii, unde potențialele dificultăți de a asigura resursele financiare se vor putea materializa. Motivele de întârziere care s-au manifestat cu preponderență până în prezent sunt legate de dificultățile întâmpinate în cadrul procesului de achiziție de bunuri sau servicii.

Excepția notabilă față de tendința generală o constituie proiectele finanțate în cadrul DMI 4.3 POR și a anumitor DMI din cadrul POS CCE unde dificultățile beneficiarilor privați în a asigura co-finanțarea necesară a dus deja la un procentaj ridicat de rezilieri de contracte de finanțare (între 10 % - 20%). De asemenea, o altă excepție notabilă o constituie Regiunea Nord Est, care indică o pondere de 30% a dificultăților de a asigura resurse financiare în cadrul motivelor de întârziere în implementare a proiectelor POR implementate de către UAT.

Analiza calitativă

Conform analizei calitative, există un anumit grad de dificultate la nivel regional în a asigura resursele financiare necesare implementării proiectelor, la care criza economică a avut o contribuție majoră printr-o serie de factori inter-conectați, spre exemplu:

- ⇒ Creșterea gradului de dificultate în ceea ce privește obținerea de credite
- ⇒ În cazul UAT, diminuarea bugetelor disponibile atât datorită reducerilor alocărilor bugetare, cât și datorită diminuării veniturilor datorită restrângerii activității economice în general
- ⇒ Creșterea cursului valutar, care a avut drept consecință scăderea bugetului exprimat în EUR al proiectului, cu impact în cazul acelor proiecte care necesitau import de bunuri sau servicii

Pentru a contracara efectele crizei, au fost luate măsuri la diverse niveluri de management, atât de natură generală cât și specifică pentru anumite DMI. Astfel de măsuri includ:

Măsuri luate de Guvern pe parcursul anului 2010	Dublarea cotei maxime de prefinanțare, de la 15% la 30% din valoarea eligibilă a contractului de finanțare; Acordarea de prefinanțare și beneficiarilor care intră sub incidența ajutorului de stat, de până la 35% din valoarea grantului; Asigurarea resurselor financiare pentru beneficiarii instituțiilor ale administrației publice centrale prin alocarea în bugetul de stat a valorii integrale a proiectelor; Modificarea legislației fiscale (OUG nr. 57/2010) în scopul facilitării planificării multi-aniuale; Introducerea opțiunii, pentru beneficiarii privați, de deschidere a conturilor de proiect și la bănci comerciale; Flexibilizarea criteriului de eligibilitate a solicitanților privind lipsa datoriilor la bugetele publice; Introducerea posibilității de a gaja/ipoteca active relevante pentru proiect (terenuri, clădiri) pentru a contracta credite legate strict de asigurarea finanțării pentru proiecte (HG nr. 606/2010); Aprobarea Programului de sprijin pentru anumiți beneficiari ai proiectelor finanțate din instrumentele structurale ale Uniunii Europene alocate României, prin garantarea creditelor contractate de către beneficiarii acestor fonduri în vederea asigurării contribuției proprii la finanțarea proiectelor (OUG nr. 9/2010)
Măsuri luate de beneficiari din cadrul administrației	Reducere cheltuieli curente Prioritizare proiecte de investiții Contractarea de credite pentru asigurarea la timp a resurselor financiare necesare implementării proiectelor contractate
Măsuri luate la nivelul PO	În cazul DMI 4.3, Comitetul de Monitorizare al POR a aprobat, prin Hotărârea numărul 55/20.05.2010, eliminarea contribuției proprii a beneficiarilor la cheltuielile eligibile aferente cererilor de finanțare depuse pentru domeniul dedicat sprijinirii dezvoltării microîntreprinderilor, astfel încât valoarea maximă a finanțării acordate a devenit 100% din valoarea cheltuielilor eligibile

Prin contrast față de măsurile prezentate anterior, modificarea cadrului legal prin emiterea de către Ministerul Finanțelor a Ordinului 2359/26 iulie 2011, care reduce nivelul pre-finanțării acordate beneficiarilor de proiecte, reprezintă o măsură care contribuie la creșterea gradului de dificultate în ceea ce privește asigurarea resurselor

financiare. Impactul efectiv al acestei măsuri va putea fi resimțit în viitorul imediat. Această măsură reprezintă totodată opusul măsurii luate de Guvern în anul 2010 de creștere a valorii prefinanțării de la 15% la 30%. Fluctuația în ceea ce privește cadrul legal specific aspectelor financiare este un factor care poate contribui semnificativ atât la scăderea interesului potențialilor beneficiari de a aplica – aspect mai puțin semnificativ în condițiile în care există deja un nivel considerabil de supra-contractare – dar mai ales în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor de a finanța implementarea proiectelor contractate.

O serie de factori pozitivi respectiv constrângeri au avut o influență asupra capacității regionale de a asigura resursele financiare necesare proiectelor, aceștia fiind sintetizați în continuare:

Factori pozitivi

Măsurile luate la diverse niveluri de management	Aceste măsuri au fost descrise anterior. Deși efectul pozitiv al acestora este dificil de cuantificat, iar legătura nemijlocită măsuri – efect este deasemenea dificil de demonstrat, analiza calitativă a acestui studiu a relevat influența deosebit de pozitivă a unor astfel de măsuri.
--	---

Constrângeri

Reducerea nivelului prefinanțării acordate beneficiarilor	Având în vedere perioada de doar 3 luni scursă de la publicarea oficială a actului normativ în cauză, este de așteptat ca efectele sale să fie vizibile în viitorul imediat.
Nivel al co-finanțării din partea beneficiarilor semnificativ mai ridicat în cazul anumitor DMI	În cazul anumitor DMI din cadrul mai multor programe operaționale, nivelul co-finanțării necesare din partea beneficiarilor este mai ridicat decât în cazul majorității DMI, datorită aplicării prevederilor legale cu privire la ajutorul de stat. În astfel de situații efectul imediat se referă nu doar la dificultăți sporite ale beneficiarilor de a asigura sumele necesare, ci și la un interes sensibil mai redus al potențialilor beneficiari de a solicita finanțare, existând riscul neangajării tuturor fondurilor alocate DMI respective. În astfel de situații măsurile luate de către AM respective se referă în special la propuneri de realocare a fondurilor neutilizate către alte DMI.
În cazul beneficiarilor din administrație, planurile de investiții sunt elaborate pe un orizont de timp mai mic decât perioada de programare de 7 ani a programelor operaționale	Deși acest factor nu duce în mod automat la dificultăți în asigurarea resurselor financiare necesare proiectelor, totuși reprezintă o constrângere în acest sens prin creșterea gradului de incertitudine cu privire la disponibilitatea fondurilor necesare proiectelor pe toată durata de implementare a acestora. În cazul unor proiecte de anvergură a căror durată depășește perioada de planificare bugetară, această constrângere devine cu atât mai pregnantă.

Analiza regională

În cadrul analizelor efectuate nu au fost identificate diferențe între regiuni în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor de a asigura resursele financiare necesare implementării proiectelor. Excepția notabilă o constituie Regiunea Nord Est, care indică o pondere de 30% a dificultăților de a asigura resurse financiare în cadrul motivelor de întârziere în implementare a proiectelor POR implementate de către UAT.

3.3 Capacitatea organismelor regionale și locale de a colabora și de a încheia parteneriate pentru implementarea proiectelor de interes regional și local

Dezvoltarea regională și dezvoltarea locală sunt domenii inter-conectate. Dezvoltarea regională include atât dezvoltarea locală – localități și județe din cadrul unei anumite regiuni – cât și dezvoltarea prin proiecte de anvergură și impact regionale, identificate și implementate în parteneriat de mai multe entități. Astfel de entități pot include unități administrativ-teritoriale la nivel de localități sau la nivel de județe, dar și alte tipuri de organizații.

În acest sens și având în vedere istoricul care relevă un nivel de experiență relativ redus în ceea ce privește abordarea dezvoltării regionale prin proiecte de anvergură regională, realizate în parteneriat, întrebarea de față prezintă o relevanță deosebit de ridicată. O analiză a capacității la nivel regional în sensul menționat reprezintă un element important în fundamentarea unor decizii privind sprijinirea și stimularea regiunilor pentru dezvoltarea acestei capacități, respectiv privind cadrul instituțional sau legal pentru implementarea viitoarelor programe de dezvoltare regională.

Considerente conceptuale și metodologice

Din punct de vedere conceptual, studiul de față pornește de la premisa conform căreia noțiunea de *parteneriat* se poate referi atât la unități administrativ-teritoriale, cât și la orice alt tip de organizații – ex. organizații non-guvernamentale, instituții publice, organizații private. Un proiect de interes regional poate fi propus și implementat de către parteneriate între oricare dintre entitățile exemplificate.

Întrucât nu există o definiție universal acceptată a termenilor *interes regional și local*, studiul a pornit de la interpretarea acestor termeni în spiritul general al întrebării și scopului studiului. Astfel, studiul a urmărit identificarea acelor parteneriate care implementează proiecte ce vizează interesul mai multor localități sau mai multor județe. Astfel s-a evitat analiza proiectelor care, deși implementate în parteneriat, vizează un interes punctual, al unei organizații, localități sau al unui județ. Majoritatea proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale sunt de altfel implementate de către mai mulți parteneri, ceea ce totuși nu este relevant în spiritul întrebării de față.

La nivel teoretic, analiza capacității în sensul menționat de întrebare se poate realiza pe două paliere – **cantitativ și calitativ**.

Analiza **cantitativă** realizată în cadrul acestui studiu a urmărit formularea unui răspuns estimativ la următoarea întrebare:

Câte proiecte de interes regional și local sunt implementate în parteneriat în cadrul regiunilor României?

Pentru a putea formula un răspuns la această întrebare, au fost folosite două abordări complementare, reflectate de următoarele întrebări:

1. Câte proiecte de interes regional și local sunt implementate în parteneriat în cadrul programelor operaționale?

2. Care este nivelul de activitate al Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitare în ceea ce privește proiectele implementate de acestea?

Între cele două întrebări menționate există suprapuneri evidente, practic acestea reprezentând două surse de informații complementare. Deși în unele situații proiectele identificate aveau drept beneficiar oficial o singură UAT (spre exemplu în cadrul Axei 1 a POR) proiectele reprezentau totuși o colaborare între mai multe organizații (în speță mai multe UAT). Prin urmare, studiul a luat în considerare și acest gen de proiecte în cadrul analizei cantitative. Trebuie subliniat faptul că în condițiile în care parteneriatele nu sunt întotdeauna evidente în cadrul unui proiect, analiza cantitativă poate oferi doar răspunsuri aproximative, considerate totuși suficiente pentru a formula opinii și concluzii pe baza acestora.

