

**Evaluarea capacității administrative a regiunilor  
în domeniul dezvoltării regionale**

***Proiect cofinanțat din FEDER prin POR 2007-2013  
Contract Nr. 61/25.02.2011***

Raport de Evaluare  
*Rezumat*

*decembrie 2011*

## Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Proiect cofinanțat din FEDER prin POR 2007-2013

Contract Nr. 61/25.02.2011

### Raport de Evaluare

Rezumat

#### DISCLAIMER

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei evaluări independente efectuate de Lattanzio E Associati SpA, Milano-Italia, în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, România.

Opiniile exprimate aparțin firmei Lattanzio E Associati SpA și echipei de evaluatori și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante, respectiv ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului și nici ale Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional.

#### **Numele și adresa Beneficiarului**

Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului  
Str. Apolodor Nr.17, Iatru Nord  
050741, București 5, ROMÂNIA  
Tel: +40372111463  
Fax: +40372111512

#### **Numele și adresa Prestatorului**

Lattanzio E Associati Spa  
Via Borgonuovo 26, Milano  
Italia  
Tel: 0039-06-5830195, Italia  
Tel RO: +40 21 2240161  
Fax: 0039/06/5813174, Italia  
Fax RO:+40 21 2240377  
E-Mail: [gare@lattanzioassociati.it](mailto:gare@lattanzioassociati.it)  
[marandei@lattanzioassociati.it](mailto:marandei@lattanzioassociati.it)

#### *Experți cheie:*

Cristian MARANDEI și  
Nicoleta ANGHEL

#### **Reprezentant:**

Giovanni MASTRANDREA  
Semnătura:

**GLOSAR ABREVIERI:**

ACIS – Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale  
ADI – Asociație de Dezvoltare Intracomunitară  
ADR – Agenția pentru Dezvoltare Regionala  
AM POR – Autoritatea de Management a Programului Operațional Regional  
ANOFM – Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Munca  
APL – Autoritate Publică Locală  
CBC – Instrument de Cooperare Transfrontaliera  
CDR – Consiliul pentru Dezvoltare Regionala  
CE – Comisia Europeană  
CMPOR – Comitetul de Monitorizare a Programului Operațional Regional  
CNDR – Consiliul Național de Dezvoltare Regională  
CRESC – Comitetul Regional de Evaluare Strategică și Corelare  
FEDR – Fondul European de Dezvoltare Regională  
IPA – Instrument de Asistență pentru Pre-aderare  
IMM – Intreprinderi Mici și Mijlocii  
HG – Hotărâre de Guvern  
MFP – Ministerul Finanțelor Publice  
MDRT – Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului  
OI POR – Organisme Intermediare ale Programului Operațional Regional  
ONG – Organizații non-guvernamentale  
PAE – Planul Anual de Evaluare  
Phare – Programul pentru Asistență și Restructurare a Economilor Statelor din Europa Centrală și de Est  
PAS – Planul de Acțiune al Școlilor  
PDR – Planul de Dezvoltare Regională  
PID – Planul Integrat de Dezvoltare  
PRAI – Planul de Acțiune pentru Învățământ Profesional și Tehnic  
PRAM – Plan Regional de Acțiune pentru Mediu  
PRAO – Planul Regional de Acțiune privind Ocuparea Forței de Muncă  
PRGD – Planul Regional de Gestionare a Deșeurilor  
PND – Planul Național de Dezvoltare  
POR – Programul Operațional Regional  
POAT – Programul Operațional Asistența Tehnică  
POS CEE – Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice  
POS MEDIU – Programul Operațional de Mediu  
PME – Planul Multianual de Evaluare  
ROF – Regulamentul de organizare și funcționare  
SMIS – Single Management Information System (Sistem Unic de Management al Informațiilor)  
TVA – Taxa pe Valoarea Adăugată  
UAT – Unitatea Administrativ Teritorială  
UE – Uniunea Europeană

## REZUMAT

---

### Contextul și obiectivele acestei evaluări

Inițierea acestei evaluări este justificată de necesitatea identificării unei eventuale strategii noi de abordare a Programului Operațional Regional post 2013, care să răspundă și corespundă priorităților și obiectivelor regionale și locale specifice, influențate suplimentar de impactul indus de criză, și care ar putea impune elaborarea la nivelul fiecărei regiuni a unui program de dezvoltare regională specific.

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale este o evaluare strategică, determinată în principal de necesitatea unei analize realiste a capacității administrative și instituționale a regiunilor în scopul stabilirii și a pregătirii rolului acestora în perioada de programare 2014 - 2020. Necesitatea desfășurării unui astfel de studiu este strâns legată, pe de o parte, de evoluția în viitor a strategiei și politicii de dezvoltare regională în România, iar pe de altă parte, de procesul de circumscriere a acestuia față de obiectivele și prioritățile noii politici de coeziune a Uniunii Europene post 2013.

În acest context de natură strategică, studiul privind capacitatea administrativă a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale derivă în principal din necesitatea:

- ⇒ începerii din timp a pregătirii viitorului POR, în scopul asigurării absorbției eficiente a fondurilor europene destinate dezvoltării regionale post 2013;
- ⇒ efectuării unei analize independente și obiective a capacității regiunilor de a identifica obiective strategice regionale și de a elabora, administra, implementa, și monitoriza strategii, planuri și programe regionale de dezvoltare specifice, finanțabile din fondurile structurale și de coeziune post 2013;
- ⇒ analizării capacității regionale de a coordona, corela și integra aceste strategii și programe cu/în strategiile și obiectivele de dezvoltare naționale și ale Uniunii Europene;
- ⇒ asigurării complementarității/sinergiei între strategiile regionale și instrumentele naționale de finanțare a dezvoltării economice, sociale și teritoriale;
- ⇒ fundamentării și a definirii rolului regiunilor în procesul programării fondurilor destinate dezvoltării regionale post 2013;
- ⇒ consolidării continue a capacității administrative la nivel regional de a elabora, administra, implementa și monitoriza programe de dezvoltare finanțabile prin fondurile nerambursabile ale UE.

**Obiectivul general** al acestei evaluări este de a asigura programarea și absorbția eficientă a fondurilor europene destinate dezvoltării regionale în perioada de programare post 2013.

**Obiectivul specific** al evaluării este acela de a sprijini AM POR și ACIS la fundamentarea și formularea strategiei de abordare a programării dezvoltării regionale în perioada de programare post 2013 prin prisma rolului regiunilor în acest proces.

Mai precis, în scopul definirii rolului și responsabilităților care vor fi acordate regiunilor în procesul programării și administrării fondurilor destinate dezvoltării regionale post 2013, această evaluare își propune să identifice mai multe modele care să constituie opțiuni privind cadrul instituțional de elaborare și gestionare a viitorului Program Operațional Regional, inclusiv propuneri de îmbunătățire a capacității administrative la nivel regional. Propunerile care vor rezulta în urma acestui studiu de evaluare vor putea fi utilizate în elaborarea cadrului viitoarei politici de coeziune a României post 2013 și vor putea contribui la identificarea unor elemente importante ale acesteia.

### Întrebările evaluării

Întrebările evaluării stabilite prin caietul de sarcini au fost următoarele:

#### **Întrebarea 1.**

- A. Care este impactul cadrului legislativ și instituțional asupra procesului de dezvoltare regională din România ?*  
*B. Exemple/modele de structuri instituționale din alte State Membre, implicate în dezvoltarea regională - cel puțin două exemple/modele din rândul celor 15 State Membre vechi și cel puțin două exemple/modele de State Membre care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004.*

#### **Întrebarea 2.**

- A. În ce măsură regiunile au capacitatea de a realiza și gestiona implementarea unor strategii și programe regionale de dezvoltare cu finanțare europeană?*  
*B. Studii de caz privind această întrebare a evaluării, care să reflecte experiența regiunilor în ceea ce privește coordonarea și elaborarea strategiilor și a planurilor/programelor regionale de dezvoltare.*

#### **Întrebarea 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?*

Fiecare întrebare de evaluare conține o serie de sub-întrebări, acestea fiind prezentate în cadrul Anexei 14.

### Metodologia utilizată în cadrul evaluării

- mix de tehnici cantitative și calitative și instrumente analitice, adaptat cerințelor, obiectivelor și rezultatelor așteptate specificate în caietul de sarcini;
- trecerea în revistă a literaturii relevante privind politicile de dezvoltare și cercetarea academică deja efectuată asupra aspectelor referitoare la management și implementare ca bază de referință și documentație, atât pentru activitățile privind implementarea proiectului, cât și ca elemente de referință pentru viitoare cercetări;
- revizuirea structurilor organizaționale, funcționale, scanarea orizontului socio-economic în care operează fiecare din cele 8 (opt) regiuni;
- analiza părților interesate pentru a determina poziția acestora vizavi de obiectivele POR, în vederea identificării participanților la evaluarea capacității administrative pornind de la grupele țintă menționate în caietul de sarcini;
- modele de structuri din alte State Membre care pot exemplifica varietatea experiențelor de management și implementare a fondurilor structurale și studii de caz privind coordonarea și elaborarea strategiilor și a planurilor/programelor de dezvoltare regională, cele din urmă din rândul celor 8 (opt) regiuni de dezvoltare din România.

Studiul de evaluare a pornit de la analiza cadrului existent pentru implementarea actualului POR și a urmărit în ce măsură, ca urmare a implementării POR 2007-2013, au fost dezvoltate structurile și competențele la nivel regional ca necesitate a consolidării continue a capacității administrative la nivel regional.

