



2016

PARTICIPARE ȘI GUVERNANȚĂ ÎN DEZVOLTAREA REGIONALĂ

*Raport de monitorizare privind politica de dezvoltare
regională în Regiunea de Dezvoltare Sud*

ELABORAT DE:

Lilian Danilov, consultant național

ELABORAT ÎN CADRUL:

Proiectului „Advocacy și mobilizare pentru o mai mare putere de acțiune și intervenție a OSC” implementat de Centrul CONTACT Cahul cu suportul USAID.

Opiniile exprimate în prezentul text apar în autorului/autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al organizației de implementare, finanțatorilor și partenerilor proiectului.

„Acest raport de monitorizare este posibil datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin participanților și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.”

CUPRINS:

Introducere	4
I. Politica de dezvoltare regional 1.1 Principii și priorități de dezvoltare 1.2 Structuri și actori angajați în guvernarea regională 1.3 Abordarea integrată a dezvoltării regionale	4
II. Transparență și participare 2.1 Transparență și responsabilitate 2.2 Participarea publicului 2.3 Participarea organizațiilor societății civile (OSC) în procesele de dezvoltare regională	9
III. Guvernarea regională 3.1 Cooperare interinstituțională și multi-nivel 3.2 Modalități de participare a OSC în procesele decizionale	12
Concluzii	14
Referințe bibliografice	16

INTRODUCERE

Prezentul raport este elaborat în cadrul proiectului „Advocacy și mobilizare pentru o mai mare putere de acțiune și intervenție a OSC” implementat de Centrul CONTACT Cahul.

Obiectivul de bază al raportului este de a analiza practicile de participare a actorilor în procesele de dezvoltare regională și a identifica modalitățile de îmbunătățire a participării organizațiilor societății civile în aceste procese.

Page | 4

Raportul a fost realizat în perioada mai – iunie 2016 în 3 regiuni de dezvoltare: Nord, Centru și Sud

Metodologia de elaborare a raportului a presupus analiza documentelor dedicate dezvoltării regionale (rapoarte, studii, cercetări etc.) și cercetare calitativă prin care s-a urmărit analiza aprofundată a unor aspecte (concepte, procese) mai puțin abordate în studiile și cercetările recente. Cercetarea calitativă s-a realizat în baza ghidurilor de interviu, atât individual, cât și în grup (focus-group) cuprinzând beneficiarii proiectelor de dezvoltare regională și reprezentanții ai structurilor partenariale locale și regionale (autorități publice locale, OSC, antreprenori etc.)

Dezvoltarea regională în Republica Moldova reprezintă un model de politici publice orientate spre dezvoltarea durabilă și echilibrată a teritoriului. Diversitatea de actori implicați la nivel teritorial generează tot mai mult interes pentru găsirea de consens în cooperarea acestora și eficientizarea acțiunilor comune.

La nivel regional, se manifestă un interes sporit față de practicile participative în procesele de planificare strategică, procesul de luare a deciziilor și implicarea cetățenilor în dezvoltarea de servicii și utilități publice.

În acest studiu ne propunem să contribuim la o mai bună cunoaștere a problematicii participării și guvernării în domeniul dezvoltării regionale în **Regiunea de Dezvoltare Sud (RDS)**.

Regiunea de dezvoltare reprezintă o **unitate teritorială** ce constituie cadrul de planificare, implementare și evaluare a politicii de dezvoltare regională.

Regiunea de Dezvoltare Sud (RDS) are o populație de circa 530 mii locuitori, învecinându-se România și Ucraina, totodată, fiind învecinat cu Regiunea Centru și Transnistria (Republica Moldova). RDS include 8 raioane.



I. POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONAL

1.1 Principii și priorități de dezvoltare

Dezvoltarea regională reprezintă activitatea coordonată a autorităților administrației publice centrale și locale, a colectivităților locale și a organizațiilor neguvernamentale, orientată spre planificarea și realizarea unei dezvoltări social-economice teritoriale echilibrate, spre sprijinirea nemijlocit a dezvoltării social-economice a zonelor defavorizate. În atingerea acestor obiective orice țară are nevoie de existența unor regiuni dinamice și competitive, dezvoltarea regională fiind o politică complementară pentru politicile macroeconomice și structurale. [11, p.3].

Dezvoltarea regională în Republica Moldova, ca politică publică, a fost inițiată în anul 2006 odată cu elaborarea și adoptarea cadrului legal. Lucrurile au devenit operaționale odată cu stabilirea

cadrelui instituțional al politicii de dezvoltare regional , inclusiv a Fondului Național de Dezvoltare Regional .

La nivel regional a fost constituit Consiliul Regional pentru Dezvoltare și creat Agenția de Dezvoltare Regional . Din anul 2010, odată cu aprobarea Strategiei de Dezvoltare Regional , organizarea primului Apel de Propuneri de Proiecte în baza căruia a fost elaborat Planul Operațional Regional (2010-2012), au fost lansate primele intervenții de dezvoltare teritorial .

