



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Wytyczne i rekomendacje w zakresie metodologii przygotowania dokumentów strategicznych w Mołdawii

Materiał informacyjny

Krzysztof Kasprzyk



polska pomoc

Warszawa, październik 2012 r.

Autor:

Krzysztof Kasprzyk

Opracowanie załącznika nr 1:

Marta Bystrowska, Grzegorz Pragert, Justyna Wenglorz

Przydatne strony www:

www.mrr.gov.pl

www.funduszeuropejskie.gov.pl

www.polskapomoc.gov.pl

www.mdrc.gov.md

Wydawca:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej

ul. Wspólna 2/4

00-926 Warszawa

tel.: (+48) 22 461 39 07

fax: (+48) 22 461 32 63

ISBN: 978-83-7610-389-1

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autora i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Publikacja powstała w ramach działania 2.2 projektu nr 768/2012 pn. „Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania dokumentów strategicznych i projektów infrastrukturalnych” realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego RP.

Projekt jest współfinansowany w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w 2012 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
I. Wskazówki w zakresie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego	7
1. Wzmocnienie koordynacyjnej roli KSRR i systemu wdrażania rozwoju regionalnego	8
2. Uszczegółowienie roli i ściślejszy związek pomiędzy KSRR a Strategią Rozwoju Kraju Mołdawia 2020 i strategiami sektorowymi	9
3. Efektywne wykorzystanie etapu przygotowania projektów do budowania zdolności instytucjonalnych	11
4. Uwypuklenie/doprecyzowanie celów – nakierowanie na rezultaty – system monitorowania	13
5. Zdefiniowanie kluczowych warunków wstępnych, które mają wpływ na efektywność osiągnięcia celów	14
6. Wsparcie zintegrowanych projektów, jeśli przyczyniają się do efektywniejszego osiągnięcia celów	16
II. Wskazówki w zakresie strategii regionalnych	19
III. Wskazówki w zakresie efektywności energetycznej	21
Załącznik 1. Ogólne informacje o projekcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Mołdawii w 2012 r.	23
Załącznik 2. Wzór strategii rozwoju regionalnego	29
Załącznik 3. Opracowanie strategii rozwoju regionów w ramach systemu krajowej polityki regionalnej	31

WPROWADZENIE

Skuteczność każdego dokumentu strategicznego jest zdeterminowana przez jego wpływ na kształtowanie rzeczywistości, której dotyczy: na ile kształtuje wybory na poziomie operacyjnym, a na ile stanowi tylko wyraz oczekiwanego stanu docelowego bez wskazania mechanizmów dojścia do tego celu. Ze względu na duży wpływ czynników zewnętrznych ocena efektów strategii poprzez wskaźniki rzeczowe wskazujące pożądaną stan docelowy obarczona jest dużym błędem, a długofalowy charakter najważniejszych działań powoduje, że ich efekty rzeczowe pojawiają się po długim czasie. W przypadku strategii dotyczących rozwoju regionalnego wyzwania metodologiczne są szczególnie trudne dodatkowo ze względu na:

- równoległe funkcjonowanie strategii o charakterze sektorowym,
- wielość aktorów, która utrudnia jednoznaczne określenie odpowiedzialności,
- brak odpowiednio szczegółowych wskaźników o charakterze regionalnym lub ich zbyt duża zależność od czynników zewnętrznych,
- potencjalny konflikt między koniecznością zachowania spójności z celami określonymi na poziomie krajowym, a podejściem *bottom-up*: wykorzystaniem pomysłów i potencjałów na poziomie lokalnym i regionalnym,
- bezpośrednią zależność efektywności strategii od zdolności instytucjonalnych podmiotów publicznych i niepublicznych o charakterze lokalnym i regionalnym i ich zaangażowania w tworzenie i realizację strategii.

O ile jednak wartość wskaźników docelowych może okazać się inna niż założona, o tyle mechanizmy wskazujące na logikę interwencji mogą nadać rozwojowi pożądaną kierunek. Skuteczność tych mechanizmów w nadawaniu właściwego kierunku rozwojowi stanowi łatwiejszy do weryfikacji i autonomiczny element oceny skuteczności strategii. Strategia nie ma za zadanie stanowić dokumentu prognostycznego, ale przedstawić wizję oraz mechanizmy pozwalające na jej realizację. Wskazówki w niniejszym dokumencie koncentrują się na tym drugim elemencie – mechanizmach, które mogłyby być wykorzystane.

Obecny model rozwoju regionalnego w Polsce, który znalazł wyraz w przyjętej przez rząd Polski w lipcu 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, jest wynikiem trwających ponad dekadę doświadczeń z realizacją polityki regionalnej, budowania potencjału na poziomie lokalnym i regionalnym. Jej skuteczność jako dokumentu kształtującego programy o charakterze operacyjnym, w szczególności te współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, jest teraz testowana w procesie przygotowa-

nia do nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Mołdawia jest na początku tej drogi: z jednej strony potęguje to wyzwanie, gdyż potencjały, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym, nie są jeszcze stworzone lub nie mają odpowiedniego doświadczenia, ale z drugiej pozwala na zbudowanie dobrego systemu od podstaw i na skorzystanie z najlepszych praktyk z różnych krajów i regionów.

Niniejsze opracowanie nie pretenduje do bycia kompletnym przewodnikiem pisania strategii regionalnej na poziomie krajowym, ani strategii regionalnych. Dokumenty te już powstały i funkcjonują w Mołdawii, tak więc przydatność takiego przewodnika na tym etapie byłaby ograniczona. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii (MRRB) w bardzo efektywny sposób korzysta już z wzorów strategii krajowych z innych państw i pomocy szerokiego grona ekspertów z doświadczeniem z różnych krajów przy opracowaniu strategii regionalnych. Niniejsze opracowanie zawiera natomiast, w oparciu o doświadczenia Polski w zakresie realizacji programów polityki spójności, wybrane kluczowe i praktyczne rekomendacje, które mogą zwiększyć efektywność takiego systemu dokumentów strategicznych. W odniesieniu do każdego z celów strategicznych wybranych w mołdawskiej strategii dokument ten wskazuje na możliwy sposób wdrożenia kluczowych nowych elementów, które są podstawą nowego, bardziej efektywnego podejścia do polityki rozwoju w Unii Europejskiej, to jest:

- nakierowania na rezultaty, a nie na wydatkowanie środków,
- uwzględnienia ex ante warunków instytucjonalnych, legislacyjnych i innych niezbędnych do skuteczności interwencji,
- zintegrowanego podejścia i praktycznego wykorzystania instrumentów o charakterze terytorialnym,
- innych mechanizmów służących poprawie efektywności i budowania zdolności instytucjonalnych.

Wprowadzenie w życie powyższych zasad, które są spójne z nowym podejściem do polityki spójności w latach 2014-2020, przyczynić się może do zapewnienia realizacji deklarowanego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2013-2020 (KSRR Mołdawii) celu, tak aby „do 2020 roku krajowa polityka rozwoju regionalnego była zgodna z polityką krajów UE”.

Dokument składa się z 3 części:

- I. Wskazówek dla strategii na poziomie krajowym w wybranych kluczowych obszarach
- II. Wskazówek dla strategii regionalnych – które są równolegle rozwinięte, z obszernymi przykładami polskimi, w załączniku zatytułowanym „Opracowanie strategii rozwoju regionalnego w ramach systemu krajowej polityki regionalnej”
- III. Wskazówek i sugestii w zakresie efektywności energetycznej nowego obszaru, który jest jednym z elementów trwającej aktualizacji strategii.

I. WSKAZÓWKI W ZAKRESIE KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO

Podejście mołdawskich strategów jest zbieżne ze standardami europejskimi, stosowanymi również w Polsce. Projekt KSRR Mołdawii charakteryzuje się realistycznym podejściem, biorącym pod uwagę rzeczywiste potrzeby, dostępne środki i zasoby, uwarunkowania instytucjonalne oraz dobre praktyki. W projekcie dokumentu wyrażna jest wizja rzeczywistej regionalizacji poprzez wspieranie Agencji Rozwoju Regionalnego (ARR) jako kluczowego podmiotu na poziomie regionalnym. Rosnąca rola agencji w regionach i ich doświadczenie pozwoli w dłuższym okresie czasu jeszcze bardziej uwzględniać specyfiki poszczególnych regionów w ich strategiach regionalnych. Należy podkreślić, że docelowo dla efektywnego pozyskiwania funduszy unijnych potrzebne są sprawne władze regionalne i lokalne, zdolne do przygotowania i realizacji strategii i programów, zatem wskazane byłoby przeprowadzenie decentralizacji.

Należy podkreślić, że Mołdawia jest na początkowym etapie tworzenia systemu polityki regionalnej. Zatem potrzebne będzie konsekwentne, podobnie jak w Polsce i innych krajach, dalsze „capacity building” oraz dalsza instytucjonalizacja na poziomie regionu. Poniższe wskazówki stanowią menu kwestii, które warto rozważyć na kolejnych etapach aktualizacji strategii. Skoncentrowano się na aspektach praktycznych, które często wydawać się mogą zbyt operacyjne do uwzględnienia w dokumencie o charakterze wieloletnim i strategicznym. Jednak Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (ksrr) jest dość szczególnym rodzajem strategii: stanowi ona w swojej znacznej części ramy określające kierunki i mechanizmy strategii na poziomie regionalnym i lokalnym. Podobnie jak w projekcie Wspólnych Ram Strategicznych przedstawionym przez Komisję Europejską na lata 2014-2020, jak i w proponowanym w przypadku polityki spójności dokumencie strategicznym na poziomie krajowym, jakim może się stać umowa partnerska, wizja rozwoju regionalnego uzupełniona jest o zasady i konkretne mechanizmy proefektywnościowe. Włączenie choćby niektórych, najbardziej właściwych na obecnym etapie sugerowanych elementów może rolę i skuteczność ksrr zwiększyć.

1. Wzmocnienie koordynacyjnej roli KSRR i systemu wdrażania rozwoju regionalnego

Postanowienia KSRR Mołdawii dotyczące polityki rozwoju regionalnego jako skoordynowanego działania centralnej i lokalnej administracji publicznej są bardzo istotne i zbieżne z kierunkami działań polskiej i europejskiej polityki regionalnej. Dla właściwego pełnienia roli koordynatora polityk sektorowych na rzecz osiągania celów polityki regionalnej, konieczne jest wzmocnienie zdolności instytucjonalnej MRRB. Dotyczy to zarówno koordynacji poziomej - z innymi ministerstwami sektorowymi oraz pionowej - z partnerami w regionach. Ponadto należy zwrócić uwagę na znaczenie koordynacji wydatkowania środków krajowych (różnych funduszy) oraz zewnętrznych (różnych donorów).

Mechanizmy wdrożeniowe zaproponowane w strategii należy popierać szczególnie w zakresie zadań Rad Rozwoju Regionalnego (RRR) i ARR, które stanowią kluczowe podmioty w realizacji strategii regionalnych.

Warunkiem osiągnięcia sukcesu jest instytucjonalizacja RRR z przeniesieniem odpowiedzialności w zakresie realizacji strategii regionalnych poprzez właściwą selekcję, ocenę i monitoring realizacji projektów. Propozycje zawarte w strategii są właściwie sformułowane i z doświadczeń polskich wynika, że takie rozwiązania są konieczne. Jednocześnie sugeruje się rozwinięcie rozdziału dotyczącego mechanizmów wdrażania w zakresie jasnego wskazania roli i zadań poszczególnych podmiotów oraz bardziej szczegółowego opisu poszczególnych mechanizmów i instrumentów wdrażania, np. wskazanie zasad wydatkowania Krajowego Funduszu Rozwoju Regionalnego (KFRR) i innych funduszy.

Ponadto właściwym kierunkiem jest nadanie ARR zadań związanych z obsługą (sekretarską/logistyczną) RRR. Wskazane jest odpowiednie wzmocnienie instytucjonalne ARR. Sugeruje się rozważenie rozdzielenia funkcji decyzyjnej RRR od ich funkcji opiniodawczo-doradczej, poprzez np. ograniczenie składu rady tylko do przedstawicieli jednostek lokalnych, a zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych (biznesu, organizacji pozarządowych) w ciało o zadaniach opiniowawczych, doradczych, monitorujących. Do rozważenia są wybrane elementy z zadań komitetów monitorujących wskazanych w art. 64-65 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Najważniejszym kierunkiem wzmocnienia poziomu regionalnego jest wzmocnienie RRR w zakresie zarządzania nie tylko KFRR, lecz również znaczną częścią funduszy sektorowych (Fundusz Drogowy, Fundusz Ekologiczny, FISM, Fundusz Efektywności Energetycznej). W szczególności dotyczy to środków kierowanych na kapitał ludzki i rozwój obszarów wiejskich. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia Polska planuje w kolejnej perspektywie finansowej ściśle powiązać wdrażanie projektów

miękkich dotyczących kapitału ludzkiego z realizowanymi projektami infrastrukturalnymi, co w naszej opinii znacząco poprawi efektywność wykorzystania środków publicznych.

2. Uszczegółowienie roli i ściślejszy związek pomiędzy KSRR a Strategią Rozwoju Kraju Mołdawia 2020 i strategiami sektorowymi

Strategia rozwoju regionalnego jest tylko jednym z narzędzi o charakterze dokumentów strategicznych, który funkcjonuje w Mołdawii. Cel strategiczny KSRR mówiący o stworzeniu atrakcyjnych warunków dla życia, inwestycji i turystyki jest oczywiście spójny z celami Strategii Rozwoju Kraju Mołdawia 2020, ale związek pomiędzy bardziej szczegółowymi elementami tej strategii a KSRR mógłby być wyraźniej opisany. Doświadczenie Polski pokazuje, że brak jasno określonej hierarchii dokumentów strategicznych i wskazania związków między nimi znacznie obniża ich efektywność wpływu na zjawiska społeczno-gospodarcze – taka konkluzja doprowadziła do zasadniczej reformy systemu dokumentów strategicznych w Polsce, której pierwszym efektem było przyjęcie przez rząd w 2010 r. nowej krajowej strategii rozwoju regionalnego.

Cel polskiej KSRR jest jednoznaczny: osiągnięcie celów rozwoju kraju – i warto rozważyć dużo wyraźniejsze i ściślejsze przedstawienie tego związku pomiędzy KSRR Mołdawii i Strategią Mołdawia 2020 – także w kontekście konkretnych priorytetów rozwojowych. W przypadku każdego z tych określonych w Strategii Mołdawia 2020 priorytetów warto zapytać:

- gdzie jest potrzeba działań regionalnych – w szczególności gdzie dzięki zejściu na niższy, regionalny lub lokalny poziom, cel założony w krajowej strategii rozwoju zostanie osiągnięty efektywniej?
- jaki mechanizm ma spowodować, że ta efektywność będzie osiągnięta – w tym jakie podmioty powinny być zaangażowane w realizację?
- czy spodziewanym efektem działań będzie zwiększenie czy zmniejszenie zróżnicowania regionalnego?

Stopień adekwatności KSRR do różnych wskazanych w strategii krajowej wyzwań będzie różny, późniejszy system wdrażania KSRR na poziomie regionów nie musi i nie powinien odpowiadać strukturze priorytetów w szerszej strategii rozwojowej – jednak określenie związków przynajmniej w postaci **tabeli korelacji** pozwoli potem lepiej zidentyfikować konkretne działania i zasady wsparcia oraz zwiększy czytelność strategii, pozwalając na weryfikację jej spójności w dużo prostszy sposób.

Strategia Mołdawia 2020 zawiera już wiele elementów, które pokazują na ważny aspekt terytorialny, nawet nieoczywisty na pierwszy rzut oka, np. wskazuje na związek między optymalizacją sieci szkół niezbędną do zwiększenia jakości edukacji a zaniedbaną siecią transportową – ale wartość dodana KSRR może polegać na bardziej ukierunkowanej, uwzględniającej terytorialne zróżnicowanie analizie tych priory-

tetów, tam gdzie to ma uzasadnienie, i wyciągnięciu strategicznych wniosków dla ich dalszej operacjonalizacji na poziomie regionalnym. Poniżej otwarta lista elementów Strategii Mołdawia 2020, które można rozważyć w tym kontekście:

- edukacja: celem, zgodnie ze Strategią Mołdawia 2020 jest zmniejszenie migracji i zwiększenie produktywności poprzez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb gospodarki. Struktura zatrudnienia i potrzeby gospodarki są zróżnicowane regionalnie, a przyczyny migracji mogą również być różne w zależności od obszaru. Dobra diagnoza przyczyn migracji (np. czy jest nim głównie czynnik płacowy, czy istotne są elementy dotyczące jakości życia), które mogą być inne w Kiszyniowie, a inne na terenach wiejskich oddalonych od centrów rozwoju, plus analiza potrzeb gospodarki w świetle potencjału danego regionu, powinny pozwolić na przedstawienie wyraźnych priorytetów i zapewnić czytelną logikę, jaki jest cel poszczególnych działań. A weryfikacja celów krajowych poprzez agregację celów na poziomie regionalnym będzie przydatną informacją zwrotną dla strategii rozwojowej kraju;
- drogi: cel, jakim jest uczynienie z Mołdawii węzła komunikacyjnego, łączącego przy niskich kosztach Europę Wschodnią z Unią Europejską, ma wymiar ogólnokrajowy, jednak ma różny wpływ na poszczególne regiony. Dla właściwego planowania interwencji warto, aby wyraźnie odróżniać ten cel od odnoszącego się do dróg służących zapewnieniu dostępu do rynku dla rolników, celu, jakim jest (np. w kontekście wspomnianej wyżej reformy edukacji lub zidentyfikowanych przyczyn migracji) zapewnienie dostępu do usług publicznych. Są odcinki dróg, które realizować będą wszystkie te cele, są takie, które będą służyły tylko niektórym z nich, ale jasne strategiczne określenie celów interwencji – celem rehabilitacji drogi jest osiągnięcie konkretnego rezultatu, a nie sama inwestycja – ma kluczowe znaczenie zwłaszcza w tym obszarze. Ponieważ sukces w innych obszarach może zależeć od właściwego planowania sieci transportowej – trudno przecenić znaczenie tego obszaru niezależnie od tego, w jaki sposób dokonywane jest główne finansowanie;
- rozwój rynków finansowych – w tym priorytecie brak oczywistych operacyjnych elementów, które można by przenieść na grunt KSRR i strategii regionalnych, choć dostęp do usług finansowych także jest zróżnicowany terytorialnie. Jednak pośrednio – zwłaszcza w przypadku efektywności energetycznej, czy wykorzystaniu PPP – polityka regionalna może przyczynić się do zwiększenia efektywności systemu finansowania;
- czytelne zasady dotyczące prowadzenia biznesu – może być istotne dla efektywności realizowanych działań, a działania w zakresie budowania zdolności instytucjonalnych na poziomie lokalnym mogą mieć wpływ na czas i koszt uzyskania pozwolenia na budowę;
- bezpieczeństwo i efektywność energetyczna – wizja strategiczna pokazuje, że nawet przy ostrożnych szacunkach efektywność energetyczna może się przełożyć na wyższy wzrost PKB. Inwestycje w mieszkalnictwo czy zwiększenie efektyw-

ności dystrybucji ciepła mogą być osiągnięte efektywniej na poziomie lokalnym i regionalnym. Aktualizacja KSRR i strategii regionalnych mają na celu włączenie tego obszaru, określając zasady i kierunki wsparcia;

- reforma systemu emerytalnego – zapewnienie udziału w rynku pracy dla ludzi starszych, zapewnienie warunków pozwalających na dostosowanie i zapobiegających przechodzeniu na emeryturę jest komplementarne do zapobiegania migracji, która dotyczy głównie ludzi młodych. Wyzwania w tym zakresie także mają charakter bardzo często lokalny i regionalny, a strategia rozwoju regionalnego może mieć udział w efektywnym włączaniu ludzi starszych do rynku pracy i zwiększaniu w efekcie efektywności całej gospodarki Mołdawii.

Powyższa lista wybranych problemów nie jest listą wyczerpującą, może się też okazać, że nie każdy ze wskazanych problemów rzeczywiście wymaga działań o charakterze regionalnym czy lokalnym – dobrym miejscem dla analizy tych wyborów jest strategia decentralizacji, która obejmuje również działania regulacyjne. Analogiczną analizę można przeprowadzić w odniesieniu do konkretnych celów wskazanych w strategiach sektorowych, które funkcjonują równolegle do KSRR.

Koncentracja na infrastrukturze jest zrozumiałą (taki sam był priorytet Polski), ale w kontekście powyższych priorytetów proponuje się rozważenie zwiększenia palety działań na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego, szczególnie po kącie rozwoju kadr, co przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

3. Efektywne wykorzystanie etapu przygotowania projektów do budowania zdolności instytucjonalnych

Jak pokazują doświadczenia Polski, etap przygotowania projektów jest kluczowy dla efektywności osiągnięcia celów, które mogą zrealizować. Ze względu na brak doświadczenia, w większości przypadków zdolności instytucjonalne na lokalnym poziomie będą niewystarczające nie tylko do przygotowania projektu, ale często nawet do dobrego sformułowania potrzeb, czy zmobilizowania do przedstawienia odpowiedniego wniosku. Na kolejnym etapie, nawet w przypadku znalezienia źródła finansowania, dany podmiot może być za słabym partnerem do monitorowania realizacji projektu. Dlatego wykorzystanie wszelkiego dostępnego wsparcia dla działań typu *project pipeline* stanowić może bardzo efektywny i praktyczny element realizacji strategii.