Metodologia de derulare a studiului de evaluare s-a concretizat în mai multe activități realizate pe baza a două abordări complementare: **Cercetarea de birou** și **Cercetarea de teren**.

**Tabel 2 – Metode și instrumente utilizate**

Etapă studiu evaluare	Metode și instrumente utilizate
<p>Colectarea informațiilor</p>	<p><b>Cercetarea de birou</b></p> <p><b>Cercetarea de teren</b> – cantitativă și calitativă</p> <p><i>Cercetarea cantitativă</i></p> <p>In etapa cantitativă a fost elaborat un chestionar având 52 întrebări, acesta fiind completat de un eșantion reprezentativ de 253 de respondenți.</p> <p>Aplicarea criteriului de stratificare la universul evaluării a condus la definirea următoarelor straturi de eșantionare:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Personalul de decizie din cadrul AM-POR</li> <li>2. Personal de decizie și de execuție din cadrul celor opt Agenții pentru Dezvoltare Regională și a Organismelor Intermediare POR</li> <li>3. Membrii CDR și membrii CRESC din fiecare regiune de dezvoltare</li> <li>4. Membrii comitetului de monitorizare POR</li> <li>5. Autorități locale la nivelul municipiilor reședințe de județ din cele opt regiuni de dezvoltare</li> <li>6. ACIS – Direcție generală în cadrul MFP; AM pentru Cadrul de Sprijin Comunitar</li> <li>7. Membrii Comitetului Regional pentru Elaborarea Planului de Dezvoltare Regională din cele opt regiuni de dezvoltare.</li> </ol> <p><i>Cercetarea calitativă</i></p> <p>Cercetarea calitativă s-a realizat prin aplicarea unui interviu în profunzime (semistructurat) unui eșantion de 24 de persoane, reprezentanți ai mediului administrativ de la nivel local, județean, regional și central, precum și ai mediului academic. Eșantionul de 24 de subiecți intervievați a fost format din 17 persoane la nivel regional și 7 persoane la nivelul administrației centrale.</p> <p><b>Studiul de caz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Studii de caz regionale: Regiunea Centru, Regiunea Nord Vest, Regiunea Sud Vest</li> <li>⇒ Studii structurale instituționale din domeniul dezvoltării regionale ale altor state membre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- State Membre vechi: Italia, Spania</li> <li>- State Membre noi : Polonia, Republica Cehă, Ungaria</li> </ul> </li> </ul>
<p>Formularea constatărilor și concluziilor aferente celor 3 întrebări ale evaluării</p>	<p>Analiza de birou</p>
<p>Elaborarea unui set de opțiuni privind cadrul instituțional de elaborare și gestionare a viitorului program operațional regional</p>	<p>Analiza de birou</p> <p>Panel experți la nivel regional (Regiunea Sud Vest, Regiunea Sud Est)</p> <p>Panel experți la nivel național</p>

## Principalele constatări ale evaluării

### **ÎNTREBAREA 1 - Care este impactul cadrului legislativ și instituțional asupra procesului de dezvoltare regională din România?**

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. 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.

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.

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. 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. În prezent MDRT nu își exercită atribuțiile privind elaborarea, implementarea și monitorizarea de politici de dezvoltare regională. 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 directoare 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); desele 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.

Impactul procesului de descentralizare asupra dezvoltării regionale este generat în primul rând de o insuficientă coerență a politicii de descentralizare, în special în ceea ce privește modalitatea de alocare a resurselor – spre 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.

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. Planurile de dezvoltare regionale 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.

## **ÎNTREBAREA 2 - În ce măsură regiunile au capacitatea de a realiza și gestiona implementarea unor strategii și programe regionale de dezvoltare cu finanțare europeană?**

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; nu există alocări financiare directe pentru implementarea PDR; 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 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. Parteneriatul în cadrul procesului de elaborare a planurilor regionale a funcționat adecvat, în schimb parteneriatul în cadrul procesului de implementare a planurilor regionale este mai puțin vizibil. Parteneriatul la nivel regional este încă afectat de o serie de dificultăți, cele mai importante fiind lipsa unei viziuni sau strategii comune, 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 de dezvoltare din România 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.

Per ansamblu, disponibilitatea resurselor – umane, financiare, sisteme și structuri organizaționale dedicate managementului proiectelor și programelor la nivel regional – este mai redusă în cazul administrației locale (primăriei, consiliu locale) decât în cazul administrației la nivel de județ (consiliu 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.

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 și lipsa alocărilor financiare directe pentru implementarea planurilor de dezvoltare 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 și alocări financiare directe ar stimula în mod implicit dezvoltarea capacității regionale în acest sens.

### **ÎNTREBAREA 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?**

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, relevant de gradul redus de

absorbție și de realizare a indicatorilor de rezultat aferenți proiectelor respective. Pentru a facilita progresul proiectelor, capacitatea beneficiarilor 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.

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 accentuat, 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.

În ceea ce privește capacitatea administrației publice din regiuni de a aplica în mod adecvat legislația achizițiilor publice, se poate afirma că încă nu există 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 acestora fiind apreciat ca relativ scăzut.

## Concluzii

În condițiile în care fondurile UE destinate dezvoltării regionale vor continua să predomină, activitatea în domeniul dezvoltării regionale în afara programelor operaționale din acest domeniu va continua să se situeze la un nivel marginal. În consecință, activitatea în domeniul dezvoltării regionale, în afara programelor operaționale, ar trebui să fie conturată în jurul elementelor descrise în continuare.

### La nivel național:

- Elaborarea de strategii și politici naționale în domeniu de care viitoarele programe operaționale regionale (la nivel național sau regional) vor trebui să țină seama.
- Monitorizarea progresului dezvoltării regionale și de ajustare, în consecință, a politicilor și strategiilor în domeniu.

MDRT și CNDR sunt instituțiile care pot îndeplini aceste activități. Activitatea la nivel național va fi probabil limitată la elaborarea și monitorizarea de strategii și politici naționale, programe naționale care decurg din aceste strategii și politici fiind puțin probabile în lipsa fondurilor naționale aferente. Programele operaționale în domeniul dezvoltării regionale vor continua, în viitorul imediat, să reprezinte singurul mijloc de implementare a strategiilor și politicilor naționale în domeniul dezvoltării regionale. În acest context, 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, activitatea de monitorizare a implementării acestor politici și strategii revenindu-i CM POR.

### La nivel regional:

- Elaborarea de strategii / programe de dezvoltare regionale de care eventualele viitoarele programe operaționale la nivel regional vor trebui să țină seama.
- Monitorizarea progresului dezvoltării regionale și de ajustare în consecință, a strategiilor sau programelor în domeniu

Strategiile sau programele de dezvoltare regionale, după cum s-a demonstrat în cazul celor elaborate pentru perioada 2007 – 2013, au o utilitate marginală în cazul în care nu sunt însoțite de programe operaționale sau axe operaționale la nivel de regiune, care să reprezinte mijlocul de punere în practică a strategiilor de dezvoltare regionale. În lipsa unor astfel de programe operaționale la nivel de regiune, singura utilitate evidentă a unor PDR regionale este aceea de a contribui la formulare unor planuri naționale în domeniu, o astfel de utilitate fiind insuficientă pentru a justifica efortul pregătirii unor PDR.

Limitările abordării centralizate în actuala perioadă de programare indică necesitatea luării în considerare a posibilității elaborării unor planuri operaționale la nivelul regiunilor, sau a unor axe operaționale dedicate fiecărei regiuni în cadrul unui POR național, ca premisă pentru a asigura un mecanism viabil de implementare a PDR din regiuni. În același timp, este necesară menținerea gestionării la nivel central a unor obiective și priorități naționale în domeniul dezvoltării regionale – ex reducerea disparităților între regiuni, diverse activități care necesită coordonare națională, spre ex poli de creștere, programe complexe de inovare etc – acest aspect justificând în continuare elaborarea unui POR național.

O astfel de evoluție în care abordarea descentralizată ar urma să îndeplinească un rol suplimentar ar putea avea drept beneficii:

- ⇒ Crearea unui cadru în care regiunile pot să coreleze în mod direct alocarea financiară regională cu obiectivele de dezvoltare ale regiunilor, așa cum sunt acestea identificate în cadrul planurilor de dezvoltare regionale
- ⇒ Stimularea dezvoltării unui mecanism clar și coerent de coordonare a implementării planurilor de dezvoltare regionale, cu alocarea de responsabilități clare în acest sens, inclusiv asumarea acestor responsabilități de către factorii decizionali în cauză
- ⇒ Stimularea dezvoltării unui mecanism de monitorizare și evaluare a progresului înregistrat de către procesul de implementare a planurilor regionale de dezvoltare, inclusiv a unui mecanism eficace de identificare și implementare a unor eventuale măsuri de corecție

- ⇒ Stimularea identificării și promovării unor proiecte de interes regional care contribuie la îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare regionale

Completarea abordării centralizate a dezvoltării regionale cu o abordare descentralizată este o etapă următoare firească și necesară. În acest sens, acest studiu prezintă o serie de opțiuni ale cadrului instituțional din domeniul dezvoltării regionale din România. Creșterea gradului de descentralizare a politicii de dezvoltare regională trebuie însoțită de un proces de dezvoltare a capacității regiunilor de a gestiona programe de dezvoltare ale regiunilor. Această capacitate poate fi dezvoltată dacă elementele deficitare identificate în cadrul acestui studiu sunt corectate, fiind prezentate o serie de recomandări în acest sens.