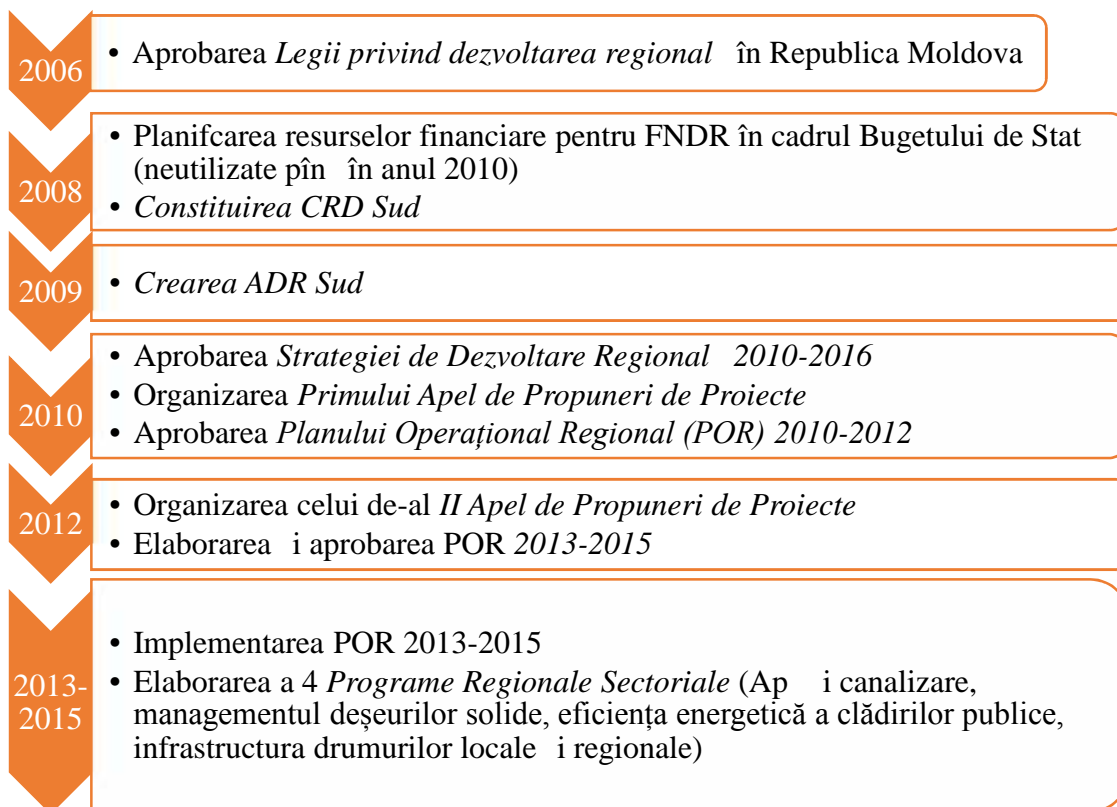


Figura 1: Etape ale procesului de dezvoltare regional

Principiile dezvoltării regionale. O parte importantă a proceselor de dezvoltare regional este ca actorii interesați să cadă de acord asupra principiilor care stau la baza planificării și intervențiilor. Examinarea principiilor și alegerea unei anumite abordări contribuie la identificarea problemelor eventuale cheie de planificare și intervenții. De exemplu, dacă un principiu va fi dezvoltarea durabilă , atunci actorii interesați ar trebui să aibă o înțelegere a proceselor/intervențiilor necesare pentru a reduce impactul negativ asupra mediului (eficiența energetică , servicii publice calitative (canalizare), protejarea surselor de apă , generarea și gestionarea deeurilor etc.).

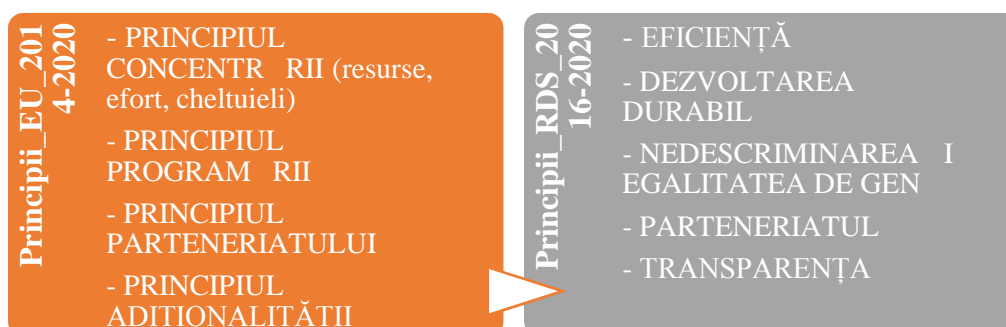


Figura 2: Principii de dezvoltare regională

Rapoartele elaborate de către ADR Sud, responsabil de realizarea activităților operaționale, nu reflectă suficient de bine aspecte orizontale referitor la dezvoltarea durabilă, echitatea socială, egalitatea de gen, accesul grupurilor vulnerabile la servicii publice etc.

Este important ca principiile să fie mult mai evidente, inclusiv în sistemul de monitorizare și evaluare, așa încât să existe o percepție mult mai clară cum acestea ghidează procesele de planificare și intervențiile (proiecte și activități).

Priorități de dezvoltare. Stabilirea priorităților de dezvoltare teritorială, de fiecare dată provoacă discuții și dezbateri privind „modelul” de dezvoltare a regiunii. Inițial, în discuția publică accentele se puneau pe necesitatea reducerii disparităților de dezvoltare cu accent pe îmbunătățirea condițiilor de trai ale locuitorilor.