O analiză **calitativă** ar trebui să fie constituită din următoarele elemente:

- ⇒ Analiza calității proiectelor implementate în parteneriat, calitate reflectată prin intermediul unor parametri pre-stabiliți
- ⇒ Analiza factorilor favorizanți și constrângerilor relevate de experiența practică (evoluție și tendințe) și deduse atât implicit din calitatea implementării proiectelor respective, cât și explicit pe baza percepției principalilor actori implicați – în speță, partenerii în cauză sau alte entități la nivel regional care dețin informații privind funcționarea acestor parteneriate

Având în vedere lipsa ante-menționată a unor evaluări sistematice și independente ale proiectelor implementate în regiuni, atât cu finanțare din fonduri structurale cât și din alte surse, analiza calitativă de față s-a axat pe a doua dimensiune prezentată – factori favorizanți și constrângeri – având drept sursă primară de informații percepția principalilor actori implicați. Informațiile care stau la baza acestei analize au fost colectate în cadrul cercetărilor cantitative și calitative globale ale studiului, fiind selectate acele informații relevante pentru întrebarea de față. Informațiile colectate au fost procesate și analizate prin prisma experienței generale a echipei de consultanți, interpretarea finală fiind formulată pe baza acestei experiențe.

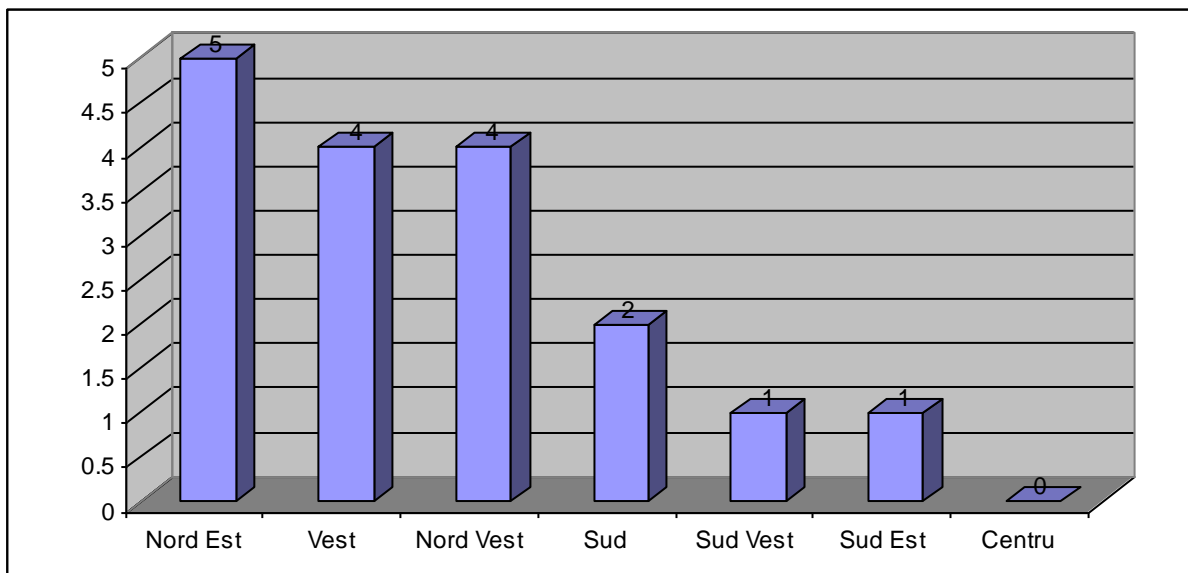
Analiza cantitativă

1. Câte proiecte de interes regional și local sunt implementate în parteneriat în cadrul programelor operaționale?

Prima constatare a studiului se referă la faptul că anumite axe prioritare respectiv domenii prioritare de intervenție din cadrul diverselor programe operaționale stimulează prin natura activităților finanțate sau impun formarea de parteneriate pentru elaborarea și implementarea proiectelor respective. Spre exemplu, în cadrul POR - DMI 1.1 **Planuri integrate de dezvoltare urbană – Poli de creștere**, DMI 3.3 **Îmbunătățirea dotării cu echipamente a bazelor operaționale pentru intervenții în situații de urgență** sau în cadrul POS Mediu AP 1 **Extinderea și modernizarea sistemelor de apă / apă uzată**.

În cazul în care parteneriatul era impus, în mod evident toate proiectele implementate respectă această condiție. În cadrul programelor operaționale analizate – POR, PO DCA, POS Mediu, POS DRU, POS CCE - au fost identificate de către acest studiu aproximativ 50 de astfel de proiecte aprobate, dintre care 16 în cadrul POR și 32 în cadrul POS Mediu.

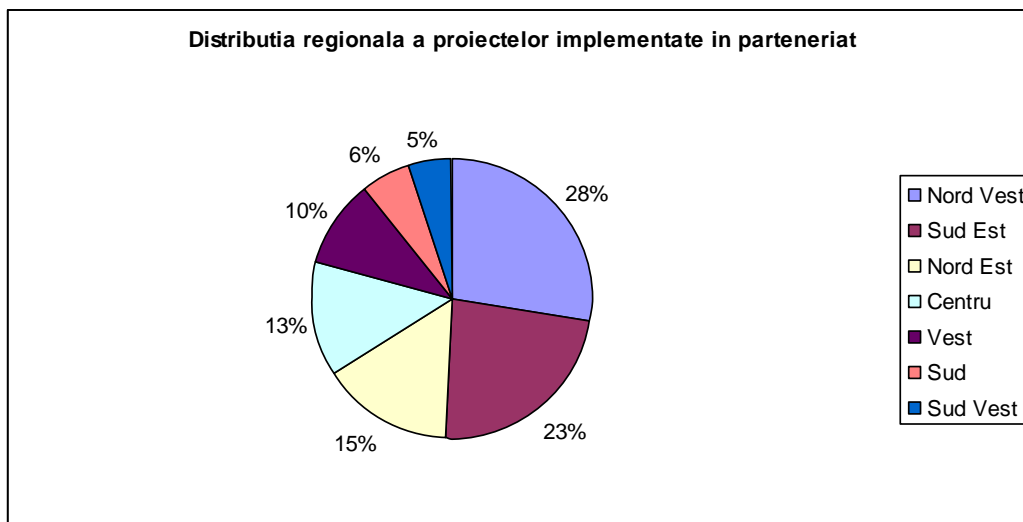
Grafic nr. 35 - POR DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare urbană – Poli de creștere (nr de proiecte în implementare per regiune)



Graficul de mai sus ilustrează faptul că deși la nivelul tuturor regiunilor (cu excepția BI, neeligibilă pentru acest domeniu) s-a constituit o ADI și s-a elaborat un plan integrat pentru accesarea fondurilor disponibile în cadrul DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare urbană – Poli de creștere, numărul de proiecte efectiv contractate diferă între regiuni. Regiunile Nord-Est, Vest și Nord Vest implementează cele mai multe proiecte, la polul opus situându-se regiunile Sud Vest, Sud Est și Centru.

În cazul în care parteneriatul nu este impus, ponderea proiectelor implementate în parteneriat variază între diverse AP și DMI între sub 1% și max 8%. În termeni absoluți, au fost identificate aproximativ 120 de astfel de proiecte în cadrul celor 5 programe operaționale analizate. Distribuția regională procentuală a acestor astfel de proiecte este redată în graficul de mai jos.

Grafic nr. 36



2. Care este nivelul de activitate al Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitare în ceea ce privește proiectele implementate?

Deși, conform clarificărilor conceptuale menționate, parteneriatele nu se referă doar la asocieri între UAT ci între orice tipuri de organizații, studiul a ales să analizeze activitatea ADI, aceste organisme reprezentând principala sursă de proiecte de dezvoltare la nivel regional sau local.

Au fost identificate un număr de aproximativ 620 ADI la nivel național³⁸, ceea ce înseamnă aproximativ 77-78 ADI per regiune. Majoritatea acestor ADI prezintă, fiecare, un număr de 1-3 proiecte în portofoliu, fie în implementare, fie în stadiu necunoscut, majoritatea acestor proiecte fiind din domeniul dezvoltării infrastructurii, majoritatea fiind finanțate din fonduri europene – fie fonduri structurale, fie alte fonduri. Chiar și în cazul în care sursa de informații utilizată nu prezintă portofoliul de proiecte al fiecărei ADI, se poate extrapola și presupune că nivelul mediu al numărului de proiecte identificate este valabil în cazul tuturor ADI.

Nivelul de activitate astfel identificat permite o estimare a numărului de proiecte implementate de către diversele ADI, per regiune, între 100 – 150. Valorile acestor proiecte sunt extrem de variabile, între zeci de mii de EUR și zeci de milioane de EUR pentru proiectele de infrastructură ample.

Câte proiecte de interes regional și local sunt implementate în parteneriat în cadrul tuturor regiunilor României?

Deși cercetarea directă a portofoliului de proiecte din cadrul programelor operaționale relevă, la nivel național, sub 200 de proiecte de anvergură regională, completarea acestei cercetări cu informații despre portofoliile de proiecte ale Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitare indică un număr semnificativ mai mare, între 800 – 1.200 de astfel de proiecte la nivel național.

Deși reflectă un aspect mai degrabă calitativ, faptul că unele ADI dispun de website-uri proprii trebuie menționat și în cadrul analizei cantitative. Astfel, au fost identificate un număr de 8 astfel de ADI și website-uri aferente acestora, prin intermediul cărora cele 8 ADI își prezintă activitatea și totodată pun la dispoziția celor interesați diverse informații de interes regional sau local.

³⁸ Cf informațiilor disponibile în cadrul website-ului www.dezvoltareintercomunitara.ro

Analiza calitativă

Conform precizărilor metodologice, analiza calitativă s-a axat pe analiza **factorilor favorizanți și constrângerilor** întâmpinate de către procesul de elaborare și implementare a proiectelor de interes regional, în parteneriat.

Aceste elemente au fost relevate atât de către sondajul efectuat la nivel regional, cât și de analiza calitativă respectiv analiza de birou efectuate.