Ținând seama de elementele astfel concluzionate, cadrul general al dezvoltării regionale din România ar trebui să fie axat pe următoarele elemente:

#### **Nivel național**

- ⇒ Elaborare și monitorizare strategii și politici naționale în domeniul dezvoltării regionale
- ⇒ Elaborare POR național care ține seama de strategiile și politicile naționale în domeniu, precum și de Cadrul Strategic Comun al UE în domeniul coeziunii sociale și economice. Un POR la nivel național este în continuare justificat de existența unor obiective și priorități care trebuie gestionate la nivel național.

#### **Nivel regional**

- ⇒ Elaborare și monitorizare strategii sau programe de dezvoltare a regiunii
- ⇒ Elaborare planuri operaționale la nivel regional, sau axe operaționale dedicate regiunilor în cadrul unui POR național, care țin seama de strategia regiunii în domeniu, de strategia și politicile naționale, respectiv de Cadrul Strategic Comun al UE în domeniul coeziunii sociale și economice. Acest plan operațional la nivel de regiune ar reprezenta modalitatea (unica de altfel) de implementare a strategiei de dezvoltare a regiunii. În lipsa unor astfel de planuri operaționale la nivel de regiune, PDR nu își mai are sensul.
- ⇒ Responsabilizarea tuturor factorilor implicați în planificarea, coordonarea strategică regională și monitorizarea planurilor regionale.

#### **Recomandări**

##### **Opțiuni privind cadrul de gestiune al viitorului program regional**

Formularea opțiunilor privind viitorul cadru instituțional de elaborare și implementare a programului regional în România se bazează pe concluziile acestui studiu, pe analiza experienței altor state membre și pe analiza tendințelor privind politica UE de coeziune economică, socială și teritorială. La sfârșitul lunii iunie 2011, Comisia Europeană a prezentat previziunea de buget al Uniunii Europene pentru perioada 2014-2020, iar ca urmare a unei consultări publice întreprinse de către Comisia Europeană, au fost prezentate o serie de concluzii cu privire la viitorul politicii de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii Europene:

- Necesitatea unei politici de coeziune care să cuprindă toate regiunile Uniunii Europene, mare parte dintre respondenți considerând că este necesară crearea unei categorii „intermediare” de regiuni
- Trebuie să existe o legătură strânsă între politica de coeziune și obiectivele strategiei Europa 2020, fiind necesară întărirea parteneriatului și o mai bună coordonare între diferitele niveluri de guvernare, fiind de asemenea necesară o flexibilitate în integrarea acestor obiective cu obiectivele naționale sau sub-naționale, fără a se trece cu vederea specificul teritorial
- Trebuie realizată o concentrare tematică a politicii de coeziune prin selectarea unui număr limitat de priorități
- Este necesară o abordare mai echilibrată în ceea ce privește criteriile de eligibilitate între un set de reguli comune fixe și flexibilitatea necesară pentru a le adapta diverselor tipuri de intervenții și specificului local și regional
- Este considerată necesară introducerea unor indicatori mai adecvați atât cantitativi cât și calitativi
- Există un consens general cu privire la necesitatea ca politica de coeziune să se aplice cu precădere la mediul urban, cu toate că alte aspecte ale dimensiunii teritoriale ale politicii de coeziune sunt de

asemenea menționate, cum ar fi provocările regionale, legăturile urban-rural și strategiile macro regionale

- Este necesară o implicare mai activă a partenerilor locali precum și o abordare partenerială clară la nivelul Uniunii Europene.

Pe baza lecțiilor învățate din evaluarea impactului politicii de coeziune în perioadele 2000-2006 și 2007-2010, au fost identificate anumite domenii problematice care necesită a fi încă studiate în vederea pregătirii următoarei perioade de programare, și anume: a) *concentrarea sprijinului financiar*; b) *programarea strategică și coordonarea fondurilor*; c) *concentrarea priorităților*; d) *stabilirea condițiilor necesare pentru investiții eficiente*; e) *o mai bună aliniere la prioritățile Europa 2020 și sinergia cu cheltuielile naționale*; f) *flexibilitate crescută*; g) *reducerea riscurilor de erori*; h) *o mai mare orientare spre performanță* și i) *creșterea abilităților de coordonare cu alte fonduri*.

### Exemple / modele instituționale din rândul Statelor Membre

<b>ITALIA</b>	
<b>Modelul instituțional</b>	<p>Organizarea administrativă constă în 15 regiuni administrative și 5 regiuni autonome. Implementarea FEDR implică 7 Programe Operaționale naționale și 5 Programe Operaționale Regionale sub obiectivul Convergență, 16 Programe Operaționale Regionale sub obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare și 7 Programe Operaționale <i>crossborder</i> sub obiectivul Cooperare Teritorială.</p> <p>Autoritatea de Coordonare a CSNR este Ministerul pentru Dezvoltare Economică, Departamentul Dezvoltare Politici (autoritate publică centrală).</p> <p>POR regionale sunt implementate sub responsabilitatea regiunilor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Guvernul Regional este Autoritate de Management</li> <li>- Regiunea furnizează o parte din co-finanțare (aprox. 25%)</li> <li>- Evaluarea și aprobarea proiectelor se realizează la nivel regional</li> </ul>
<b>Aspecte cheie, puncte tari, puncte slabe</b>	<p>Descentralizarea implementării FS încă necesită îmbunătățirea capacității administrative a regiunilor</p> <p>Autoritățile naționale au tendința de a coordona performanțele guvernelor regionale</p> <p>Predominanța intereselor regionale specifice - poate deveni dificilă implementarea și realizarea proiectelor care implică mai multe regiuni simultan (de exemplu pentru o autostradă sau o cale ferată care traversează trei regiuni).</p> <p>Din punct de vedere al implementării programului, sistemul centralizat poate fi, aparent, mai ușor de realizat prin crearea unor structuri administrative mai mici și a unei concentrări mai puternice a centrelor responsabile pentru managementul administrativ al programului. Totuși, concentrarea excesivă produce în mod inevitabil blocaje care pun presiune pe sistem deoarece determină convergența a mai multor activități asupra câtorva factori de decizie. În schimb, sistemul descentralizat permite crearea celui mai redus număr de unități de management și de unități de control, ceea ce ar putea fi mai eficient și mai aproape de teritoriu și astfel, putând răspunde într-un mod cât mai eficient atât la orice presiune asupra sistemului cât și la oportunitățile care decurg din implementarea programelor.</p>
<b>SPANIA</b>	
<b>Modelul instituțional</b>	<p>Împărțirea administrativă a Spaniei constă în 17 comunități autonome și 2 orașe autonome<sup>1</sup>. Exista 19 Programe Operaționale finanțate prin FEDR, atât pentru obiectivul Convergență cât și pentru obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare. În plus, mai sunt 4 programe multi regionale și trei programe operaționale CBC.</p> <p>Statul spaniol a desemnat Ministerul Economiei și Finanțelor, prin Subunitatea de Stat privind</p>

<sup>1</sup> Orașele autonome Ceuta și Melilla

	<p>Gestionarea FEDR, ca fiind Autoritate de Management. De asemenea, acest minister este responsabil pentru managementul tuturor programelor co-finantate prin Fondul European de Dezvoltare Regionala. Pe lângă atribuțiile legate de asigurarea coordonării generale a sistemului, Autoritatea de Management, trebuie să se asigure ca sistemele de management și control funcționează corect.</p> <p>Există trei autorități implicate într-o regiune: o Autoritate de Management, o Autoritate de Certificare și o Autoritate de Audit.</p>
<b>Aspecte cheie, puncte tari, puncte slabe</b>	<p>La nivel regional exista disparități semnificative în ceea ce privește nivelul de dezvoltare.</p> <p>Principala provocare a programelor FEDR este aceea de a urgenta implementarea unui sistem informatic eficient, pentru monitorizarea programelor, care să fie capabil să furnizeze informații relevante privind rezultatele obținute.</p> <p>În ceea ce privește evaluarea politicii, cultura evaluării atât în cadrul autorităților naționale cât și în cadrul autorităților regionale trebuie să fie consolidată. Provocarea principală este aceea de a pune în practică un sistem complet de monitorizare a indicatorilor și de a dezvolta capacitatea regională de evaluare</p>
<b>UNGARIA</b>	
<b>Modelul instituțional</b>	<p>În cadrul așa-numitului Noul Plan de Dezvoltare al Ungariei (CSNR) pentru perioada de programare 2007-2013, în Ungaria funcționează 15 programe operaționale finanțate de fonduri structurale. Distribuția regională curentă aplicabilă la nivel NUTS 2 recunoaște șapte regiuni, din care șase (Ungaria de Nord, Marea Câmpie de Nord, Marea Câmpie de Sud, Transdanubia de Sud, Transdanubia Centrală, Panonia de Vest) aparțin de regiunile “de Convergență” ce primesc sprijin UE (obiectivul 1), în timp ce Ungaria Centrală aparține de regiunile avansate descrise de obiectivul “Competitivitate Regională și Ocupare” (obiectivul 2).</p> <p>În perioada 2007-2013 toate cele șapte regiuni au propriul program operațional, al cărui scop include, printre altele, integrarea a șase regiuni “de convergență” și reducerea disparităților regionale. Din iulie 2006 Autoritatea de Management pentru toate Programele Operaționale Regionale funcționează în cadrul Agenției pentru Dezvoltare Națională (ADN), cu autorități de management organizate în mai multe compartimente separate, corespunzător fiecărui program operațional regional. Începând cu 12 septembrie 2011 Agenția pentru Dezvoltare Națională a fost transformată în Ministerul Dezvoltării Naționale (MDN), cu o funcționare internă simplificată, însă păstrând atribuții și responsabilități neschimbate.</p>
<b>Aspecte cheie, puncte tari, puncte slabe</b>	<p>Prin valorificarea sistemului instituțional bine funcțional Ungaria intenționează să mențină Agenția pentru Dezvoltare Națională (ADN) ca instituție ce deține răspunderea cheie pentru managementul implementării programelor operaționale. ADN trebuie susținută și prin necesitatea îmbunătățirii capacității de planificare strategică, promovarea managementului distribuit între ADN și Organismele intermediare, precum și dezvoltarea de strategii solide de îmbunătățire a capacității administrative în regiuni.</p> <p>Atât UE cât și autoritățile maghiare au confirmat că această concentrare a managementului implementării programelor operaționale regionale îmbunătățește eficiența coordonării implementării Programelor Operaționale, schimbul de experiențe, transparența, asumarea răspunderii precum și raționalizarea managementului.</p> <p>Organismele Intermediare asigură sarcinile delegate în conformitate cu „contracte de ordonare a sarcinilor” ceea ce asigură faptul că Organismele Intermediare sunt plătite pentru servicii furnizate conform performanțelor obținute.</p>
<b>POLONIA</b>	
<b>Modelul instituțional</b>	<p>Polonia este o țară cu diferențe regionale de origine structurală. Din punct de vedere al organizării administrativ teritoriale, Polonia este organizată în 16 voievodate (województwa).</p> <p>Cadrul Național Strategic de Referință (CNSR) a devenit operațional prin intermediul a trei Programe Operaționale Sectoriale (Infrastructură și Mediu; Economie Inovatoare, Capital Uman); un program multi regional gestionat la nivel național (Dezvoltarea Poloniei de Est – program regional integrat), 16 Programe Operaționale Regionale și 7 programe de Cooperare</p>