W kontekście rozwoju regionalnego, świadoma i skonkretyzowana strategia proaktywnego działania w tym zakresie może być jednym z elementów zapewnienia bardziej równomiernego rozwoju i dyfuzji wzrostu oraz zapobiegania wykluczeniu. W tym kontekście można zarekomendować wzięcie pod uwagę następujących czynników mogących mieć wpływ na dobre funkcjonowanie takich mechanizmów:

- najlepsze jest zaangażowanie ekspertów i wsparcie z zewnątrz na wczesnym etapie, na etapie formułowania problemu a przed decyzją o zakresie inwestycji/interwencji. Im więcej czasu lub środków zainwestowano w przygotowanie, tym trudniej potem odwrócić już podjęte decyzje i często trzeba kontynuować suboptymalne rozwiązania. Wymaga to rozwiązań systemowych, innego podejścia do potencjalnych partnerów realizujących projekty. Dobrym rozwiązaniem może być jako pierwszy etap przygotowanie analizy danego problemu i identyfikacja orientacyjnej, ale pełnej listy projektów/zagadnień do podjęcia.
- tam, gdzie to możliwe, należy starać się przy okazji przygotowywania projektów tworzyć rozwiązania modelowe – udostępniać przygotowane rozwiązania dla innych projektów, przygotowywać wskazówki / wytyczne / podręczniki dobrych praktyk. Taki cel powinien zostać explicite sformułowany przy zlecaniu realizacji zadań, w przeciwnym razie jego osiągnięcie jest mało prawdopodobne.
- zamówienia publiczne mogą być narzędziem do osiągnięcia większej efektywności, ale ich złe przygotowanie może dać efekt dokładnie przeciwny, wprowadzając ryzyko opóźnień i niezrealizowania celów. W wielu przypadkach ważne jest, aby wsparcie dla projektodawców nie kończyło się zbyt wcześnie i dotyczyło także etapu realizacji projektu.
- często optymalnym rozwiązaniem jest rozwiązanie systemowe – z wykorzystaniem już istniejących instytucji i pozwalające zachować budowany w wyniku realizacji projektu potencjał. Dwoma przykładami takiego systemowego rozwiązania w Polsce są fundusz termomodernizacyjny, który od lat 90. wspiera termomodernizację budynków mieszkalnych oraz projekt przeciwpowodziowy dotyczący małej retencji realizowany przez Lasy Państwowe w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. W obu przypadkach projekty obejmują cały kraj, ale konkretne zadania wybierane i wykonywane są na poziomie lokalnym: procedury składania wniosków są proste i warunki udzielania wsparcia ujednolicone. Przyjęte zasady realizacji spowodowały dodatkowe efekty pozytywne dla gospodarki: popularność funduszu termomodernizacyjnego przyczyniła się nie tylko do zwiększenia efektywności energetycznej i zmniejszenia kosztów ogrzewania mieszkań (co jest problemem także w Mołdawii), ale doprowadziło do rozwoju małych firm specjalizujących się w tego rodzaju pracach, a więc rozwoju sektora MŚP i to często na terenach, gdzie mało było innych pomysłów na biznes.
- udział bezpośredni beneficjenta na wszystkich etapach przygotowania i realizacji projektu jest niezbędny, nawet przy bardzo rozbudowanym wsparciu z zewnątrz. Tylko beneficjent dysponuje informacjami, które są niezbędne do przygotowania projektu, tylko jego udział może zapewnić „ownership” – dlatego dla sukcesu czy *project pipeline*, czy pojedynczego wsparcia, konieczny jest określony poziom zdolności instytucjonalnych także po stronie tego beneficjenta: nie wszystko się da outsource’ować.

4. Uwypuklenie/doprecyzowanie celów – nakierowanie na rezultaty – system monitorowania

Trzy cele szczegółowe zdefiniowane w KSRR Mołdawii są konkretne i zrozumiałe, wskazując jednoznacznie na dokonany wybór strategiczny: nakierowanie na regiony, miejscowości z potencjałem wzrostu; spójność terytorialną; stworzenie warunków dla świadczenia odpowiedniej jakości usług publicznych. Wsparcie regionów, nie wykorzystujących swoich potencjałów rozwojowych w celu zwiększenia ich konkurencyjności, może się dokonać przez inwestycje w każdym ze wspieranych obszarów: zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich, gospodarce odpadami, gospodarce wodno-ściekowej, infrastrukturze drogowej, zwiększeniu efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, wsparciu MŚP, turystyce. Ale nie każda inwestycja na tych obszarach będzie efektywnie ten cel – związany z konkurencyjnością – realizować. Warto rozważyć – biorąc pod uwagę także inne strategie krajowe w Mołdawii – skonkretyzowanie w dłuższej perspektywie tych celów w poszczególnych obszarach wsparcia, aby mogły stać się bardziej operacyjnym narzędziem wpływającym na wybór projektów.

Dobrze zdefiniowany cel powinien być celem społeczno-gospodarczym, wskazywać po co, a nie na co będą przeznaczone środki. Powinien być mierzony wskaźnikiem rezultatu, a nie wskaźnikiem produktu. Po jego zdefiniowaniu powinno być możliwe określenie różnych wariantów dojścia do celu i oceny / uszeregowania różnych projektów pod kątem tego, jak efektywnie cel realizują. Takie cele w wielu obszarach są już opisane w części IV KSRR Mołdawii (Oczekiwane rezultaty i wskaźniki postępu), ale w niektórych przypadkach - np. projektach środowiskowych, czy efektywności energetycznej warto doprecyzować wagę ekonomicznych konsekwencji realizowanych projektów i dokonać ich priorytetyzacji w kontekście głównego celu KSRR.

Pozytywnie należy ocenić fakt określenia wskaźników produktu i rezultatu w odniesieniu do zakładanych działań w ramach trzech priorytetów strategii. Cześć wskaźników określonych w dokumencie w dokładny i precyzyjny sposób odnosi się do przypisanych im działań. W miarę możliwości i posiadanych danych warto jednak rozważyć ich dostosowanie w kontekście badania i oceny efektywności realizowanych projektów. Przykładem powyższego podejścia może być analiza nie liczby termomodernizowanych budynków administracji publicznej, lecz wielkości zaoszczędzonej energii (np. GJ lub kWh) i wygenerowanych z tego tytułu oszczędności (w tys. MDL).

Innym podejściem do ww. kwestii jest doprecyzowanie nazwy wskaźnika w taki sposób, aby w pełni odzwierciedlał założenia działania. Przykładem powyższego może być wskaźnik *długości przebudowanych/zmodernizowanych dróg (w km)*, gdzie poprzez dodanie zapisu „*stanowiących powiązanie z siecią dróg o znaczeniu krajowym*” otrzymujemy wskaźnik w pełni zgodny założeniami Priorytetu I, a minimalizujący, na etapie operacyjnym, ryzyko podejmowania działań związanych, co prawda, z przebudową dróg, lecz bez wpływu na powiązanie z krajowym systemem drogowym.

Ponadto warto rozważyć również badanie efektywności przebudowy/budowy dróg za pomocą wskaźnika skrócenia czasu dojazdu zmodernizowaną, bądź nowowytbudowaną drogą do sieci dróg krajowych (w min.) i wygenerowanych w ten sposób oszczędności monetarnych (w tys. MDL).

5. Zdefiniowanie kluczowych warunków wstępnych, które mają wpływ na efektywność osiągnięcia celów

W okresie programowania polityki spójności 2014-2020 Komisja Europejska proponowała listę warunków wstępnych, których realizacja jest niezbędna przed uzyskaniem wsparcia w danym obszarze. Dotyczą one tak przygotowania odpowiednich dokumentów strategicznych, jak i praktycznych elementów na poziomie realizacji. Polska silnie wspiera takie podejście jako element mający kluczowe znaczenie dla efektywności: pozwala ono ex ante wyeliminować potencjalne problemy, ale także pozwala na wprowadzenie warunków wspierających realizację ważnych priorytetów strategicznych. KSRR może wskazać najważniejsze takie zasady, pozostawiając bardziej operacyjne zapisy do zdefiniowania na poziomie regionalnym, lub założyć operacjonalizację tych zapisów na poziomie krajowym. Warto rozważyć wzięcie pod uwagę następujących potencjalnych warunków:

- **Kształt instytucjonalny podmiotu realizującego projekt.** Przygotowanie do realizacji projektu, związane z uzyskaniem wsparcia finansowego jego realizacji, jest często najlepszym momentem na zmiany organizacyjne, które zapewnią trwałość efektów projektu w przyszłości. Wyodrębnienie elementów projektu związanych ze świadczeniem usług publicznych, stworzenie spółki prawa handlowego, usprawnienie zarządzania i wiele innych elementów może być zmiennymi przy określaniu opcji / wariantów realizacji projektu. Czy w postaci zbioru dobrych praktyk, czy poprzez wskazane explicite zadania w ramach *project pipeline*, czy nawet określenie minimalnych wymogów jako warunku otrzymania wsparcia – ważne, aby przynajmniej zmusić do analizy pod tym kątem.
- **Trwałość projektu.** Realistyczne założenia odnośnie polityki taryfowej są jednym z elementów, który może mieć wpływ na założenia i zakres projektu. Jednym z ważnych czynników jest dostępność cenowa (*affordability*) – w zależności od celów, jakie ma przynieść realizacja projektu rozwiązania mogą być różne: jeśli przykładowo modernizacja sieci ciepłowniczej przełożyłaby się na wyższe opłaty ponoszone przez użytkowników, spotęgowałoby to niekorzystne zjawisko odłączania się od sieci. Ale jednocześnie niewystarczające środki na remonty czy utrzymanie spowodują albo stopniową utratę korzyści z realizacji projektu, albo konieczność zaangażowania środków publicznych, wypierając potrzebniejsze często wydatki. Dlatego, zwłaszcza w przypadku Mołdawii, w której środki są ograniczone, na etapie określania zakresu konieczne jest przywiązanie dużej wagi do kosztów utrzymania, efektywności kosztowej, dokładnej weryfikacji zakresu projektu i zapewnienie mechanizmów efektywnej zewnętrznej weryfi-

kacji. Nietrafione inwestycje mogą, zamiast przyczynić się do rozwoju, stać się obciążeniem na przyszłość. Dotyczy to w szczególności inwestycji, które nie mają bezpośredniego przełożenia na rozwój, a koncentrują się na efektach środowiskowych (jak inwestycje dotyczące zaopatrzenia w wodę pitną czy gospodarki wodno-ściekowej) i wzroście poziomu życia. Logika wsparcia ze źródeł zewnętrznych często nie bierze pod uwagę efektów wykraczających poza wspierany projekt i wymaga ukierunkowania z poziomu bardziej strategicznego. Niektóre elementy takiej efektywności są stosunkowo proste: np. wymóg zapobiegania wyciekom wody z wodociągów czy indywidualne liczniki zużycia jako warunek dla wsparcia projektów dotyczących zaopatrzenia w wodę pitną (choć jak pokazuje raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nawet te warunki w wielu krajach nie były spełniane), jednak definicja wielu takich warunków nie jest prosta – warto w takim przypadku uwzględnić przynajmniej obowiązek monitorowania, który w przyszłości pozwoli określić np. koszty jednostkowe czy rozwiązania techniczne lub instytucjonalne, które okazały się najefektywniejsze.

- **Dostępność projektu.** Oprócz dostępności cenowej, ważne jest także jasne określenie warunków, na jakich z realizacji projektu skorzysta szersza społeczność. Realizacja projektu może pozwolić na wprowadzenie warunków, którymi pojedynczy podmiot realizujący projekt nie jest zainteresowany, ale które zasadniczo zwiększą efekty zewnętrzne mające wpływ na rozwój regionalny. Uzależnienie wsparcia na modernizację budynku szkoły od udostępnienia jej także po godzinach na zajęcia związane z aktywizacją zawodową ludzi starszych, wyposażenie szkoły zawodowej w nowoczesny sprzęt pod warunkiem jego udostępnienia po godzinach po kosztach innym użytkownikom, czy inne warunki sprzyjające efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów, może się stać ważnym elementem takiej polityki. Może być także narzędziem nie tylko w stosunku do środków, którymi dysponuje MRRB, ale być narzędziem wpływu na inne środki płynące do regionów.
- **Alternatywne źródła finansowania projektu.** Dostępne środki finansowe będą zawsze niewystarczające. Pokrywanie przynajmniej części kosztów przez użytkowników nie tylko zmniejsza potrzeby finansowe a więc zwiększa liczbę projektów, które mogą być zrealizowane, ale przyczynić się może do racjonalizacji popytu i bardziej uzasadnionego ekonomicznie zakresu projektu. Interesy pojedynczych beneficjentów, którzy otrzymają wsparcie, są w tym przypadku najczęściej sprzeczne z interesami rozwojowymi kraju jako całości: dla pojedynczych beneficjentów liczy się ich projekt, z punktu widzenia całego regionu lub krajów chodzi o to, żeby takich projektów zrealizować jak najwięcej. Bez strategicznej decyzji w tym zakresie i stworzenia mechanizmów zachęt nie osiągnie się pełnej efektywności. W tym kontekście nie powinno się z góry wykluczać partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), wykorzystania instrumentów zwrotnych czy – w przypadku efektywności energetycznej – powierzenia realizacji inwestycji spółce typu EScO, która przejmie finansowanie projektu. Jednak – zwłaszcza

w przypadku PPP – wymaga to znacznych zdolności instytucjonalnych po stronie instytucji publicznych, co często w praktyce wykluczyć może dostępność takiego rozwiązania. Tam gdzie jest możliwość – np. w przypadku projektów *project pipeline* dysponujących odpowiednimi ekspertami – warto wyrażnie taką możliwość finansowania dopuścić.

6. Wsparcie zintegrowanych projektów, jeśli przyczyniają się do efektywniejszego osiągnięcia celów

W KSRR Mołdawii wspomniano o agendzie terytorialnej Unii Europejskiej, jednak warto rozważyć, aby na kolejnych etapach realizacji polityki regionalnej uwzględnić dalszą konkretyzację mechanizmów, np. wykorzystując te instrumenty terytorialne, które są proponowane do realizacji w polityce spójności na lata 2014-2020. Tam, gdzie są dostępne lub zbudowane zostaną odpowiednie potencjały instytucjonalne, możliwe jest bardziej strategiczne, a nie oparte o pojedyncze projekty, podejście do wyboru wspieranych działań.

Proponuje się uzupełnienie zestawu zasad polityki regionalnej o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego. Na etapie wdrażania przydatne w tym celu byłoby dopuszczenie projektów pilotażowych w tym zakresie (np. w biegunach wzrostu). Promowanie zintegrowanego podejścia terytorialnego możliwe jest również poprzez specjalne traktowanie projektów zintegrowanych przy wyborze do finansowania.

Sugeruje się preferowanie projektów partnerskich, które posiadają wiele zalet, takich jak capacity building, efektywność, zmniejszenie kosztów, lepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów MRRB i agencji, promocja współpracy oraz co najważniejsze większa szansa zmiany strukturalnej w danym terytorium. Przykładowe metody to: określenie minimalnej wartości projektu, określenie parametrów technicznych, które będą promowały takie rozwiązania, wymogi administracyjne (minimalna liczba gmin).

Zapisy projektu KSRR Mołdawii umożliwią planowanie rozwoju w strategiach regionalnych odpowiednio do unikalnej specyfiki danego regionu, w oparciu o rzeczywiste potencjały, co oznacza funkcjonowanie zróżnicowanych strategii regionalnych. Wydaje się jednak zasadne uwypuklenie tego wprost w treści KSRR Mołdawii.

Dodatkowo warto rozważyć:

- wsparcie przygotowania i realizacji strategii rozwoju lokalnego, które będą obejmowały kompleksowo różne interwencje na danym obszarze funkcjonalnym. Dzięki temu możliwe jest zapewnienie lepszej komplementarności projektów, a także stworzenie zachęt do efektywniejszego kosztowo przygotowania poszczególnych elementów – gdyż środki zaoszczędzone na realizacji jednego elementu mogłyby być przeznaczone przez tego samego beneficjenta na kolejny element strategii,

- wskazanie i promowanie takich instrumentów, które nierzadko przy bardzo niewielkich nakładach pozwalają na osiągnięcie kilku celów jednocześnie. W Polsce takim przykładem są Programy Odnowy Wsi, których działania na poziomie lokalnym poprawiają jakość życia na wsi, a jednocześnie budują kapitał społeczny i wspólnotę poprzez indukowanie współpracy i aktywności mieszkańców. Takie instrumenty są ważne, zwłaszcza w warunkach ograniczanych środków na rozwój,
- skorzystanie z informacji pochodzących z władz lokalnych przy wyborze konkretnych zadań do wsparcia. W polityce spójności w kontekście miast Komisja Europejska zaproponowała, aby w latach 2014-2020 przeznaczyć na zintegrowane miejskie strategie przynajmniej 5% wszystkich środków i aby środki te były rozdysonowywane przez same miasta, które miałyby być odpowiedzialne za wybór konkretnych projektów do finansowania. Delegacja wyboru projektów na poziom lokalny może być niemożliwa – czy to z powodu braku odpowiednich zdolności instytucjonalnych, czy po prostu niewystarczających środków, ale podejście *bottom-up* przy wyborze projektów i weryfikacja oparta na analizie szerszego kontekstu przedstawionego w lokalnej strategii może zwiększyć efektywność,
- określenie explicite mechanizmów, które będą przy określaniu zakresu interwencji brały pod uwagę całość obszaru funkcjonalnego, a nie tylko beneficjenta w jego obszarze zdefiniowanym administracyjnie. Dotyczy to związków pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, ale nie tylko – np. w gospodarce wodno-ściekowej czy gospodarce odpadami optymalna regionalizacja czy przeniesienie rozwiązań na poziom lokalny nie musi pokrywać się z granicami administracyjnymi.

Oprócz projektów zintegrowanych o charakterze terytorialnym, opartych o lokalne strategie, skutecznym instrumentem realizacji polityki rozwoju regionalnego może być także obligatoryjna integracja komponentów projektu dotyczącego jednego beneficjenta lub stworzenie zachęt do takiej integracji w tych przypadkach, gdy taka integracja przyniesie wartość dodaną dla całego regionu lub lokalnej społeczności lub gdy po prostu w ten sposób efektywność realizacji celów strategii rozwoju będzie większa. Połączenie projektów infrastrukturalnych z „miękkimi” (jak szkolenia), czy np. zalecane włączenie audytu energetycznego i zwiększenia efektywności energetycznej może doprowadzić do lepszej koordynacji i większej efektywności.

II. WSKAZÓWKI W ZAKRESIE STRATEGII REGIONALNYCH

Już przygotowane strategie regionów są dokumentami wysokiej jakości, opracowanymi profesjonalnie i zawierają odniesienie do istotnych czynników rozwojowych. W przypadku wykorzystania poszczególnych wskazówek z niniejszego dokumentu w KSRR Mołdawii, to ten krajowy dokument będzie determinował konieczność wypełnienia ich treścią na poziomie regionalnym.

Istotna jest spójność strategii regionalnej i krajowej. Stąd w procesie aktualizacji strategii regionalnej (a także przy opracowaniu następnych edycji) rekomenduje się zwracanie szczególnej uwagi na zbieżność celów strategii obu poziomów. Nie oznacza to dążenia do ich tożsamości, natomiast cele regionalne powinny przyczyniać się do osiągania celów strategii krajowej. Istotna jest dwustronna, ciągła, partnerska współpraca rząd-region w opracowaniu zarówno strategii krajowej jak i regionalnej.

Szczegółowe wskazówki w tym zakresie z odniesieniem do konkretnych przykładów polskich znajdują się w załączonym dokumencie „Opracowanie strategii rozwoju regionów w ramach systemu krajowej polityki regionalnej”. Nie wszystkie elementy tego dokumentu znajdują bezpośrednie zastosowanie w przypadku Mołdawii – ale przedstawia on w sposób całościowy logikę zależności między poszczególnymi dokumentami i może stanowić jeden z wielu punktów odniesienia przy aktualizacji dokumentów.

O ile ważne jest korzystanie z doświadczeń i pomocy partnerów zewnętrznych (nawiązanie współpracy z odpowiednikami na poziomie regionalnym np. w Polsce może przynieść dużą wartość dodaną), rekomenduje się, aby dla zwiększenia poczucia „własności” strategii przez wielu aktorów rozwoju regionu, aktualizacja strategii oraz opracowanie następnych edycji odbywało się głównie siłami regionu – władz regionalnych i lokalnych, z udziałem partnerów lokalnych – społeczności, organizacji, przedsiębiorców.

Rekomenduje się rozwinięcie elementów strategii odnoszących się do sprawności instytucjonalnej (*capacity*). W Polsce w opracowanych ostatnio (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego) lub opracowywanych (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju) strategiach zwiększony jest akcent na tej tematyce. Wynika to z założenia, że warunkiem efektywnej polityki regionalnej jest ciągle budowanie sprawnego, przejrzystego i partnerskiego systemu planowania i realizacji polityki regionalnej, łączącego wysiłki z poziomu krajowego i regionalnego.

go. W warunkach systemu administracyjnego i instytucjonalnego Mołdawii budowanie sprawności jest potrzebne zwłaszcza na poziomie lokalnym. Proponuje się zatem zaakcentowanie tego w strategii regionalnej.

Poza wzmacnianiem zdolności instytucjonalnych w ministerstwach oraz agencjach rozwoju regionalnego sugeruje się wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na poziomie lokalnym – wnioskodawcy oraz projektodawcy w celu zwiększenia odpowiedzialności za planowanie i realizację. W konsekwencji takich działań w dłuższym okresie zostanie wypracowany optymalny model, w którym beneficjent ma kluczową rolę przy realizacji projektu.

Proponuje się kontynuować działania w zakresie „capacity building” w oparciu o ewaluację dotychczasowych zrealizowanych działań, wybierając te, które ta ewaluacja pokaże, że są najbardziej efektywne (szkolenia, wymiana partnerska).