Factori favorizanți

Cadrul legal identifică unul dintre actorii care pot avea un rol major în identificarea de proiecte de interes regional	Conform Legii 315/2004, Art 9, lit m, ADR are următoarea atribuție: <i>identifică și promovează, în parteneriat, proiecte de interes regional și local, precum și proiecte de cooperare intraregională.</i> Considerăm că acest factor favorizant este încă sub-utilizat. Spre exemplu, cadrul partenerial utilizat pentru elaborarea planurilor sau strategiilor de dezvoltare regionale poate fi utilizat, sub coordonarea ADR, și pentru identificarea unor astfel de proiecte.
Întâlniri de lucru cu frecvență cel puțin trimestrială pentru aprox 50% dintre reprezentanții diverselor organisme regionale sau locale	Aceste întâlniri sunt dedicate unor scopuri diverse, relevant pentru întrebarea de față fiind faptul că aprox. 50% dintre actorii chestionați indică utilizarea acestor întâlniri într-o măsură semnificativă ca grupe de lucru pentru dezvoltarea locală sau județeană. Totuși, considerăm că aceste întâlniri au un potențial încă sub-utilizat pentru <i>conceperea de proiecte</i> , doar 40% dintre cei chestionați indicând utilizarea acestor întâlniri în acest scop.
Programele Operaționale menționează în mod explicit, în cadrul Ghidurilor Solicitantului din cadrul unor DMI diverse, eligibilitatea parteneriatelor între UAT.	Acest aspect contribuie la dezvoltarea practicii regiunilor în ceea ce privește elaborarea și implementarea în parteneriat a unor proiecte de interes regional.
POR și POS Mediu au impus, în cadrul anumitor AP sau DMI, eligibilitatea doar a asociațiilor de dezvoltare intercomunitare.	Aceste AP sau DMI finanțează activități de anvergură regională, prin urmare obligativitatea menționată a decurs în mod firesc. Considerăm că astfel de situații au stimulat parteneriatele la nivel regional și totodată oferă oportunitatea acumulării de experiență practică în ceea ce privește elaborarea și managementul unor proiecte de anvergură regională.
Existența activității de efectuare de studii socio-economice la nivel regional	Este evident faptul că pentru a implementa proiecte de interes regional este nevoie de studii care să fundamenteze astfel de proiecte. Există tendințe notabile de dezvoltare a capacității regiunilor în acest sens – ex. ADR Centru are disponibile pe website-ul propriu un număr considerabil de studii, majoritatea recente (2010 – 2011); ADR Vest deasemenea dispune de astfel de studii.

Constrângeri

Experiența relativ redusă de management de proiect inter-instituțional	Deși această afirmație nu poate fi cuantificată și demonstrată cantitativ, analiza calitativă indică această constrângere.
Dificultatea formulării unei viziuni de dezvoltare, respectiv strategii comune între reprezentanții diverselor organisme regionale sau locale	Deși această constrângere este indicată de aproximativ 50% dintre actorii chestionați, considerăm că acest aspect trebuie ponderat de faptul că <i>au existat</i> exerciții ample în acest sens, în cadrul procesului de elaborare a planurilor / strategiilor de dezvoltare regionale.

Analiza regională

Având în vedere limitările constituite de definirea conceptelor analizate (*parteneriate, respectiv proiecte de interes regional*) descrise anterior, o analiză regională a capacității în sensul întrebării de față poate fi realizată preponderent doar la un nivel de ansamblu, care ilustrează unele trăsături regionale în acest sens.

În ansamblu, toate regiunile înregistrează în prezent un nivel relativ redus de proiecte de interes regional implementate în parteneriat. Spre exemplu, în cazul Regiunii Centru, din 967 de proiecte implementate de către UAT în cadrul POR, doar 10 (1%) sunt implementate în parteneriat. Unele dintre aceste proiecte, în schimb, au o valoare financiară ridicată. Printre dificultățile menționate de regiunea Centru în ceea ce privește parteneriatul se numără dificultatea încheierii unor acorduri care să clarifice rolul și sarcinile fiecărui partener, precum și unele dificultăți pe parcursul funcționării parteneriatului, în cazul în care nu toți partenerii își îndeplinesc sarcinile. În cadrul Regiunii Nord Est, singurul proiect implementat de către o ADI în cadrul POR este cel aferent DMI 3.3 POR în cazul căruia constituirea ADI era obligatorie, în schimb ADR Nord Est estimează ponderea proiectelor implementate în parteneriat la nivelul regiunii, nu neapărat sub formă de ADI, ca fiind medie. Regiunea Nord Vest indică o pondere relativ ridicată a proiectelor implementate în parteneriat în cadrul acestei regiuni, nu neapărat în cadrul unei ADI, în concordanță cu analizele cantitative prezentate mai sus. Regiunea Sud Vest indică o tendință de dezvoltare a colaborării sub forma ADI, indicând totodată faptul că reprezentanții autorităților locale percep aceste entități (ADI) ca mecanisme de accesare a anumitor fonduri europene, dar și ca posibilități de dezvoltare locală integrată. Nivelul procentual al proiectelor implementate în parteneriat între autorități publice, în regiunea Sud Vest, este încă redus, în cadrul POR fiind implementate doar 5 astfel de proiecte.

3.4 Capacitatea organismelor regionale și locale de a gestiona, implementa și monitoriza proiecte regionale și locale de dezvoltare socio-economică

Considerente conceptuale și metodologice

Analizele efectuate pentru a răspunde la această întrebare au fost atât de natură cantitativă cât și calitativă și se bazează pe modelul prezentat anterior:

- ⇒ Rezultate – Structuri, Sisteme – Resurse
- ⇒ Factori favorizanți și constrângeri

Din punct de vedere al tipologiei proiectelor analizate, studiul a pornit de la premisa conform căreia majoritatea proiectelor regionale implementate sau în curs de implementare sunt finanțate din fonduri europene, ceea ce justifică analiza acestui tip de proiecte cu preponderență. Programele operaționale ale căror portofolii de proiecte au fost analizate sunt POR, PODCA, POS CCE, POS Mediu. În plus au fost analizate portofoliile de proiecte regionale finanțate din fonduri Phare.

Analiza cantitativă

Analiza cantitativă a urmărit cuantificarea Rezultatelor, analizând:

Numărul de proiecte implementate în regiuni
Valorile acestor proiecte
Progresul în implementarea proiectelor în curs de derulare

⇒ Numărul de proiecte implementate și valorile acestora

Pentru a oferi o imagine medie a capacității per regiune, analiza prezintă informații medii la nivel de regiune.

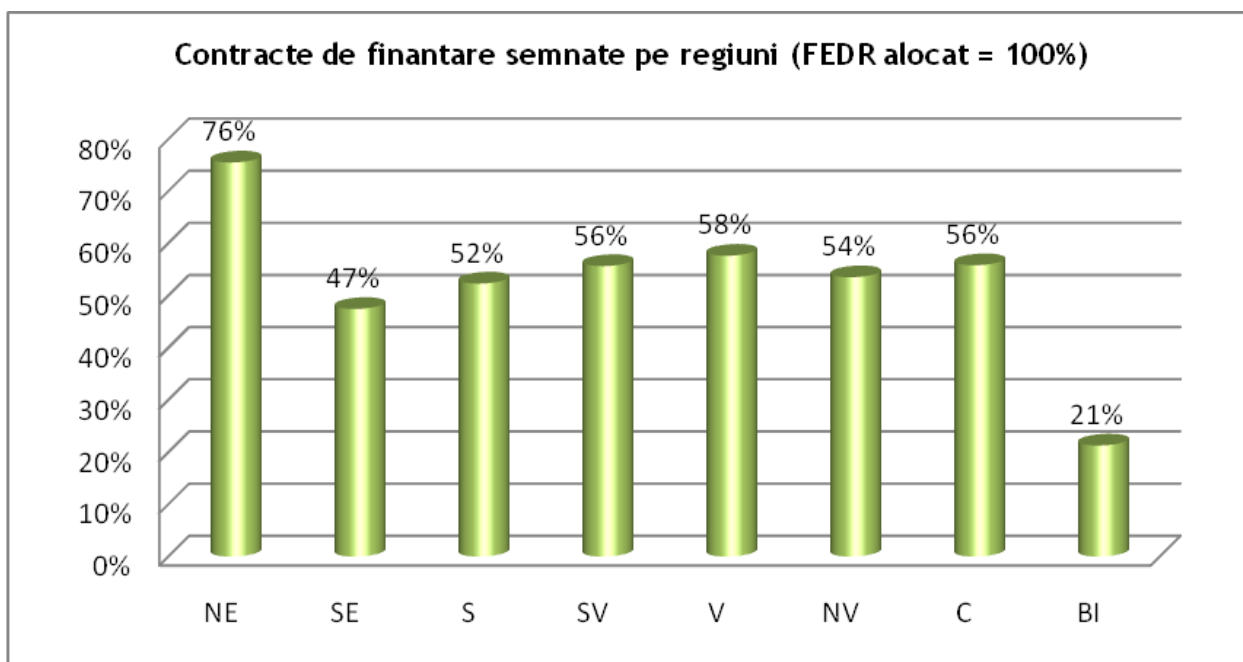
Tabel 27 - Număr mediu de proiecte per regiune

Sursa de finanțare	Nr mediu de proiecte în implementare per regiune la 30/09/2011	Intervale valori proiecte (min – max) EUR
Programe Operaționale (POR, POS CCE, POS Mediu, PO DCA)	565	45.000 – 353.000.000
Phare	250 - 350	20.000 – 13.000.000
Alte surse	50-100	n/a

Sursa: website ACIS www.fonduri-ue.ro, evidențe ADR

Conform Raportului Anual de Implementare al POR, situația gradului de contractare pe regiuni, la sfârșitul anului 2010, este ilustrată în graficul de mai jos.

Grafic nr. 37



Sursa – Raport Anual de Implementare POR (2010)

Graficul ilustrează un grad de progres asemănător în cazul a 6 regiuni (Sud Est, Sud, Sud Vest, Vest, Nord Vest, Centru) cu extreme reprezentate de regiunea Nord Est cu cel mai ridicat grad de contractare, respectiv BI cu cel mai scăzut grad de contractare.

⇒ Progresul în implementarea proiectelor în curs de derulare

Progresul implementării proiectelor poate fi analizat cantitativ pe baza următorilor indicatori:

- Grad de realizare indicatori de rezultat
- Grad de absorbție fonduri alocate
- Grad de încadrare în termenele de implementare stabilite

Deși acești indicatori sunt influențați nu doar de capacitatea de implementare regională ci și de alți factori de la nivel central, totuși aceștia pot oferi o imagine relevantă la nivel global.

Analiza s-a axat pe proiectele în curs de implementare care sunt finanțate din fonduri structurale – cele 4 programe operaționale menționate. În medie, gradul de realizare a indicatorilor de rezultat la nivelul programelor operaționale se situează **între 0-10%**, excepțional acest interval putând fi depășit (ex 40% grad de atingere indicator de rezultat în cadrul unei axe prioritare POS CCE). Gradul de absorbție al fondurilor per program operațional este situat, în medie, **între 2-6 %**.