	<p>Teritorială Europeană (plus Asistență Tehnică). Programele direct legate de regiuni absorb 28% din alocarea totală de fonduri pentru perioada 2007-2013. Regiunile sunt, de asemenea, implicate în implementarea programelor sectoriale.</p> <p>Doar șaisprezece Programe Operationale Regionale sunt administrate de către autoritățile regionale (25% din fonduri). Alte programe sectoriale rămân proiectate și gestionate la nivel central</p>
<p><b>Aspecte cheie, puncte tari, puncte slabe</b></p>	<p>Autoritățile regionale dobândesc responsabilități noi în ceea ce privește administrarea FS: oportunitatea de a dobândi experiență în pregătirea și managementul Programelor Operationale Regionale, parteneri importanți ai guvernului central</p> <p>Mai mare capacitate de investiții datorită FS - regiuni mai puțin dependente de finanțarea de la guvernul central și mai capabile să-și îndeplinească rolul lor statutar de arhitecți ai politicii de dezvoltare regională.</p> <p>Administrația guvernamentală este marginalizată în gestionarea Programelor Operationale Regionale.</p> <p>Guvernul a impus liniile directe privind Programelor Operationale Regionale.</p> <p>Problemă persistentă: resurse financiare proprii limitate ale autorităților regionale (descentralizare neterminată)</p> <p>În perioada 2007-2013 a fost introdusă o nouă abordare privind creșterea performanței, și anume managementul prin obiective, inclusiv prin stabilirea de sume minime anuale de certificat către UE de către Polonia.</p>
<b>CEHIA</b>	
<p><b>Modelul instituțional</b></p>	<p>Paisprezece unități teritoriale autonome mai mari au fost create în Republica Cehă. Treisprezece dintre acestea sunt regiuni, iar una, orașul Praga, este atât municipalitate cât și o unitate teritorială autonomă mai mare decât celelalte 13. Pentru a asigura obținerea eficientă de fonduri europene, <u>8 regiuni de coeziune</u> au fost stabilite pe teritoriul statului și constau în una sau mai multe regiuni din Republica Cehă <sup>2</sup>.</p> <p>Nivel național</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadrul strategic național de referință</li> </ul> <p>Nivel de program</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 Programe operaționale tematice – Ob. Convergență</li> <li>- 7 Programe operaționale regionale – Ob. Convergență</li> <li>- 2 PO pentru Praga – Ob. Competitivitate și Ocupare</li> <li>- 5 CBC PO + 2 PO interregionale/internaționale + 2 OP – Ob. Cooperare teritorială</li> </ul> <p>Cadrul instituțional POR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoritatea de management AM – Consiliul regional al Regiunii de coeziune</li> <li>- Autoritatea de plăți și certificare – Ministerul finanțelor</li> <li>- Autoritatea de audit – Ministerul finanțelor</li> </ul> <p>Rolul Ministerului Dezvoltării Regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoritate Națională de Coordonare</li> <li>- Departamentul de buget – decide finanțarea</li> </ul>
<p><b>Aspecte cheie, puncte tari, puncte slabe</b></p>	<p>Responsabilitate / autoritate mai aproape de public</p> <p>O mai bună cunoaștere a problemelor locale / regionale</p> <p>Posibilitatea de a elabora programul în mod specific nevoilor regionale</p>

<sup>2</sup> Politica europeană de coeziune este concentrată în particular pe unitățile teritoriale cu populație care variază între 800.000 și 3 milioane de persoane. Având în vedere că regiunile cehe în cele mai multe cazuri nu ating acest număr de locuitori, au fost create regiunile de coeziune gestionate de consiliile regionale ale regiunilor de coeziune (cu excepția capitalei).

Plan integrat urban de dezvoltare – posibilitatea de a integra diverse intervenții în orașe mai mari

Publicul nu este familiar cu Consiliile Regionale ale Regiunilor de coeziune

Dificultăți întâmpinate datorită legislației diferite ale POR (în comparație cu programele tematice)

Autoritatea Națională de Coordonare dispune de posibilități limitate pentru a aplica rolul său de coordonare

Diferențe între POR-uri în ceea ce privește schema de implementare și metodologie

Tendința membrilor Consiliului Comitetelor Regionale (adesea primari de mari orașe) de a soluționa problemele municipalităților proprii

Capacitate administrativă instabilă, lipsa unei capacități administrative adecvate, rotația personalului și lipsa de motivație.

Povara administrativă mare asociată cu procedurile privind neregulile suspectate.

---

Este notabil că în Ungaria, în care nu există regiuni administrative, în ceea ce privește dezvoltarea regională, și, în contextual politicii de coeziune, s-a înregistrat o evoluție coerentă de la un singur program regional către situația din prezent în care există câte un program regional dedicat fiecărei regiuni, administrate cu câte o autoritate de management (direcție generală în cadrul Ministerului Dezvoltării Naționale) și respectiv cu câte un organism intermediar (organizație neguvernamentală de tip fundație) denumit Agenție pentru Dezvoltare Regională (amplasat regional), în contextul coordonării eforturilor de programare, monitorizare și evaluare prin Comitetul de Stat al Planificării.

De asemenea în Ungaria, există față de cele 7 organisme intermediare amplasate în regiuni, și un alt tip de organism intermediar, dedicat dezvoltării urbane. Față de cele menționate, Ungaria a parcurs, în cele două exerciții de programare (în ceea ce privește dezvoltarea regională) variantele din tipologia<sup>3</sup> 1, tipologie cu management central.

În ceea ce privește Cehia, în care, deși există regiuni administrative, au fost adoptate în paralel, varianta din tipologia 3 pentru toate regiunile de coeziune cu excepția regiunii Praga - care deține o administrație regională (abordare cu management regional), în paralel cu varianta regională din tipologia 2 în ceea ce privește unitatea administrative teritorială a capitalei. Regiunile din teritoriu fiind relativ de mici dimensiuni, au fost adoptate asocieri între mai multe regiuni administrative rezultând astfel așa numitele *regiuni de coeziune* (care nu reprezintă unități teritoriale administrative) și în care sunt amplasate autoritățile de management ale fiecărui program regional. Coordonarea autorităților de management regionale este realizată de către Ministerul Dezvoltării Regionale.

Polonia a adoptat, în paralel, atât tipologia 1 (abordare cu management central) cât și tipologia 3 (abordare cu management regional). Pe de o parte, Ministerul Dezvoltării Regionale este autoritate de management în cadrul Programului Operațional Regional Integrat, în care, autoritățile publice la nivel regional sunt organisme intermediare, iar, pe de altă parte, Ministerul Dezvoltării Regionale este autoritate de coordonare a autorităților de management (amplasate în cadrul administrațiilor regionale) din fiecare Program Regional dedicat.

Italia este un Stat Membru în care există un program multi-regional administrat la nivel central prin Ministerul pentru Dezvoltare Economică, program dedicat în mod deosebit componentelor de asistență tehnică, în timp ce politica de dezvoltare regională se implementează prin programe regionale dedicate regiunilor, programe administrate regional prin administrațiile regionale (autoritățile de management ale programelor regionale sunt administrațiile regionale). Ministerul pentru Dezvoltare Economică este, prin Departamentul pentru Politici Publice, element de coordonare a întregului CNSR. Astfel se apreciază că există în paralel două tipologii, tipologia abordării cu management central și tipologia abordării cu management regional.

---

<sup>3</sup> Tipologiile egal posibile ale cadrului viitorului program regional, în România, sunt descrise mai jos.