2010-2016	2016-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Reabilitarea infrastructurii fizice • Susținerea sectorului privat și a pieței forței de muncă • Îmbunătățirea factorilor de mediu și a atractivității turistice 	<ul style="list-style-type: none"> • Acces asigurat la servicii și utilități publice calitative • Creștere economică sustenabilă în regiune • Guvernanță îmbunătățită în domeniul dezvoltării regionale

Figura 3: Priorități/obiective de dezvoltare regională

Ulterior, s-a lansat conceptul de dezvoltare urbană echilibrată în care s-a încercat să se atribuie orașelor un rol mai important în dezvoltare. Iar în rezultatul ultimului exercițiu de planificare s-a stabilit un compromis între dezvoltare echilibrată și echitabilă a regiunii (acces la servicii publice (apă, canalizare, colectare deșeuri etc.)/condiții de viață mai bune) și dezvoltare competitivă (nivelul de angajare a persoanelor mai înalt/venituri mai mari.) O componentă nouă este Guvernanța regională, care necesită, în primul rând precizări conceptuale mult mai clare, iar în al doilea rând voința politică pentru a decide asupra modelului de interacțiune instituțională și de coordonare, în special, pe verticală.

Pentru perioada de referință, 2013 – 2015, din totalul de proiecte de investiții inițiate, 6 au fost finalizate. Mecanismele de implementare, în care ADR are un rol principal, iar APL-urile participă ca beneficiari de proiecte, generează situații considerate problematice („puțina implicare a APL-urilor”, „APL-urile nu reprezintă factor decizional important la nivel regional”).

Domeniul de intervenție	Total		Nord		Centru		Sud	
	Nr. proiecte	Suma (mil.lei)	Nr. proiecte	Suma (mil.lei)	Nr. proiecte	Suma (mil.lei)	Nr. proiecte	Suma (mil.lei)
Aprovizionare cu apă și canalizare	3	78,24	2	49,40	1	28,84	-	-
Drumuri și căi de acces	11	193,0	1	51,27	6	78,02	4	64,61
Susținerea	2	31,37	1	16,62	1	14,75	-	-

dezvoltării sectorului privat								
Protecție mediului	5	41,15	1	5,81	4	35,34	-	-
Turism	5	62,65	1	5,57	2	23,25	2	33,83
Total	26	407,31	6	128,67	14	180,20	6	98,44

Tabelul 1: Proiecte din DUP finalizate în perioada 2013-2015 [8; p.4]

Din sursele financiare ale Guvernului Germaniei, în perioada de referință, a fost implementat 1 proiect în domeniul aprovizionării cu apă și canalizare.

Repartizarea resurselor financiare pentru anumite proiecte conform domeniilor de intervenție este mai mult o competență a Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR), ceea ce deseori a creat frustrare din partea membrilor CRD privind modul de aprobare a finanțării pentru proiecte. Cel mai des s-a sugestionat ca aprobarea proiectelor se face pe "criterii politice", "conform unor anumite interese", "netransparent", etc. Deși, din componența CNCDR fac parte și membri ai CRD, se pare că opinia lor contează mai puțin sau nu se asigură o comunicare eficientă între actorii regionali (CRD, APL, OSC, etc.).

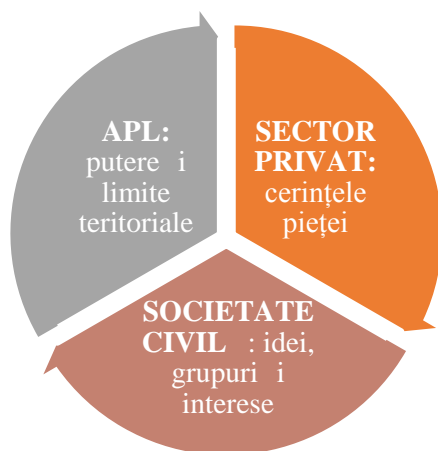
Succesul în fortificarea regiunilor și reducerea disparităților va fi asigurat prin cooperarea și implicarea tuturor actorilor sociali: autorități publice locale, reprezentanți ai sectorului privat, organizațiilor non-profit ș.a., care, în colaborare cu instituțiile de dezvoltare regională și autoritățile centrale, vor facilita producerea efectelor așteptate de locuitori [11; p.3].

1.2 Structuri și actori angajați în guvernarea regională

Cadrul legal privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, prevede două nivele de organizare a cadrului instituțional pentru dezvoltarea regională: nivelul național și cel regional.

La nivel regional, există diverse structuri instituționale (Consilii regionale de dezvoltare (CRD), Grupuri de lucru, Platforme de cooperare etc.) și actori (Agenții de dezvoltare regională (ADR), autorități publice locale (APL), organizații ale societății civile, medii academice etc.) cu anumite roluri și funcții în procesele de dezvoltare regională.

Cea mai importantă structură decizională la nivel regional este **Consiliul Regional pentru Dezvoltare Sud**, constituit din 32 de membri cu o reprezentare paritară a sectorului public (APL de nivelul I și II) și privat (OSC, agenți economici).



Componenta consiliului, cu o bună reprezentare a sectoarelor publice și private, nu reușește să armonizeze suficient de bine interesele actorilor implicați care au diverse "logici de acțiune". CRD rămâne a fi structură, din punct de vedere operațional, foarte greoaie, care ocazional pune probleme de adunare a cvorumului. Întrucât CRD se întrunește trimestrial în cadrul reuniunilor ordinare, este limitată posibilitatea membrilor CRD să-și îndeplinească funcțiile lor de monitorizare a activității ADR-urilor, iar unii membri ai CRD-urilor cu greu conștientizează rolul și atribuțiile lor în cadrul acestor instituții. Este

neclar și mecanismul de conlucrare a membrilor ARD în afara formatului de ședințe ordinare sau extraordinare [6, p.19].