În ceea ce privește încadrarea în graficul de implementare stabilit, datele oferite de sistemele actuale de monitorizare și raportare sunt de natură calitativă, menționându-se întârzieri în implementare fără o cuantificare aferentă. Factorii care contribuie la aceste întârzieri sunt identificați și analizați în cadrul analizei calitative prezentate în continuare.

Analiza calitativă

Nu sunt disponibile evaluări independente care să prezinte o analiză calitativă a progresului implementării proiectelor la nivel regional și local. Prin urmare, analiza de față se axează pe două domenii:

- ⇒ Structuri, sisteme, resurse la nivel regional pentru implementarea de proiecte
- ⇒ Factori favorizanți și constrângeri cu influență asupra implementării proiectelor

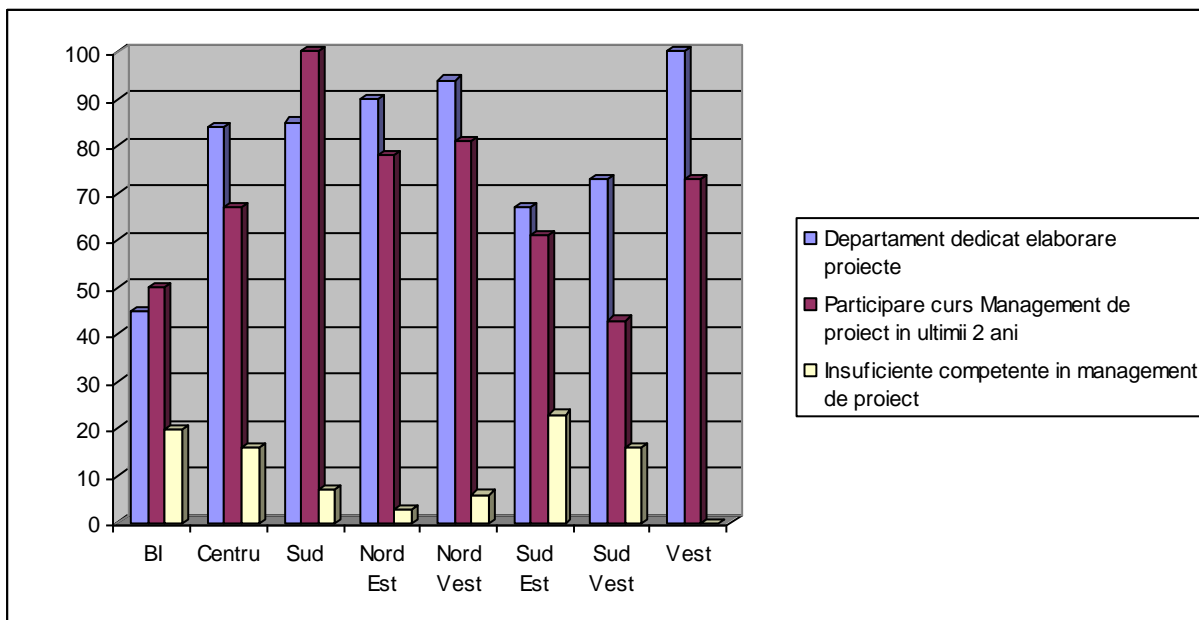
⇒ Structuri, sisteme, resurse la nivel regional pentru implementarea de proiecte

Informațiile colectate la nivelul tuturor regiunilor relevă următoarele elemente:

- ⇒ 88% dintre cei chestionați consideră că organizația pe care o reprezintă are capacitatea de a identifica, elabora și implementa proiecte într-o măsură mare sau foarte mare
- ⇒ Structurile și sistemele interne existente în majoritatea organizațiilor sondate – sisteme resurse umane, departamente dedicate elaborării de proiecte - reprezintă un element important care contribuie la capacitatea acestora de a implementa proiecte
- ⇒ Existența unor resurse calificate (ex. 68% dintre cei chestionați au participat în ultimii 2 ani la programe de formare în domeniul managementului de proiect)
- ⇒ Auto-evaluarea capacității în anumite domenii necesare implementării proiectelor relevă faptul că doar un procentaj mic (12%) al celor chestionați consideră că nu dețin suficiente competențe în domenii precum managementul de proiect sau monitorizarea și evaluarea. În ceea ce privește expertiza tehnică în domeniul proiectului, 41% dintre cei chestionați consideră că nu o dețin la un nivel suficient.
- ⇒ Există încă nevoia dezvoltării sistemului de indicatori de monitorizare ai proiectelor
- ⇒ Deși reprezintă deocamdată un caz izolat, faptul că la nivelul unei regiuni (Vest) a fost realizată o evaluare a impactului proiectelor cu finanțare Phare reprezintă un element care indică faptul că există potențial de dezvoltare, la nivel regional, a capacității de monitorizare și evaluare a proiectelor implementate

O analiză comparativă la nivel de regiuni, axată pe 3 parametri relevanți pentru analiza capacității regiunilor de a gestiona proiect, este ilustrată în graficul de mai jos. Graficul redă procentul de respondenți care au selectat parametrii prezentați.

Grafic nr. 38 – Analiza per regiuni a unor parametri relevanți pentru capacitatea instituțională

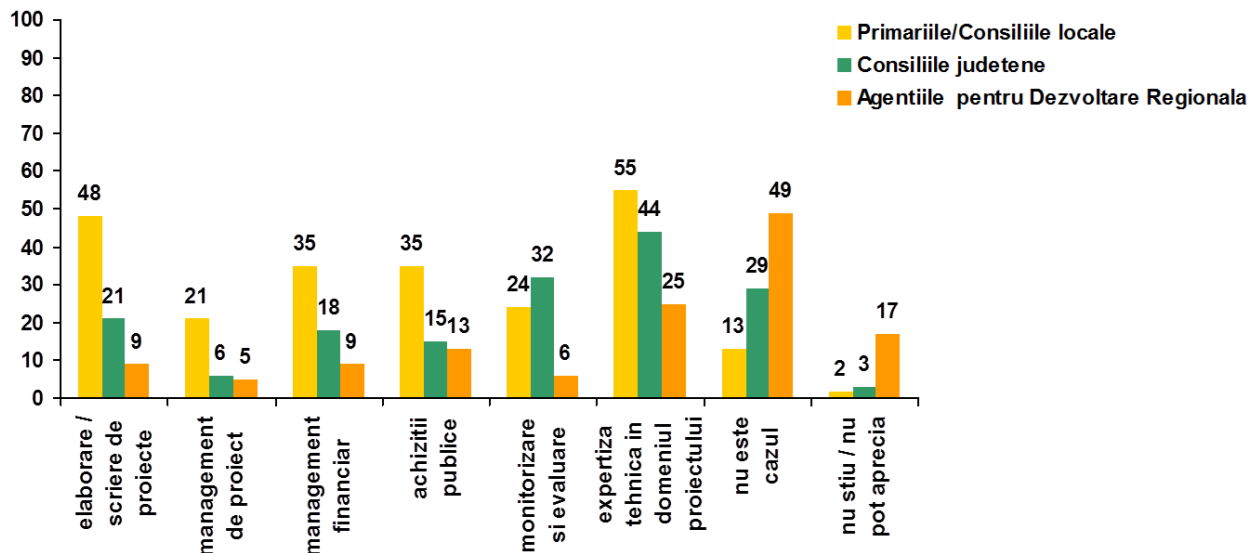


Conform acestui grafic, departamente dedicate elaborării de proiecte se regăesc în proporție de peste 80% la nivelul a 5 regiuni, cea mai scăzută reprezentare a acestor departamente situându-se la nivelul regiunii BI. Dezvoltarea competențelor prin participarea la cursuri pe tema *Management de proiect* este mai puternic prezentă în regiunile Sud, Nord Est, Nord Vest și Vest (peste 70% participare) în timp ce la polul opus se situează regiunile Sud Vest și BI, cu o participare cuprinsă între 40-50%. Nevoia de dezvoltare în continuare a competențelor privind managementul de proiect este cel mai puternic resimțită în cadrul regiunilor Sud Est, BI, Centru și Sud Vest (în concordanță de altfel cu un nivel de participare la astfel de cursuri mai redus) în timp ce în regiuni precum Sud, Nord Est, Nord Vest și Vest această nevoie este mai puțin resimțită (din nou, în concordanță cu o participare anterioară mai ridicată la astfel de cursuri).

O altă analiză comparativă a auto-evaluării competențelor aferente managementului de proiecte este redată în cadrul graficului următor.

Grafic nr. 39

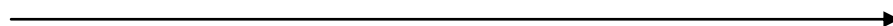
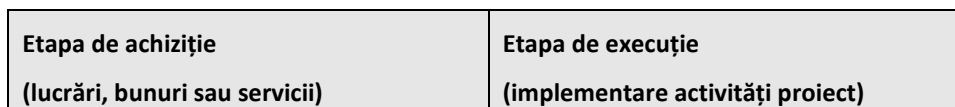
Va rugam sa apreciați in ce domeniu specific managementului de proiect (proiecte finantate din fonduri europene) personalul implicat in implementare nu detine in mod suficient competentele necesare la nivel de ? (total esantion)



Percepția la nivel regional indică un nivel mai ridicat de nevoi de dezvoltare la nivelul autorităților administrației localităților (primării / consilii locale) decât cel de la nivelul consiliilor județene. Cel mai scăzut nivel al nevoilor de dezvoltare se înregistrează, previzibil de altfel, în cazul ADR.

⇒ Factori favorizanți și constrângeri cu influență asupra implementării proiectelor

Efectele **constrângerilor** identificate se manifestă în cadrul a două etape ale procesului de implementare a unui proiect, ducând fie la scăderea calității rezultatelor proiectului, fie la întârzierea acestuia.



Constrângeri

La nivel regional și local	La nivel central, în sistem	Externe
Capacitatea de a elabora documentația de atribuire la un nivel calitativ ridicat este încă în curs de dezvoltare	Capacitatea de procesare a cererilor de rambursare este uneori depășită	Cadru legal complex al achizițiilor – numeroase acte normative, diferențe de interpretare între instituții specializate – ex ANRM, UCEVAP
Situații de nerespectări legislația privind achizițiile		Reglementări insuficiente sau contradictorii privind lucrările de investiții
Cereri de rambursare elaborate uneori necorespunzător		Număr ridicat de contestații în cadrul procesului de achiziție

La nivel regional și local	La nivel central, în sistem	Externe
Ritm de depunere a cererilor de rambursare mai lent decât cel planificat		Criza economică care contribuie la generarea unor dificultăți în asigurarea resurselor financiare necesare proiectelor

În cadrul categoriei **factori favorizanți**, cel mai reprezentativ este faptul că pentru fiecare dintre constrângerile menționate au fost identificate și implementate măsuri de corecție de către managementul programelor operaționale de la nivel central și regional.