III. WSKAZÓWKI W ZAKRESIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

Propozycja strony mołdawskiej włączenia efektywności energetycznej do celów należy uznać za właściwy kierunek myślenia, który pozwoli ograniczone środki skierowane na efektywność energetyczną wydatkować z korzyścią dla rozwoju regionalnego przy jednoczesnych korzyściach dla ekologii i budżetu państwa. Poważne traktowanie tego zagadnienia jest w pełni zgodne z priorytetami UE wyrażonymi w strategii Europa 2020 i może być jednym z instrumentów dostosowania się do zasad funkcjonujących w UE.

Objęcie zagadnień efektywności energetycznej może odbyć na dwa sposoby:

1. wyodrębnienie specjalnego priorytetu lub rozszerzenie pierwszego priorytetu, tj. „Rehabilitacja infrastruktury” i wyodrębnienie w nich specyficznych działań - efektywności energetycznej,
2. horyzontalne włączenie działań związanych z efektywnością energetyczną do wszystkich priorytetów. Oba podejścia są z sukcesem stosowane w Polsce, np. w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko:
 - obowiązkowym kryterium w praktycznie wszystkich działaniach jest kryterium „Efektywność energetyczna proponowanych rozwiązań technicznych”, które jest spełnione, „jeżeli z dokumentacji wynika, iż tam, gdzie to mogło mieć uzasadnienie racjonalne zużycie energii, efektywność energetyczna, użycie energii ze źródeł odnawialnych, działania redukujące i kompensacyjne, jak również promocja niskowęglowych rozwiązań, zostały wzięte pod uwagę przy wyborze wariantów lub na innym właściwym etapie przygotowania projektu lub opisano proces, w ramach którego będą te elementy brane pod uwagę na dalszych etapach.”;
 - wskazano oddzielny priorytet „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna” z wydzieloną kopertą finansową, a w jego ramach konkretne działania dotyczące projektów wsparcia projektów dotyczących efektywności energetycznej w budynkach publicznych.

Koncentracja projektów ukierunkowanych na efektywność energetyczną na rzecz budynków publicznych jest właściwa. Podobne podejście zastosowano w Polsce w systemie wdrażania funduszy europejskich. Zapewnia to też w miarę czytelny rozdział pomiędzy projektami wspieranymi już obecnie z Funduszu Efektywności Energetycznej a tych, których głównym celem powinien być rozwój regionalny.

Jak wynika z polskich doświadczeń większą wartość dodaną przynoszą projekty o charakterze kompleksowym. Zakres możliwych do wsparcia działań powinien być szeroki i pozwalać na sfinansowanie rzeczy pośrednio i bezpośrednio przyczyniających się do zwiększenia efektywności energetycznej (np. zarówno wymiana systemów ciepłych, termomodernizacja budynków, ocieplenie, wymiana okien) - „od A do Z”. W żadnym przypadku efekty projektu nie powinny zwiększać kosztów utrzymania infrastruktury.

Proponuje się rozważyć wspieranie grup projektów, na danym terenie lub danego typu (np. z jednego rejonu lub budynki jednego typu), dzięki czemu mogą zostać zmniejszone koszty jednostkowe projektów, stymulowana będzie współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego na danym terenie, zmniejszone zostanie ryzyko dwukrotnego aplikowania o środki z różnych źródeł – takie rozwiązanie premiowane było w Polsce przy wyborze projektów we wspomnianym powyżej działaniu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Jak wspomniano w części I, sugeruje się rozważenie analizy ewentualnego zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych, np. kredytów częściowo dotowanych przez rząd. Warto też zastanowić się nad właściwym poziomem dofinansowania – pozytywne efekty finansowe, wynikające z realizacji (np. oszczędności na ogrzewaniu), pozwalają efektywnie wykorzystać środki: Fundusz Termomodernizacji i Remontów, powołany na mocy ustawy już w 1998 r. na długo przed wejściem do Unii Europejskiej i finansowany z budżetu krajowego, był jednym z najsukcesowniej instrumentów wsparcia termomodernizacji budynków mieszkalnych w Polsce, pomimo zapewnienia wsparcia wyłącznie na poziomie 20-25% całkowitych kosztów.

Aby wydatkowanie środków na efektywność energetyczną przyczyniło się do rozwoju regionalnego i lokalnego, proponujemy rozważenie następujących kwestii:

- a. Prowadzenie zaproszeń do składania wniosków (call for proposals), które dotyczą nie tylko efektywności energetycznej, ale wiążą te działania z działaniami mającymi wpływ na rozwój regionalny (np. w zakresie infrastruktury edukacyjnej, zdrowotnej, kulturalnej itd.),
- b. wprowadzenie mechanizmów zachęt np. poprzez zachowanie części środków zaoszczędzonych dzięki projektom efektywności energetycznej na cele rozwoju regionalnego,
- c. rozważenie zastąpienia istniejącego wskaźnika wskaźnikiem opartym o zaoszczędzoną energię i związany z tym pozytywny efekt finansowy (lei/rok).

Powyższe rekomendacje, które wynikają z doświadczeń polskich, wymagają konsekwentnego zoperacjonalizowania w dokumentach realizujących strategię. Jeśli strona mołdawska byłaby zainteresowana doświadczeniami Polski w tym zakresie (np. kryteria wyboru projektów), mogą one być przydatne także w Mołdawii.

ZAŁĄCZNIK 1. OGÓLNE INFORMACJE O PROJEKCIE MINISTERSTWA ROZWOJU REGIONALNEGO W MOŁDAWII W 2012 R.

I. Tło i założenia projektu

W 2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego RP (MRR) zrealizowało na rzecz administracji publicznej Republiki Mołdowy projekt nr 768/2012 pt. *„Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania dokumentów strategicznych i projektów infrastrukturalnych”*, który był współfinansowany ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (MSZ) w ramach „Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2012”. Działania projektowe realizowane były od czerwca do października 2012 r. łączna wartość projektu wyniosła prawie 420 000 zł, w tym 83% współfinansowanie ze środków MSZ.

Był to pierwszy projekt rozwojowy MRR realizowany na rzecz beneficjenta mołdawskiego. Dotychczasowa współpraca pomiędzy administracją Polski i Mołdawii w obszarze rozwoju regionalnego prowadzona była w formie spotkań i misji eksperckich ad hoc. Formalną podstawę kooperacji stanowi porozumienie o współpracy pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego RP (MRR) a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii (MRRB) z 18 lutego 2010 r.

W Mołdawii istnieją już pewne mechanizmy i struktury prawno-instytucjonalne realizacji polityki regionalnej. Priorytety realizacji tej polityki zawarte są w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii (KSRRM) na lata 2010-2012. Pomimo zachodzących przemian gospodarczych i społecznych istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityki rozwojowej w Mołdawii jest słabość gospodarki, niski poziom życia oraz duże dysproporcje regionalne, stąd polityka regionalna powinna odpowiednio reagować na te problemy.

Celem projektu MRR zakończonego w 2012 r. było usprawnienie procesu przygotowania dokumentów strategicznych i projektów infrastrukturalnych w mołdawskiej administracji publicznej w kontekście pojawiających się wyzwań i trendów rozwojowych w Mołdawii. Cel ten został osiągnięty poprzez stworzenie wytycznych i re-

komendacji w zakresie zarządzania i monitorowania przygotowania dokumentów strategicznych i projektów infrastrukturalnych przewidzianych do finansowania w ramach realizacji programów operacyjnych.

Beneficjentem projektu była kadra ekspercka Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii, a także administracji publicznej na poziomie regionalnym i lokalnym. Po stronie polskiej w projekcie uczestniczyli przedstawiciele MRR, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego i Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a także ekspert zewnętrzny. Koordynatorem projektu był Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej w MRR. Działania projektowe prowadzone były zarówno w Polsce (Warszawa, Gdańsk, Sopot), jak i w Mołdawii (Kiszyniów, Ialoveni, Orhei, Bielce).

II. Działania projektowe

Projekt składał się z 4 działań o charakterze doradczym, szkoleniowym oraz ewaluacyjnym:

Lp.	Działanie	Termin
1.	Wizyta rozpoznawcza ekspertów z Polski w Mołdawii	18-22 czerwca 2012 r.
2.	Misja doradcza ekspertów z Polski w Mołdawii	12-17 sierpnia 2012 r.
3.	Opracowanie raportu zawierającego wytyczne i rekomendacje w zakresie metodologii przygotowania dokumentów strategicznych	Październik 2012 r.
4.	Szkolenie w Polsce na temat założeń systemu zarządzania i monitorowania przygotowania projektów infrastrukturalnych oraz ewaluacja projektu	21-28 października 2012 r.

1. Wizyta rozpoznawcza ekspertów z Polski w Mołdawii

Celem wizyty rozpoznawczej polskich ekspertów w Mołdawii (18-22 czerwca 2012 r.) była analiza potrzeb strony mołdawskiej w zakresie wsparcia dotyczącego:

- planowania i implementacji dokumentów strategicznych dotyczących polityki regionalnej, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, oraz
- opracowywania i wdrażania programów infrastrukturalnych (procedur związanych z procesem zarządzania i monitorowania projektów infrastrukturalnych).

W wizycie rozpoznawczej wzięli udział przedstawiciele MRR oraz ekspert zewnętrzny z Polski. Członkowie delegacji odbyli szereg spotkań z reprezentantami administracji publicznej Mołdawii na szczeblu centralnym i regionalnym, w tym z przedstawicielami MRRB. Odbyła się również wizytacja projektów infrastrukturalnych realizowanych w Mołdawii, m.in. w rejonach w: Orei, Curchi, Vitici i Calarasi. Zorganizowano też warsztaty pt. „Aktualizacja regionalnych dokumentów strategicznych”, w których udział wzięli eksperci polscy oraz przedstawiciele mołdawskiej administracji publicznej.

Na podstawie informacji zebranych podczas wizyty zostały wypracowane wstępne wytyczne i rekomendacje dla strony mołdawskiej w formie raportu diagnostycznego, jak również zaplanowane zostały kolejne działania doradcze i szkoleniowe w ramach realizowanego projektu.

2. Misja doradcza ekspertów z Polski w Mołdawii

Misja doradcza ekspertów polskich w Mołdawii (12-17 sierpnia 2012 r.) miała na celu wsparcie partnera mołdawskiego w pracach nad aktualizacją KSRRM i strategii regionalnych. W związku z tym przedstawiciele MRR, Urzędu Marszałkowskiego Woj. Warmińsko-Mazurskiego oraz ekspert zewnętrzny dokonali przeglądu poszczególnych zapisów KSRRM i zasugerowali zmiany, mające poprawić jakość aktualizowanego dokumentu. Sugestie i rekomendacje polskich ekspertów oparte były na analizie proponowanych zapisów oraz polskich doświadczeniach z przygotowania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Polski na lata 2010-2020. Eksperci z Polski przedstawili również polskie doświadczenia w zakresie planowania i implementacji dokumentów strategicznych dotyczących polityki regionalnej.

Członkowie polskiej delegacji wzięli udział w spotkaniach z przedstawicielami MRRB oraz Agencji Rozwoju Regionalnego Regionu Północ w Balti, podczas których omówiono nie tylko kwestie związane z pracami nad przyjęciem KSRRM i regionalnymi strategiami rozwoju, ale też dotyczące ich przyszłego wdrażania. W efekcie misji doradczej opracowano i przekazano stronie mołdawskiej dwa raporty robocze:

- Wnioski i rekomendacje dotyczące prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2013-2020,
- Wnioski i rekomendacje dotyczące zapisów Strategii Rozwoju Regionalnego dla Regionu Północ.

3. Opracowanie raportu zawierającego wytyczne i rekomendacje w zakresie metodologii przygotowania dokumentów strategicznych

Materiał informacyjny został przygotowany przez eksperta zewnętrznego z Polski i zawiera wytyczne oraz rekomendacje, które pomogą stronie mołdawskiej w procesie aktualizacji KSRRM oraz przygotowania strategii regionalnych. Materiał zawiera wskazówki dotyczące zarówno treści dokumentów, jak również ich struktury, sposobu realizacji oraz koordynacji działań.

4. Szkolenie w Polsce na temat założeń systemu zarządzania i monitorowania przygotowania projektów infrastrukturalnych oraz ewaluacja projektu

Zakres szkolenia dla administracji mołdawskiej (22-26 października 2012 r., Warszawa, Gdańsk) obejmował kluczowe kwestie związane z zarządzaniem projektami infrastrukturalnymi oraz realizacją polityki regionalnej w Polsce. Jego celem było przekazanie doświadczeń i wiedzy polskich ekspertów w poniższych obszarach:

- system realizacji polityki regionalnej w Polsce,
- instrumenty realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce,
- system realizacji projektów infrastrukturalnych,
- metodyka zarządzania projektami.

W szkoleniu wzięli udział przedstawiciele instytucji centralnych i regionalnych Mołdawii, m.in. MRRB, Ministerstwa Środowiska oraz regionalnych agencji rozwoju regionalnego.

Podczas wizyty uczestnicy z Mołdawii odbyli spotkania z ekspertami MRR, Dyrekcji Generalnej Ochrony Środowiska, Dyrekcji Generalnej Dróg Krajowych i Autostrad, a także przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego oraz innych instytucji w województwie pomorskim. W ramach szkolenia zrealizowano warsztaty nt. przygotowania i oceny projektów inwestycyjnych. Odbyła się również wizytacja wybranych projektów infrastrukturalnych w województwie pomorskim.

Podczas części ewaluacyjnej podsumowano działania zrealizowane podczas projektu oraz dokonano oceny osiągniętych celów i rezultatów. Omówiono również zakres współpracy pomiędzy MRR i MRRB w kolejnym roku.

III. Podsumowanie

W wyniku realizacji projektu MRR udało się osiągnąć zakładane cele i rezultaty. Łącznie działaniami projektowymi objętych zostało 50 osób z Mołdawii, w tym 12 objętych szkoleniem. Wypracowano takie produkty jak:

- raport roboczy zawierający wnioski i rekomendacje dotyczące prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2013-2020,
- raport roboczy zawierający wnioski i rekomendacje dotyczące zapisów Strategii Rozwoju Regionalnego dla Regionu Północ,
- materiał informacyjny zawierający rekomendacje w zakresie metodologii tworzenia i aktualizacji strategicznych dokumentów programowych dotyczących polityki regionalnej,
- raport z wizyty rozpoznawczej w Mołdawii w ramach działania 1.1 dotyczący systemu realizacji polityki regionalnej w Mołdawii i potrzeb szkoleniowych administracji publicznej w Mołdawii w zakresie systemu wyboru i oceny projektów infrastrukturalnych,
- materiały dydaktyczne i szkoleniowe.

Projekt umożliwił beneficjentowi mołdawskiemu zdobyć wiedzę i umiejętności, które pomogą w wypracowaniu przez administrację publiczną w Mołdawii odpowiednich standardów przygotowania strategicznych dokumentów programowych i projektów rozwojowych na potrzeby realizacji polityki rozwoju regionalnego na poziomie krajowym i regionalnym. Wpłynął też na wzrost kompetencji kadry administracji mołdaw-

skiej w zakresie przygotowania i wdrażania projektów infrastrukturalnych. Zakłada się, że w efekcie projektu nastąpi poprawa jakości dokumentów programowych w Mołdawii oraz usprawniony zostanie proces realizacji polityki regionalnej w tym kraju.

Współpraca Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa będzie kontynuowana w 2013 r. w formie kolejnego projektu rozwojowego.

ZAŁĄCZNIK 2.

WZÓR STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO

1. Rola strategii rozwoju regionalnego:
 - a. miejsce w systemie dokumentów strategicznych
 - b. zakres terytorialny
 - c. instytucje odpowiedzialne za przygotowanie i realizację.
2. Diagnoza
 - a. terytorialny charakter wyzwań zidentyfikowanych na poziomie krajowym
 - b. warianty dotyczące założeń ekonomicznych
 - c. analiza SWOT
3. Wizja strategiczna
 - a. cel główny strategii
 - b. cele szczegółowe
 - c. wybór i uzasadnienie wyboru priorytetów realizujących cele
4. System instytucjonalny
5. Zasady i mechanizmy wspierające osiągnięcie celów
6. Koordynacja z innymi politykami
7. Monitorowanie i ewaluacja

ZAŁĄCZNIK 3.

OPRACOWANIE STRATEGII ROZWOJU REGIONÓW W RAMACH SYSTEMU KRAJOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ

Spis treści

Wprowadzenie	33
CZĘŚĆ PIERWSZA – ZAGADNIENIE SPÓJNOŚCI MIĘDZY DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI	35
1. Część strategii dotycząca diagnozy sytuacji	37
1.1. <i>Określenie potencjałów rozwojowych</i>	40
1.2. <i>Obszary strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym</i>	41
1.3. <i>Prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią</i>	42
2. Część strategii dotycząca celów rozwoju	43
3. Część strategii dotycząca kierunków interwencji (priorytetów)	47
CZĘŚĆ DRUGA – USTALENIE CELÓW W STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO – NA PRZYKŁADZIE STRATEGII WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO	51
1. Diagnoza sytuacji	51
2. Cele zdefiniowane w Strategii	54
3. Kierunki interwencji	57
CZĘŚĆ TRZECIA – OPERACJONALIZACJA CELÓW STRATEGII	61
1. Delimitacja zadań wynikających ze strategii	61
2. Zakres tematyczny programów operacyjnych	62
ANEKS 1. SŁOWNICZEK PODSTAWOWYCH POJĘĆ Z ZAKRESU PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO (na podstawie słownika zawartego w materiale MRR)	67

WPROWADZENIE

Proces planowania strategicznego w systemie opartym o współdziałanie instytucji centralnych z instytucjami na poziomie regionalnym jest procesem skomplikowanym i wieloaspektowym. Omówienie korzyści płynących z regionalizacji oraz stosowania zasad subsydiarności w planowaniu rozwoju wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Opracowanie dotyczy wyłącznie praktycznej strony tego procesu.

Praktyczne rekomendacje zawarte w niniejszym opracowaniu opierają się na doświadczeniu Polski – kraju, który od przeszło dziesięciu lat realizuje swoją politykę rozwoju poprzez koordynację polityk ogólnokrajowych z politykami określonymi na szczeblu regionalnym. Należy pamiętać o tym, że w wypadku Polski mamy do czynienia z państwem unitarnym: instytucje regionalne, w procesie planowania rozwoju muszą uwzględniać założenia określone przez centrum oraz realizować strategiczne zadania wyznaczone przez organy państwa. Należy także zauważyć, iż w wypadku Polski i Mołdawii mamy do czynienia z istotną różnicą systemową i prawną.

Władze wszystkich polskich regionów mają charakter samorządowy. To właśnie samorządy regionów są z mocy prawa odpowiedzialne za określanie strategii rozwoju regionów. Tym samym, w przypadku Polski, uzgodnienia w zakresie koordynacji polityki krajowej z politykami regionów mają *de facto* i *de jure* charakter uzgodnień między rządem a samorządem. Przedstawiciel rządu w regionie jest organem nadzorczym oraz pełni istotne funkcje w zakresie finansowego wspierania przez rząd uzgodnionych strategii regionów. Opracowanie strategii i jej realizacja to domena administracji samorządowej regionu (województwa) a nie administracji rządowej. Podstawowe zasady i procedury rządzące wspomnianymi rządowo-samorządowymi uzgodnieniami w zakresie kształtu strategii zostały ujęte w ramy odpowiednich aktów prawnych. Niezależnie jednak od przyjętego modelu sprawowania władzy w regionie (modelu rządowego lub modelu samorządowego) kwestie dotyczące metodologii i podejścia do zagadnień rozwojowych oraz delimitacji polityk na działania o charakterze ogólnokrajowym i działania regionalne pozostają podobne. Stąd założenie, iż polski przykład może okazać się przydatny dla Mołdawii – mimo istniejących różnic o charakterze administracyjno-politycznym.

Strategie rozwoju regionów powinny stanowić element szerszego systemu programowania rozwoju kraju jako strategię ustanawiającą na poziomie regionalnym cele rozwoju regionalnego. W celu zapewnienia jednolitego podejścia samorządów

w procesie dostosowywania strategii rozwoju regionów do wymogów krajowych dokumentów strategicznych polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) przygotowało przewodnik, który wskazuje najistotniejsze obszary dostosowawcze oraz udziela wskazówek dotyczących sposobu uwzględnienia na poziomie regionalnym krajowych uregulowań. Podręcznik ten ma status wytycznych w zakresie metodyki postępowania. Przepisy prawa określają bowiem sam mechanizm i procedury związane z powstawaniem strategii a nie sposób ich dostosowania do dokumentów wyższej rangi. Tego typu dostosowanie jest konieczne ze względu na:

- osiągnięcie komplementarności działań podejmowanych na szczeblu regionu z działaniami rządu (czy też politykami sektorowymi),
- zapewnienie możliwości finansowania planowanych w ramach strategii regionów działań ze strony rządu (tylko działania kierunkowo zgodne ze strategiami krajowymi mają szansę na takie finansowanie),
- ponadto, istotne znaczenie ma także zachowanie jednolitej terminologii stosowanej w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz określenia jednolitych standardów metodologicznych przygotowania dokumentów strategicznych - w celu zapewnienia porównywalności dokumentów na różnych poziomach zarządzania rozwojem.

Rekomendacje znajdujące się w niniejszym opracowaniu w znacznej mierze, z wyłączeniem specyficznych dla Polski czy też systemu realizacji polityki strukturalnej Unii Europejskiej (UE) uwarunkowań prawnych, opierają się na treści wspomnianego przewodnika opracowanego przez MRR.

Druga część opracowania poświęcona została prezentacji struktury i logiki celów przykładowej regionalnej strategii rozwoju w Polsce. Prezentacja ta ma przede wszystkim na celu ukazanie powiązań pomiędzy filozofią, strukturą i szczegółowymi celami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020 (KSRR) a treścią opartej na KSRR strategii regionu.

W części trzeciej przedstawiono zagadnienia dotyczące sposobu określania zadań w ramach programów operacyjnych - traktowanych jako narzędzia realizacji strategii rozwojowych. Temat ten omówiono biorąc pod uwagę zarówno aspekt tematyczny (relacje między zapisami strategii a programami) jak i aspekt administracyjny (wpływ obowiązującego podziału kompetencyjnego na sposób realizacji programów).