Asociațiile de primari, constituite la nivel raional, reprezintă structuri create pentru promovarea intereselor autorităților publice locale de nivelul I. Asociațiile delegă câte un reprezentant în componența CRD care urmează să le reprezinte interesele. Întrebarea cheie este în ce măsură problematica dezvoltării regionale se regăsește pe agenda de activitate a acestor structuri, cum înțeleg APL-urile acest proces și ce roluri îi atribuie?

Agencia de Dezvoltare Regional Sud este actorul cheie în acest proces. Conform unui sondaj efectuat în anul 2014, agențiile de dezvoltare regională au avut cea mai înaltă apreciere pozitivă privind activitatea instituțiilor de dezvoltare regională [10, p.19].

Sistemul de dezvoltare regională necesită, totuși, să fie adaptat la o provocare mai largă, devenind din ce în ce mai mult dezvoltabil și strategic... În tandem, ADR-urile vor trebui să se miște către o abordare mai pro-dezvoltare, în cele din urmă devenind competente pentru a sprijini identificarea și dezvoltarea proiectelor... (Sursa: *Raport inițial - Planificare Regională și Portofoliu de Proiecte pentru Regiunile de Dezvoltare Nord, Sud, Centru în Republica Moldova, 2013, p.19*)

Agencia, ca instituție publică, este parte a unui sistem instituțional centralizat, fiind o instituție subordonată Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, dar și un actor important în diverse structuri de cooperare (guvernante) la nivel regional. Această situație, uneori, creează dificultăți de participare a agenției în diverse relații partenoriale cu diverși actori la nivel local și regional. ADR se află practic între două tendințe contradictorii. Pe de o parte MDRC manifestă tendințe de centralizare și mai mare luând în considerație faptul că există o responsabilitate dar și interese foarte mari cu referință la utilizarea fondurilor din FNDR. Pe de altă parte, ADR depune eforturi pentru a obține autonomie de care are nevoie pentru a gestiona activitățile în mod eficient [6, p.14].

ADR Sud a devenit un actor important în realizarea politicii de dezvoltare regională, și-a consolidat capacitățile și competențele în domeniile majore de activitate (planificare, implementarea proiectelor, dezvoltarea capacităților etc.), dar dependentă de finanțare din FNDR (buget de stat) le limitează autonomia și imunitatea față de presiunile politice. Acest lucru limitează posibilitatea de a deveni un facilitator și coordonator al relațiilor dintre diverși actori la nivel regional (deși, asemenea intenții și inițiative există).

Cele 8 **OSC-uri**, membre ale CRD Sud, reprezintă diverse sectoare de activitate: dezvoltare economică, socială, mediu. În CRD Sud participă organizații proactive care au realizat diverse inițiative dedicate dezvoltării regionale. Centrul CONTACT Cahul este una din puținele asociații obștești care deține competențe clare în domeniul dezvoltării regionale reușind să implementeze în această perioadă 2 proiecte de dezvoltare a capacităților.

În anul 2011, una din recomandările proiectului "Moldova: Cooperare în Dezvoltare Regională" prevedea necesitatea stabilirii unui mecanism de susținere/cofinanțare din FNDR a proiectelor implementate de OSC-uri și APL-uri finanțate din diverse surse. (*MOLDOVA: CO-OPERATION IN REGIONAL DEVELOPMENT. Review of Moldova's Regional Development Legal Framework. Conclusions and recommendation, 2011, p.15*)

Mediul academic (Academia de Administrație Publică, instituții ale Academiei de Științe ale Moldovei, Universități etc.) reprezintă o sursă importantă de realizare a unei mai bune cunoașterea (analize, cercetări, cursuri de instruire etc.) a acestui domeniu de dezvoltare. În mod special, putem menționa cooperarea cu Universitatea de Stat "Bogdan Petriceicu Hașdeu" din Cahul.

Îmbunătățirea eficienței politicii de dezvoltare regională presupune abilitarea actorilor implicați în acest proces prin asumarea de responsabilități și comportamente proactive.

1.3 Abordarea integrată a dezvoltării regionale la nivel regional

Diverse documente de planificare la nivel local, regional sau național și diverși actori care acționează la diferite nivele, nu ar trebui să existe în mod izolat și, de fapt, sunt conectați și interacționează în diverse moduri și la diverse nivele (gubernanță).

Domeniul dezvoltării regionale, caracterizat în continuare de un cadru conceptual mai puțin coerent, permite în același timp o anumită flexibilitate și diverse abordări. În mod special, acest lucru se observă la nivel de planificare și programare regional – strategii, programe, planuri.



Dificultatea nu este generată atât de multitudinea de documente de politici, cât mai mult de abordarea acestora care nu permite o înțelegere mai bună din partea celor interesați de dezvoltarea regională. Planificarea strategică integrată poate să asigure înțelegerea modului de interacțiune și maximizarea eforturilor de intervenție.

Această abordare presupune necesitatea unor cerințe de participare a tuturor celor interesați, roluri și mecanisme de implementare și monitorizare a intervențiilor. Abordarea integrată a planificării strategice și a intervențiilor presupune estimarea sustenabilității rezultatelor sub aspecte sociale, economice și de mediu.

Deși, formal, sunt respectate anumite reguli de participare a actorilor în procesele de planificare și decizionale, în special sub forma consultărilor publice, grupurilor de lucru etc., este necesară diversificarea formelor de participare pentru a asigura input-uri (propuneri, recomandări etc.) mai efective din partea celor interesați.