3.5 Capacitatea Autorităților Publice Locale de a aplica legislația achizițiilor publice cu respectarea termenelor și regulilor de transparență prevăzute de aceasta

SEAP – Sistemul Electronic pentru Achiziții Publice

Piața achizițiilor publice din România totalizează, în august 2011, contracte atribuite cu o valoare de peste 38 de miliarde lei (circa 9 miliarde euro^{39,40}). Conform dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice (OUG 34/2006 și HG 925/2006 cu modificările și completările ulterioare), începând din ianuarie 2007, toate autoritățile contractante au obligația de a se înregistra în SEAP, iar pentru nerespectarea acestei dispoziții legale conducătorii autorităților contractante pot fi sancționați cu amendă având un cuantum prevăzut a fi cuprins între 40.000 și 80.000 lei (aproximativ între 9.000 și 19.000 euro)⁴¹.

Iată de ce, în prezent, sunt înregistrate în SEAP peste 12.689 de autorități contractante, între care 5 (cinci) sunt persoane juridice străine, 3.216 sunt autorități publice locale (județe, municipii, orașe și comune), restul fiind autorități publice centrale, autorități publice centrale la nivel local, precum și alți diverși operatori economici înregistrați și în calitate de autoritate contractantă.

Utilizând SEAP (Sistemul Electronic pentru Achiziții Publice găzduit de CNMSI) în zona destinată pentru public, pot fi exportate și consultate listele cu toate autoritățile contractante după județ sau după localitate. În conformitate cu dispozițiile legale în materia achizițiilor publice, regulile și termenele de transparență, sunt asigurate prin operatorul SEAP prin intermediul unui instrument web de excelență în domeniu, www.e-licitatie.ro. Operatorii economici interesați să depună oferte vizualizează integral toate anunțurile de intenție, anunțurile de participare, invitațiile de participare, documentațiile de atribuire (fișa de date a achiziției, caietul de sarcini / specificațiile tehnice, formularele, clauzele contractuale obligatorii). În plus, operatorii economici interesați pot solicita clarificări, la care autoritățile contractante au obligația de a publica la termen în SEAP, răspunsurile la solicitările de clarificare, și chiar o fac, cu respectarea termenului legal.

Analiza calitativă a utilizării SEAP de către operatorii economici

Tabel 28 – Tipologie achiziții

Tip de contract	Tip de achiziții / proceduri		
Prestări servicii și furnizări de bunuri	Achiziții < 15.000 euro	15.000 euro < Achiziții < 125.000 euro	125.000 euro < Achiziție
	Achiziții directe	Cereri de oferte (Invitații), prin licitații publice deschise sau restrânse ⁴²	Anunțuri de participare, prin licitații publice deschise sau restrânse

³⁹ Conform statisticilor generale din prima pagină de web a SEAP (Sistemul Electronic de Achiziții Publice) în august 2011.

⁴⁰ În descreștere față de august 2009 (13 miliarde euro), a se vedea lucrările SAR “Banul Public și Interesul Privat”, respectiv, “Transparența procesului de achiziții publice în administrația publică locală din România”, lucrări însă insuficient relevante față de aspectul analizat în cadrul acestui raport, lucrări axate mai mult pe investigarea jurnalistică sau pe dreptul la accesul la informații publice, metode nereglementate prin legislația în domeniul achizițiilor publice.

⁴¹ Conform dispozițiilor art. 293 lit. e) din OUG 34/2006 cu modificările și completările ulterioare.

⁴² Regula constă în aplicarea procedurii de licitație publică deschisă sau de licitație publică restrânsă, în timp ce toate celelalte proceduri pot fi aplicate, tituși ele constituie excepția de la regulă.

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tip de contract	Tip de achiziții / proceduri		
Executare de lucrări	Achiziții < 15.000 euro	15.000 euro < Achiziție < 4.845.000 euro	4.845.000 euro < Achiziție
	Achiziții directe	Cereri de oferte (Invitații), prin licitații publice deschise sau restrânse	Anunțuri de participare, prin licitații publice deschise sau restrânse

Sursa: cercetarea de birou

Conform dispozițiilor legale, autoritățile contractante au obligația de a publica în SEAP toate invitațiile de participare (în cazul cererii de oferte, respectiv pentru achiziții de bunuri sau de servicii, pentru achiziția care este mai mare decât 15.000 euro și mai mică de 125.000 euro, precum și pentru executarea de lucrări cu o valoare mai mare de 15.000 euro și mai mică de 4.845.000 euro), toate anunțurile de participare (pentru achiziții de servicii sau de bunuri cu o valoare de peste 125.000 euro, respectiv executări de lucrări cu o valoare de peste 4.845.000 euro)⁴³. Nerespectarea regulilor de publicitate, conduce la sancționarea conducătorului instituției cu amendă având un quantum egal cu cel mai sus menționat, cuprins între 40.000 și 80.000 lei (aproximativ între 9.500 și 19.000 euro).

Cuquantumul relativ ridicat al amendei cu care sunt sancționate nerespectarea regulilor de publicitate, sau nerespectarea înregistrării autorității contractante în SEAP, a stimulat autoritățile contractante de a posta în SEAP peste 12.689 de anunțuri (de intenție, de participare – în desfășurare, suspendate, anulate sau de atribuire), peste 294.808 de invitații la cerere de ofertă (în desfășurare, anulate sau atribuite), precum și peste 2.133.380⁴⁴ de cumpărări directe (cumpărări directe atribuite și în desfășurare – delibere).

Prin interogarea SEAP, s-a constatat în cadrul acestui studiu faptul că fiecare dintre autoritățile publice locale, fie acestea consilii județene, fie municipii reședință de județ, fie municipii sau orașe, (cu o singură excepție – orașul Corabia) postează în SEAP invitații de participare atribuite, anunțuri de participare / anunțuri de atribuire, și toate sunt înregistrate în SEAP ca autorități contractante⁴⁵.

Dacă pentru cererile de ofertă sau pentru anunțurile de participare există un cadru instituțional dedicat și dispoziții legale stricte prin care este controlată respectarea principiului, regulilor și termenelor transparenței (în mod detaliat și strict), în cazul cumpărărilor directe⁴⁶, potrivit dispozițiilor art. 19 din OUG 34/2006 cu modificările și completările ulterioare, autoritățile nu au obligația de a aplica legislația în materia achizițiilor publice. Singura obligație legală (în materia achizițiilor publice) pentru autoritățile contractante care efectuează achiziții directe (fie acestea și autorități publice locale) este aceea de a arhiva documente doveditoare privind achizițiile directe.

Cu toate acestea, numărul de postări în SEAP ale autorităților contractante dar și al autorităților publice locale pentru cumpărările directe (achizițiile directe), respectiv pentru achiziția de servicii, de bunuri sau execuția de lucrări cu valoarea de până la 15.000 euro, se situează la un nivel semnificativ.

Putem găsi o explicație pentru acest număr semnificativ mare de cumpărări directe, având în vedere facilitățile oferite de SEAP operatorilor economici și autorităților contractante, pe de o parte, cât și stimularea autorităților contractante pe de altă parte.

Oricare operator economic, rezident sau nerezident, poate să se înregistreze în SEAP printr-o procedură deosebit de simplă, de tip on-line⁴⁷. Înregistrarea îi dă dreptul operatorului economic de a posta în SEAP un catalog propriu de oferte de servicii, de furnizare de bunuri, sau de executare de lucrări. Acest catalog poate fi „văzut” de către oricare autoritate contractantă, care poate să inițieze o atribuire exclusiv prin mijloace electronice.

⁴³ A se vedea Secțiunea a 5 a din OUG 34/2006, Reguli de publicitate, Paragraful 1 Publicarea anunțurilor.

⁴⁴ August 2011

⁴⁵ Chiar și în cazul unor autorități publice locale care nu dețin un web sit propriu, precum orașe ca Nehoiu sau Măcin dar și altele, aspectul relevant față de sub-întrebarea analizată constă în cuquantumul amenzii aplicabile conducătorului instituției în cazul oricărei nerespectări față de principiile și scopurile precizate la art.2 lit. v) din OUG 34/2006, cuquantum cuprins între 20.000 și 40.000 lei (circa 4.500 până la 9.500 euro).

⁴⁶ Cumpărări directe în terminologie SEAP, achiziții directe în terminologia din OUG 34/2006 cu modificările și completările ulterioare.

⁴⁷ Procedura de înregistrare este on-line, însă trebuie confirmată prin cerere tip semnată și ștampilată de reprezentantul legal al operatorului economic, însoțită de documentele de înregistrare/imputernicire etc.. În urma parcurgerii procedurii de înregistrare în sistemul SEAP, operatorul economic descarcă un certificat digital cu care își autentifică accesul în SEAP fie prin un singur calculator, fie prin mai multe calculatoare – PC sau Mac.

Achizițiile prin mijloace electronice

Dacă până în februarie 2010, autoritățile contractante aveau obligația de a folosi exclusiv mijloacele electronice pentru achiziții publice (inclusiv pentru achiziții directe), pentru 20% din volumul anual de achiziții publice, începând din martie 2010, autoritățile contractante au obligația de efectua exclusiv prin mijloace electronice un volum de cel puțin 40% din volumul anual propriu de achiziții publice⁴⁸.

Din cercetările întreprinse prin interogarea SEAP utilizând zona publică (în ceea ce privește postările de cumpărări directe ale Consiliilor județene, ale Municipiilor și ale orașelor), s-a constatat faptul că achizițiile directe prin mijloace exclusiv electronice nu sunt efectuate de marea majoritate a autorităților publice locale, cu excepția unora dintre consilii județene și a unor municipii reședință de județ. Aceasta înseamnă că achizițiile directe sunt încă în cea mai mare parte efectuate fără posibilitatea unei examinări și aplicări consolidate a principiului transparenței asupra procedurii/oportunității de achiziție.

Deși prin legislația din domeniul achizițiilor publice nu există reguli și termene pentru transparență și publicitate pentru achizițiile directe, există totuși o singură dispoziție legală înăspriată recent (martie 2010) mai sus menționată, și anume ca volumul achizițiilor publice și al achizițiilor directe executate exclusiv prin mijloace electronice să reprezinte cel puțin 40% din volumul total anual al achizițiilor publice efectuate.

Acest aspect prin care legiuitorul stimulează/impune un comportament transparent al autorităților publice locale (autorități contractante) chiar și în cazul achizițiilor directe, conduce astfel la comportamentul constatat în largă majoritate pentru consiliile județene și respectiv pentru municipiile reședință de județ, care dețin postări în SEAP pentru cumpărări directe, pentru invitații de participare/invitații atribuite, pentru anunțuri de participare/anunțuri de atribuire. Cele mai multe dintre orașe și municipii care nu sunt reședință de județ postează în SEAP cereri de ofertă (invitații de participare, invitații atribuite) și anunțuri de participare (anunțuri de atribuire), după caz.