Przewodnik opiera się w całości na materiale przygotowanym w ramach projektu rozwojowego MRR *„Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej w Gruzji w zakresie systemu i instrumentów realizacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Gruzji na lata 2010-2017”* przygotowanym przez Michała Kubisza. Został dostosowany jedynie w ograniczonym zakresie niezbędnym do odniesienia go do specyfiki mołdawskiej.

CZĘŚĆ PIERWSZA – ZAGADNIENIE SPÓJNOŚCI MIĘDZY DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Zgodnie z zapisami polskiej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, strategię rozwoju regionów muszą być dostosowywane do dokumentów strategicznych powstałych na poziomie krajowym, tj.:

- średniookresowej strategii rozwoju kraju,
- krajowej strategii rozwoju regionalnego (określającej ramy polityk rozwojowych regionów),
- odpowiednich strategii sektorowych (ponadregionalnych).

Strategia rozwoju kraju wyznacza priorytetowe kierunki rozwoju kraju jako całości. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, iż strategia ta, w ujęciu przedmiotowym, dotyczy zarówno podstaw makroekonomicznych rozwoju, polityki fiskalnej jak też sfery polityki prorozwojowej (inwestycyjnej). Za politykę prorozwojową uznaje się m.in. dziedziny takie, jak rozwój infrastruktury, inwestycje w edukację i rozwój kapitału ludzkiego, stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw i ochrona środowiska. Instrumentami polityki rozwoju są zarówno narzędzia prawne jak też narzędzia finansowe (kierunki inwestycji/wydatków publicznych). Specyficzne sfery polityk publicznych (zatrudnienie, edukacja itd.) są zaś ujmowane w ramy **strategii sektorowych**, które także należy uwzględniać przy tworzeniu strategii regionalnych. Strategie te określają podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach, w tym z uwzględnieniem rozwoju regionów i rozwoju przestrzennego.

W wyniku trwającego w Polsce procesu porządkowania dokumentów strategicznych liczba tych dokumentów zostanie po roku 2013 ograniczona do dziewięciu najważniejszych strategii rozwoju, odpowiadających na wyzwania rozwojowe nakreślone w długookresowej strategii rozwoju kraju, tj.:

- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator – Minister Gospodarki);
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (koordynator – Minister Pracy i Polityki Społecznej);
- Strategia rozwoju transportu (koordynator – Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej);
- Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator – Minister Gospodarki);

- Sprawne państwo (koordynator – Minister Administracji i Cyfryzacji);
- Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego);
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie. (koordynator – Minister Rozwoju Regionalnego);
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (koordynator – Prezes Rady Ministrów/MON);
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (koordynator – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Zgodnie z wytycznymi MRR pt. „*Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*”, co istotne z punktu widzenia omawianej tu tematyki, strategie te powinny uwzględniać w swoich zapisach **wymiar terytorialny**, tj. wpływ planowanych przez nie sektorowych i horyzontalnych działań na terytorium (na rozwój lokalny, regionalny, rozwój obszarów wiejskich itp.). W związku z tym ważne jest poszukiwanie wspólnych celów i kierunków działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych i horyzontalnych z działaniami podejmowanymi w ramach polityki rozwoju regionalnego na szczeblu regionalnym. Wczesna identyfikacja wspólnych celów i wspólnych obszarów interwencji już na etapie programowania powinna pozwolić na lepsze przygotowanie do realizacji wspólnych przedsięwzięć rozwojowych.

Można powiedzieć, iż **krajowa strategia rozwoju regionalnego** tym różni się od ogólnej strategii kraju i strategii sektorowych, iż dotyczy w zasadzie wyłącznie sfery polityki rozwoju (kierunków pro-rozwojowych wydatków publicznych) oraz ujęte są w niej te zagadnienia, które mają istotny wymiar terytorialny, uwzględniając specyfikę terytorialną i przestrzenną regionów. Takie terytorialne podejście zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych, czyli uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów (różnic między regionami), na których te procesy się odbywają. Tym samym podejście to ma charakter zintegrowany, uwzględniający powiązania międzysektorowe w celu zmaksymalizowania synergii interwencji publicznych.

Strategie rozwoju regionów powinny stanowić element szerszego systemu programowania rozwoju kraju jako strategie ustanawiające **na poziomie regionalnym** cele rozwoju regionalnego. W celu zapewnienia jednolitego podejścia samorządów w procesie dostosowywania strategii rozwoju regionów do wymogów krajowych dokumentów strategicznych polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało wspomniany na wstępie przewodnik, który wskazuje najistotniejsze obszary dostosowawcze oraz udziela wskazówek dotyczących sposobu uwzględnienia na poziomie regionalnym krajowych uregulowań. Celem takiej koordynacji procesu planowania jest:

- osiągnięcie komplementarności działań podejmowanych na szczeblu regionu z działaniami rządu (czy też politykami sektorowymi),

- zapewnienie możliwości finansowania planowanych w ramach strategii regionów działań ze strony rządu (tylko działania kierunkowo zgodne ze strategiami krajowymi mają szansę na takie finansowanie),
- ponadto, istotne znaczenie ma także zachowanie jednolitej terminologii stosowanej w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz określenie jednolitych standardów metodologicznych przygotowania dokumentów strategicznych w celu zapewnienia porównywalności dokumentów na różnych poziomach zarządzania rozwojem.

Z technicznego punktu widzenia strategię rozwoju regionów, tak jak inne strategię rozwoju, składają się z następujących części:

- 1) diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej,
- 2) określenia celów strategicznych,
- 3) określenia kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych.

W dalszych częściach opracowania problematyka spójności pomiędzy dokumentami strategicznymi zostanie omówiona w odniesieniu do wszystkich trzech wymienionych części składowych strategii.

1. Część strategii dotycząca diagnozy sytuacji

Część diagnostyczna zawarta w regionalnej strategii rozwoju powinna uwzględniać wnioski płynące z diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej kraju w ujęciu regionalnym zawartych w krajowych dokumentach strategicznych (w tym przede wszystkim KSRR). Przy określaniu zakresu tematycznego diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej danego regionu lub identyfikowaniu luk, które można by było uzupełnić dla pełnego obrazu sytuacji regionu, trendów rozwojowych, jak i wyzwań, w wypadku polskiego KSRR wykorzystane jest przedstawione poniżej menu (lub elementy tego menu) obszarów tematycznych - kluczowych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego kraju i regionów – takich, jak:

- konkurencyjność i globalizacja,
- demografia,
- kapitał ludzki oraz rynek pracy,
- spójność społeczna i terytorialna,
- kapitał intelektualny, w tym społeczny,
- sprawne rządzenie,
- społeczeństwo cyfrowe,
- tworzenie wiedzy i innowacji,
- zrównoważony rozwój.

Ogólny charakter ww. obszarów, które przekładają się zarazem na główne obszary wyzwań rozwojowych, powinien pozwolić na ich dostosowanie do warunków danego regionu.

W związku z tym, że u podstaw nowej filozofii polityki regionalnej leży między innymi zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego realizowana w szczególności dzięki wspieraniu działań zmierzających do wzmacniania i wykorzystania wewnętrznych potencjałów wszystkich rodzajów terytoriów, diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej regionu powinna uwzględniać wymiar terytorialny. Uwzględnienie wymiaru terytorialnego w diagnozie może zostać zrealizowane przez ujęcie w części diagnostycznej takich elementów, jak:

- określenie podstawowych cech struktury przestrzennej regionu,
- określenie zróżnicowań i specyfiki terytorium regionu (np. obszary funkcjonalne, które nie pokrywają się z granicami administracyjnymi),
- analiza potencjałów rozwojowych w ujęciu terytorialnym,
- analiza spójności wewnętrznej regionów,
- analiza profili i rozmieszczenia działalności gospodarczej, które wpływają na zróżnicowanie rozwoju gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego,
- przedstawienie wpływu terytorialnego realizowanych dotychczas działań rozwojowych w obszarze objętym strategią, w ramach prowadzonej polityki regionalnej i innych polityk sektorowych o wpływie terytorialnym na rozwój danego regionu (np. polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki transportowej, polityki rynku pracy, czy konkurencyjności¹).

Wskazówki metodologiczne nr 1

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru to identyfikacja najważniejszych uwarunkowań, szans oraz zagrożeń, a w efekcie kluczowych problemów wymagających rozwiązań na danym terytorium. Opiera się ona przede wszystkim na analizie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych dotyczących stanu wyjściowego i powinna obrazować sytuację na danym terytorium na tle sytuacji społeczno-gospodarczej kraju.

Zasadniczym elementem części diagnostycznej powinna być analiza strategiczna (np. typu SWOT) odpowiadająca na pytania, jakie są relacje między silnymi a słabymi stronami oraz między szansami i zagrożeniami, wobec szans i zagrożeń stwarzanych przez otoczenie. Diagnoza powinna odwoływać się do uwarunkowań prawnych związanych z obszarem objętym strategią i powiązań z innymi dokumentami strategicznymi.

O ile jest to możliwe, część diagnostyczna powinna uwzględniać także identyfikację środków finansowych podejmowanych dotychczasowo działań na terytorium danego regionu, jak również wnioski z oceny ich skuteczności.

1 W takim zakresie, w jakim możliwy jest dostęp do zbiorczych informacji na ten temat.

Diagnoza i treść strategii muszą być spójne i zintegrowane. Diagnoza wyznacza zestaw głównych problemów/wyzwań do rozwiązania i jest podstawą do sformułowania celów. Najważniejsze problemy zidentyfikowane w diagnozie dotyczące danego obszaru/dziedziny mogą zostać zaprezentowane w formie wyzwań, tak jak ma to miejsce w krajowych dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w KSRR, prezentującej wyzwania stojące przed polityką regionalną realizowaną zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Nie oznacza to tożsamości wyzwań identyfikowanych na poziomie KSRR i strategii regionu lecz ich prawdopodobną zbieżność ze względu na ogólny charakter wyzwań określonych w KSRR odnoszących się do rozwoju regionalnego. W takim zakresie w jakim katalog wyzwań będzie zbieżny z tym określonym w KSRR (patrz: przykład polski nr 1), zakłada się, że intensywność problemów występujących na poszczególnych obszarach będzie zróżnicowana, co powinno pozwolić na identyfikację najważniejszych problemów rozwojowych występujących na terytorium poszczególnych województw, a zarazem na dobór odpowiedniego zestawu działań w ramach krajowej i regionalnej polityki rozwoju dla przeciwdziałania tym problemom.

Przykład polski nr 1: Najważniejsze wyzwania polityki regionalnej Polski do roku 2020 – jako punkt odniesienia dla diagnoz zawartych w strategiach regionów

Przedstawiony w KSRR zestaw wyzwań do roku 2020 łączy obydwa wymiary, europejski i krajowy. Został on przygotowany na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, dokonanej w różnych skalach przestrzennych oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o pierwszorzędym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów. Przy określaniu listy wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w dokumencie Polska 2030, który stanowi podstawę od przygotowania Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

Jak wskazuje raport Polska 2030, w perspektywie najbliższych kilkunastu lat zaistnieje w Polsce zasadnicza potrzeba prowadzenia polityki rozwojowej polegającej na zwiększaniu konkurencyjności polskiej gospodarki przez uruchamianie niewykorzystanych zasobów pracy, absorpcję i tworzenie innowacji (wzmocnienie sektora naukowo-badawczego i jego związków z przedsiębiorstwami), stymulowanie rozwoju kapitału społecznego, zapewnianie odpowiednich warunków technicznych (rozbudowa i modernizacja infrastruktury) oraz instytucjonalnych (zmiany w systemie zarządzania w sektorze publicznym) dla zwiększania poziomu inwestycji, a także wsparcie dla zmian strukturalnych w sferze struktury wytwarzania PKB (w kierunku zwiększania udziału sektorów o wyższej wartości dodanej) oraz struktury zatrudnienia (w sektorach bardziej produktywnych). Taka strategia rozwojowa oznacza konieczność ponownego spojrzenia na polską przestrzeń, problematykę rozwoju regionalnego i politykę regionalną rozumianą jako instrument realizacji celów rozwojowych kraju zdefiniowanych w odniesieniu do przestrzeni.

Można zarysować jednocześnie kilka obszarów strategicznych wyzwań, na które

polityka regionalna – wspierająca konkurencyjność regionów i zapewniająca spójność terytorialną kraju – musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych. Możemy do nich zaliczyć²:

- 1) Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.
- 2) Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych.
- 3) Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.
- 4) Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
- 5) Poprawa jakości zasobów pracy.
- 6) Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
- 7) Ochrona i właściwe wykorzystanie zasobów przyrodniczych.
- 8) Wykorzystanie zasobów kultury dla rozwoju regionalnego.
- 9) Efektywne stymulowanie rozwoju kapitału społecznego.
- 10) Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.
- 11) Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Wyzwania te odnoszą się do całej polityki rozwoju. Jednakże oddziaływanie przestrzenne wymienionych wyzwań jest zróżnicowane. Zatem poszczególne wyzwania w zależności od ich znaczenia dla regionów i terytoriów wymagały będą odpowiednio dobranej interwencji polityki regionalnej i skoordynowanej interwencji polityk sektorowych o silnym ukierunkowaniu terytorialnym.

1.1. Określenie potencjałów rozwojowych

Część diagnostyczna, w tym również analiza strategiczna w szczególności w zakresie szans i mocnych stron, powinna służyć identyfikacji potencjałów endogenicznych (rozwojowych)³ danego regionu, tak by stwarzać możliwość dla konstrukcji celów strategii. W efekcie, kluczową sprawą jest, aby diagnoza zawarta w strategii obejmowała oprócz zwyczajowego opisu ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej analizę szans rozwojowych danego obszaru i określenie głównych czynników rozwojowych. Taka analiza pozwolić powinna na wyznaczenie potencjałów rozwojowych poszczególnych typów terytoriów leżących na terenie regionu. Wskazaniem jest, aby analiza potencjałów rozwojowych koncentrowała się na obszarach tema-

² Kolejność wyzwań nie odzwierciedla skali ich ważności dla realizacji polityki regionalnej.

³ Potencjały rozwojowe (szanse rozwojowe) mocne strony danego obszaru określone przez determinanty rozwojowe istniejące na danym terytorium.

tycznych objętych diagnozą i **odpowiadających głównym wyzwaniom rozwojowym określonym w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2013-2020** (KSRR Mołdawii).

Analiza potencjałów rozwojowych w poszczególnych obszarach tematycznych i w odniesieniu do poszczególnych typów terytoriów powinna pozwolić na określenie priorytetowych obszarów wsparcia i typów działań, z uwzględnieniem ich wpływu na realizację celów rozwojowych KSRR, których podjęcie w największym stopniu służyć będzie rozwojowi danego obszaru, a w konsekwencji całego regionu. Analizie potencjałów towarzyszyć powinna diagnoza problemów występujących na danych obszarach, dotyczących przede wszystkim dostępu do usług o podstawowym znaczeniu dla rozwoju danych terytoriów. W efekcie, obraz sytuacji społeczno-gospodarczej przedstawiony za pomocą danych statystycznych będzie wykazywał obszary problemowe wymagające interwencji.

1.2. Obszary strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej regionu stanowi podstawę do wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji. W przypadku Polski, w dokumentach o charakterze krajowym (strategie sektorowe, KSRR), wskazane zostały indykatywnie obszary problemowe, na których planuje się interwencję polityki regionalnej bezpośrednio z poziomu krajowego. Ograniczają się one jedynie do przypadków, gdy skala i kompleksowość problemów uzasadnia bezpośrednie zaangażowanie rządu lub, gdy efektywność działań podejmowanych na poziomie regionalnym jest zbyt niska.

Skoro interwencja polityki regionalnej ukierunkowana jest na wsparcie poszczególnych rodzajów terytoriów, niezbędne jest wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym, w stosunku do których określane będą potencjały rozwojowe, cele rozwojowe oraz przedsięwzięcia służące realizacji tych celów. W związku z powyższym strategię, powinny dokonać identyfikacji typów obszarów strategicznej interwencji dla danego regionu, które będą stanowiły podstawę do przygotowania regionalnych programów operacyjnych.⁴

Przykład polski nr 2 wskazuje na typy terytoriów wyodrębnionych w KSRR, które służyć mają jako podstawa przy identyfikacji obszarów strategicznej interwencji w ramach strategii regionalnych.

⁴ Regionalne zintegrowane programy operacyjne określają, w jaki sposób na poziomie regionalnym koordynowane i integrowane będą działania realizowane na rzecz danego regionu z poziomu krajowego i regionalnego przez różne podmioty publiczne.

Przykład polski nr 2.: Typy obszarów strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym zgodnie z KSRR

Lp.	Typy terytoriów	Sposób określenia szczegółowych kryteriów delimitacji
1.	ośrodki wojewódzkie - miasta wojewódzkie, które od 1.01. 1999 są siedzibą wojewody i (lub) sejmiku województwa, oraz ich obszary funkcjonalne	określone na poziomie NTS 5 z uwzględnieniem takich kryteriów, jak koncentracja funkcji, usieciowienie, dostępność do ośrodka wojewódzkiego
2.	ośrodki subregionalne – miasta średniej wielkości (powyżej 20 tys.) pełniące istotne funkcje w skali sub- i regionalnej oraz ich obszary funkcjonalne	określone przy wykorzystaniu wskaźników dotyczących dynamiki rynku pracy, dochodów ludności czy koncentracji funkcji przez samorząd województwa
3.	obszary wiejskie	wyznaczone z uwzględnieniem różnych funkcji gmin wiejskich dla właściwego określenia potencjałów i celów rozwojowych
4.	obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w skali kraju – województwa określone w KSRR oraz podregiony, których poziom rozwoju znacznie odbiega od średniej krajowej	określane w stosunku do podregionów na poziomie NTS 3 z uwzględnieniem przede wszystkim takich wskaźników jak poziom rozwoju mierzony PKB na mieszkańca
5.	obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych	dokładne granice obszarów strategicznej interwencji powinny zostać wyznaczone przez samorządy województw we współpracy z samorządami i organizacjami lokalnymi oraz na podstawie najbardziej odpowiednich dla danego regionu wskaźników obrazujących nasilenie różnych problemów na poziomie regionalnym (NTS 4)
6.	obszary przygraniczne	określone z uwzględnieniem wskaźników ilustrujących powiązania gospodarcze, infrastrukturalne, społeczne z obszarami po drugiej stronie granicy (NTS 4)
7.	obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze	określane przez samorządy województw w ścisłej współpracy z władzami miast oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi przy wykorzystaniu wskaźników obrazujących stopień utraty funkcji społeczno-gospodarczych przez miasta (NTS 4-5)
8.	obszary o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej	określone przy wykorzystaniu wskaźników obrazujących stopień dostępności transportowej tj. np. czas dojazdu do ośrodków wojewódzkich

1.3.Prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią

Diagnoza sytuacji w danym obszarze tematycznym i stosunku do określonego terytorium obejmuje także określenie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przewidywań dotyczących przyszłości. Ważne jest przy tym określenie przede wszystkim ram systemowych oraz uwarunkowań prawno-instytucjonalnych. Prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią może być podstawą do sformułowania wizji rozwoju regionu.

Niezwykle korzystne byłoby rozwiązanie, w którym oba elementy, tj. diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru/dziedziny z analizą sytuacji pod kątem mocnych i słabych stron oraz prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, są prezentowane w dokumencie łącznie.

2. Część strategii dotycząca celów rozwoju

Kluczowym elementem procesu dostosowania strategii regionalnych do zapisów krajowych dokumentów strategicznych są cele rozwoju w zakresie objętym strategiami. Spójność celów rozwojowych wyznaczonych na poziomie krajowym i regionalnym ma pozwolić na spójne zaplanowanie rozwoju danego obszaru oraz na skuteczne i efektywne osiąganie tych celów dzięki synergii działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych i polityki regionalnej.

Wymóg uwzględnienia celów krajowych dokumentów strategicznych przez strategię regionalną **nie oznacza ich tożsamości, lecz brak wzajemnej sprzeczności i wykluczania się**. Cele wyznaczone w strategiach regionalnych powinny wpisywać się w cele określone na poziomie krajowym w takim zakresie, w jakim dotyczą one danego regionu. Spójność celów stworzy podstawę dla możliwości wsparcia strategii regionu w ramach polityki regionalnej państwa.

W efekcie, ważnym jest, aby cele strategii rozwoju regionu wpisywały się i były spójne z celami określonymi w kompleksowych krajowych dokumentach horyzontalnych polityki rozwoju w tym przede wszystkim średniookresowej strategii rozwoju kraju, ale również z innymi krajowymi i dokumentami strategicznymi warunkującymi rozwój regionalny.

Cele i kierunki rozwoju regionu powinny zostać ustanowione w strategiach rozwoju w taki sposób, aby uwzględnić przede wszystkim cele strategiczne KSRR. W wypadku Polski, punktem odniesienia są cele i wynikające z nich kierunki wsparcia KSRR Polski.

Przykład polski nr 3: Cel strategiczny oraz cele szczegółowe KSRR

Cel strategiczny KSRR, którym jest **Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym**,

- wskazuje jednoznacznie na podmiot polityki regionalnej – terytorium, rozumiejąc je w sposób funkcjonalny, rozszerzając dotychczasową koncentrację uwagi na regionie traktowanym jako jednostka administracyjnego podziału kraju,
- przesądza o widzeniu polityki regionalnej jako działania ukierunkowanego na optymalne, z punktu widzenia osiągania celów rozwojowych kraju, wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie potencjałów rozwojowych,

- wskazuje na konieczność wykorzystania w procesie rozwoju obok czynników endogenicznych także zasobów zewnętrznych,
- wskazuje głównych aktorów polityki regionalnej i przydziela główną rolę rządowi i samorządom wojewódzkim w tym procesie,
- określa cele polityki regionalnej jako kreowanie na poziomie regionalnym warunków dla osiągnięcia głównych celów polityki rozwoju – wzrostu, zatrudnienia i spójności (wynikających m.in. z wyzwań rozwojowych określonych w raporcie Polska 2030).