În perioada 2012 – 2015 au fost elaborate 4 Programe Regionale Sectoriale în domeniile aprovizionării cu apă și canalizare, managementului deeurilor solide, drumurilor locale și regionale și eficienței energetice, care reprezintă o planificare bazată pe diverse nivele strategice și operaționale, precum și între diverși actori relevanți (ministre, administrații publice locale etc.). Aceste documente reprezintă abordări integrate ale proceselor de planificare și programare la nivel regional. <http://www.adrsud.md/lib.php?l=ro&idc=654&nod=1&>

La fel de important este și stabilirea unor sisteme de monitorizare și evaluare participative care să ofere cât mai multe analize independente privind procesele de dezvoltare regională.

II. TRANSPARENTĂ ȘI PARTICIPARE

2.1 Transparentă și responsabilitate

Transparența presupune fluxul liber de informații de la procese și instituții și ar trebui să fie accesibile pentru toți cei care sunt direct interesați. Aceasta se referă nu numai la furnizarea de informații, dar și la oportunitatea de a le înțelege și de a le monitoriza.

Conform studiului menționat anterior [10, p.20] au fost identificate unele probleme care influențează transparența proceselor de dezvoltare regională ca rezultat al activității instituțiilor de dezvoltare regională, în mod special al ADR Sud:

- informarea insuficientă atât a actorilor implicați în procesul de dezvoltare regională, cât și a populației generale;
- lipsa de transparență în gestionarea resurselor financiare;
- politizarea activității instituției (influența unor actori asupra activității și deciziilor luate de către cele trei principale instituții de dezvoltare regională: ADR și CRD).

Astfel, pentru o informare mai bună și o identitate mai clară a acestui domeniu de politici, în anul 2015 a fost lansată campania națională de comunicare despre dezvoltarea regională "Construim viitorul acasă" fiind produse diferite spoturi, bannere și hărți.

Cea mai utilizată sursă de informare pentru cei interesați este pagina web a agenției (www.adrsud.md). Adicional, media socială pare să devină tot mai utilizată în distribuirea și diseminarea informației. În mod special, menționăm pagina socială Dezvoltare regională.



Activitatea de comunicare a ADR Sud s-a axat pe asigurarea transparenței instituționale și a următorului ritm de informare corect și rapid al opiniei publice și îmbunătățirea imaginii instituției atât în plan local cât și central. Toată informația relevantă este plasată pe site-ul Agenției de Dezvoltare Regională, acesta fiind unul dintre canalele de bază de comunicare cu publicul și a actorilor implicați. Informații asupra activității instituției au fost aduse la cunoștință publicului larg prin intermediul comunicatelor plasate pe site. Majoritatea articolelor scrise au avut un caracter informativ. [9, p.28].

Pe site-ul oficial al ADR Sud au fost publicate rapoartele de activitate semestriale și anuale, decizii și procese-verbale din cadrul ședințelor CRD Centru, precum și alte documente de interes public.

Atfel, la nivel regional cele mai utilizate surse de informare sunt:

- Comunicatele de presă;
- Rapoartele;
- Buletinele informative;
- Conferințe, mese-rotunde;

Actorii interesați de procesele de dezvoltare regională sugerează diversificarea acestor surse de informare care să asigure o înțelegere mai profundă a proceselor, de exemplu:

- Baze de date ce conțin indicatori de context, actualizate periodic
- Baze de date ce conțin indicatori de monitorizare și evaluare. În prezent, dominante sunt datele ce descriu produsele proiectelor și activităților prioritare de dezvoltare regională;
- Materiale video care explică succint, în sens larg, utilitatea politicii de dezvoltare regională, iar în sens mai specific, să explice diverse practici de modernizare a serviciilor publice;
- Evenimente publice în cadrul cărora să fie abordate mai extins problematica dezvoltării regionale.

Chiar dacă agenția diseminează frecvent informații despre cele mai importante evenimente regionale și acțiuni, publicul interesat își dorește ca informațiile difuzate să fie:

- mai clare și comprehensive;
- modalitățile de oferire a informației mai inovative,

- mai diverse din perspectiva producătorilor și difuzorilor de informații dedicate dezvoltării regionale (mass-media locală și regională, site-uri oficiale ale APL-urilor din regiune, OSC cu profil regional etc);
- analitice și de sinteză (analize, cercetări și studii dedicate dezvoltării regionale).

De asemenea, este important ca și publicul să cunoască sursele de informare disponibile și să contribuie la diseminarea informației. Sunt foarte puține exemple în care anumiți actori contribuie la diseminarea unor informații. Cel mai frecvent acest lucru se produce în cadrul evenimentelor publice (conferințe, forumuri etc.) sau prin distribuire în media socială.

2.2 Participarea publicului

Îmbunătățirea participării este necesară pentru creșterea încrederii în deciziile luate, crearea de politici, precum și încrederea în instituțiile care iau decizii.

Participarea se bazează pe o bună comunicare a actorilor implicați.

„Autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).”

(Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, art.3 (4))

Ce presupune participarea publicului în procesele de dezvoltare regională? Această cerință, inclusiv legal, asigură că planurile și intervențiile care influențează viața cetățenilor devin cunoscute de către public. Participarea publicului a fost asigurată prin:

- Informarea tuturor celor interesați despre activitățile noi (ex: programarea regională sectorială) și revizuirea diverselor documente (ex. SDR (anul 2012)),
- Oferirea posibilității de participare a tuturor celor interesați de a participa în aceste procese prin formularea de opinii și comentarii. Este adevărat, că în cele mai dese cazuri au existat puține propuneri din partea participanților la activități de consultare publică, dezbateri, ceea ce sugerează că de cele mai dese ori se pune accentul pe aspecte procedurale decât pe contribuția publicului,
- Responsabilitatea informării publicului despre deciziile luate.