Astfel, la polul opus față de orașe și municipii care nu sunt reședință de județ, autoritățile publice locale cu cele mai multe postări în SEAP pentru cumpărări directe sunt sectoarele din municipiul București.

Este de apreciat pentru viitor că tendințele actuale se vor inversa, în sensul că din ce în ce mai multe autorități contractante/autorități publice locale vor recurge la mijloacele electronice pentru cumpărările directe – drept soluție reală și facilă pentru atingerea pragului de 40%, în paralel cu restul tipurilor de achiziții publice.

Cu privire la sancțiunile care ar trebui aplicate autorităților contractante / autorităților publice, pentru nerespectarea proporției de 40% impuse prin HG 167/2010, există în prezent 2 (două) interpretări, și anume:

1. prevederea respectării proporției de 40% constituie o recomandare, spun aproape fiecare dintre autoritățile contractante / autoritățile publice locale
2. nerespectarea prevederii proporției de 40%, constituie contravenție și trebuie sancționată cu amendă aplicată conducătorului instituției conform dispozițiilor art. 293 lit. v) din OUG 34/2006 cu modificările și completările ulterioare, în cuantum cuprins între 20.000 și 40.000 lei, afirmă ANRMAP!

Este de așteptat ca UCVAP prin capilaritatea⁴⁹ sa în teritoriu să preia interpretarea ANRMAP și să o aplice corespunzător.

De asemenea, dorim să subliniem că în momentul actual, recurgerea la proceduri on-line de achiziții publice în cazul unor proceduri prevăzute prin OUG 34/2006, la care operatorii economici trebuie să încarce în SEAP toate elementele ofertelor, necesită un volum de muncă încă nejustificat de mare din partea potențialilor ofertanți (atât ca volum cât și ca durată), fapt care este deosebit de descurajant atât față de autoritățile publice/contractante cât și față de operatorii economici. Spre exemplu, dacă în cazul procedurilor off line operatorii economici trebuie să își rezerve în medie un interval de 8 ore și 2 persoane pentru "închiderea unei oferte" (tipărire, multiplicare, semnături, ștampilări, îndosariere, împachetare, curierat, etc), în cazul procedurilor on line, efortul și volumul de lucru sunt mult crescute (deși totul este online, totuși documentele de calificare trebuie tipărite, semnate, numerotate, ștampilate, rescanate și apoi "upload"-ate în SEAP cu certificate de semnătură electronică și de înregistrare în SEAP, procedându-se similar și pentru oferta tehnică și pentru oferta financiară), estimate la minim 2 persoane și peste 72 de ore de lucru efectiv, cu normă întregă.

⁴⁸ A se vedea dispozițiile HG 167/2010

⁴⁹ două persoane în fiecare județ

Aplicarea principiului transparenței în achizițiile publice în România

Aplicarea principiului transparenței în achizițiile publice în România este constatată atât prin exercitarea dreptului de a contesta cât și prin admisibilitatea sau inadmisibilitatea contestațiilor.

Dacă în cazul achizițiilor publice cu valori mai mari de 15.000 euro, contestațiile depuse, și care nu sunt tardive (în înțelesul dispozițiilor din OUG 34/2006), sunt admisibile de către CNSC (Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor), totuși contestațiile privind aplicarea de cumpărături directe / achiziții directe sunt inadmisibile pentru CNSC.

Referitor la contestații, ANRMAP (Autoritatea de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice) publică pe web sit-ul său, www.anrmap.ro, două clasamente interesante, topul autorităților contractante contestate, respectiv topul operatorilor economici contestatori. Între autoritățile publice cele mai contestate, primele 3 locuri sunt ocupate de: 1) Municipiul București, 2) Sectorul 2 București, 3) Ministerul Administrației și Internelor.

Din perspectiva contestațiilor primite în anul 2010 de către autoritățile publice locale, datele conținute în topul celor mai contestate autorități, sumarizăm situația de mai jos, comparativ pe regiuni, pentru un total de 1.316 autorități publice locale contestate cu un număr de 3.596 de contestații înregistrate, din care, 1.775 de contestații au fost soluționate favorabil autorității publice locale în calitate de autoritate contractantă:

Tabel 29 – Situație contestații per regiuni

Regiunea de dezvoltare	Număr de autorități publice locale contestate	Număr de contestații înregistrate	Număr de contestații soluționate în favoarea autorității publice locale
BI	37	258	143
C	162	417	199
NE	221	599	299
NV	189	510	272
SE	173	366	188
SM	251	626	280
SV	145	426	203
V	138	394	191
Total	1316	3596	1775

Sursa: Topul celor mai contestate autorități, ANRMAP 2010

De asemenea, utilizând aceeași sursă de informații, prezentăm mai jos primele cinci autorități publice locale cele mai contestate în 2010, după regiuni de dezvoltare:

Tabel 30 – Cele mai contestate autorități publice locale, per regiuni

Regiunea de dezvoltare	Autoritatea Publică Locală/Autoritate Contractantă	Număr de contestații înregistrate	Număr de contestații soluționate în favoarea autorității publice locale
BI	Primăria Municipiului București	80	42
	Primăria Sectorului 2 București	60	48
	Primăria Sectorului 6 București	17	5
	Consiliul Județean Ilfov	9	3
	Primăria Comunei Dragomirești Vale, Județul Ilfov	8	4
C	Consiliul Județean Harghita	21	13
	Primăria Municipiului Miercurea Ciuc	17	10
	Consiliul Județean Sibiu	16	9
	Primăria Municipiului Alba Iulia	16	9
	Primăria Municipiului Sebes, Județul Alba	12	6
NE	Consiliul Județean Vaslui, Județul Vaslui	23	6
	Primăria Municipiului Iași, Județul Iași	19	9
	Consiliul Județean Iași	18	11
	Consiliul Județean Neamț	17	11
	Primăria Municipiului Onesti, Județul Bacău	17	7
NV	Primăria Municipiului Cluj Napoca, Județul Cluj	28	11
	Primăria Municipiului Marghita, Județul Bihor	19	7

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Regiunea de dezvoltare	Autoritatea Publică Contractantă	Locală/Autoritate	Număr de contestații înregistrate	Număr de contestații soluționate în favoarea autorității publice locale
	Consiliul Județean Bihor		17	10
	Consiliul Județean Satu Mare		12	7
	Primăria Municipiului Bistrita		12	4
SE	Primăria Municipiului Galați, Județul Galați		17	12
	Consiliul Județean Buzău		15	9
	Consiliul Județean Constanța		14	7
	Consiliul Județean Braila		12	7
	Consiliul Județean Galați, Județul Galați		12	7
SM	Primăria Municipiului Ploiești		46	19
	Consiliul Județean Argeș		20	8
	Consiliul Județean Giurgiu		16	9
	Consiliul Județean Prahova		16	7
	Primăria Comunei Leresti, Județul Argeș		13	1
SV	Consiliul Județean Olt		22	10
	Primăria Municipiului Drobeta Turnu Severin		21	14
	Primăria Municipiului Ramnicu Valcea		16	9
	Primăria Comunei Amarasti, Județul Valcea		11	8
	Primăria Municipiului Craiova		11	3
V	Primăria Municipiului Timisoara		34	19
	Consiliul Județean Arad		21	11
	Consiliul Județean Timis		20	10
	Primăria Municipiului Hunedoara		13	5
	Primăria Municipiului Arad		11	8

Sursa: Topul celor mai contestate autorități, ANRMAP 2010

CNSC publică pe web sit-ul său, www.cnsc.ro statistici privind contestațiile în România, din perspectiva numărului de dosare (contestații), menționând peste 32.609 dosare soluționate de la înființare și până în prezent. CNSC a soluționat în primul semestru din 2011, 3.312 dosare, cu peste 1.200 mai puțin decât în aceeași perioadă din anul trecut, ca urmare, atât a consolidării calității documentațiilor de atribuire, cât și ca urmare a noilor reglementări privind reținerea unei cote părți din garanția de participare în cazul în care contestația este respinsă pe fond⁵⁰. Dintre aceste decizii ale CNSC, 928 au fost decizii de anulare a procedurii, respectiv 2.102 au fost decizii de remediere și reluare a procedurii. Un alt aspect interesant semnalat de către CNSC este că dintre cele 3.312 contestații primite în 2011, 1.419 contestații au fost împotriva documentației de atribuire, în timp ce 1.893 de contestații au fost împotriva rezultatului procedurii.

Ponderea contestațiilor la documentația de atribuire (circa 42,84%, caz în care nu sunt reținute cote părți din garanția de participare, pentru că, în fapt, garanția de participare nu este încă constituită), corelată și cu scăderea semnificativă a numărului de contestații, ne arată în mod obiectiv tendința de consolidare reală a calității documentațiilor de atribuire.

Principalele elemente reclamate de către contestatori, sintetizate de către CNSC în raportul său cel mai recent, sunt următoarele:

-
-
- facto
-
-
- punctarea ofertelor
-
-

⁵⁰ O a treia explicație a scăderii numărului de contestații înregistrate ar putea consta și în scăderea volumului de achiziții publice atribuite, de la 13 miliarde euro în 2009 la 9 miliarde de euro în 2011, deși, în contextul crizei financiare, interesul operatorilor economici ar trebui să fie în creștere și în consecință și numărul de contestații.

Considerente privind cadrul legal al achizițiilor publice și respectarea acestuia

OUG 34/2006 și normele sale de aplicare HG 925/2006 (cu modificările și completările ulterioare) au urmat după o perioadă dificilă (atât pentru autoritățile contractante cât și pentru operatorii economici) în care a funcționat Ordonanța 60/2001. Actuala legislație în materia achizițiilor publice reprezintă un uriaș pas înainte făcut de România, cu toate că și Ordonanța 60/2001 a reprezentat la momentul respectiv un progres față de reglementările active anterioare. Totuși nu putem să trecem peste faptul că Ordonanța 60/2001 a abrogat o promițătoare încercare de modernizare și armonizare a achiziției publice, reprezentată de către Ordonanța 118/1999 – prima reglementare modernă în domeniul achizițiilor publice în România (și care din păcate, nu a putut fi aplicată fără norme de aplicare în perioada 1999 - 2001, sfârșind prin a fi abrogată de OG 60/2001).

În prezent, trebuie menționate două reglementări recente, care deși nu modifică sau nu completează OUG 34/2006, sau HG 925/2006, totuși prezintă o legătură directă cu subiectul analizat.