Cel strategiczny odpowiada na wyzwania stojące przed polskimi regionami wynikające z trendów rozwojowych, jednocześnie skupiając się na wykorzystaniu potencjałów wyznaczanych w odniesieniu do różnych terytoriów tak, aby w optymalny sposób wzmacniać przewagi konkurencyjne występujące w kraju i usuwać bariery rozwojowe. Tak określony cel polityki regionalnej będzie ważnym elementem podwyższenia konkurencyjności, kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz spójności w Polsce.

Cele szczegółowe KSRR

- 1) w zakresie **wspomagania wzrostu konkurencyjności regionów** (cel 1 KSRR):
 - a) wsparcie dla rozwoju ośrodków wojewódzkich w celu jak najlepszego wykorzystania potencjałów rozwojowych terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego, w tym przede wszystkim w zakresie wzmacniania funkcji metropolitalnych i integracja obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich,
 - b) rozprzestrzenianie (dyfuzja) procesów rozwojowych z biegunów wzrostu do słabiej rozwijających się ośrodków i pozostałych obszarów kraju poprzez kompleksowy zestaw działań na rzecz integracji funkcjonalnej obszaru województwa; wzmocnienia powiązań największych ośrodków miejskich z ośrodkami subregionalnymi i lokalnymi oraz obszarami wiejskimi (w tym przede wszystkim powiązań komunikacyjnych) oraz budowanie potencjału absorpcyjnego przez wzmacnianie ośrodków subregionalnych, rozwijanie potencjału obszarów wiejskich, wykorzystanie i rozwijanie specjalizacji regionalnych,
 - c) horyzontalne wsparcie dla rozwoju konkurencyjności na terenie całych regionów w obszarach: kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjności, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, instytucji otoczenia biznesu, energetyki, środowiska czy kultury;
- 2) w zakresie **budowania spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych** (cel 2 KSRR):
 - a) wzmacnianie spójności terytorialnej na obszarze województwa przez działania na rzecz zmniejszania zróżnicowań wewnątrzregionalnych,
 - b) pomoc w przezwyciężaniu trudności rozwojowych silnie skoncentrowanych terytorialnie, które zlokalizowane są na obszarach charakteryzujących się

najślabszymi w skali kraju wskaźnikami gospodarczymi, społecznymi, instytucjonalnymi i wyposażenia infrastrukturalnego tj. obszary wiejskie, obszary miejskie i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary przygraniczne, obszary o najniższej dostępności,

- c) wsparcie dla przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i poprawy sytuacji mieszkańców obszarów problemowych w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych
- 3) w zakresie **tworzenia warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie** (cel 3 KSRR):
 - a) wzmacnianie wymiaru strategicznego polityki regionalnej,
 - b) poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym wprowadzanie mechanizmów efektywnościowych,
 - c) usprawnianie koordynacji działań rozwojowych,
 - d) zwiększenie współpracy między różnymi poziomami władz publicznych, a także zwiększenia aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej przez tworzenie sieci współpracy pozwalających na zwiększenie synergii działania dzięki rozwijaniu kultury kooperacji oraz stanowiących kuźnię innowacyjnych rozwiązań, w tym instytucjonalnych.

Tak jak to ma miejsce w Polsce punktem wyjścia dla celów strategii regionalnych w Mołdawii powinny być cele polityki regionalnej zawarte w KSRR. KSRR wyznacza zakres tematów i zagadnień, które stanowią przedmiot polityki regionalnej państwa oraz kierunkowe cele dla wszystkich strategii regionalnych. Cele strategii regionalnych powinny „odnieść się” do tych ogólnokrajowych celów (sformułowanych dla wszystkich regionów) w sposób właściwy i adekwatny do specyfiki danego regionu, jego słabych i mocnych stron określonych w diagnozie sytuacji. Przy czym istotne znaczenie dla określenia celów strategii regionalnych mają także przyjęte w KSRR założenia dotyczące zakresu polityki regionalnej państwa, **określenie delimitacji w zakresie sfer i interwencji będących przedmiotem polityki regionalnej a politykami sektorowymi** (ogólnokrajowymi).

Cele wyznaczone w strategiach regionalnych powinny także uwzględniać wymiar terytorialny, to znaczy odnosić się do potrzeb poszczególnych terytoriów określonych w diagnozie. Dlatego punktem wyjścia dla określenia celów rozwojowych w stosunku do poszczególnych terytoriów powinno być określenie w części diagnostycznej szans rozwojowych/potencjałów rozwojowych dla każdego obszaru (regionu) w oparciu o analizę czynników rozwoju.

Elementem tej części strategii może być również określenie ścieżek dojścia do określonych celów rozwojowych. Stanowiłyby one zarazem uzasadnienie wyboru poszczególnych przedsięwzięć priorytetowych podlegających wsparciu w ramach przyszłych programów operacyjnych.

Wskazówki metodologiczne nr 2

Cele strategii należy definiować jako określenie „pożądanego stanu” („punktu docelowego”), jaki zamierza się osiągnąć w danej dziedzinie/obszarze w określonym horyzoncie czasowym dzięki realizacji strategii. Proponuje się, aby elementem rozdziału strategii rozwoju prezentującego cele była także wizja rozwoju, tj. opis stanu docelowego, do jakiego dąży się w wyniku realizacji danej strategii.

W tym kontekście **cel główny/nadrzędny**⁵ jest sprecyzowaniem ogólnej wizji strategii (pożądany obraz rzeczywistości) – wyobrażeniem zamierzenia tego, co ma zostać osiągnięte dzięki realizacji strategii. Cel ten powinien być zidentyfikowany bezpośrednio w oparciu o wyniki diagnozy oraz prognozy trendów rozwojowych obszaru/dziedziny.

Cele strategiczne – pokazują, poprzez jakie obszary działań zamierza się osiągnąć cel główny strategii. Ich wypracowanie łączy się z wyznaczeniem priorytetów.

Wszystkie cele, o których mowa powyżej powinny zostać opisane liczbowo: przez wyrażenie celu w wartościach bezwzględnych (tzn. przedstawienie poziomu, jaki ma zostać osiągnięty w horyzoncie objętym strategią) lub względnych (tzn. przedstawienie zmiany, która ma w wyniku realizacji tej strategii nastąpić).

Szczególnie ważne jest, aby wszystkie cele sformułowane zostały w sposób jasny i jednoznaczny, aby były czytelne i zrozumiałe zarówno dla podmiotów realizujących strategię, jak i wszystkich jej odbiorców, do których jest adresowana. Cele powinny być: konkretne, mierzalne, możliwe do osiągnięcia/realistyczne, odpowiadające wizji w celu strategicznym, akceptowalne przez adresatów zmian, wskazujące konkretny czas lub termin osiągnięcia określonego stanu.

Cele strategii powinny tworzyć uporządkowaną i spójną strukturę hierarchiczną, tj. poszczególne cele strategiczne muszą być podporządkowane celowi głównemu strategii. Cele usytuowane poniżej celu głównego obejmują swym zakresem większy obszar zainteresowania strategii. Układ celów strategii daje tzw. drzewko hierarchii celów.

Niezbędna jest tu ocena **racjonalności strategii** (tj. w jaki sposób każda z części strategii przyczynia się do realizacji jej celów oraz w jaki sposób strategia rozwiązuje problemy zidentyfikowane w części diagnostycznej), wewnętrznej spójności strategii (między działaniami przewidzianymi w ramach tej strategii), a także ocena i kwantyfikacja korzyści i kosztów⁶.

Konieczne jest uwzględnianie przy wyznaczaniu celów strategii (a także potem przy określaniu jej instrumentów realizacji) otoczenia i uwarunkowań prawno-legisłacyjnych.

⁵ W praktyce spotyka się różne nazewnictwo i klasyfikacje celów.

⁶ Analiza kosztów i korzyści, tj. procedura oceny celowości realizacji strategii przez porównywanie jej korzyści i kosztów.

3. Część strategii dotycząca kierunków interwencji (priorytetów⁷)

Należy pamiętać, że właściwe określenie priorytetów rozwojowych jest istotne z punktu widzenia wyboru przedsięwzięć priorytetowych, które mogą być w perspektywie przedmiotem realizacji w ramach programów. Przedsięwzięcia te powinny realizować cele strategii oraz wpisywać się w określone w strategii kierunki interwencji. Ważne jest, aby strategię określały kierunki interwencji w ujęciu terytorialnym, co oznacza:

- koncentrację na obszarach strategicznej interwencji (zarówno tematycznych, jak i geograficznych) określonych na podstawie diagnozy,
- określenie poziomu wdrażania i obszaru, na którym powinna być skoncentrowana tematycznie interwencja,
- angażowanie w realizację tych priorytetów podmiotów występujących na różnych szczeblach zarządzania rozwojem, czyli wszystkich możliwych partnerów i płaszczyzny wsparcia mogące pomóc w realizacji celów strategii,
- bazowanie na różnych formach współpracy sieciowej, szczególnie w nauce, administracji, biznesie i sferze badań,
- uwzględnianie interwencji realizowanych lub planowanych do realizacji na różnych obszarach (np. w miastach).

Wskazówki metodologiczne nr 3

Wyznaczenie celów szczegółowych (po przeprowadzeniu diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru/dziedziny i określeniu celu strategicznego) jest związane z określeniem głównych kierunków interwencji/priorytetów, w których koncentrować się będą konkretne działania i środki finansowe dokumentów wdrożeniowych (w tym programy rozwoju).

Opis tych kierunków (priorytetów) powinien jasno wskazywać główne obszary interwencji, jak również możliwe typy programów. Powinien identyfikować główne grupy/dziedziny/obszary i/lub beneficjentów oraz zamierzone cele, określone wskaźnikiem/ami i ich wartościami docelowymi.

Dostosowanie celów strategii regionalnych do celów polityki regionalnej wyznaczonych w krajowych dokumentach strategicznych pociąga za sobą konieczność dostosowania wskaźników określonych dla poszczególnych celów strategii, tak aby były one spójne z systemem wskaźników strategicznych opracowywanych na szczeblu

⁷ Priorytety rozumiane są tu jako grupa działań, których realizacja służy osiągnięciu celu szczegółowego określonego w strategii. Zatem działanie to instrument wdrażający priorytet w ramach strategii, o odrębnym przeznaczeniu i zasadach realizacji, który jest określany na poziomie dokumentów wdrożeniowych.

krajowym. System kluczowych wskaźników strategicznych powinien odpowiadać hierarchii celów rozwojowych wyznaczonych w krajowych dokumentach strategicznych, zapewniać informację w adekwatnych przekrojach terytorialnych (w tym docelowo także dla delimitowanych obszarów funkcjonalnych) oraz kompleksowo mierzyć zmiany w określonych obszarach strategicznych dla rozwoju.

Wskaźniki zawarte w strategiach powinny obrazować zmiany zachodzące na określonych obszarach.

Wskazówki metodologiczne nr 4

Cele strategii rozwoju regionów są określone ilościowo za pomocą możliwie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania. Proponuje się, przyjęcie dwupoziomowej konstrukcji obejmującej:

- a) wskaźniki osiągnięć służące skwantyfikowaniu celu głównego, oraz
- b) wskaźniki osiągnięć służące skwantyfikowaniu celów strategicznych, tj. wskaźniki na poziomie poszczególnych obszarów strategicznej interwencji.

Konieczne jest zachowanie trafności/adekwatności dobieranych wskaźników w stosunku do założonych celów, z uwzględnieniem kwestii dostępności danych. Zakłada się, że głównym źródłem informacji dla konstrukcji systemu wskaźników monitorowania strategii rozwoju jest statystyka publiczna, jednak dopuszcza się także wykorzystywanie innych źródeł np. badania organizacji międzynarodowych, niezależnych instytutów, ośrodków badawczych czy badania opinii publicznej.

Wybrane wskaźniki musi charakteryzować jednoznaczność i zrozumiałość, mierzalność oraz przejrzystość i porównywalność (ze szczególnym uwzględnieniem spójności ze wskaźnikami polityk krajowych i europejskich, m.in. dlatego zaleca się stosowanie właściwych dla obszaru/dziedziny „core /base indicators” polityki spójności UE⁸, jak również system wskaźników strategii rozwoju kraju średnio-okresowej i długookresowej).

Zaleca się wykorzystywanie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania strategii dla każdego z celów. Taka sama zasada dotyczy priorytetów.

Niezbędne jest określenie częstotliwości pomiaru wskaźników oraz wartości dla roku bazowego oraz oszacowanie oczekiwanych wartości dla roku docelowego. Wskazaniem byłoby wyodrębnienie podokresów/etapów strategii i oszacowanie wartości wskaźników, co pozwoli na zmierzenie realnego postępu w osiąganiu celów, w odniesieniu do sytuacji bazowej (monitoring oraz ewaluacje realizacji strategii).

⁸ Wskaźniki obejmujące główne obszary ekonomiczno-społeczne tj. zatrudnienie, B+R, reformy ekonomiczne, spójność społeczną i terytorialną środowisko oraz sytuację ekonomiczną, służące KE do oceny postępów krajów członkowskich w realizacji celów polityki spójności.

W celu trafnej analizy sytuacji społeczno – gospodarczej oraz prawidłowej delimitacji obszarów strategicznej interwencji, bądź też obszarów problemowych niezwykle istotne jest aby strategię posługiwały się jednolitymi standardami doboru wskaźników.

Dobre wskaźniki nie powinny dotyczyć wyłącznie wybranego sektora, ale analizować także wskaźniki z innych dziedzin, które miałyby wpływ na dane województwo. Dodatkowo wskaźniki muszą być tak dobrane, aby w sposób trafny oceniać skutki przestrzennie prowadzonej interwencji.

Celem realizacji zasady partnerstwa, niezwykle pożądanym byłoby aby strategię rozwoju zawierała informację o przebiegu konsultacji społecznych strategii. Prezentowałaby ona w syntetyczny sposób organizację konsultacji społecznych (liczba i rodzaj spotkań), główne kwestie poruszone podczas spotkań konsultacyjnych oraz wnioski z przeprowadzonych konsultacji oraz wskazywały zmiany, wprowadzone w dokumencie, wynikające ze zgłaszanych w trakcie konsultacji uwag i sugestii partnerów. Informacja o przebiegu procesu konsultacji może stanowić załącznik do strategii.

Biorąc pod uwagę kompleksowy charakter strategii, ich złożoność tematyczną oraz okres obowiązywania, celowe jest podanie tych dokumentów ocenie ex-ante.

Dokument powinien zawierać streszczenie Raportu końcowego z przeprowadzonej oceny ex-ante, w którym wskazywane będą zmiany, jakie zostały wprowadzone w dokumencie w wyniku tej oceny. Wskazana jest ocena i weryfikacja planowanych działań pod kątem możliwości oraz zasobów realizacyjnych.

Mając na uwadze skuteczne wdrażanie poszczególnych strategii rozwoju regionu proponuje się dodatkowo przygotowanie dokumentu implementacyjnego (np. **Planu działań** implementacyjnych), którego istotą będzie określenie w jaki sposób realizowane będą działania wskazane w strategii, ich hierarchizacja oraz terminy. Przedstawiony układ zadań powinien wskazywać zależności pomiędzy poszczególnymi działaniami strategii oraz określać, które z działań powinny być podejmowane w pierwszej kolejności, tak aby możliwa była realizacja działań pozostałych.

CZĘŚĆ DRUGA – USTALENIE CELÓW W STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO – NA PRZYKŁADZIE STRATEGII WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Powstające obecnie w Polsce strategie rozwoju regionów opierają się na założeniach metodycznych przedstawionych w pierwszej części niniejszego opracowania. Poniżej przedstawiona zostanie Strategia Rozwoju Województwa małopolskiego na lata 2011-2020.

Punktem wyjścia dla strategii są strategie ogólnopolskie, w tym przede wszystkim KSRR. KSRR jest dokumentem, który w dużym stopniu wyznacza zarówno zakres problemowy diagnozy leżącej u podstaw określenia celów strategii jak i sposób formułowania celów i kierunków działania w ramach strategii. Poniższa prezentacja strategii, podobnie jak to miało miejsce w wypadku analiz wytycznych MRR (część pierwsza opracowania) ma charakter techniczny i czysto praktyczny. Intencją autora jest pokazanie związków logicznych między tą strategią a ogólnokrajowymi dokumentami planistycznymi wyznaczającymi kierunki i zakres polityki regionalnej państwa.

1. Diagnoza sytuacji

Analiza SWOT, na której oparta jest diagnoza sytuacji w regionie została przeprowadzona w oparciu o zdefiniowane w KSRR wymiary problemów rozwojowych. W ramach wyznaczonych przez KSRR obszarów tematycznych i zagadnień przeprowadzono analizę czynników rozwojowych w specyficznym dla regionu kontekście, skupiając się na problemach najbardziej istotnych dla regionu, zagadnieniach i czynnikach najbardziej adekwatnych dla rozwoju regionu. Dzięki diagnozie zawartej w strategii zdefiniowano listę **kluczowych wyzwań** dla rozwoju regionu na lata 2011-2020. Lista ta, jak już wspomniano, stanowi regionalną odpowiedź na „kategorie opisowe” wyzwań zawarte w KSRR.

Przykład polski nr 4: Analiza wyzwań rozwojowych w strategii województwa małopolskiego:

KATEGORIA WYZWANIA	SKRÓCONY OPIS WYZWANIA
1. Kapitał intelektualny i gospodarka wiedzy	Małopolska jest predestynowana do odgrywania roli gospodarczego lidera w przestrzeni innowacyjności europejskiego regionu wiedzy. Umiejętne wykorzystanie tych atutów powinno prowadzić do nowego – strategicznego spojrzenia na obszary przewagi konkurencyjnej regionu. Dotyczy to zwłaszcza przemysłu wysokich technologii, mediów elektronicznych i innych zaawansowanych dziedzin gospodarki. Istnieje konieczność dostosowania regionalnego rynku pracy do bieżących i perspektywicznych potrzeb związanych z konsekwencjami zmian demograficznych i technologicznych. Polityka rozwoju województwa powinna więc zapewniać właściwe warunki dla kształcenia i doskonalenia kompetencji oraz podnoszenia i zmiany kwalifikacji przez mieszkańców. Zmiany w organizacji pracy i wzrost oczekiwań pracodawców w zakresie poziomu umiejętności pracowników prowadzi do konfrontacji szkolnictwa zawodowego z nowymi – sukcesywnie wzrastającymi wymaganiami, co w konsekwencji wymusza dostosowywanie oferty edukacyjnej do aktualnych i przyszłych potrzeb rynku pracy. Istnieje potrzeba wdrożenia nowego modelu wspierania przedsiębiorczości w regionie, który w zasadniczym stopniu bazować będzie na zwrotnych instrumentach wsparcia oraz aktywnym otoczeniu biznesu.
2. Dziedzictwo regionalne, kultura i turystyka	Unikalny charakter zasobów kultury oraz bogactwo krajobrazu kulturowego i przyrodniczego wymagają zmiany sposobu myślenia o kulturze i dziedzictwie regionalnym. Nowe postrzeganie tych potencjałów powinno prowadzić do przypisania im roli ważnych czynników rozwoju społecznoekonomicznego. Dziedzictwo regionalne powinno być traktowane jako podstawowy element regionalnej szansy, warunkujący rozwój działalności opartej na przemysłach czasu wolnego. Nakłady przeznaczane na rozwój sektora kultury należałoby zatem traktować nie jako środki „wydawane”, lecz „inwestowane” z ekonomicznego punktu widzenia. Należy zauważyć, że ocena ryzyka bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokonywana jest między innymi na podstawie oceny poziomu rozwoju cywilizacyjnego, w tym kulturowego w danym regionie. Ważnym elementem przewagi konkurencyjnej Małopolski, istotnym z punktu widzenia jakości życia w regionie, są bogate walory środowiska przyrodniczego. Zasoby te nie są jednak w pełni wykorzystywane.
3. Infrastruktura komunikacyjna	Aktualny stan infrastruktury transportowej na terenie Małopolski może być postrzegany jako czynnik ograniczający dynamikę rozwoju gospodarczego regionu oraz możliwości czerpania korzyści z bezpośredniej dostępności do międzynarodowych szlaków transportowych. Unikalne walory środowiskowe w połączeniu z bogactwem walorów turystycznych stawiają przed układem transportowym Małopolski szczególne wymagania. Tworzenie warunków dla wykorzystania potencjału turystycznego i gospodarczego Małopolski wymaga wzmocnienia transportu lotniczego, jako jednego ze stymulatorów rozwoju. Głównym ośrodkiem generującym rozwój Małopolski, swoim biegunem wzrostu i zarazem „oknem na świat” regionu, jest Kraków. Pozycja Krakowa, jako jednego z głównych węzłów kształtującej się metropolii sieciowej, determinuje zasadnicze wyzwania dla systemu komunikacyjnego wewnątrz metropolii

	w zakresie jej powiązań z otoczeniem, zarówno tym bliższym (regionalnym i krajowym), jak i otoczeniem międzynarodowym. Wyzwaniem pozostaje wydatna poprawa dostępności transportowej obszarów o najniższej dostępności w regionie, ze szczególnym wskazaniem na południowe i południowo-wschodnie tereny Małopolski. Peryferyjne położenie w powiązaniu z bardzo słabym poziomem skomunikowania tworzą poważną barierę dla rozwoju Drugi, równie istotny, wymiar dostępności komunikacyjnej regionu stanowi infrastruktura teleinformatyczna. Znaczna grupa mieszkańców obszarów wiejskich i małych miast Małopolski jest pozbawiona możliwości korzystania z nowoczesnych rozwiązań telekomunikacyjnych.
4. Obszary funkcjonalne na poziomie regionalnym	Podstawowym dylematem jest kwestia właściwego wykorzystania potencjału i efektów rozwoju Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego dla zdynamizowania i zrównoważenia rozwoju całej Małopolski. W tym celu należy wspierać działania, dzięki którym pozytywne oddziaływanie Krakowa, widoczne na coraz większym obszarze województwa, sprzyjać będzie trwałemu rozwojowi także peryferyjnych obszarów, które nie wykazują obecnie wyraźnych powiązań ze stolicą regionu.
5. Małe i średnie miasta, obszary wiejskie	Rozwój małych i średnich miast w Małopolsce jest warunkiem niezbędnym dla przestrzennego równoważenia rozwoju województwa oraz poprawy spójności wewnątrzregionalnej. Polityka regionalna na kolejną dekadę powinna koncentrować się wokół wyzwania, jakim jest nadanie małym i średnim miastom funkcji lokalnych centrów usług publicznych oraz aktywnie rozwijających się rynków pracy. Właściwe zagospodarowanie obszarów wiejskich w Małopolsce jest istotnym wyzwaniem w kontekście ich naturalnego potencjału oraz funkcji, dzięki którym możliwe będzie poszerzenie bazy dochodowej tych terenów. postępującej zmianie ulega rola rolnictwa w rozwoju obszarów wiejskich. Dominującym źródłem dochodów w gospodarstwach domowych na wsi stały się transfery społeczne, następnie – dochody z pracy poza rolnictwem, a dopiero na trzecim miejscu – z działalności rolniczej. Zmiany te stanowią niewątpliwie szansę rozwojową dla małopolskiej wsi.
6. Bezpieczeństwo	Pomimo poprawy stanu środowiska naturalnego w ostatnich latach, głównie dzięki aktywnej polityce inwestycyjnej, ale również sukcesywnie rosnącej świadomości ekologicznej – nadal istotnym problemem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa w obszarze szeroko rozumianego środowiska naturalnego. Dotyczy to w szczególności poprawy jakości wód, ochrony przed powodzią i suszą, uporządkowania gospodarki odpadami, ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza oraz zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Wobec rosnącego znaczenia zmian demograficznych ważnym wyzwaniem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa w sferze zdrowotnej i społecznej. Poprawa bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców Małopolski powinna być osiągana dzięki wzmocnieniu i racjonalizacji funkcjonowania regionalnego systemu ochrony zdrowia – poprzez poprawę jakości i dostępności usług medycznych, szczególnie specjalistycznych. Nowy model polityki społecznej powinien koncentrować się w równiej mierze na niwelowaniu i przeciwdziałaniu różnorodnym formom wykluczenia społecznego.