Pe de altă parte, în Spania, se identifică tipologia 1 (cu management central) în varianta programelor dedicate regiunilor, în care, administrarea programelor regionale dedicate regiunilor este amplasată la nivel central în cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor, cu organisme intermediare la nivelul administrațiilor regionale, cărora le-au fost delegate cea mai mare parte a atribuțiilor (funcțiilor) prevăzute autorității de management prin Regulamentul general.

**Având în vedere considerentele prezentate, variantele (opțiunile) propuse privind viitorul cadru de gestiune a programului operațional regional din România sunt următoarele, grupate în trei tipologii:**

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

tipologia 1 cadrul instituțional cu management central	tipologia 2 cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)	tipologia 3 cadrul instituțional cu management regional
<p style="text-align: center;"><b>Varianta 1.1</b></p> <p>Un singur Program Operațional Regional, structurat în 8 (opt) secțiuni, fiecare dintre secțiuni fiind dedicată câte unei regiuni de dezvoltare, administrat la nivel central, cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice, selectate dintr-un meniu de obiective tematice pentru toate statele membre și regiuni</u></p>	<p style="text-align: center;"><b>Varianta 2.1</b></p> <p>Un singur Program Operațional Regional pentru 7 (șapte) regiuni de dezvoltare, administrat cu o Autoritate de Management la nivel central și cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, iar în cea de a opta regiune de dezvoltare, <u>București-Ilfov</u>, un Program Operațional Regional administrat cu Autoritate de Management la nivel regional, cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile</u></p>	<p style="text-align: center;"><b>Varianta 3.1</b></p> <p>Câte un Program Operațional Regional distinct pentru fiecare dintre cele 8 (opt) regiuni de dezvoltare, administrat(e) cu câte o Autoritate de Management la nivel regional, cu Organisme Intermediare la nivel regional și/sau chiar la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile</u></p>
<p style="text-align: center;"><b>Varianta 1.2</b></p> <p>Câte un Program Operațional Regional distinct pentru fiecare dintre cele 8 (opt) regiuni de dezvoltare, cu câte o Autoritate de Management la nivel central și cu câte un Organism Intermediar în fiecare dintre cele 8 (opt) regiuni de dezvoltare, precum și cu Organism(e) Intermediar(e) la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile</u></p>	<p style="text-align: center;"><b>Varianta 2.2</b></p> <p>Câte un Program Operațional Regional distinct pentru fiecare dintre cele 7 (șapte) regiuni de dezvoltare, administrat(e) cu (câte) o Autoritate de Management la nivel central și cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, iar în cea de a opta regiune de dezvoltare, <u>București-Ilfov</u>, un Program Operațional Regional administrat cu Autoritate de Management la nivel regional, cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile</u></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Varianta 1.3</b></p> <p>Un Program Operațional Regional, pentru regiunile 1-7, cu Autoritate de Management la nivel central și Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, și un Program Operațional Regional pentru Regiunea de dezvoltare <u>București-Ilfov</u> administrat la nivel central, cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile</u></p>		

O analiză SWOT a opțiunilor privind viitorul cadru de gestiune a programului operațional regional din România este prezentată în continuare:

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tipologia 1 cadrul instituțional cu management central			Tipologia 2 cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)		Tipologia 3 cadrul instituțional cu management regional
Varianta 1.1	Varianta 1.2	Varianta 1.3	Varianta 2.1	Varianta 2.2	Varianta 3.1
Un singur Program Operațional Regional, structurat în 8 (opt) secțiuni, fiecare dintre secțiuni fiind dedicată câte unei regiuni de dezvoltare, administrat la nivel central, cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice, selectate dintr-un meniu de obiective tematice pentru toate statele membre și toate regiunile.</u>	Câte un Program Operațional Regional distinct pentru fiecare dintre cele 8 (opt) regiuni de dezvoltare, cu câte o Autoritate de Management la nivel central și cu câte un Organism Intermediar în fiecare dintre cele 8 (opt) regiuni de dezvoltare, precum și cu Organism(e) Intermediar(e) la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile.</u>	Un Program Operațional Regional, pentru regiunile 1-7, cu Autoritate de Management la nivel central și Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, și un Program Operațional regional pentru Regiunea de dezvoltare București-Ilfov administrat la nivel central, cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile</u>	Un singur Program Operațional Regional pentru 7 (șapte) regiuni de dezvoltare, administrat cu o <b>Autoritate de Management la nivel central</b> și cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, iar în cea de a opta regiune de dezvoltare, <u>București-Ilfov</u> , un Program Operațional Regional administrat cu <b>Autoritate de Management la nivel regional</b> , cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile.</u>	Câte un Program Operațional Regional distinct pentru fiecare dintre cele 7 (șapte) regiuni de dezvoltare, administrat(e) cu (câte) o <b>Autoritate de Management la nivel central</b> și cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, iar în cea de a opta regiune de dezvoltare, <u>București-Ilfov</u> , un Program Operațional Regional administrat cu <b>Autoritate de Management la nivel regional</b> , cu Organisme Intermediare la nivel regional și la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile.</u>	Câte un Program Operațional Regional distinct pentru fiecare dintre cele 8 (opt) regiuni de dezvoltare, administrat(e) cu câte o <b>Autoritate de Management la nivel regional</b> , cu Organisme Intermediare la nivel regional și/sau chiar la nivel central, <u>incluzând o serie de priorități tematice selectate dintr-un meniu / set de obiective tematice pentru toate Statele Membre și toate regiunile.</u>
<b>Puncte tari</b>					
Deplină continuitate a cadrului instituțional.	Se evită sincopel cauzate de o eventuală schimbare radicală a cadrului instituțional și procedural, precum și costurile aferente unei astfel de schimbări (chiar în această opțiune, cadrul instituțional (în regiuni) rămâne neschimbat, iar cadrul procedural suferă anumite schimbări de actualizare la noile realități, fără a fi schimbări radicale).	Se evită sincopel cauzate de o eventuală schimbare radicală a cadrului instituțional și procedural, precum și costurile aferente unei astfel de schimbări (chiar în această opțiune, cadrul instituțional (în regiuni) rămâne neschimbat, iar cadrul procedural suferă anumite schimbări de actualizare la noile realități, fără a fi însă schimbări radicale).	Se evită sincopel cauzate de o eventuală schimbare radicală a cadrului instituțional și procedural, precum și costurile aferente unei astfel de schimbări (în această opțiune, cadrul instituțional rămâne neschimbat, pentru programarea și implementarea noului program în șapte dintre regiunile de dezvoltare, iar cadrul procedural suferă anumite schimbări de actualizare la noile realități, fără a fi însă schimbări radicale, pentru implementarea noului program în șapte dintre regiunile de dezvoltare).	Se evită sincopel cauzate de o eventuală schimbare radicală a cadrului instituțional și procedural, precum și costurile aferente unei astfel de schimbări (chiar în această opțiune, cadrul instituțional rămâne neschimbat față de 7 regiuni, iar cadrul procedural suferă anumite schimbări de actualizare la noile realități, fără a fi schimbări radicale).	
Experiență acumulată, expertiză constituită și consolidată, resurse umane existente, la nivelul Autorității(lor) de management la nivel central, respectiv la nivelul Organismelor intermediare.	Experiență acumulată, expertiză constituită și consolidată, resurse umane existente, la nivelul Autorității(lor) de management la nivel central, respectiv la nivelul Organismelor intermediare.	Experiență acumulată, expertiză constituită și consolidată, resurse umane existente, la nivelul Autorității(lor) de management la nivel central, respectiv la nivelul Organismelor intermediare.	Experiență acumulată, expertiză constituită și consolidată, resurse umane existente, exceptând administrarea programului regional pentru regiunea BI, la care, autoritatea de management este diferită de autoritatea de management de la nivel central.	Experiență acumulată, expertiză constituită și consolidată, resurse umane existente, exceptând administrarea programului regional pentru regiunea BI, la care, autoritatea de management este diferită de autoritatea de management de la nivel central.	Experiență acumulată, expertiză constituită și consolidată, resurse umane existente <u>la nivelul actualelor Organisme intermediare din regiunile de dezvoltare actuale.</u>