Prevederile OUG 66/2011 constituie, de la publicarea normelor sale de aplicare, un instrument legal pentru recuperarea sumelor necuvenite în urma constatării de abateri de la legislația în domeniul achizițiilor publice. Astfe, corecțiile financiare în urma abaterilor în achizițiile publice, sunt stabilite clar și coerent și vor putea fi efectuate concret.

Putem aprecia în mod obiectiv, înțelegând modul de aplicare al dispozițiilor legale analizat și descris anterior, faptul că autoritățile contractante autorități publice locale respectă în cea mai mare parte termenele și regulile de transparență impuse de legislația în domeniu. Totuși, achizițiile publice din România sunt în continuare afectate de anumiți factori descriși în continuare.

Principali factori care afectează achizițiile publice din România

În urma atât a analizei calitative cât și a celei cantitative, s-a constatat faptul că autoritățile publice locale apreciază că principalele dificultăți în procesul achizițiilor publice se datorează următoarelor elemente interconectate:

- (1) contestațiile
- (2) riscurile de eroare în aplicarea legislației și planificarea dificilă a achiziției;
- (3) calitatea documentației aferente achizițiilor

aceste autorități publice considerând totodată că cel mai potrivit mod de a crește capacitatea de respectare a transparenței și finalizare cu succes a achizițiilor publice este reprezentat de recurgerea în mod sistematic la intensificarea utilizării exclusive a mijloacelor electronice, atât pentru cumpărări directe cât și pentru restul achizițiilor publice, pe de o parte, precum și la necesitatea unor noi reglementări, inclusiv pentru publicarea de studii de caz (fără reproduceri mecanice ale textelor legale), precum și privind standardizarea / structurarea unitară a tuturor documentațiilor / anexelor / formularelor.

Deși înregistrează progrese, factorul în continuare deficitar este reprezentat de calitatea documentației aferente achizițiilor, acest factor fiind una dintre cauzele numărului relativ ridicat de contestații. Astfel, în urma analizei calitative și cantitative precum și studierii a peste 100 documentații de atribuire diverse, de servicii, de furnizare de bunuri sau de executare de lucrări, publicate în SEAP, a rezultat faptul că asigurarea calității documentației de atribuire reprezintă încă o provocare majoră pentru autoritățile publice locale în calitatea lor de autorități contractante.

În scopul consolidării calității documentațiilor de atribuire, recent, în urma HG 801/2011, ANRMAP devine în drept să efectueze în mod obligatoriu un prim pas al verificării documentațiilor de atribuire, înainte de postarea acestora împreună cu anunțul de participare în SEAP. Calitatea documentațiilor de atribuire creează în prezent principalele căi de contestații, contestații prin care de altfel, putem realmente să înțelegem rațiunile contestatarilor și astfel, izvoarele principale pentru construirea unei calități superioare a documentațiilor de atribuire. Acestea sunt sintetizate în continuare:

- ⇒ există o experiență/capacitate încă redusă în justificarea valorii estimate a contractului propus, de cele mai multe ori notele justificative privind valoarea estimată, sunt simple tabele cu valori, și nu construcția unei estimări pornind de la valori, prețuri, costuri, tarife, preluate prin studiu din piața reală, fapt care conduce fie la supraestimarea valorii contractului propus, fie la subestimarea acesteia.
- ⇒ criteriile de selecție și calificare create sunt uneori foarte “strânse” pentru a îngusta domeniul experienței similare către experiență identică.
- ⇒ evitarea criteriului de atribuire “oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic” – “best value for money” în favoarea criteriului de atribuire “prețul cel mai scăzut” pornind de la convingerea greșită că în cazul primului “hârtia suportă orice”, deși în realitate există numeroși operatori economici dispuși să ofere

un preț cât mai scăzut, doar pentru a câștiga, cu atât mai mult în cazul unei valori supraestimate.

- ⇒ Atunci când autoritățile contractante aleg criteriul de atribuire “oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”, se întâmplă frecvent ca metoda de punctare a avantajelor ofertelor, fie lipsește, fie este incompletă, fie este completată printr-o clarificare, ceea ce conduce fie la contestații, sau, în cazul unei contestații pe alt cap de contestare, la anularea procedurii prin decizia CNSC care constată “completarea” metodei de punctare pe parcursul procedurii.
- ⇒ Atunci când autoritatea contractantă comunică rezultatul evaluării, de multe ori o face fără a respecta dispozițiile din OUG 34/2006, în sensul că nu comunică în mod complet și pertinent avantajele comparative ale ofertei câștigătoare față de oferta perdantă, ceea ce permite contestarea, îndeosebi datorită fie a integrității scăzute a procesului de evaluare, fie a calității documentației de atribuire.
- ⇒ Chiar dacă nu există contestații, există încă diverse achiziții publice care sunt puse sub semnul îndoielii ulterior, în urma fie a unor operațiuni de audit, fie a unor anchete jurnalistice, unele dintre acestea vizibile.
- ⇒ În cazul executării de lucrări, autoritățile publice încă nu iau toate măsurile potrivite pentru a corela contractul executării de lucrări, cu contractul de prestări servicii pentru supervizarea lucrărilor (dirigenția de șantier), sau, încă, nu își iau măsuri adecvate pentru împiedicarea realizării de “înțelegeri” între diriginți și constructor, sau, după caz, între proiectant, diriginți și constructor.

În prezent, autoritățile publice locale, în calitate de autorități contractante, elaborează fiecare în parte propriile formulare, sau propriile criterii, pe fondul lipsei de ghiduri și recomandări pertinente și punctuale, pierzându-se astfel multe dintre lecțiile învățate în perioada de pre-aderare. În acea perioadă, toate documentele trebuiau să fie elaborate după o structură fixată, existând criteriul de atribuire “oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”; criteriul “prețul cel mai scăzut”, care nu era posibil pentru achiziția de servicii, este însă în prezent foarte des aplicat pentru achiziția de servicii; renunțarea la tipologia de bază a contractelor de prestări servicii: *fee-based*, respectiv *global price*, în prezent aplicându-se combinații ale celor două etc.

Analiza regională

În tabelul de mai jos putem vedea în fiecare din cele opt regiuni de dezvoltare, numărul de postări în SEAP efectuate din 2007 și până în prezent, de către 8 consilii județene, câte două municipii reședință de județ (cu excepția regiunii de dezvoltare BI), și de câte un oraș.

Tabel 31 – Selecție nr de înregistrări anunțuri în SEAP, per regiuni, 2007 - 2011

Regiune Judet	Autoritatea Publică Locală	Număr de postări în SEAP									
		Cumpărări directe			Invitații de participare			Anunțuri de participare			Anunțuri de intenție
		în desfăș.	atribuite	anulate	în desfăș.	atribuite	anulate	în desfăș.	Atribuite	anulate	
BI	IF Consiliul Judetean Ilfov	-	21	1	3	68	10	4	37	1	21
	B Municipiul Bucuresti	-	-	-	24	68	65	34	231	60	294
	IF Primaria orasului Buftea	-	2	1	-	59	13	-	10	2	1
	IF Orasul Bragadiru	-	2	-	7	18	3	1	4	-	-
	IF Orasul Popesti Leordeni	-	-	-	1	8	-	-	5	-	-
	IF Oras Voluntari	-	-	-	181	1	42	11	12	3	6
C	BV Municipiul Brasov	-	>700	34	18	116	23	8	94	10	19
	AB Consiliul Judetean Alba	-	-	-	1	96	32	3	38	-	3
	AB Municipiul Alba Iulia	-	-	-	39	63	23	6	25	5	2
	HG Oras Baile- Tusnad	-	-	-	7	-	2	3	-	-	-
NE	NT Consiliul Judetean Neamt	-	-	-	5	104	17	5	51	17	-
	NT Municipiul Piatra Neamt	-	10	4	3	155	49	2	42	7	2

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Regiune Judet	Autoritatea Publică Locală	Număr de postări în SEAP									
		Cumpărări directe			Invitații de participare			Anunțuri de participare			Anunțuri de intenție
		în desfăș.	atribuite	anulate	în desfăș.	atribuite	anulate	în desfăș.	Atribuite	anulate	
IS	Municipiul Iasi				53	113	9	23	88	13	4
	Orasul Darabani	-	10	-	-	11	7	1	2	-	3
SE	Consiliul Judetean Braila	-	>1000	11	-	-	-	6	133	15	-
	Municipiul Braila	-	118	27	6	58	15	4	10	4	-
	Municipiul Constanta	-	-	-	22	174	43	4	51	4	-
	Orasul Macin	-	-	-	8	6	2	1	3	2	-
S M	Consiliul Judetean Calarasi	-	4	1	-	49	9	4	32	4	-
	Municipiul Calarasi	-	4	7	13	69	22	-	10	3	-
	Municipiul Ploiesti	6	543	52	9	221	68	1	60	11	9
	Primaria Rosiorii de Vede	-	-	-	2	8	20	-	5	-	-
SV	Consiliul Judetean Dolj	-	-	-	1	74	18	9	98	16	15
	Municipiul Craiova	-	68	73	6	189	88	-	-	-	15
	Municipiul Rm Valcea	-	-	-	58	236	26	-	-	-	-
	Orasul Corabia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
V	Consiliul Judetean Arad	-	1	-	9	54	16	-	-	-	15
	Municipiul Arad	-	5	-	16	264	57	-	-	-	9
	Municipiul Timisoara	-	75	8	80	367	114	-	-	-	9
	Orasul Jimbolia	-	79	19	10	32	3	-	6	1	-
NV	Consiliul Judetean Cluj	-	75	8	80	557	154	-	-	-	14
	Municipiul Cluj-Napoca	-	76	88	9	168	92	-	-	-	167
	Municipiul Satu Mare	-	2	-	5	115	28	-	-	-	-
	Orasul Valea lui Mihai	-	4	19	25	8	3	1	14	-	-

Sursa: interogarea SEAP, august 2011

Tabelul anterior ilustrează niveluri diferite la nivel regional în ceea ce privește numărul de înregistrări anunțuri în SEAP. Spre exemplu, în unele regiuni precum Nord Vest nivelul de activitate al consiliului județean analizat este mai ridicat decât al localităților componente, în timp ce în alte regiuni acest nivel de achiziții la nivel județean este mai redus decât al unor localități componente incluse în analiză. Există de asemenea diferențe regionale mari în ceea ce privește gradul de utilizare a achizițiilor directe. Astfel, municipiul Brașov din regiunea Centru, CJ Brăila din regiunea Sud Est, respectiv municipiul Ploiești din regiunea Sud Muntenia înregistrează niveluri relativ ridicate ale numărului de achiziții directe, în timp ce la polul opus se situează un număr ridicat de alte localități, inclusiv municipiul București, care nu efectuează nici o astfel de achiziție.