2. Cele zdefiniowane w Strategii

Konsekwencją tak przeprowadzonej diagnozy problemów i przewag konkurencyjnych oraz określenia wyzwań było zdefiniowanie, w oparciu o nie, celów strategii. Za **cel główny** przyjęto „Efektywne wykorzystanie potencjałów regionalnej szansy dla rozwoju gospodarczego oraz wzrost spójności społecznej i przestrzennej Małopolski w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim”. Za **cele szczegółowe** realizujące ten cel i powiązane ściśle ze zdefiniowanymi wyzwaniami, nazwane w strategii **obszarami polityki rozwoju**, przyjęto:

- Obszar 1 „Gospodarka wiedzy i aktywności” - *Silna pozycja Małopolski jako regionu atrakcyjnego dla inwestycji, opartego na wiedzy, aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców.*
- Obszar 2 „Dziedzictwo i przemysł czasu wolnego” - *Wysoka atrakcyjność Małopolski w obszarze przemysłów czasu wolnego dzięki wykorzystaniu potencjału dziedzictwa regionalnego i kultury.*
- Obszar 3 „Infrastruktura dla dostępności komunikacyjnej” - *Wysoka zewnętrzna i wewnętrzna dostępność komunikacyjna regionu dla konkurencyjności gospodarczej i spójności przestrzennej.*
- Obszar 4 „Krakowski obszar metropolitalny i inne subregiony” - *Silna pozycja konkurencyjna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym.*
- Obszar 5 „Rozwój miast i terenów wiejskich” - *Aktywne ośrodki usług publicznych i gospodarczych zapewniające szanse na rozwój mieszkańców małych i średnich miast oraz terenów wiejskich.*
- Obszar 6 „Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne” - *Wysoki poziom bezpieczeństwa mieszkańców Małopolski w wymiarze środowiskowym, zdrowotnym i społecznym.*
- Obszar 7 „Zarządzanie rozwojem województwa” - *Efektywnie zarządzane województwo, którego rozwój oparty jest na współpracy i mobilizowaniu zasobów.*

Każdy z siedmiu **celów szczegółowych** stanowi opis pożądanego kierunku zmian lub stanu docelowego i pozycji regionu w perspektywie 2020 roku. Celom poszczególnych

obszarów odpowiadają miary sukcesu – w postaci wymiernych **wskaźników osiągnięć**. Zakłada się, że miarą sukcesu w realizacji Strategii będzie stopień osiągania korzystnych zmian rejestrowanych za pomocą mierzalnych i dostępnych wskaźników, które opisują oczekiwane w horyzoncie długoterminowym trwałe efekty interwencji wspierających rozwój województwa. W konsekwencji każdy z celów strategicznych opisany został wskaźnikami osiągnięć, dla których określone zostały wartości bazowe i docelowe – w ujęciu porównawczym tj. na tle Polski oraz wybranych województw.

Przykład polski nr 5: Wskaźniki osiągania wybranego celu szczegółowego w ramach Strategii Regionalnej

Obszar 4, cel: Silna pozycja konkurencyjna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym

Nazwa wskaźnika	Źródło	Wartość bazowa: Wielkopolskie	Wartość bazowa: Pomorskie	Wartość bazowa: Dolnośląskie	Wartość bazowa: Łódzkie	Wartość bazowa: Polska	Wartość bazowa: Małopolska	Wartość szacunkowa 2020 Małopolska
Napływ niepublicznych inwestycji zagranicznych i polskich per capita w zł (NUTS3)	GUS (2008)	31 336,99	29 487,47	36 432,69	27 613,23	31 337,26	24 242,59	45 493,62
Kraków								
Krakowski							52 628,21	86 193,24
Nowo Sądcki							13 870,09	41 570,86
Tarnowski							11 638,46	32 367,62
Oświęcimski							16 777,11	24 616,6
							21 845,73	31 464,2
Wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych	OKE (2009)	55	56	56	57	56	58	70
		56,7	56,3	56,3	57,8	57,7	59,8	64,6
		79	80	79	81	78	83	83,3

Ponadto zakłada się, że w perspektywie 2020 wartości wskazanych poniżej wskaźników – dla wszystkich wymienionych miast – ulegną pozytywnej zmianie, tj. nastąpi wzrost rangi lub wzrost wartości tych zmiennych.

Nazwa wskaźnika syntetycznego*	Kraków	Tarnów	Nowy Sącz	Nowy Targ	Oświęcim / Chrzanów / Olkusz
Ranga	skala 1-7, gdzie: 1 – oznacza rangę najwyższą, 7 – oznacza rangę najniższą				
Poziom rozwoju gospodarczego (2008)	1	3	3	3	3 / 3 / 4
Dynamika rozwoju gospodarczego (1999, 2008)	2	5	5	6	6 / 5 / 5
Siła rynku pracy (2008)	2	3	3	3	3 / 4 / 5
Jakość kapitału ludzkiego (2008)	1	1	1	2	3 / 1 / 2
Wielkość miast	> 500 tys.	50-500 tys.		20-50 tys.	
Zmiana poziomu życia (1999, 2008)	17,20	3,05	5,94	- 1,89	4,86 / 3,42 / 6,56
Zmiana poziomu usług publicznych (1999**, 2008)	9,54	3,62	2,79	- 5,02	5,12 / 1,42 / 4,24

Cele opisywanej strategii regionalnej w pełni wpisują się w strukturę i filozofię celów KSRR (patrz: przykład polski nr 3). Dotyczą one zarówno wymiaru konkurencyjności jak i wymiaru spójności regionu.

3. Kierunki interwencji

Każdy z celów szczegółowych strategii realizowany ma być poprzez wyodrębnione **kierunki polityki rozwoju**, złożone z katalogu działań, które powinny stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla tworzenia regionalnego programu operacyjnego. Określając kierunki zwrócono uwagę na opisywaną w KSRR delimitację w obrębie polityk publicznych, wyodrębnionych ze względu na regionalny bądź sektorowy charakter oraz funkcjonujący w polskim systemie podział kompetencji w zakresie polityki rozwoju (rząd - samorząd regionu). Kierunki te są zgodne z wytycznymi określonymi w KSRR. Przygotowane je także z myślą o dostępnych w ramach KSRR instrumentach wsparcia ze strony polityki regionalnej państwa.

W odniesieniu do każdego z kierunków polityki sformułowana została strategia postępowania, określająca pożądany dla niego stan docelowy, a także wskazująca czynniki sprzyjające oraz ograniczające możliwość osiągnięcia zmiany będącej pochodną realizacji celu. Strategia postępowania określa również zakres, w jakim interwencje i cele podejmowane na poziomie regionalnym wspierać będą realizację celów strategicznych w wymiarze krajowym i europejskim.

Działania określone dla poszczególnych kierunków polityki stanowić będą podstawowy punkt odniesienia dla koncentrowania aktywności programowej, finansowej i organizacyjnej w horyzoncie najbliższej dekady.

Związki pomiędzy celami a kierunkami interwencji zostaną omówione na przykładzie celu szczegółowego strategii jakim jest obszar 3 „*Wysoka zewnętrzna i wewnętrzna dostępność komunikacyjna regionu dla konkurencyjności gospodarczej i spójności przestrzennej*”

- Pierwszym wyodrębnionym kierunkiem w ramach celu 3 jest kierunek pod nazwą „*Kraków nowoczesnym węzłem międzynarodowej sieci transportowej*”. Kierunek ten opisano w następujący sposób:

„Rozwój Krakowa, jako węzła międzynarodowej sieci transportowej oznacza w szczególności konieczność zapewnienia bezpośredniego dostępu do kolei dużych prędkości, pozwalających na wydatne skrócenie czasu przejazdu pomiędzy wieloma miastami wojewódzkimi w Polsce, a w przyszłości także skrócenie dystansu wobec miast europejskich. W dalszej perspektywie oznacza to budowę zdolności regionu do intensyfikacji wymiany międzynarodowej, w powiązaniu z bezpośrednią obecnością w przestrzeni międzynarodowej. Ważnym aspektem zewnętrznej dostępności Krakowa i regionu jest również bezpośrednio sąsiedztwo głównych szlaków drogowych, w tym międzynarodowych szlaków sieci TEN-T – nie tylko na linii wschód-zachód, ale również na osi północ-południe. Podniesienie standardu drogi krajowej nr 7 do standardu drogi ekspresowej oraz włączenie jej przebiegu na południe od Warszawy do sieci TEN-T nie tylko usprawni powiązania międzyregionalne, ale przede wszystkim pozytywnie wpłynie na ruch o charakterze tranzytowym w województwie małopolskim poprzez skrócenie czasu podróży, poprawę płynności ruchu i jego średnich prędkości. W efekcie powstanie spójny ciąg komunikacyjny na linii północ-południe, biegnący przez terytorium pięciu województw, łączący nadbałtyckie porty z obszarami podgóorskimi i przejściem granicznym ze Słowacją, otwierając tym samym drogę na południe Europy, a na północy do krajów skandynawskich, nadbałtyckich, a także Obwodu Kaliningradzkiego. Istotnym elementem sieci połączeń transportowych, usprawniającym komunikację pomiędzy Małopolską i województwem śląskim, powinna stać się Beskidzka Droga Integracyjna.

Biorąc pod uwagę znaczenie transportu lotniczego, jako czynnika stymulującego rozwój gospodarczy, konieczna jest systematyczna rozbudowa i rozwój lotniska Kraków-Balice, a więc docelowo stworzenie nowoczesnego portu lotniczego o randze europejskiej, powiązanego z otoczeniem zewnętrznym w ramach sprawnego układu komunikacyjnego. Jedynie pod takim warunkiem transport ten będzie pełnił rolę czynnika katalizującego rozwój nowoczesnej gospodarki regionalnej.”

- Drugim kierunkiem jest „*Wykreowanie subregionalnych węzłów transportowych*”. Sposób działania opisano następująco:

„Podniesienie Krakowa do rangi węzła międzynarodowej sieci transportowej pozwoli wzmocnić jego funkcje metropolitalne, tworząc warunki dla wykorzystania generowanych procesów rozwojowych przez pozostałą część województwa, także poprzez ich rozprzestrzenianie za pośrednictwem rozwiniętego systemu

subregionalnych węzłów transportowych. Należy podkreślić, że ośrodki rozwoju, funkcjonujące na poziomie subregionalnym stanowią główne centra życia gospodarczego oraz społeczno-kulturalnego w województwie. Dlatego właśnie powinny one pełnić również funkcję ośrodków, zapewniających transmisję impulsów rozwojowych na poziom lokalny. Wykreowanie subregionalnych węzłów transportowych, sprawnie i efektywnie rozprowadzających komunikację w obszarze swojego oddziaływania, na bazie połączeń z Krakowem oraz między sobą i z sąsiednimi regionami (także zlokalizowanymi poza granicami Polski), pozwoli na stworzenie warunków dla pełniejszego wykorzystania lokalnych potencjałów i zwiększania mobilności mieszkańców. Będzie to możliwe dzięki eliminacji barier przestrzennych w wyborze miejsca nauki, pracy czy zamieszkania oraz poprawie terytorialnych standardów dostępności do usług publicznych. Główną rolę wśród potencjalnych węzłów transportowych o charakterze subregionalnym odgrywać będą: Tarnów, Nowy Sącz oraz Nowy Targ.

Budowa efektywnego systemu połączeń pomiędzy głównymi ośrodkami gospodarczymi Małopolski stanowi istotny wkład w tworzenie warunków do budowy centrów logistycznych oraz rozwoju transportu kombinowanego/intermodalnego, pozwalających efektywniej wykorzystywać dostępne zasoby transportowe, w tym transport rzeczny. Potencjalną szansą dla regionu są niewykorzystywane dotychczas możliwości, jakie niesie ze sobą, również w obszarze turystyki, rozwój śródlądowego transportu wodnego, w oparciu o przebiegający przez obszar Małopolski szlak górnej Wisły. Dlatego też niezbędne jest podjęcie działań, mających na celu rewitalizację funkcji – gospodarczej, społecznej oraz ekologicznej – Wisły w Małopolsce, w tym m.in. działań obejmujących modernizację i rozbudowę skanalizowanego odcinka drogi górnej Wisły wraz z podjęciem współpracy w zakresie działań na rzecz jej włączenia do europejskiego systemu sieci dróg wodnych.

Budowa efektywnych układów transportowych powinna uwzględniać nie tylko poprawę ich jakości i sprawności, ale również ekologiczności. Dotyczy to w szczególności transportu w miastach. Dlatego też konieczne staje się tworzenie warunków sprzyjających korzystaniu z rozwiązań ekologicznych w transporcie oraz ich promowanie.”

Pozostałe kierunki w ramach celu dotyczą poprawy wewnętrznej dostępności komunikacyjnej Małopolski oraz rozwój regionalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.

CZĘŚĆ TRZECIA – OPERACJONALIZACJA CELÓW STRATEGII

1. Delimitacja zadań wynikających ze strategii

Z przedstawionego powyżej opisu kierunków realizacji celów strategii wynika w dużej mierze typ i profil przyszłych **działań (interwencji)**, które będą szczegółowo określone w regionalnym programie operacyjnym. Opis znajdujący się w strategii wskazuje też w jaki sposób ukierunkowane zostaną przyszłe instrumenty wsparcia (np. przyszłe strategiczne kryteria dla wyboru projektów infrastrukturalnych, itd.) w związku z wagą poszczególnych wyzwań rozwojowych oraz kierunkiem działania przewidzianym w strategii. Zakłada się, iż regionalny programy operacyjne będą stanowić najważniejsze narzędzie wdrożeniowo-finansowe dla realizacji celów i kierunków strategii. Aczkolwiek, zakłada się jednak także, że **niektóre działania wynikające ze strategii będą wspierane również przez instrumenty przewidziane w programach o charakterze ogólnokrajowym**. Jest to założenie niezwykle istotne.

Cele strategii rozwoju poszczególnych regionów realizowane mają być w Polsce zarówno przez programy o charakterze regionalnym jak też przez programy ponadregionalne, zarządzane przez instytucje centralne. Zagadnienie to łączy się ze wspomnianym wielokrotnie w tym opracowaniu problemem delimitacji polityk publicznych i komplementarności celów polityk sektorowych i polityki regionalnej.

W specyficznym kontekście Polski podział na sferę polityki sektorowej (często również ukierunkowanej regionalnie/ przestrzennie) i sferę polityki rozwoju regionalnego nakłada się na podział w zakresie kompetencji i właściwości władz centralnych oraz samorządowych władz regionalnych. Być może, z punktu widzenia sytuacji w Mołdawii (za wyjątkiem przypadku Gagauzji), tego typu zależność pomiędzy sferami polityk a podziałem kompetencyjnym nie jest istotna. W wypadku Polski ma bardzo duże znaczenie. Dlatego właśnie w strategii województwa małopolskiego (oraz w strategiach innych regionów) poświęcono temu zagadnieniu uwagę w opisie systemu wdrażania strategii. Zakłada się, iż system realizacji strategii regionalnych opierać się będzie na trzech głównych sferach aktywności:

- **SFERA PODLEGŁOŚCI**, obejmująca zadania należące do zakresu **bezpośrednich, formalnych kompetencji** administracji regionalnej oraz podległych jej wojewódzkich jednostek organizacyjnych, w zakresie których administracja i jednostki wyposażone są w **stałe instrumenty interwencji**, w podziale na:

- zadania należące do kompetencji administracji regionalnej, wymagające jedynie aktywności własnej,
 - zadania należące do kompetencji administracji regionalnej, wymagające poza aktywnością własną – również doraźnego zaangażowania partnerów.
- **SFERA WSPÓŁZALEŻNOŚCI**, obejmująca zadania, na które administracja regionalna posiada **zagwarantowany wpływ pośredni**, tj.:
 - zadania realizowane przez spółki z udziałem województwa lub inne instytucje powiązane, w ramach których przedstawiciele województwa uczestniczą w planowaniu działań bądź wyborze przedsięwzięć,
 - zadania realizowane w ramach zarządzanych przez województwo programów lub projektów współfinansowanych z funduszy zewnętrznych, w szczególności z funduszy UE.
 - **SFERA ODDZIAŁYWANIA**, obejmująca zadania pozostające **poza sferą bezpośrednich kompetencji lub pośredniego wpływu administracji regionalnej**, realizowane przez kluczowych partnerów Województwa, tj.:
 - zadania należące do kompetencji podmiotów funkcjonalnie niezależnych od administracji regionalnej, działających w regionie, w szczególności samorządów lokalnych, sektora gospodarczego, sektora społecznego oraz instytucji naukowych i badawczo-rozwojowych,
 - zadania należące do kompetencji administracji rządowej lub europejskiej, na które województwo może oddziaływać, w szczególności poprzez kształtowanie opinii i stanowisk oraz rzecznictwo interesów.

W ramach tych trzech sfer i takiego właśnie podziału właściwości i domen realizowane były także poprzednie strategie rozwoju regionów i realizowane są obecnie obowiązujące programy operacyjne.

2. Zakres tematyczny programów operacyjnych

Program operacyjny, w rozumieniu ogólnym, jest dokumentem o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, służącym realizacji szerszej strategii rozwoju w danej dziedzinie polityki lub w kilku dziedzinach jednocześnie (w wypadku programów wielosektorowych). Jest dokumentem strategicznym (planistycznym) ponieważ określa, w sposób bardziej szczegółowy niż ogólna strategia, kierunki, cele i rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji założonych w programie interwencji. Jest też dokumentem wdrożeniowym (operacyjnym) ponieważ określa sposoby (mechanizmy) osiągnięcia tych celów, budżet przeznaczony na realizację interwencji i przyjęte mechanizmy zarządcze (system wdrażania). W ramach programów **ujęte są te spośród zadań strategii, które mają charakter interwencji inwestycyjnych realizujących cele danej strategii i które mają stanowić przedmiot finansowania lub współfinansowania.**

Podstawowa linia podziału, wyznaczająca zakres tematyczny poszczególnych programów operacyjnych, wynikających z ogólnych strategii rozwoju, oparta jest na znaczeniu i miejscu danej dziedziny interwencji/problemu rozwojowego w diagnozie i ogólnej strategii rozwoju. Jeśli zagadnienia związane z transportem stanowią jeden z najważniejszych, zidentyfikowanych w ramach strategii priorytetów kraju, to należy spodziewać się, iż transportowi zostanie poświęcony odrębny, dedykowany program operacyjny.

Kolejnym, niezwykle istotnym czynnikiem określającym zakres tematyczny poszczególnych programów był i jest podział kompetencyjny funkcjonujący w danym kraju w ramach zarządzania poszczególnymi politykami publicznymi: zakresy odpowiedzialności za określone dziedziny interwencji (oddziaływania na nie, zarządzania nimi). Chodzi tu zarówno o kompetencje poszczególnych władz publicznych (ministerstw, regionów) w obszarze kreowania polityki w danej dziedzinie (**właściwość**), jak i aspekty czysto wdrożeniowe i administracyjne (możliwość finansowania/prefinansowania i współfinansowania, kontraktowania, monitoringu – czyli realizacji zadań w danym obszarze). Wspomniany podział ze względu na kompetencje władz publicznych zaznacza się najwyraźniej w kontekście podziału na programy o charakterze ogólnokrajowym (często tematyczne) oraz programy o charakterze regionalnym. W krajach, w których władze regionalne posiadają wspomniane powyżej i określone prawem prerogatywy i kompetencje do kreowania polityk/zarządzania zadaniami publicznymi (np. w Polsce), mamy często do czynienia z programami o charakterze regionalnym – zarządzanymi przez władze regionalne.