În cadrul proiectelor-pilot de dezvoltare regională implementate cu suportul proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale” s-a dezvoltat „modelul serviciilor publice locale eficiente bazat pe cinci piloni” care include elemente de îmbunătățire a cooperării actorilor și procesului de luare a deciziilor (au fost create comitete directoare locale), precum și participarea publicului pentru a asigura mai multă transparență, participare și eficiență. Cu regret, aceste practici nu au fost preluate în proiectele implementate din resurse publice (FNDR), acolo unde componenta de investiții este dominantă, iar componenta de management și dezvoltarea de capacități slab dezvoltată. Această situație a făcut ca anumite proiecte, în special cele care au presupus dezvoltarea de servicii publice, să fie implementate cu dificultate. Cetățenii erau informați cu



întârziere despre activitățile planificate, iar ca efect înțelegerea și participarea lor era redusă. Deseori, cetățenii nu cunosc din ce surse și cine implementează proiectele, ce rol au în aceste activități.

Astfel, în activitățile de planificare și proiectele de investiții este foarte important să crească participarea publicului sub diferite forme de participare.

2.3 Participarea OSC în procesele de dezvoltare regională : roluri și funcționalități

În Republica Moldova există circa 7 000 de OSC-uri, însă doar aproximativ 25% au implementat proiecte în ultimii trei ani. Strategia de îmbunătățire a participării și guvernării la nivel regional trebuie să ia în considerare nivelurile de capacitate relativ scăzute ale OSC-urilor din regiune, responsabilitatea slabă a OSC-urilor, experiența limitată a monitorizării achizițiilor publice de către OSC-uri și pentru relaționare cu autorități și instituții publice. Un studiu recent de cartografiere a raportat deficiențe suplimentare în domeniile legislației publice de advocacy, accesul limitat la informații publice, precum și lipsa de cunoștințe și expertiză pentru realizarea de analize de politici [3].

Organizațiile societății civile activează în diverse domenii de dezvoltare și dispun de diverse competențe. La nivel de regiune avem un spectru de organizații cu diferite profile și interese. Ca efect, în contextul analizei politicii de dezvoltare regionale, participarea organizațiilor societății civile se manifestă la diverse nivele decizionale și de cooperare.

Societatea civilă este recunoscută ca un actor important în politica și procesele de dezvoltare regională, atât de instituțiile guvernamentale, cât și de alți actori non-statali. Totuși, în cazul în care se discută despre rolul și funcțiile societății civile, pot fi evidențiate diverse opinii și poziții în ceea ce privește participarea în procesul de elaborare a politicilor, influențarea deciziilor etc. Problematika privind rolul OSC-urilor este foarte diversă ceea ce sugerează că nu există opinii clare privind participarea acestor în diverse procese. De la necesitatea revizuirii cadrului legal, clarificarea mandatului și modului de reprezentare în cadrul CRD, modalitatea de selectare a OSC-urilor până la necesitatea asocierii OSC-urilor pe diverse platforme de cooperare conform intereselor comune etc.

Analiza ratei de participare la ședințele CRD indică că aceasta este în scădere cu fiecare ședință organizată, ajungând la o rată de participare a membrilor OSC de circa 70 %, iar pentru sectorul privat aceasta este și mai mică. Din totalul reprezentanților OSC-urilor doar 2-3 membrii au avut o rată de participare de peste 80%.

În mare parte, așteptările sunt ca OSC-urile să îndeplinească următoarele funcții principale:

- Consultanță și expertiză ;
- Planificare strategică, inclusiv facilitarea proceselor de actualizare a strategiilor de dezvoltare socio-economică ;
- Monitorizare și evaluare;
- Advocacy pentru politici eficiente la nivel regional, sectorial și local.

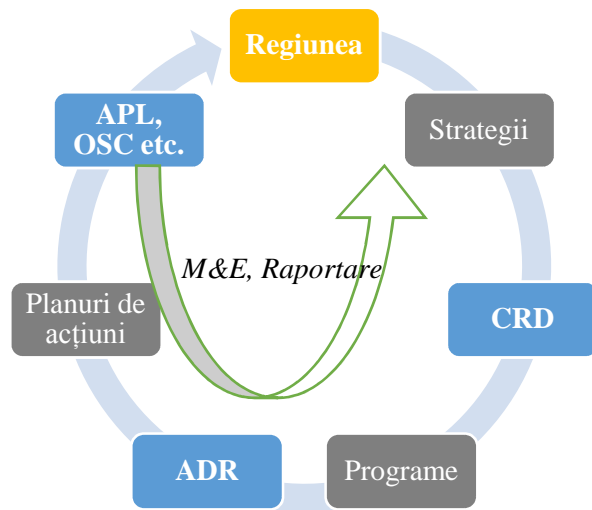
Indiferent de sectorul în care activează este foarte important ca aceste organizații să dispună sau să-și dezvolte competențe specifice proceselor de dezvoltare regională, dar și care să corespundă domeniului de activitate/profilului organizației așa încât să genereze suficient interes pentru a fi active în acest domeniu.