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tipologia 1 cadrul instituțional cu management central			Tipologia 2 cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)		Tipologia 3 cadrul instituțional cu management regional
Varianta 1.1	Varianta 1.2	Varianta 1.3	Varianta 2.1	Varianta 2.2	Varianta 3.1
Contribuția națională este posibil să fie asigurată cu precădere de la bugetul de stat.	Contribuția națională este posibil să fie asigurată cu precădere de la bugetul de stat.	Contribuția națională este posibil să fie asigurată cu precădere de la bugetul de stat.	Contribuția națională este posibil să fie asigurată cu precădere de la bugetul de stat; doar în situația în care Autoritatea de management desemnată pentru regiunea de dezvoltare BI deține atribuția efectuării de plăți și este o persoană juridică autoritate publică sau instituție publică.	Contribuția națională este posibil să fie asigurată cu precădere de la bugetul de stat; doar în situația în care Autoritatea de management desemnată pentru regiunea de dezvoltare BI deține atribuția efectuării de plăți și este o persoană juridică autoritate publică sau instituție publică.	
Abordarea de tip top-down, a cărei necesitate este clară pentru elaborarea unei concepții unitare a PROGRAMĂRII, este menținută	Abordarea de tip top-down, a cărei necesitate este clară pentru elaborarea unei concepții unitare a PROGRAMĂRII, este menținută	Abordarea de tip top-down, a cărei necesitate este clară pentru elaborarea unei concepții unitare a PROGRAMĂRII, este menținută.	Abordarea de tip top-down, a cărei necesitate este clară, este menținută pentru șapte dintre regiunile de dezvoltare.	Abordarea de tip top-down, a cărei necesitate este clară pentru elaborarea unei concepții unitare a PROGRAMĂRII, este menținută pentru 7 dintre regiuni.	
PROGRAMARE cu structură unitară (pași unitari) pentru toate regiunile.	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, deține premise importante să fie pus în valoare, în mai mare măsură comparativ cu situația prezentă.	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, deține premise importante să fie pus în valoare, în mai mare măsură comparativ cu situația actuală, însă, în mai mică măsură decât în varianta 1.2 (anterioară).	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, deține premise importante să fie pus în valoare în mai mare măsură comparativ cu situația actuală, însă în mai mică măsură decât în varianta 1.2. Asumare a responsabilităților la nivel regional BI, intensificată.	PROGRAMARE cu structură unitară (pași unitari) pentru 7 dintre regiuni. Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, deține premise importante să fie pus în valoare, în mai mare măsură comparativ cu situația prezentă. Asumare a responsabilităților la nivel regional BI, intensificată.	Decizii luate mai aproape de teritoriu. Asumare a responsabilităților la nivel regional și local, intensificată.
Regiunea de dezvoltare București-Ifov, este eligibilă sub obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare, solidaritatea neoprindu-se la 75%, astfel încât acoperirea geografică rămâne deplină, în plus nevoile specifice regiunii de dezvoltare BI (nevoi proprii pentru capitală) vor putea fi preluate în mod corespunzător, în mai mare măsură comparativ cu situația prezentă.	Regiunea de dezvoltare București-Ifov, este eligibilă sub obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare, solidaritatea neoprindu-se la 75%, astfel încât acoperirea geografică rămâne deplină, în plus nevoile specifice regiunii de dezvoltare BI (nevoi proprii pentru capitală) vor putea fi preluate în mod corespunzător, în mai mare măsură comparativ cu varianta anterioară (1.2).	Regiunea de dezvoltare București-Ifov, încă este eligibilă în politica de coeziune, solidaritatea neoprindu-se la 75%, iar acoperirea geografică rămâne deplină, în plus nevoile specifice regiunii de dezvoltare BI (nevoi proprii pentru capitală) vor putea fi preluate în mod corespunzător, relativ mai clar comparativ cu situația actuală, și în măsură egală cu varianta anterioară (1.2).	Regiunea de dezvoltare București-Ifov, încă este eligibilă sub obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare, solidaritatea neoprindu-se la 75%, iar acoperirea geografică rămâne deplină, în plus nevoile specifice regiunii de dezvoltare BI vor putea fi preluate în mod corespunzător, mai clar decât în cele 3 (trei) variante anterioare.	Regiunea de dezvoltare București-Ifov, încă este eligibilă sub obiectivul Competitivitate Regională și Ocupare, solidaritatea neoprindu-se la 75%, astfel încât acoperirea geografică rămâne deplină, în plus nevoile specifice regiunii de dezvoltare BI (nevoi proprii pentru capitală) vor putea fi preluate în mod corespunzător, în mai mare măsură comparativ cu situația prezentă și cu variantele anterioare.	Procesul de planificare strategică are loc mai aproape de cetățean, în fiecare dintre regiunile de dezvoltare.
Management concentrat al unei programări deplin comparabile.	Management concentrat al unei programări deplin comparabile.	Management concentrat al unei programări deplin comparabile.	Management concentrat al unei programări deplin comparabile, pentru șapte dintre regiuni.	Management concentrat al unei programări deplin comparabile, pentru 7 dintre regiuni.	Regiunile de dezvoltare au posibilitatea de a finanța obiectivele specifice regiunii, ceea

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tipologia 1 cadrul instituțional cu management central			Tipologia 2 cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)		Tipologia 3 cadrul instituțional cu management regional
Varianta 1.1	Varianta 1.2	Varianta 1.3	Varianta 2.1	Varianta 2.2	Varianta 3.1
					ce va stimula potențialul acestora de a identifica obiective și proiecte relevante pentru dezvoltare regională.
Management concentrat al implementării de programe.	Management concentrat al implementării de programe cu acumulare intensă asupra decidenților la nivel central.	Management concentrat al implementării de programe cu acumulare intensă asupra decidenților la nivel central.	Management concentrat al implementării de program, pentru șapte dintre regiuni.	Management concentrat al implementării de programe cu acumulare intensă asupra decidenților la nivel central.	Managementul este distribuit regional, mai aproape de teritoriu, cu o concentrare a deciziilor asupra echipei de management, comparativ mai redusă.
<b>Puncte slabe</b>					
Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, continuă să rămână sub-utilizat, cu o relativă sub-utilizare, mai redusă comparativ cu situația prezentă (întrucât rezultatele programării pot fi individualizate regional, în mod clar, privind obiectivele regionale).	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, continuă să rămână sub-utilizat, cu o relativă sub-utilizare, mai redusă comparativ cu situația prezentă (întrucât rezultatele programării pot fi individualizate regional, în mod clar, privind obiectivele regionale), și chiar mai redusă decât în varianta anterioară 1.1.	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, continuă să rămână sub-utilizat, cu o relativă sub-utilizare, mai redusă comparativ cu prima versiune 1.1, întrucât programarea poate fi individualizată regional, în mod clar, privind obiectivele regionale, doar în cazul regiunii de dezvoltare BI.	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, continuă să rămână sub-utilizat, cu o relativă sub-utilizare, pentru șapte dintre regiunile de dezvoltare, mai redusă comparativ cu situația actuală, întrucât programarea poate fi individualizată regional, în mod clar, privind obiectivele regionale, doar în cazul regiunii de dezvoltare BI, care va fi stimulată să își dezvolte potențialul de a identifica obiective și proiecte relevante.	Potențialul regional de a identifica și rezolva probleme regionale prin obiective specifice regiunii, de a identifica proiecte de anvergură regională care susțin obiectivele regiunii, continuă să rămână sub-utilizat, cu o relativă sub-utilizare, mai redusă comparativ cu situația prezentă (întrucât rezultatele programării pot fi individualizate regional, în mod clar, privind obiectivele regionale).	Abordarea la nivel de întreg, de tip top-down, ar putea fi neglijată.
Concentrarea la nivel central, a numeroase decizii necesare, atât în programare cât și în implementare.	Concentrarea la nivel central, a numeroase decizii necesare, atât în programare cât și în implementare, dar mai redusă decât în varianta anterioară (1.1), având în vedere că pentru fiecare program este asignată câte o echipă de management.	Concentrarea la nivel central, a numeroase decizii necesare, atât în programare cât și în implementare, mai redusă decât în varianta 1.1, însă mai puternică decât în varianta 1.2.	Concentrarea la nivel central, a numeroase decizii necesare, atât în programare cât și în implementare, mai redusă decât în varianta actuală.	Concentrarea la nivel central, a numeroase decizii necesare, atât în programare cât și în implementare.	Costurile necesare schimbării cadrului instituțional și perioada necesară dedicată pentru atingerea unui nivel de funcționare acceptabil.
Diversitate redusă a rezultatelor programării, există premisa neconsiderării identității / specificității regionale.	Diversitatea rezultatelor programării este mai accentuată față de variantele acestei tipologii.	Diversitate redusă a rezultatelor programării, pentru cele șapte regiuni de dezvoltare.	Diversitate redusă a rezultatelor programării, pentru cele șapte regiuni de dezvoltare.	Diversitatea rezultatelor programării este mai accentuată față de varianta 2.1, dar și față de variantele 1.1, respectiv 1.3.	Diversitatea rezultatelor programării și identitatea regiunilor sunt situate la nivele maxime.
			Ar putea exista incompatibilități cu prevederile viitorului Regulament general (viitorul 1083, în prezent doar sub formă de propunere), privind tipul institutiei desemnate ca autoritate de management în regiunea BI (fie autoritate publică la nivel regional, fie instituție publică	Ar putea exista incompatibilități cu prevederile viitorului Regulament general (viitorul 1083, în prezent doar sub formă de propunere), privind tipul institutiei desemnate ca autoritate de management în regiunea BI (fie autoritate publică	Ar putea exista incompatibilități cu prevederile viitorului Regulament general (viitorul 1083, în prezent doar sub formă de propunere), privind tipul institutiei desemnate ca autoritate de management (fie autoritate publică la nivel regional, fie instituție publică la nivel