W przypadku Mołdawii należy szczegółowo zastanowić się nad planowanym modelem wdrażania programów, biorąc pod uwagę omawiane powyżej kwestie, a więc:

- 1) Znaczenie danych priorytetów rozwojowych. W przypadku wyzwań o największym znaczeniu dla kraju można rozważyć powstanie odrębnych programów, które w sposób spójny i skoncentrowany (a nie rozproszony) mogą przyczynić się do eliminacji zdiagnozowanych barier, i w przypadku których spójna interwencja publiczna jest najbardziej wskazana (w świetle zapisów Strategii).
- 2) Obowiązujące (lub planowane) podziały kompetencyjne w obszarze zarządzania poszczególnymi politykami publicznymi: zakresy odpowiedzialności w obszarze kreowania polityki w danej dziedzinie (właściwość) jak i aspekty czysto wdrożeniowe i administracyjne (możliwość finansowania/prefinansowania i współfinansowania, kontraktowania, monitoringu - realizacji zadań w danym obszarze). W tym wypadku chodzi więc o powierzenie wdrażania danego tematycznego programu ministerstwu właściwemu dla danego obszaru (posiadającemu właściwość prawną do kreowania polityki oraz finansowania działań) lub też powierzenie wdrażania programów o charakterze wielosektorowym lub jednosektorowym władzom regionalnym (jeśli posiadają wspomniane wyżej prerogatywy do kreowania polityki, wdrażania i **ponoszenia odpowiedzialności za rezultaty**). Kompetencje i zadania związane z czysto techniczną obsługą procesu wdrażania (kontraktowanie/ wybór projektów i podpisywanie umów, płatności, monitoring

realizacji pojedynczych projektów) są oczywiście ważne w tym kontekście. Można jednak uznać je za drugorzędne (podmiot odpowiedzialny może wyznaczyć inny podmiot/agencję do roli „pośrednika” czy bezpośredniego administratora wdrażającego program „w imieniu” i „na zlecenie” władzy zarządzającej). Najważniejsza wydaje się w tym wypadku odpowiedzialność za rezultaty, wspomniana wcześniej „właściwość” w kreowaniu i realizacji polityki w danym obszarze tematycznym, możliwość uczynienia z programu **narzędzia realizacji stałej i trwałej polityki w danym obszarze tematycznym**. Z tego właśnie powodu np. tematyka rynku pracy, edukacji lub też rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, w krajach członkowskich UE, objęta jest często odrębnymi, sektorowymi programami zarządzanymi przez odpowiednie sektorowe ministerstwa. W krajach, w których wspomniane dziedziny polityk są domeną władz regionalnych realizowane są zaś tematyczne lub wielosektorowe programy regionalne dotyczące tych zagadnień. Decyzja o realizacji programów krajowych/regionalnych lub też tematycznych/wielosektorowych powinna więc zostać poprzedzona rozważaniami o docelowym modelu realizacji polityk w każdym z obszarów objętych Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2013-2020 (KSRR Mołdawii).

- 3) Logika i linia demarkacyjna oparta na dwóch podstawowych źródłach współfinansowania zewnętrznego w UE (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny czy też, do pewnego stopnia, także Fundusz Spójności) ma w wypadku Mołdawii mniejsze znaczenie. Jednak biorąc pod uwagę wielce pożądaną możliwość współfinansowania zadań przewidzianych w strategii przez międzynarodowych donatorów czy też donatorów bilateralnych, należy zastanowić się nad tym, czy zastosowanie tego podziału (przy zapewnieniu komplementarności wszystkich programów) nie jest rozwiązaniem godnym rozważenia. Podział na zadania o charakterze tzw. „twardym” i „miękkim” jest bowiem zrozumiały dla wspomnianych donatorów (w tym Komisji Europejskiej) – przy założeniu, co należy ponownie podkreślić, iż zapewniona zostanie spójność oddziaływań i komplementarność programów i działań.

Reasumując: KSRR Mołdawii oraz wynikające z niej strategie regionalne mogą zostać wdrożone poprzez realizację programów sektorowych (opartych na danych priorytetach i w związku z ich wagą i znaczeniem) lub też poprzez realizację zintegrowanych programów regionalnych, lub też poprzez system mieszany – realizację części działań w ramach sektorowych programów regionalnych oraz sektorowych i/lub wielosektorowych programów ogólnokrajowych. Ten trzeci model jest obecnie realizowany w Polsce w okresie 2007-13. Wybór modelu zależy od obowiązującego (lub planowanego, docelowego) systemu w zakresie powierzenia kompetencji w ramach poszczególnych polityk rozwojowych danym organom władzy/instytucjom.

Programy operacyjne, jak już wskazano, są narzędziem realizacji strategii. Priorytety wyznaczone w strategiach są więc punktem wyjścia dla określenia priorytetów programu operacyjnego. Należy jednak pamiętać o tym, iż priorytety

wyznaczone w strategiach mają najczęściej dość ogólny, kierunkowy charakter. Poza tym, nie wszystkie elementy priorytetów i zadań wymienionych w strategii będą przedmiotem operacjonalizacji w ramach programów operacyjnych. Niektóre z nich (np. zadania związane ze zmianą aktów prawnych określających kompetencje władz lokalnych, resortów czy też zasad finansowania rozwoju) w kontekście programów operacyjnych to raczej warunki (*pre-conditions*) wdrażania programów, elementy umożliwiające ich efektywną realizację. W ramy programów operacyjnych powinny więc zostać ujęte zadania/ interwencje, które **podlegać będą finansowaniu (np. dotacje, zakup usług, zakup towarów itp.), a więc zadania o charakterze inwestycyjnym**⁹.

9 Działania inwestycyjne rozumiane są zarówno jako finansowanie inwestycji w dosłownym tego słowa znaczeniu (np. projektów o charakterze infrastrukturalnym) jak również inwestycji miękkich (finansowanie szkoleń i innych usług).

ANEKS 1. SŁOWNICZEK PODSTAWOWYCH POJĘĆ Z ZAKRESU PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO (na podstawie słownika zawartego w materiale MRR)

Analiza SWOT (skrót SWOT: Strengths – mocne strony, Weaknesses – słabe strony, Opportunities – szanse, Threats – zagrożenia) - narzędzie diagnozy strategicznej umożliwiające równoczesną ocenę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych; polega na określeniu sił i słabości oraz szans i zagrożeń oraz ich wzajemnych powiązań.

Cel główny/nadrzędny - określenie pożądanego obrazu rzeczywistości w horyzoncie czasowym objętym daną strategią. Cel główny jest też przedstawiany przez niektóre cele strategiczne, m.in. w przeliczeniu na oddziaływanie projektowanej aktywności (wiązek działań) na określoną sferę życia.

Diagnoza strategiczna - identyfikacja najważniejszych uwarunkowań, szans i zagrożeń, a w efekcie podstawowych problemów wymagających rozwiązania na szczeblu krajowym/regionalnym; pojęcie to można rozumieć zarówno jako proces jak i produkt tego procesu.

Ewaluacja/ocena - osąd wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów i standardów (m.in. skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości). Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz wyprodukowanych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych za pomocą odpowiedniej metodologii informacjach. Ewaluacja jest wykonywana jako: **ewaluacja/ocena ex ante**, ewaluacja/ocena bieżąca oraz ewaluacja/ocena ex post.

Ewaluacja uprzednia (ex ante) - ocena przeprowadzana przed wdrożeniem interwencji, w trakcie jej projektowania. Pozwala ocenić trafność i spójność zamierzeń. Daje władzom publicznym informacje co do szans powodzenia programów, projektów czy działań oraz realistycznego oszacowania celów i wartości docelowych. Jest konieczną podstawą do monitorowania i dalszej ewaluacji. Ma na celu optymalizację alokacji zasobów budżetowych i poprawę jakości programowania.

Obszary funkcjonalne - wyodrębnione przestrzennie specyficzne kompleksy terytorialne charakteryzujące się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi). Wśród obszarów funkcjonalnych można wyróżnić:

- a. miejskie obszary funkcjonalne,
- b. wiejskie obszary funkcjonalne,
- c. obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej,
- d. obszary kształtowania potencjału rozwojowego,
- e. obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

Obszary strategicznej interwencji - są to obszary, wobec których (a) wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz (b) obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.

Obszary problemowe - terytoria wymagające szczególnego wsparcia procesów rozwojowych, na których następuje największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym. W polskiej KSRR 2010-2020 do obszarów problemowych zalicza:

- a. obszary o największych zróżnicowaniach wewnętrznych PKB,
- b. obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe,
- c. miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze,
- d. obszary przygraniczne,
- e. obszary o najniższej dostępności transportowej.

Polityka rozwoju to zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

Polityka rozwoju obejmuje węzłowe obszary tematyczne, zarówno te będące w zakresie odpowiedzialności poszczególnych resortów, jak i te, które są obszarami ponadresortowymi. Na politykę rozwoju składają się więc polityki publiczne odnoszące się do poszczególnych sektorów oraz dziedzin, regionów i przestrzeni. Istotne dla realizacji polityki rozwoju jest zapewnienie, aby wszystkie polityki publiczne były spójne względem siebie, a ich zakresy się uzupełniały.

Efektywność polityki rozwoju zależy od wielu czynników. Wśród najistotniejszych wymienić należy właściwe diagnozowanie problemów mających wpływ na rozwój kraju w dłuższej perspektywie czasowej, adekwatny do wyzwań rozwojowych dobór instrumentów, zaangażowanie podmiotów realizujących działania rozwojowe oraz akceptacja społeczna podejmowanych inicjatyw.

Identyfikacja wyzwań rozwojowych, szans i zagrożeń w perspektywie długookresowej następuje w długookresowej strategii rozwoju kraju. Na tej podstawie formułowane są cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie średniookresowej – średniookresowa strategia rozwoju kraju. Realizacji tak wyznaczonych celów strategicznych powinien zostać podporządkowany cały proces programowania rozwoju.

Przez **system zarządzania rozwojem** należy rozumieć zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów.

W procesie zarządzania można wyróżnić następujące funkcje: planowanie, organizowanie, podejmowanie decyzji, delegowanie zadań, koordynację, monitorowanie i kontrolowanie. W ramach każdej z tych funkcji zarządzający może wykorzystywać określone instrumenty służące do ich realizacji. Sprawny system zarządzania rozwojem zwiększa skuteczność programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podnosi jakość funkcjonowania instytucji publicznych. W ramach systemu zarządzania rozwojem wyróżniamy podsystem programowania, podsystem instytucjonalny oraz podsystem wdrażania.

Podsystem programowania obejmuje inicjowanie kierunków działań oraz opracowywanie dokumentów strategicznych w oparciu o scenariusze rozwoju, wypracowywane wariantowo w toku prac badawczo-prognostycznych, z uwzględnieniem zarówno uwarunkowań krajowych, jak i międzynarodowych. Na podsystem programowania rozwoju składają się podmioty programowania, **proces programowania**, czyli sposób w jaki tworzone są dokumenty strategiczne, efekty programowania w postaci dokumentów strategicznych oraz powiązania między poszczególnymi dokumentami.

Podsystem instytucjonalny określa podmioty zaangażowane w politykę rozwoju, zakres odpowiedzialności, współdziałania oraz sposób koordynacji podejmowanych działań.

Podsystem wdrażania obejmuje monitorowanie, ewaluację, sposób finansowania, instrumenty zapewniające sprawną realizację polityki rozwoju oraz środki finansowe dla jej prowadzenia.

Programowanie rozwoju (programowanie strategiczne) rozumiane jest jako działalność państwa polegająca na pośrednim kształtowaniu procesów społeczno-gospodarczych za pomocą dostępnych środków i narzędzi. opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, programów, etc.) stanowi jedno z głównych narzędzi polityki rozwoju, które warunkuje konkurencyjność gospodarki i jej zrównoważony rozwój. Programowanie strategiczne przyczynia się do wspierania rozwoju wybranych kierunków i dziedzin uznanych za priorytetowe oraz służy koordynacji działań różnych podmiotów w aspekcie przedmiotowym, czasowym i terytorialnym.

Podstawowymi instrumentami zarządzania rozwojem są **dokumenty strategiczne** - dokumenty programowe podmiotu władzy publicznej wykonującego funkcje regulacyjne wobec gospodarki oraz sterującego działalnością służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych.

Programy - dokumenty o węższej niż strategię problematyce, mające charakter operacyjno-wdrożeniowy, ustanawiane w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz odpowiednich strategii rozwoju, określające działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu.

Programy określają zakres działań niezbędnych do podjęcia w określonym czasie, przypisując im konkretne instrumenty legislacyjne, instytucjonalne i finansowe. Wskazane jest, by rozpisywać one wyszczególnione działania na następujące po sobie etapy realizacji. Etapy te powinny mieć określone szczegółowo ramy czasowe, konieczne do zapewnienia środki finansowe oraz sposoby realizacji wyszczególnionych działań.

Strategie to dokumenty programowe określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju, regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin.

Istotą strategii jest wybór dziedzin i kierunków działania uznanych za najważniejsze z punktu widzenia pobudzania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i realizacji celów strategii. Przede wszystkim chodzi tu o dziedziny i obszary, po których można się spodziewać, iż uruchomią one mechanizmy trwałego wzrostu gospodarczego w długim horyzoncie czasowym. Z drugiej strony, za priorytetowe w strategiach przyjmuje się też dziedziny, które mają najbardziej problemowy charakter i które bez wspomagania mogą mieć hamujący wpływ na procesy rozwojowe. Konieczność aktywnego wsparcia wynika z faktu, iż sam mechanizm rynkowy jest w tych przypadkach zwykle niedostatecznie skuteczny. Strategia umożliwia koncentrację środków na przedsięwzięciach najważniejszych oraz koordynowanie działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne.

Wskaźniki finansowe lub rzeczowe (fizyczne) to mierniki służące do śledzenia postępu w realizacji założonych w strategii/programie działań i podejmowaniu działań adekwatnych do pojawiających się ewentualnie problemów. Wskaźniki powinny być wyraźnie określone w treści strategii/programu. Wyróżnia się **wskaźniki bazowe** (input) – opisujące otoczenie społeczno-gospodarcze w danym obszarze/dziedzinie, **wskaźniki produktu** (product) – odnoszące się do działań zrealizowanych w ramach strategii/programu, **wskaźniki rezultatu** (result) – opisujące bezpośrednie i natychmiastowe efekty strategii/programu i **wskaźniki oddziaływania** (impact) – odnoszące się do konsekwencji strategii/programu wykraczających poza jego efekty natychmiastowe.



Ministry of Regional Development

Liniile directoare și recomandările cu privire la metodologia pregătirii documentelor strategice în Republica Moldova



Polish aid



Ministry of Regional Development

Liniile directoare și recomandările cu privire la metodologia pregătirii documentelor strategice în Republica Moldova

Material informativ

Krzysztof Kasprzyk



Polish aid

Varșovia, octombrie 2012

Autor:

Krzysztof Kasprzyk

Elaborarea Anexei Nr. 1:

Marta Bystrowska, Grzegorz Pragert, Justyna Wenglorz

Paginile de internet utile:

www.mrr.gov.pl

www.funduszeuropejskie.gov.pl

www.polskapomoc.gov.pl

www.mdrc.gov.md

Emitent:

Ministerul Dezvoltării Regionale

Departamentul de Coordonare a Politicilor Structurale

Wspólna 2/4 strada

00-926 Varşovia

tel.: 22 461 39 07

fax: 22 461 32 63

ISBN: 978-83-7610-389-1

Publicarea exprimă doar punctul de vedere al autorului și nu poate fi identificat cu poziția oficială a Ministerului Afacerilor Externe.

Această publicație a fost elaborată în cadrul măsurii 2.2 a proiectului nr 768/2012 intitulat "Consolidarea capacităților administrației publice în Republica Moldova, în pregătirea de proiecte strategice și de infrastructură" implementat de Ministerul dezvoltării regionale a Poloniei.

Proiectul este cofinanțat de cooperare pentru dezvoltarea poloneză a Ministerului Afacerilor Externe în 2012.

CUPRINS

Introducere	5
I. Liniile directoare privind Strategia Națională de Dezvoltare Regională	7
1. Consolidarea rolului de coordonare al SNDR și a sistemului de aplicare a dezvoltării regionale	8
2. Detalierea rolului și a relației strânse dintre SNDR, Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2020 și strategiile sectoriale	9
3. Utilizarea eficientă a etapei de pregătire a proiectelor pentru consolidarea capacității instituționale	11
4. Evidențierea / precizarea obiectivelor – orientarea spre rezultate – sistemul de monitorizare	13
5. Definirea condițiilor preliminare cheie care afectează eficiența de realizare a obiectivelor	14
6. Sprijinirea proiectelor integrate, în cazul în care acestea contribuie la o mai bună realizare a obiectivelor	16
II. Orientările în domeniul strategiilor regionale	19
III. Orientările în domeniul eficienței energetice	21
Anexa 1. Informații generale despre proiectul Ministerului Dezvoltării Regionale în Republica Moldova în 2012	23
Anexa 2. Modelul strategiei de dezvoltare regională	29
Anexa 3. Elaborarea strategiei de dezvoltare regională în cadrul sistemului politicii regionale la nivel național	31

INTRODUCERE

Eficacitatea oricărui document strategic este determinată de influența sa asupra formării realității la care se referă: în ce măsură modelează alegerile la nivel operațional, și în ce măsură este doar o expresie a stării țintă așteptate fără a preciza mecanismele care duc la atingerea acestui obiectiv. Datorită influenței puternice a factorilor externi, evaluarea efectelor strategiei prin indicatorii fizici care arată starea dorită este afectată de o eroare considerabilă, iar caracterul celor mai importante activități pe termen lung face ca efectele lor semnificative să apară după o lungă perioadă de timp. În cazul strategiilor de dezvoltare regională provocările metodologice sunt deosebit de dificile, având în vedere următoarele:

- Funcționarea în paralel a strategiilor cu caracter sectorial,
- O multitudine de actori, ceea ce face dificilă definirea responsabilităților în mod clar,
- Lipsa de indicatori adecvați specifici cu caracter regional sau dependența lor excesivă de factorii externi,
- Potențialul conflict între necesitatea de a fi în concordanță cu obiectivele stabilite la nivel național și abordarea verticală: folosirea de idei și potențialuri la nivel local și cel regional,
- O corelație directă între eficiența strategiei și capacitățile instituționale ale entităților publice și private de la nivel local și regional, precum și angajamentul acestora la dezvoltarea și punerea în aplicare a strategiilor.

Însă, chiar dacă valoarea indicatorilor-țintă poate fi diferită de cea stabilită, mecanismele care prezintă logica de intervenție pot da dezvoltării direcția dorită. Eficacitatea acestor mecanisme în a arata direcția corectă de dezvoltare constituie un element mai corespunzător, mai ușor de verificat și autonom al eficacității strategiei. Strategia nu are drept scop de a fi un document predictiv, ci are ca scop prezentarea unei viziuni și a mecanismelor care o pun în aplicare. Instrucțiunile din acest document se concentrează pe al doilea element – mecanismele care ar putea fi utilizate.

Modelul actual de dezvoltare regională în Polonia, care s-a reflectat în Strategia Națională de Dezvoltare Regională adoptată de guvernul polonez în iulie 2010, este rezultatul a peste un deceniu de experiență în punerea în aplicare a politicii regionale, în construirea capacităților la nivel local și regional. Eficacitatea sa ca document formativ a programelor operaționale, în special celor cofinanțate de Uniunea Europeană, este acum testată în pregătirea noii perspective financiare 2014-2020. Moldova este la

începutul drumului: pe de o parte această provocare este intensificată deoarece potențialele, în special la nivel local și regional, nu sunt încă dezvoltate sau nu au experiența necesară, dar pe de altă parte, permite construirea unui sistem bun de la sol, putându-se profita de cele mai bune practici din diferite țări și regiuni.

Acest studiu nu se pretinde a fi un ghid complet pentru scrierea strategiei regionale la nivel național și nici strategiilor analogice regionale. Aceste documente au fost deja întocmite și operează în Republica Moldova, astfel încât utilitatea unui astfel de ghid în acest stadiu ar fi limitată. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova (MDRC), într-un mod foarte eficient deja utilizează modelele de politici naționale ale altor țări și are sprijinul unei game largi de experți din diferite țări cu experiență în dezvoltarea de strategii regionale. Acest document conține însă, pe baza experienței poloneze în punerea în aplicare a programelor politicii de coeziune, unele recomandări cheie și practice, care pot îmbunătăți eficiența unui astfel de sistem de documente strategice. Pentru fiecare dintre obiectivele strategice selectate în strategia din Moldova, prezentul document indică o posibilă modalitate de a pune în aplicare noi elemente cheie care stau la baza unei abordări noi, mai eficiente în dezvoltarea politicii din Uniunea Europeană, și anume:

- Orientarea spre rezultate și nu spre cheltuirea resurselor,
- Luarea în considerare a condițiilor ex-ante instituționale, legislative și a altor condiții necesare pentru asigurarea eficienței intervențiilor,
- O abordare integrată și utilizarea practică a instrumentelor cu caracter teritorial,
- Alte mecanisme de îmbunătățire a eficienței și consolidarea capacităților instituționale.

Punerea în aplicare a acestor principii, care sunt coerente cu noua abordare la politica de coeziune pentru perioada 2014-2020, poate contribui la asigurarea îndeplinirii scopului menționat în Strategia Națională de Dezvoltare Regională a Republicii Moldova pentru anii 2013-2020 (SNDR a Republicii Moldova), astfel încât "până în anul 2020 politica națională de dezvoltare regională să fie conformă cu politica UE".