III. GUVERNANȚĂ REGIONALĂ

3.1 Cooperarea interinstituțională și multi-nivel

Guvernanța pe mai multe niveluri descrie procesele de luare a deciziilor colective, în cazul în care autoritatea și influența sunt partajate între părțile interesate care acționează pe mai multe niveluri de guvernare (local, raional, regional). Aceasta descrie procesele de luare a deciziilor în care se angajează diverse părți interesate independente, dar interdependente. Guvernanța pe mai multe niveluri nu definește un model de competențe exclusive de luare a deciziilor și nici nu propune ierarhii stabile de autoritate, ceea ce face dificil replicarea unor practici de bună guvernare de la o regiune la alta. Fiecare experiență poate deveni o practică de bună guvernare.

Succesul dezvoltării regiunii depinde de capacitatea instituțiilor și actorilor regionali de a coopera eficient în procesul de dezvoltare regională care presupune: cooperare inter-comunitară și abordare participativă, identificarea ideilor de proiecte și pregătirea calitativă a documentației necesare, atragerea resurselor financiare, implementarea cu succes a proiectelor, asigurarea unei transparențe totale a procesului și nu în ultimul rând, respectarea principiilor echității sociale și a egalității de gen.



Aranjamentele decizionale au depins foarte mult de contextul în care s-a acționat: diversitatea domeniilor de intervenții (aprovizionare cu apă și canalizare, drumuri locale și regionale, turism, dezvoltare economică etc.), competențele și capacitățile actorilor implicați, influența

factorilor de la nivel național etc.

factorilor de la nivel național etc.

La nivel regional, CRD și ADR sunt pilonii principali care asigură planificarea multisectorială la nivel de regiune, inclusiv implementarea, cu participarea APL, a investițiilor și proiectelor de anvergură regională. Acest aspect impune, pe de o parte, extinderea (revizuirea) mandatului și consolidarea continuă a capacităților CRD și ADR în domeniul coordonării multisectoriale, precum și consolidarea capacităților APL în domeniul gestionării eficiente a proiectelor de dezvoltare regională. Totuși, în actuala structură instituțională, CRD nu-și realizează principalele competențe, în special monitorizarea implementării documentelor strategice.

Guvernanța regională presupune punerea în aplicare a abordărilor, metodelor și instrumentelor ce țin de eficientizarea procesului de dezvoltare regională, inclusiv prin sporirea rolului actorilor sociali și îmbunătățirea guvernării regionale.

Astfel, buna guvernare poate să asigure un nivel minim al corupției, transparența și participarea tuturor celor interesați.

3.2 Modalități de participare a OSC în procese decizionale

OSC-urile pot schimba relația dintre cetățeni, administrațiile publice locale și furnizorii de servicii publice prin creșterea transparenței și sporirea responsabilității.

Implicarea OSC-urilor în procesele de dezvoltare regională, în mod special a celor de luare a deciziilor, poate să contribuie la o dezvoltare a capitalului social în regiune, poate să asigure liderismul în anumite tipuri de activități (ex. turism, servicii sociale) și să influențeze într-o anumită măsură aranjamentele politice la nivel regional.

Cele mai frecvente forme de consultare și participare a OSC-urilor au fost:

- Consultarea în procese de planificare strategică și programare sectorială,
- Participarea în evenimente anuale
- Elaborarea de sondaje, studii etc.
- Facilitarea unor activități din cadrul proiectelor regionale.

În cadrul discuțiilor publice s-a propus:

- OSC să fie implicate mai activ în organizarea de evenimente regionale,
- Să fie consolidate capacitățile de analiză și evaluare a documentelor de politici și intervențiilor la nivel regional,
- Participarea reprezentanților OSC la diverse activități (vizite de studiu, conferințe) să se realizeze în condiții egale cu reprezentanții APL-urilor,
- Constituirea de platforme/coaliții la nivel regional pentru a asigura o influență mai mare asupra proceselor decizionale la nivel regional etc.

Forumurile și conferințele reprezintă platforme eficiente de participare și interacțiune, acolo unde se poate comunica cu diverși actori, să fie inițiate discuții și să se stimuleze interesul pentru diverse problematice.

Ultimul eveniment de acest gen a fost organizat în RDS în anul 2012 ("Forumul investițional în Dezvoltarea regională").

CONCLUZII

În concluzie putem menționa că pînă în prezent nu au fost studiate suficient procesele participative și decizionale în procesele de dezvoltare regională.

În primul rînd menționăm conceptualizarea slabă și necoerentă a proceselor de dezvoltare regională (planificare și programare regională, implementarea proiectelor, dezvoltarea capacităților etc.) care se produce la nivel regional ("dezvoltare echilibrată", "reducerea disparităților", "dezvoltare urbană policentrică", "competitivitate", "cooperare intercomunitară", "programare sectorială", etc). Acest lucru creează dificultăți de înțelegere și implicare a actorilor interesați, inclusiv OSC-uri.

Pentru o mai bună informare a celor interesați și transparență a acțiunilor este necesar un sistem de monitorizare și evaluare "bazat pe dovezi" care să reflecte beneficiile și eficiența proceselor participative, inclusiv decizionale. Este important să se treacă de la "descrierea" activităților și proceselor la "analiza critică" a acestora, și anume, în ce măsură s-a îmbunătățit accesul la servicii publice de calitate, s-a contribuit la reducerea sărăciei, au crescut oportunitățile de dezvoltare, prestatorii de servicii au devenit mai responsabili față de comunități, s-au îmbunătățit capacitățile comunităților de a implementa proiecte, de a dezvolta servicii, coeziunea socială etc. Și mai puține sunt dovezile/datele privind participarea societății civile în aceste procese.