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tipologia 1 cadrul instituțional cu management central			Tipologia 2 cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)		Tipologia 3 cadrul instituțional cu management regional
Varianta 1.1	Varianta 1.2	Varianta 1.3	Varianta 2.1	Varianta 2.2	Varianta 3.1
			la nivel regional, în prezent o imposibilitate legală în condițiile actualei organizări administrativ teritoriale).	la nivel regional, fie instituție publică la nivel regional, în prezent o imposibilitate legală în condițiile actualei organizări administrativ teritoriale).	regional, în prezent o imposibilitate legală în condițiile actualei organizări administrativ teritoriale).
			Nu există posibilitate legală pentru asigurarea contribuției de la bugetul de stat pentru program în regiunea BI, cu excepția situației în care Autoritatea de management desemnată pentru regiunea BI (căreia I se atribuie și efectuarea de plăți) este instituție publică de reprezentare regională, spre exemplu “zona metropolitană”.	Nu există posibilitate legală pentru asigurarea contribuției de la bugetul de stat pentru program în regiunea BI, cu excepția situației în care Autoritatea de management desemnată pentru regiunea BI (căreia I se atribuie și efectuarea de plăți) este instituție publică de reprezentare regională, spre exemplu “zona metropolitană”.	Nu există posibilitate legală pentru asigurarea contribuției de la bugetul de stat, în situația în care Autoritățile de management desemnate la nivel regional trebuie să efectueze plăți.
<b>Oportunități</b>					
Diversitatea rezultatelor programării.	Diversitatea rezultatelor programării poate conduce către asigurarea identităților regionale.	Diversitatea rezultatelor programării poate conduce către asigurarea identităților regionale, în mod deosebit pentru regiunea BI.	Diversitatea rezultatelor programării.	Diversitatea rezultatelor programării poate conduce către asigurarea identităților regionale.	Diversitatea rezultatelor programării va conduce către asigurarea identităților regionale, prin identificarea unor obiective specifice regionale în vederea finanțării.
Comparabilitatea programării.	Comparabilitatea programării.	Comparabilitatea programării.	Comparabilitatea programării.	Comparabilitatea programării.	Comparabilitatea programării.
Unitaritatea metodologiei de programare.	Unitaritatea metodologiei de programare.	Unitaritatea metodologiei de programare.	Unitaritatea metodologiei de programare.	Unitaritatea metodologiei de programare.	Unitaritatea metodologiei de programare.
Valorificarea experiențelor anterioare în condițiile unui management concentrat.	Valorificarea experiențelor anterioare în condițiile unui management concentrat, pentru fiecare program fiind asignată o Direcție dedicată în același minister.	Valorificarea experiențelor anterioare în condițiile unui management concentrat, pentru fiecare program fiind asignată o Direcție dedicată în același minister.	Valorificarea experiențelor anterioare în condițiile unui management concentrat.	Valorificarea experiențelor anterioare în condițiile unui management concentrat (pentru șapte dintre regiuni), pentru fiecare program fiind asignată o Direcție dedicată în același minister.	Valorificarea experiențelor anterioare în condițiile unui management distribuit la nivel regional.
<b>Riscuri</b>					
Abordarea de tip top-down, contribuie inevitabil la crearea de locuri înguste la nivelul decidenților datorită concentrării de activități multiple asupra decidenților, ceea ce conduce la încetinirea proceselor.	Abordarea de tip top-down, contribuie inevitabil la crearea de locuri înguste la nivelul decidenților datorită concentrării de activități multiple asupra decidenților, ceea ce conduce la încetinirea proceselor; TOTUȘI, concentrarea deciziilor este mai redusă, întrucât, organizarea Autorităților de Management este pe regiuni de dezvoltare.	Abordarea de tip top-down, contribuie inevitabil la crearea de locuri înguste la nivelul decidenților datorită concentrării de activități multiple asupra decidenților, ceea ce conduce la încetinirea proceselor; TOTUȘI, concentrarea deciziilor este mai redusă decât în varianta cu un singur program, întrucât, organizarea Autorităților de Management este pe cele 7 regiuni de dezvoltare, respectiv pentru regiunea BI.	Abordarea de tip top-down, contribuie inevitabil la crearea de locuri înguste la nivelul decidenților datorită concentrării de activități multiple asupra decidenților, ceea ce conduce la încetinirea proceselor (în cazul celor șapte regiuni).	Abordarea de tip top-down, contribuie inevitabil la crearea de locuri înguste la nivelul decidenților datorită concentrării de activități multiple asupra decidenților, ceea ce conduce la încetinirea proceselor; TOTUȘI, concentrarea deciziilor este mai redusă, întrucât, organizarea Autorităților de Management este pe regiuni de dezvoltare.	Nivel relativ înalt de dispute generate la nivel local prin nevoia unei administrații regionale într-un astfel de cadru de funcționare.

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tipologia 1 cadrul instituțional cu management central			Tipologia 2 cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)		Tipologia 3 cadrul instituțional cu management regional
Varianta 1.1	Varianta 1.2	Varianta 1.3	Varianta 2.1	Varianta 2.2	Varianta 3.1
Abordarea top-down, în condițiile programării și implementării unui program unic pentru mai multe regiuni, poate conduce la decizii luate la depărtare de realitățile teritoriului, având în vedere că deși programarea în acest caz include analize și obiective regionale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare, totuși, integratorul obiectivelor este situat la nivel central.	Abordarea top-down, în condițiile programării și implementării a câte unui program regional pentru fiecare regiune, poate conduce la decizii luate relativ “mai aproape” de realitățile teritoriului, programarea în acest caz include analize și obiective regionale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare, și, chiar dacă integratorul obiectivelor este situat la nivel central, totuși riscul pierderii identității regionale este mai redus.	Abordarea top-down, în condițiile programării și implementării a două programe regionale (unul pentru cele 7 sapte regiuni, respectiv al doilea pentru regiunea BI), poate conduce la decizii luate relativ “mai aproape” de realitățile teritoriului, programarea în acest caz include analize și obiective regionale pentru regiunea BI, respectiv pentru celelalte 7 (șapte) regiuni de dezvoltare și, chiar dacă integratorul obiectivelor este situat la nivel central, totuși riscul pierderii identității regionale este mai redus doar pentru regiunea de dezvoltare BI.	Abordarea top-down, poate conduce la decizii luate la depărtare de realitățile teritoriului, având în vedere că deși programarea în acest caz include analize și obiective regionale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare, totuși, integratorul obiectivelor este situat la nivel central (în cazul celor șapte regiuni).	Abordarea top-down, în condițiile programării și implementării a câte unui program regional pentru fiecare regiune, poate conduce la decizii luate relativ “mai aproape” de realitățile teritoriului, programarea în acest caz include analize și obiective regionale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare, și, chiar dacă integratorul obiectivelor este situat la nivel central (pentru șapte regiuni), totuși riscul pierderii identității regionale este mai redus.	Desemnarea de autorități de management de drept privat în regiuni, deși este permisă după prezentul Reg. 1083/2006, nu este posibilă potrivit propunerii noului Regulament general, ceea ce conduce spre necesitatea adoptării unei administrații regionale, în prezent inexistentă.
			Existența a două Autorități de management de natură diferită (autoritate publică centrală pentru șapte dintre regiuni, respectiv o organizație de drept privat sau o altă instituție publică pentru a opta regiune), poate conduce la o coordonare dificilă a unor stiluri de management (comportamente) eventual diferențiate.	Existența a două Autorități de management de natură diferită (autoritate publică centrală pentru șapte dintre regiuni, respectiv o organizație de drept privat sau o altă instituție publică pentru a opta regiune), poate conduce la o coordonare dificilă a unor stiluri de management (comportamente) eventual diferențiate.	
<b>Acțiuni presupuse: modificări instituționale și legislative</b>					
Cadrul instituțional existent, anumite schimbări se impun, astfel, trebuie constituită autoritatea cu rolul Coordonării Planificării Strategice / Programării Programelor Regionale.	Cadrul instituțional existent, fără schimbări radicale, totuși anumite schimbări se impun, astfel, trebuie constituite: autoritatea cu rolul Coordonării Planificării Strategice / Programării Programelor Regionale, precum și Autorități de management dedicate fiecărui program regional și fiecărei regiuni de dezvoltare, în cadrul autorității publice centrale.	Cadrul instituțional existent, fără schimbări radicale, totuși anumite schimbări se impun, astfel, trebuie constituite: autoritatea cu rolul Coordonării Planificării Strategice / Programării Programelor Regionale, precum și Autorități de management dedicate fiecărui program regional, unul pentru cele șapte regiuni, și al doilea pentru regiunea BI, direcții în cadrul autorității publice centrale.	Cadrul instituțional existent, fără schimbări radicale, totuși anumite schimbări se impun, astfel, trebuie constituite: autoritatea centrală cu rolul Coordonării Planificării Strategice / Programării Programelor Regionale, precum și a unei Autorități de management dedicate programului regional în cele șapte regiuni (direcții în cadrul autorității publice centrale), precum și a unei Autorități de management în regiunea de dezvoltare BI.	Cadrul instituțional existent, fără schimbări radicale, totuși anumite schimbări se impun, astfel, trebuie constituite: autoritatea centrală cu rolul Coordonării Planificării Strategice / Programării Programelor Regionale, precum și Autorități de management dedicate fiecărui program regional și fiecărei regiuni de dezvoltare, pentru șapte regiuni, direcții în autoritatea publică centrală, pentru regiunea BI, autoritatea de management trebuie amplasată regional.	Cadrul instituțional existent va suferi schimbări radicale, trebuie desemnate autorități de management, certificate și plăți (conform dispozițiilor unui nou Regulament general).
Elaborarea unei concepții unitare privind programarea viitoarelor programe regionale, cu includerea unei cercetări calitative prin interviuri deschise cu membrii grupurilor de lucru din structura partenerială, în vederea proiectării exercițiilor strategice acoperitoare pentru aspecte economice, sociale, teritoriale, programare financiară regională, având un cadru de monitorizare și plan de acțiune pentru implementarea strategiei, cu implicare intensă a UAT în					

Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

Tipologia 1 <i>cadrul instituțional cu management central</i>			Tipologia 2 <i>cadrul instituțional cu management combinat (central – regional)</i>		Tipologia 3 <i>cadrul instituțional cu management regional</i>
Varianta 1.1	Varianta 1.2	Varianta 1.3	Varianta 2.1	Varianta 2.2	Varianta 3.1
programare și implementare, conducând astfel la strategii regionale de dezvoltare acceptate și asumate la nivel regional în PROGRAMARE, IMPLEMENTARE, MONITORIZARE și EVALUARE (conform secțiunii “Parteneriat și administrare multi nivel” din viitorul Regulament general (în prezent doar sub formă de propunere)).					
Evaluarea strategiei regionale (ex ante, intermediar, ex post) pentru: verificarea concordanței între strategii (europene, naționale, regionale, locale), identificarea nivelului atins în implementare față de stadiile programate.					
Elaborarea unui ghid pentru planificare strategică.					
Elaborarea și implementarea unor programe de instruire și asistență tehnică privind planificarea strategică dedicat membrilor din structura partenerială.					
Cadrul procedural existent trebuie modificat în vederea acreditării unui nou sistem de management și control adecvat pentru preluarea opțiunilor de schimbare preferate prin analiza CE: a) coordonare și management distribuit al fondurilor, b) cheltuieli / contractări cu progres preconizat în domenii prioritare care dacă nu este satisfăcut implică suspendări de plăți, c) proceduri simplificate pentru închideri anuale, d) opțiuni simplificate de costuri pornind gradual de la costurile reale, e) sistem de rambursare determinat de livrabile și rezultate și nu de cheltuieli (în contextul viitorului Regulament general și al reformei politicii de coeziune avută în vedere de către CE).					
Cadrul legal existent trebuie dezvoltat în ceea ce privește legislația aferentă implementării Fondurilor Structurale (legislație care a fost dezvoltată, ulterior și în paralel Legii pentru Dezvoltarea Regională, inclusiv consolidarea și standardizarea reglementărilor în achiziția publică și a conflictului de interes).					
			“Modificarea și completarea” Legii pentru Dezvoltare Regională, relativ la desemnarea Autorității de Management în regiunea de dezvoltare BI.	“Modificarea și completarea” Legii pentru Dezvoltare Regională, relativ la desemnarea Autorității de Management în regiunea de dezvoltare BI.	“Modificarea și completarea” Legii pentru Dezvoltare Regională, relativ la desemnarea Autorităților de Management în regiunile de dezvoltare.

### **Recomandări privind dezvoltarea capacității regiunilor**

Indiferent de forma viitorului cadru instituțional din domeniul dezvoltării regionale, toate regiunile de dezvoltare ale României trebuie să își dezvolte capacitatea de a elabora și implementa planuri și proiecte de dezvoltare regională. Având în vedere concluziile acestui studiu, precum și lecțiile desprinse în cadrul primului exercițiu de planificare regională și ilustrate în cadrul studiilor de caz regionale prezentate, se recomandă următoarele:

#### **A. Dezvoltarea capacității de planificare a dezvoltării regionale**

1. Elaborarea, de către MDRT în colaborare cu reprezentanți ai ADR, a unui Ghid Metodologic detaliat privind procesul de planificare a dezvoltării regionale și standardele de calitate ale planurilor de dezvoltare regionale și ale unor eventuale viitoare programe operaționale la nivel regional. Acest ghid ar trebui să includă cel puțin următoarele elemente:
  - ⇒ Explicarea unor concepte de bună practică în domeniul planificării dezvoltării regionale, ex. conceptul de planificare bazată pe avantajele competitive regionale, conceptul de concentrare a resurselor, corelarea planificării regionale cu o serie de alte planuri naționale, sectoriale sau orizontale, modalități de stabilire indicatori și valori țintă etc.
  - ⇒ Identificarea unor linii directoare privind principalele etape și sub-etape ale unui proces de planificare regională, inclusiv privind tipologia de parteneri relevanți
  - ⇒ Identificarea unor linii directoare privind structura unui plan de dezvoltare regională, respectiv a unui eventual plan operațional regional și privind abordarea metodologică a fiecărui capitol sau sub-capitol ale acestora
  - ⇒ Pentru fiecare capitol al ghidului, exemplificarea unor greșeli tipice identificate în cadrul primului exercițiu de planificare și a unor posibile abordări pentru a le evita
2. Promovarea, de către ADR, a unor sesiuni de instruire în domeniul planificării strategice a dezvoltării regionale adresate tuturor partenerilor implicați în procesul de planificare. Aceste sesiuni ar trebui să includă teme precum:
  - a. Procesul planificării strategice a dezvoltării regionale
  - b. Instrumentele necesare planificării strategice a dezvoltării regionale
  - c. Rolul partenerilor în procesul planificării
  - d. Modalități practice de lucru în parteneriat

#### **B. Dezvoltarea capacității de implementare a planurilor și proiectelor de dezvoltare regionale**

3. În corelație cu arhitectura unui eventual nou cadru instituțional al dezvoltării regionale, alocarea clară, de către factorii de decizie, a responsabilității privind realizarea obiectivelor planurilor de dezvoltare regionale.
4. Promovarea, de către ADR, către partenerii relevanți la nivel regional, a conceptului privind monitorizarea și evaluarea planurilor de dezvoltare regionale. Definirea, în cadrul exercițiului de planificare viitor, a unui astfel de sistem.
5. Promovarea, de către ADR, a conceptului de *proiecte de interes regional* și sprijinirea UAT în identificarea și elaborarea unor astfel de proiecte, inclusiv prin seminare, ateliere de lucru și sesiuni de instruire pe această temă. Astfel de acțiuni trebuie să vizeze toate nivelurile administrației – consilii județene, consilii locale, primării.
6. Elaborarea la nivelul fiecărei regiuni, de către ADR, a unui proiect și identificarea unor surse de finanțare necesare acestuia, vizând dezvoltarea capacității în domeniul managementului de proiect a tuturor nivelurilor administrației – consilii județene, consilii locale, primării – având ca tematică generală managementul de proiect în ansamblu, iar ca teme specifice principalele domenii în care s-au înregistrat dificultăți în implementarea proiectelor de dezvoltare regionale și locale, precum și teme care anticipează domenii potențial problematice, incluzând:

## Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale

- ⇒ Procesul achizițiilor publice, în special elaborarea documentațiilor de atribuire de servicii sau lucrări
- ⇒ Managementul financiar al unui proiect de dezvoltare finanțat din surse europene
- ⇒ Monitorizarea și evaluarea implementării unui proiect de dezvoltare

Grupul țintă constituit din UAT relativ mai mici (localități mici) a căror capacitate în domeniu este, conform constatările acestui studiu, relativ redusă, ar trebui să constituie prioritatea acestui proiect de dezvoltare a capacității administrației. Tematica specifică acestui grup țintă ar trebui să includă, pe lângă tematică mai-sus menționată, și conceperea unui proiect de dezvoltare și elaborarea documentației unui proiect în vederea accesării de fonduri europene.

### C. Dezvoltarea capacității de management la nivel regional

7. Arhitectura viitorului cadru instituțional ar putea presupune înființarea de Autorități de Management la nivel regional. Implicit, organismele care ar urma să îndeplinească acest rol la nivel regional trebuie să își dezvolte structura și sistemele organizaționale pentru a îndeplini cerințele necesare autorizării funcționării acestora ca Autorități de Management. În acest scop, fiecare organism care urmează să îndeplinească o astfel de funcție trebuie să:
  - ⇒ Efectueze o analiză a cerințelor operaționale aferente unei Autorități de Management
  - ⇒ Efectueze o analiză a propriilor structuri, sisteme și resurse pentru a determina ce schimbări sunt necesare pentru a îndeplini cerințele operaționale aferente unei Autorități de Management
  - ⇒ Identifice resursele necesare dezvoltării noilor structuri și sisteme și să formuleze un proiect organizațional în acest sens

În plan teoretic, există mai multe instituții care ar putea îndeplini funcția de Autoritate de Management la nivel regional, exemple în acest sens fiind următoarele:

- ⇒ Un departament în cadrul unei eventuale administrații regionale
- ⇒ Actuala Agenție de Dezvoltare Regională sau sucursale județene ale acestora în cazul în care anumite regiuni nou-definite nu ar include și un județ în care să fie constituită o ADR
- ⇒ O instituție publică nou-înființată, finanțată din cadrul unui eventual POR regional, pentru care actualul CDR poate îndeplini rolul de Comitet de Monitorizare

Acest proces de dezvoltare a structurilor necesare funcționării unei Autorități de Management presupune acțiuni, resurse și un volum diferit în funcție de tipul de instituție care, potențial, ar îndeplini acest rol.

Astfel, în cazul în care Autoritatea de Management ar fi constituită în cadrul ADR, experiența acumulată în domeniu de către aceste instituții ar putea constitui un avantaj important. Mai precis, sistemele existente de informare și publicitate, sprijin pentru beneficiari, evaluare și selecție ar putea fi utilizate în cadrul unui potențial AM la nivel regional. În cazul în care AM la nivel regional ar fi însoțite de noi organisme intermediare la nivel regional, sistemele actuale de evaluare, selecție, monitorizare proiecte ar putea fi "exportate" ca atare către aceste noi OI.

În cazul în care AM este constituită ca entitate nouă, toate sistemele necesare unui AM trebuie înființate "de la zero", în acest sens putând totuși fi utilizată experiența ADR, prin replicarea sistemelor dezvoltate în cadrul acestora și care sunt necesare în cazul unui AM.

În orice situație, experiența dobândită în cadrul AM POR până în prezent constituie o sursă foarte valoroasă de informații privind structura și sistemele necesare unui AM și trebuie să constituie punctul de plecare în înființarea de noi Autorități de Management la nivel regional.