Anunțul de intenție, ca pas procedural al achiziției, este utilizat în moduri foarte diferite de localități diferite. Astfel, în timp ce municipiile București respectiv Cluj Napoca înregistrează în SEAP un număr relativ ridicat de astfel de anunțuri de intenție, toate celelalte localități sau județe analizate înregistrează un număr redus sau nici un astfel de anunț.

Un caz aparte îl reprezintă orașul Corabia. Este greu de înțeles modalitatea prin care un oraș⁵¹ precum Corabia (județul Olt, regiunea de dezvoltare Sud Vest Oltenia, având peste 700 de persoane angajate în anul 2010), și care deține 0 (zero) postări pentru fiecare tip de achiziții publice (de la data înregistrării în SEAP și până în prezent⁵²), ar putea să funcționeze fără să recurgă la cumpărări directe / achiziții directe, cel mai puțin. Cu toate acestea, dacă nu deține în planul anual de achiziții publice, încă, nici o poziție, care să o conducă la postarea unui anunț de intenție, sau la postarea unui anunț de participare/ atribuire, sau a unui invitații de participare (cerere de oferte) în desfășurare/atribuite, o asemenea autoritate publică locală nu va putea să satisfacă nici vechile și nici noile precizări privind volumul minim de achiziții publice și achiziții directe efectuate exclusiv prin mijloace electronice (în situația în care orașul Corabia va posta în SEAP cel puțin o achiziție publică, atunci ar trebui să poată compensa cel mai puțin 40% din volumul anual de achiziții publice, măcar prin cumpărări directe realizate exclusiv prin mijloace electronice – deși, totuși, în prezent 40% din zero achiziții conduce la zero achiziții prin mijloace electronice!).

Este clar faptul că există anumite preferințe regionale pentru anumite modalități de achiziție și totodată diferențe privind nivelul de activitate în ceea ce privește achizițiile. Evident, localitățile mai mari au un nivel de nevoi și un nivel de buget mai ridicat decât localitățile mai mici, ceea ce poate explica astfel de diferențe, deși există și excepții de la această regulă – spre ex municipiul Rm Vâlcea, care deși este o localitate relativ mai mică decât multe alte municipii, înregistrează totuși un nivel relativ ridicat de activitate de achiziții publice. Diferențele între consiliile județene ar trebui, teoretic, să fie mai reduse, având în vedere că este vorba despre entități administrative relativ apropiate ca dimensiuni. Totuși, și aici se înregistrează diferențe notabile în ceea ce privește volumul achizițiilor publice, județe precum Cluj, Dolj sau Neamț înregistrând un nivel ridicat în acest sens, iar județe precum Călărași sau Arad înregistrând un nivel sensibil mai redus. Astfel de diferențe pot indica un nivel diferit de experiență în aplicarea procesului achiziției publice și implicit un nivel diferit de capacitate, la nivel regional, de a aplica în mod corespunzător legislația achizițiilor publice.

⁵¹ Acesta este singurul caz identificat în prezent.

⁵² August 2011

CONCLUZII PRIVIND ÎNTREBAREA 3 A EVALUĂRII

Analizele efectuate indică un nivel relativ ridicat al regiunilor privind capacitatea de a identifica și elabora proiecte regionale care îndeplinesc cel puțin 2 dintre criteriile de calitate utilizate de către acest studiu: *sustenabilitate și caracter inovator*. Criteriile *sinergie cu alte proiecte la nivel regional, impact regional, respectiv conduce la realizarea obiectivelor regionale*, nu au fost utilizate ca și criterii de evaluare ale cererilor de finanțare, prin urmare proiectele regionale au fost elaborate fără a lua în mod necesar în calcul astfel de criterii. În ceea ce privește criteriul *impact regional*, proiectele din portofoliul propriu al ADR reflectă o capacitate ridicată a acestor organisme de a identifica și elabora astfel de proiecte. În ceea ce privește capacitatea generală a organismelor regionale și locale de a identifica și elabora proiecte cu impact regional, ponderea unor astfel de proiecte, din totalul proiectelor implementate în cadrul programelor operaționale, este încă redusă. Există încă potențial semnificativ neutilizat în regiuni în ceea ce privește identificarea proiectelor de anvergură regională dar regiunile se află într-un proces de dezvoltare al capacității de a implementa astfel de proiecte. În ceea ce privește viitoarea perioadă de programare, deși estimări sunt dificil de formulat, actualele constrângeri sugerează faptul că dacă se menține același cadru instituțional și procedural, capacitatea regională de a identifica proiecte *cu impact regional, care conduc la realizarea obiectivelor regionale și care asigură sinergia cu alte proiecte la nivel regional* va continua să rămână sub-utilizată.

Ponderea proiectelor implementate la nivel regional în parteneriat, din totalul proiectelor implementate în cadrul programelor operaționale, este încă redusă. Unul dintre factorii care contribuie la această situație este reprezentat de faptul că există încă potențial semnificativ neutilizat în regiuni în ceea ce privește identificarea proiectelor *de anvergură regională* care ar justifica utilizarea parteneriatului. Programele operaționale, prin modul în care au formulat anumite AP sau DMI, stimulează formarea de parteneriate și acumularea de experiență în implementarea proiectelor de interes regional, acest aspect reprezentând un factor favorizant. Capacitatea regiunilor de a încheia parteneriate pentru identificarea și implementarea proiectelor de anvergură regională este într-un proces de dezvoltare, existând și o serie de alți factori favorizanți în acest sens – ex. activitatea ADR la nivel regional care poate furniza informații importante necesare identificării proiectelor de anvergură regională, sau frecvența relativ ridicată a întâlnirilor de lucru între reprezentanții administrației publice din regiuni.

Cu excepția anumitor DMI din cadrul unor programe operaționale care au fost afectate relativ mai puternic, până în prezent, capacitatea regională și locală de asigurare a resurselor financiare necesare implementării proiectelor a reușit – beneficiind și de susținere prin intermediul unui număr notabil de măsuri la nivel central - să se mențină la un nivel suficient pentru a nu cauza încă probleme semnificative în ceea ce privește progresul implementării proiectelor. Având în vedere faptul că această capacitate este testată cu precădere în etapa de execuție a activităților proiectelor și faptul că un număr considerabil de proiecte nu a ajuns încă în această fază, capacitatea regională în sensul menționat va fi cu precădere vizibilă în viitorul imediat, estimări în acest sens fiind premature. În condiții de recesiune economică, este evidentă necesitatea sprijinului beneficiarilor de proiecte prin măsuri care să atenueze impactul crizei asupra capacității financiare a acestora. În acest sens, modificarea din 2011 a cadrului legal privind reducerea nivelului prefinanțării reprezintă opusul unui proces de sprijin și o constrângere importantă. În ce măsură efectele sale pot fi compensate de celelalte măsuri adoptate în vederea atenuării dificultăților financiare ale beneficiarilor de proiecte va fi vizibil în viitorul imediat.

Analizele efectuate în cadrul acestui studiu ilustrează faptul că deși numărul de proiecte implementate în regiuni este ridicat, există un grad redus de progres în implementarea proiectelor contractate, relevat de gradul redus de absorbție și de realizare a indicatorilor de rezultat aferenți proiectelor respective. Unul dintre elementele care au o contribuție la această situație este reprezentat de cadrul operațional al fondurilor structurale. Astfel, la nivel regional și local, volumul și valoarea proiectelor finanțate din fonduri structurale este semnificativ mai mare decât în cazul proiectelor finanțate din fonduri de pre-aderare, iar condițiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri structurale sunt sensibil diferite, cerințele fiind mai complexe decât în cazul proiectelor de pre-aderare. Există o serie de cerințe suplimentare pentru orice tip de proiecte depuse spre finanțare – spre exemplu criterii de evaluare referitoare la protecția mediului și dezvoltarea durabilă, sau la egalitatea de șanse și nediscriminarea – iar în cazul proiectelor care presupun aspecte tehnice, grilele de evaluare a proiectelor tehnice aferente sunt mai detaliate, iar analizele cost-beneficiu trebuie să îndeplinească mai multe cerințe. Aceste aspecte reprezintă o provocare majoră pentru toate organismele regionale și locale implicate în implementarea și monitorizarea acestor proiecte. O consecință imediată este reprezentată de faptul că, cel puțin în parte, organismele regionale și locale trebuie să re-învețe anumite elemente specifice cerințelor proiectelor finanțate din fonduri structurale. Pentru a face față acestei provocări, capacitatea acestor organisme trebuie să se dezvolte rapid și accentuat. Există deja progres în ceea ce privește dezvoltarea de structuri și sisteme necesare managementului proiectelor, precum și dezvoltarea competențelor personalului, însă acest proces de dezvoltare

trebuie continuat. Un nivel mai ridicat de nevoi de dezvoltare se înregistrează în special la nivelul primăriilor și consiliilor locale ale localităților relativ mici.

În ceea ce privește capacitatea administrației publice din regiuni de a aplica în mod adecvat legislația achizițiilor publice, se poate afirma că nu există încă prea numeroase documentații de atribuire sau acte în domeniu ale autorităților publice locale care să nu poată fi în mod obiectiv contestate (pe fond). Astfel, deși calitatea documentațiilor de atribuire și ale actelor emise în domeniu este într-un proces evident de continuă consolidare, totuși capacitatea autorităților publice locale de a efectua achiziții publice, cu aplicarea legislației în domeniu, rămâne o provocare, confirmându-se astfel faptul că în cadrul autorităților publice locale resursele umane specializate au competențe încă insuficient dezvoltate în domeniul cheie al achizițiilor publice.

În concluzie, se poate afirma faptul că până în prezent, activitatea regiunilor a fost dominată de proiecte de dezvoltare cu caracter local (localități sau județe) finanțate în cadrul unor programe naționale din domeniul dezvoltării regionale. Această caracteristică a fost stimulată semnificativ și de cadrul legal și instituțional care favorizează abordarea centralizată a dezvoltării regionale. Ponderea proiectelor de anvergură regională – de interes regional, cu impact regional – este încă redusă la nivelul tuturor regiunilor. Anumite elemente componente ale capacității regiunilor în sensul întrebării de față – ex. capacitatea de a asigura resursele financiare necesare implementării proiectelor, capacitatea de a organiza parteneriate regionale pentru managementul unor proiecte de anvergură regională – nu au fost încă suficient testate. Prin urmare, capacitatea regiunilor în sensul întrebării este încă în proces de dezvoltare, nivelul actual al acesteia fiind apreciat ca relativ scăzut.