Trebuie să remarcăm că, comparativ cu alte tipuri de politici, instituțiile de dezvoltare regională la nivel regional au cea mai mare deschidere către public și actorii interesați. Deși, activitatea acestora este foarte mult influențată de "incertitudinea schimbărilor" la nivel național (descentralizare – "nu se cunoaște cînd?", regionalizare – nu sunt clare perspectivele?" etc.)

Din experiența implementării proiectelor regionale s-a observat că este necesar o mai bună coordonare între procesele participative (de jos în sus) și cooperarea instituțiilor guvernamentale cu comunitățile locale (de sus în jos) pentru a face serviciile publice mai bune. Acest tip de procese pot să dezvolte modele interesante de guvernare regională.

Bunele practici realizate de ADR Sud în perioada 2013 – 2015 indică realizarea unor mecanisme reale de participare și implicarea în procesul de luarea a deciziilor stimulează dezvoltarea capacităților de expertiză a instituției (planificare, elaborarea proiectelor etc.) și constituirea de rețele a actorilor la nivel regional.

Cooperarea cu mediul academic (universități, instituții de cercetare) poate să contribuie la dezvoltarea de noi cunoștințe în acest domeniu.

Observăm că participarea OSC-urilor la o scară mai mare și / sau în rețea cu alte grupuri și actori necesită mai mult timp, energie și resurse, ceea ce determină aceste organizații să se implice doar în măsura în care dispun de resurse pentru anumite activități.

Adeesea nu există interlocutori foarte clari la nivel regional, deci nu este clar cum să fie direcționate propunerile sau criticile.

În alte cazuri, chiar dacă există structuri regionale (ex: CRD), acestea nu sunt suficient de deschise pentru participare și interacțiune directă cu publicul larg; adică nu există nici o responsabilitate directă pentru această comunicare. În acest caz, cetățenii nu-și pot imagina un teritoriu în care politicile și proiectele au consecințe comune.

Consolidarea capacităților OSC în domeniile advocacy și activism, analiza problemelor și monitorizarea punerii în aplicare a politicilor poate să contribuie la o transparență și participare mai mare pentru toți cei interesați de politicile și procesele de dezvoltare regională.

În rezultatul acestui studiu putem menționa cel puțin 3 aspecte care necesită o analiză mai profundă și care să permită elaborarea de propuneri pentru îmbunătățirea proceselor participative și decizionale la nivel regional:

- În ce măsură informația despre activitatea actorilor regionali (management, finanțare, parteneriate) este disponibilă și suficientă?
- Pe cât de responsabil acționează actorii regionali în cadrul parteneriatelor inițiate (proiecte, evenimente comune etc.) și ce efecte produce asemenea cooperări?
- Dispunem de suficiente date pentru a putea analiza critic atingerea rezultatelor stabilite?

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Cadrul procedural și instituțional al dezvoltării regionale în contextul implementării Planului de Acțiuni UE – Republica Moldova. Ion Osoian // Policy Brief, nr.2, 2008;
2. Citizen Participation in Local Self-Governance in the Eastern Partnership Countries: Comparative Analysis, 2012// <http://www.aldaeurope.eu/public/doc/495-Report-on-CP-in-EaP-Countries-Eng.pdf>
3. Civil society organization from Republic of Moldova: development, sustainability and participation in policy dialog. Liubomir Chiriac, Eduard Țugui, 2015. http://www.csdialogue.eu/sites/default/files/civil_society_mapping_csdp_spring_2015_0.pdf
4. EU country roadmap for engagement with civil society. 2014-2017// http://eeas.europa.eu/delegations/armenia/documents/eu_armenia_cs_roadmap_en.pdf
5. Evaluarea opiniei APL, ADR-urilor și agențiilor guvernamentale față de cooperarea inter-municipală, regionalizare, alte modalități inovatoare în furnizarea serviciilor publice, 2012// <http://serviciilocale.md/libview.php?l=ro&idc=46&id=1072&t=Publicatii-i-resurse/Dezvoltare-regionala>
6. Implementarea Strategiei de Dezvoltare Națională 2013-2015. Concluzii preliminare, Valerian Târbiș, 2014// http://www.contact.md/doc/policy_implementarea%20strategiei_01.03.15.pdf
7. MOLDOVA: Cooperare în domeniul dezvoltării regionale. Revizuirea cadrului legal al RM în domeniul dezvoltării regionale. Concluzii și recomandări finale, 2011// <http://serviciilocale.md/libview.php?l=ro&idc=46&id=1072&t=Publicatii-i-resurse/Dezvoltare-regionala>
8. Raport privind implementarea Documentului Unic de Program pentru anii 2013 – 2015// http://www.mdrc.gov.md/public/files/vmdrc2015/dezreg/violeta/2015_Raport_DUP_2013-2015.pdf
9. Raport privind implementarea Planului de activitate pentru perioada ianuarie – decembrie 2015 // <http://www.adrsud.md/pageview.php?l=ro&idc=603&id=2810>
10. Rezultatele sondajului privind nivelul de satisfacție al părților interesate față de capacitățile Agențiilor de Dezvoltare Regională de a facilita în mod eficient procesul de dezvoltare regională, 2014// <http://serviciilocale.md/libview.php?l=ro&idc=46&id=1072&t=Publicatii-i-resurse/Dezvoltare-regionala>
11. Strategia de Dezvoltare Regională Sud 2016-2020 // <http://www.adrsud.md/pageview.php?l=ro&idc=372&>