Documentul este format din 3 părți:

- I. Liniile directoare privind strategia la nivel național în anumite domenii-cheie
- II. Liniile directoare privind strategiile regionale – care sunt dezvoltate în paralel, cu exemple mai ample din experiența poloneză, în anexa intitulată "Dezvoltarea unei strategii de dezvoltare regională în cadrul politicii naționale de dezvoltare regională"
- III. Liniile directoare și sugestiile în domeniul eficienței energetice, care constituie unul dintre elementele actualizării strategiei care este în curs de desfășurare

I. LINIILE DIRECTOARE PRIVIND STRATEGIA NAȚIONALĂ DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

Abordarea strategiilor din Republica Moldova este convergentă cu standardele europene, care sunt aplicabile, de asemenea, în Polonia. Proiectul SNDR din Republica Moldova reprezintă o abordare mai realistă, ținând seama de nevoile reale, mijloacele și resursele disponibile, condiționalitățile instituționale și bunele practici. În proiectul documentului există o viziune clară a regionalizării reale prin sprijinirea Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR-uri), ca un jucător-cheie la nivel regional. Rolul tot mai mare al agențiilor în regiuni și experiența lor va permite, pe o perioadă mai îndelungată, să se ia în considerare și mai mult caracteristicile specifice ale regiunilor în strategiile lor regionale. Ar trebui remarcat faptul că finalmente pentru atragerea eficientă a fondurilor UE sunt necesare autoritățile locale și regionale eficiente, capabile să dezvolte și să implementeze politici și programe, de aceea ar fi recomandată efectuarea descentralizării.

Trebuie menționat faptul că Republica Moldova se află în faza inițială de creare a sistemului de politici regionale. Așadar, va fi necesară, la fel ca în Polonia și în alte țări, continuarea consecventă a "consolidării capacităților" (*capacity building*) și instituționalizarea în continuare la nivel regional. Următoarele linii directoare constituie o listă a problemelor care ar trebui să fie luate în considerare în următoarele etape de actualizare a strategiei. Accentul a fost pus pe aspectele practice care pot părea adesea mult prea operaționale pentru a fi incluse în documentul strategic și pe termen lung. Cu toate acestea, Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) este un tip foarte special de strategie: ea constituie într-o mare parte cadrul care determină direcțiile și mecanismele strategiei la nivel regional și local. La fel ca și în proiectul Cadrului Strategic Comun prezentat de către Comisia Europeană pentru perioada 2014-2020, și în documentul strategic la nivel național propus în cazul politicii de coeziune, care poate îmbrăca forma unui acord de parteneriat, viziunea de dezvoltare regională este completată de principii și mecanisme pro-eficiente specifice. Adăugarea a câtorva dintre cele mai relevante elemente propuse în acest stadiu poate majora rolul și eficiența SNDR.

1. Consolidarea rolului de coordonare al SNDR și a sistemului de aplicare a dezvoltării regionale

Dispozițiile SNDR ale Republicii Moldova referitoare la politica de dezvoltare regională ca o acțiune coordonată a administrației publice centrale și locale sunt foarte importante și sunt convergente cu orientările politicii regionale poloneze și europene. Pentru îndeplinirea corespunzătoare a rolului de coordonator al politicilor sectoriale pentru a atinge obiective de politică regională, este necesar să se consolideze capacitatea de MRRB. Acest lucru este valabil atât pentru coordonarea orizontală – cu alte ministere sectoriale – cât și cea verticală –cu partenerii din regiune. În plus, trebuie acordată atenția coordonării cheltuielilor importante din resursele naționale (diverse fonduri) și externe (donatori diferiți).

Mecanismele de implementare propuse în strategie trebuie să fie sprijinite în special în sarcinile Consiliilor de Dezvoltare Regională (CDR) și ADR, care sunt actori-cheie în punerea în aplicare a strategiilor regionale.

Condiția pentru reușita succesului este instituționalizarea CDR cu transferul sarcinilor și responsabilităților evidente din domeniul realizării strategiilor regionale prin buna selecție, evaluare și monitorizare a proiectelor. Propunerile cuprinse în strategie sunt corect formulate și experiența poloneză arată că astfel de măsuri sunt necesare. În același timp, se sugerează să se elaboreze capitolul privind mecanismele de implementare cu indicația clară a rolului și responsabilităților diferiților actori și cu o descriere mai detaliată a diferitelor mecanisme și instrumente de implementare, de exemplu, indicarea politicii de cheltuire a Fondului Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR) și altor fonduri.

În plus, direcția corectă este de a impune ADR sarcinile de întreținere (secretariat / logistica) a CDR. Este necesară consolidarea instituțională adecvată a ADR. Se sugerează să se ia în considerare separarea funcției CDR legate de luarea deciziilor de la funcțiile lor legate de formarea opiniilor și de consultanță, de exemplu, prin reducerea componenței consiliului doar la reprezentanți ai autorităților locale, precum și implicarea partenerilor socio-economici (de afaceri, ONG-uri) într-un organism consultativ cu sarcinile legate de formarea opiniilor, consultanță și monitorizare. Trebuie luate în considerare anumite elemente ale sarcinilor comitetelor de monitorizare prevăzute la art. 64-65 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999.

Direcția principală a consolidării nivelului regional constituie consolidarea CDR în domeniul gestionării nu numai FNDR ci, de asemenea, a părții substanțiale a fondurilor sectoriale (Fondul de Drumuri, Fondul Ecologic, FISM, Fondul de Eficiență Energetică). În special, acest lucru se referă la direcționarea resurselor umane și a dezvoltării rurale. Pe baza experienței sale din trecut, Polonia planifică în următoarea perspectivă financiară să lege strâns implementarea noilor proiecte referitoare la capitalul uman

cu proiectele de infrastructură realizate, care în opinia noastră vor îmbunătăți în mod semnificativ eficiența utilizării fondurilor publice.

2. Detalierea rolului și a relației strânse dintre SNDR, Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2020 și strategiile sectoriale

Strategia de dezvoltare regională este doar unul dintre instrumentele de natura unui document strategic, care operează în Republica Moldova. Obiectivul strategic al SNDR care spune despre crearea condițiilor atractive pentru viață, investiții și turism este, desigur, în concordanță cu obiectivele Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2020, dar relația dintre elementele mai specifice ale acestei strategii și SNDR ar putea fi mai pe larg descrisă. Experiența poloneză arată că lipsa unei ierarhii clar definite a documentelor strategice și neindicarea relației dintre ele reduce semnificativ impactul acestora asupra fenomenelor socio-economice – o astfel de concluzie a dus la o reformă majoră a sistemului de documente strategice în Polonia, primul rezultat conform căruia a fost adoptată de către Guvern în 2010 o nouă strategie națională de dezvoltare regională.

Scopul SNDR poloneze este clar: atingerea obiectivelor de dezvoltare a țării – și merită să se ia în considerare o reprezentare mult mai vizibilă și mai exactă a relației dintre SNDR a Republicii Moldova și Strategia Moldova 2020 – inclusiv în contextul priorităților de dezvoltare specifice. Pentru fiecare dintre prioritățile stabilite în Strategia Moldova 2020 merită să ne întrebăm:

- Unde este nevoie de operațiunile regionale – unde în special, datorită coborârii la un nivel inferior, regional sau local, obiectivul stabilit în Strategia Națională de Dezvoltare va fi atins mai eficient?
- Ce mecanism ar conduce la atingerea acestei eficiențe și ce entități ar trebui să fie implicate în implementare?
- Dacă rezultatul așteptat al acțiunilor va fi creșterea sau scăderea decalajelor regionale?

Gradul de adecvare al SNDR la diferite provocări identificate în strategia națională va fi diferit, sistemul de implementare a SNDR care va urma, la nivel regional, nu trebuie să urmeze structura priorităților din strategia de dezvoltare mai largă – dar cel puțin să identifice legături cel puțin sub forma unui **tabel de corespondență** care ulterior va permite să fie identificate mai bine acțiunile și principiile de sprijin specifice și să crească vizibilitatea strategiei, și de asemenea va permite verificarea coerenței sale într-un mod mult mai simplu.

Strategia Moldova 2020 conține deja multe elemente care arată aspecte teritoriale importante, chiar și cele care nu sunt evidente la prima vedere, de exemplu, arată relația dintre optimizarea rețelei de școli necesară pentru a îmbunătăți calitatea educației și a rețelei de transport neglijate – dar valoarea adăugată a SNDR se poate baza pe analizarea acestor priorități mai bine direcționate care ia în considerare

diferențierea teritorială, în cazul în care această abordare este justificată, și pe luarea concluziilor strategice pentru operaționalizarea lor în continuare la nivel regional. Mai jos, este prezentată lista neexhaustivă de elemente ale Strategiei Moldova 2020, care ar putea fi luate în considerare în acest context:

- **Educație:** Scopul, în conformitate cu Strategia Moldova 2020, constituie reducerea migrației și creșterea productivității prin o mai bună adaptare a educației la nevoile economiei. Structura ocupării forței de muncă și nevoile economiei pot varia regional, iar cauzele migrației pot fi, de asemenea, diferite, în funcție de zonă. Un bun diagnostic al cauzelor migrației (de exemplu, dacă acesta este în primul rând factorul de salarizare, sau dacă sunt mai importante alte elemente care țin de calitatea vieții), care poate fi altul la Chișinău, și altul în alte zone rurale îndepărtate de centrele de dezvoltare, plus analiza nevoilor economiei în lumina potențialului regiunii, ar trebui să permită prezentarea unor priorități și oferirea unei logici clare cu privire la scopul acțiunilor. Iar verificarea scopurilor naționale, prin agregarea obiectivelor la nivel regional ar fi un feedback util pentru strategia națională de dezvoltare.
- **Drumuri:** obiectivul, care este de a face din Moldova un nod de transport care va conecta, la un cost redus, Europa de Est cu Uniunea Europeană, are o dimensiune națională, însă are efecte variate pe diferite regiuni. Pentru planificarea corectă a intervențiilor merită să se distingă în mod clar acest obiectiv de cel legat de drumurile proiectate pentru a asigura accesul la piață pentru agricultori, care constă în (de exemplu, în contextul reformei educative menționate mai sus sau al cauzelor identificate ale migrației) asigurarea accesului la serviciile publice. Există secțiuni de drumuri, care vor realiza toate aceste obiective, însă există și unele care vor servi doar la anumite dintre ele, dar definirea clară și strategică a obiectivelor de intervenție – scopul reabilitării drumului este atingerea unui anumit rezultat, și nu investiția în sine – este de o importanță crucială, mai ales în acest domeniu. Pentru că succesul în alte domenii poate depinde de o planificare corectă a rețelei de transport – este greu de a supraestima importanța acestui domeniu, indiferent de modul în care este efectuată principală finanțare;
- **dezvoltarea piețelor financiare** – în această prioritate lipsesc elementele operaționale evidente care ar putea fi transpuse la strategiile SNDR și strategiile regionale, deși accesul la servicii financiare, de asemenea, variază în funcție de teritoriu. Dar indirect – în special în cazul eficienței energetice sau utilizării PPP – politica regională poate contribui la creșterea eficienței sistemului de finanțare;
- **Regulile clare de conducere a afacerilor** – pot fi importante pentru eficacitatea acțiunilor întreprinse, iar activitățile în domeniul consolidării capacităților instituționale la nivel local poate afecta timpul și costul de obținere a unui permis de construcție;
- **Siguranță și eficiență energetică** – viziunea strategică arată că, chiar și cu estimările conservatoare, eficiența energetică se poate traduce într-o creștere mai mare a PIB-ului. Investițiile în locuințe sau creșterea eficienței de distribuție

a căldurii pot fi realizate mai eficient la nivel local și regional. Actualizarea SNDR și a strategiilor regionale trebuie să includă acest domeniu, stabilind normele și direcțiile de sprijin;

- Reforma sistemului de pensii – asigurarea participării la piața forței de muncă persoanelor în vârstă, asigurarea condițiilor de adaptare și de prevenire a pensionării este complementară la prevenirea migrației, care se referă în preponderență la oameni tineri. Provocările din acest domeniu, de asemenea, de multe ori țin de nivel local și regional, iar strategia de dezvoltare regională poate juca un rol în integrarea eficientă a persoanelor în vârstă pe piața forței de muncă și, ca rezultat, creșterea eficienței economiei Republicii Moldova.

Lista de mai sus a problemelor selectate nu este o listă exhaustivă, se poate dovedi, de asemenea, faptul că nu toate problemele identificate necesită o acțiune la nivel regional sau local – un loc bun pentru analiza acestor alegeri este strategia de descentralizare, care include, de asemenea, activitățile de reglementare. O analiză similară poate fi efectuată în raport cu obiectivele specifice prevăzute în strategiile sectoriale, care funcționează în paralel cu SNDR.

Concentrarea asupra infrastructurii este de înțeles (aceeași a fost prioritatea poloneză), dar, în contextul priorităților de mai sus, se propune să se ia în considerare creșterea gamei de activități pentru dezvoltarea capitalului uman, în special sub aspectul dezvoltării resurselor umane, ceea ce va contribui la creșterea atractivității investiționale a regiunii.

3. Utilizarea eficientă a etapei de pregătire a proiectelor pentru consolidarea capacității instituționale

Așa cum arată experiența poloneză, etapa de pregătire a proiectelor este crucială pentru eficiența în realizarea obiectivelor, care acestea o pot atinge. Din cauza lipsei de experiență, în cele mai multe cazuri, capacitatea instituțională la nivel local va fi incapabilă nu numai de a pregăti proiectul, dar de multe ori chiar pentru formularea bună a nevoilor sau mobilizarea la prezentarea propunerii. La o etapă ulterioară, chiar și în cazul în care se găsesc sursele de finanțare, entitatea dată poate fi un partener prea slab pentru monitorizarea implementării proiectului. De aceea, utilizarea de tot sprijinul disponibil pentru activitățile de tip *project pipeline* poate fi un element foarte eficient de realizare a strategiei.

În contextul dezvoltării regionale, strategia conștientă și concretizată a activităților pro-active în acest domeniu ar putea fi unul dintre elementele de asigurare a dezvoltării mai echilibrate, a difuziei de creștere și de prevenire a excluziunii. În acest context, se poate recomanda să se ia în considerare următorii factori care pot influența buna funcționare a unor astfel de mecanisme:

- Cele mai bune sunt implicarea experților și sprijinul din exterior, într-o etapă timpurie, la etapa de formulare a problemei și înainte de a lua decizia privind

investiția / intervenția. Cu cât mai mult timp sau resurse sunt investite în pregătire, cu atât mai greu este atunci să se reverse deciziile deja luate și de multe ori trebuie să continue soluțiile suboptimale. Acest lucru necesită soluții sistemice, o abordare diferită la potențialii parteneri care implementează proiecte. O bună opțiune poate fi ca primul pas în efectuarea analizei problemei date și identificarea unei liste orientative și complete a proiectelor / problemelor care urmează să fie abordate.

- Acolo unde este posibil, ar trebui să se străduiască, cu ocazia pregătirii de proiecte, să se creeze soluții model – și să se confere soluții gata pentru alte proiecte, să se pregătească instrucțiuni / orientări / ghiduri de practici bune. Acest obiectiv ar trebui să fie în mod explicit formulat la comandarea sarcinilor, în caz contrar, este puțin probabil ca el să fie atins.
- Achizițiile publice pot fi un instrument pentru a obține o eficiență mai mare, dar pregătirea lor slabă poate da efectul exact opus, creând riscul de întârzieri sau de incapacitatea de a realiza obiectivele. În multe cazuri, este important ca sprijinirea proiectului să nu se termine prea devreme și să se refere și la etapa de realizare a proiectului.
- Adesea cea mai bună soluție este o soluție sistemică – care valorifică instituțiile existente și care permite menținerea potențialului creat ca urmare a realizării proiectului. Două exemple de astfel de soluții sistemice în Polonia sunt Fondul de Termomodernizare care încă din anii '90 sprijină termomodernizarea clădirilor rezidențiale și proiectul pentru prevenirea și diminuarea efectelor inundațiilor care se referă la retenția mică, realizat de către Întreprinderea de Stat "Pădurile" în cadrul Programului Operațional de Infrastructură și Mediu. În ambele cazuri, proiectele acoperă întreaga țară, dar sarcinile specifice sunt selectate și executate la nivel local: procedurile de a depune propuneri sunt simple și condițiile de acordare a ajutorului sunt standardizate. Normele de implementare adoptate produc efecte pozitive suplimentare pentru economie: popularitatea fondului de termomodernizare a contribuit nu numai la creșterea eficienței energetice și reducerea costurilor de încălzire a locuințelor (care, de asemenea, constituie o problemă în Republica Moldova), dar a condus și la dezvoltarea întreprinderilor mici specializate în acest tip de lucrări, astfel încât a dus la dezvoltarea sectorului IMM-urilor și, adesea, în zonele în care au existat puține alte idei de afaceri.
- Participarea directă a beneficiarului la toate etapele de pregătire și implementare a proiectului este necesară, chiar și cu un sprijin foarte extins din exterior. Numai beneficiarul dispune de informații care sunt necesare pentru pregătirea proiectului și numai contribuția lui poate oferi "dreptul de proprietate" – de aceea pentru succes sau *project pipeline*, ori pentru un suport unic, este necesară stabilirea nivelului capacității instituționale și din partea beneficiarului: nu totul poate fi externalizat.

4. Evidențierea / precizarea obiectivelor – orientarea spre rezultate – sistemul de monitorizare

Trei obiective specifice definite în SNDR din Republica Moldova sunt concrete și ușor de înțeles, în mod clar arătând selecția strategică: orientare spre regiuni, orașe cu potențial de creștere, coeziune teritorială, crearea condițiilor pentru prestarea de servicii publice de calitate. Sprijinirea regiunilor care nu utilizează potențialurile lor de dezvoltare în vederea creșterii competitivității acestora, se poate face prin investiții în oricare dintre domeniile sprijinite: dezvoltare urbană durabilă, gestionarea deșeurilor, gestionarea apei, infrastructura rutieră, creșterea eficienței energetice a clădirilor publice, sprijin pentru IMM-uri și turism. Dar nu toate investițiile din aceste domenii vor realiza în mod efectiv acest obiectiv asociat cu competitivitatea. Merită să se considere – luarea în vedere a altor strategii naționale în Republica Moldova – concretizarea pe termen lung a acestor obiective în domenii specifice de sprijin pentru a le ajuta să devină un instrument mai operațional care influențează selecția proiectelor.

Obiectivul bine definit ar trebui să fie un obiectiv socio-economic, care trebuie să indice de ce, și nu pentru ce vor fi utilizate fondurile. Acesta ar trebui să fie măsurat mai degrabă prin rezultate, decât printr-un indicator al produsului. După definirea lui trebuie să fie posibilă specificarea diferitelor opțiuni de atingere a acestui obiectiv și de evaluare / priorizare a proiectelor diferite din punctul de vedere al realizării în mod eficient a obiectivului. Astfel de obiective, în multe domenii sunt deja descrise în Partea a IV-a a SNDR al Republicii Moldova (rezultatele așteptate și indicatorii de progres), dar, în unele cazuri – de exemplu, în proiectele de mediu sau de eficiență energetică ar trebui să se precizeze importanța consecințelor economice ale proiectelor realizate și să se priorizeze în contextul obiectivului principal al SNDR.

Trebuie evaluat în mod pozitiv modul de stabilire al indicatorilor produsului și rezultatului în raport cu activitățile programate în trei priorități strategice. O parte din indicatorii specificați în document se referă într-o manieră clară și precisă la activitățile care le sunt atribuite. În măsura în care este posibil și în care acest lucru este permis de datele avute, merită să se considere adaptarea acestora în contextul cercetării și evaluării eficienței proiectelor realizate. Un exemplu al acestei abordări poate fi analiza nu a numărului de clădiri de administrație publică termomodernizate, ci a mărimii economiilor de energie (de exemplu, GJ sau kWh), precum și a economiilor generate în așa fel (în mii MDL).

O altă abordare la problema menționată mai sus constă în precizarea denumirii indicatorului în așa fel încât ea să reflecte pe deplin orientările activităților. Un exemplu în acest sens poate fi indicatorul de lungime a drumurilor reconstruite / modernizate (în km), unde prin adăugarea înscrierii "care constituie o conectare cu rețeaua de drumuri de importanță națională," avem un sistem complet compatibil cu ipotezele Priorității I, care minimizează, la etapa operațională, riscul de a asuma activitățile legate de reconstrucția drumurilor, dar neavând niciun efect asupra conectării cu

sistemul național de drumuri.

În plus, merită să se ia în considerare studiul eficacității reconstrucției / construcției de drumuri prin indicele de reducere a timpului de călătorie pe drumul modernizat sau construit recent la rețeaua de drumuri naționale (în min.) și economiile monetare generate în acest fel, (în mii MDL).

5. Definirea condițiilor preliminare cheie care afectează eficiența de realizare a obiectivelor

În perioada de programare a politicii de coeziune 2014-2020, Comisia Europeană a propus o listă de condiții preliminare, a căror realizare este necesară, înainte de obținerea sprijinului în domeniul dat. Acestea se referă la pregătirea documentelor strategice relevante, precum și a elementelor practice la nivelul implementării. Polonia sprijină ferm această abordare ca un element care este fundamental pentru eficacitate: aceasta permite eliminarea ex-ante a posibilelor probleme, dar, de asemenea, permite introducerea unor condiții care sprijină punerea în aplicare a priorităților strategice importante. SNDR poate identifica cele mai importante reguli de acest gen, lăsând prevederile cu caracter operațional pentru a fi definite la nivel regional, sau presupunând operaționalizarea acestor dispoziții la nivel național. Merită să se ia în considerare următoarele condiții posibile:

- **Forma instituțională a entității care realizează proiectul.** Pregătirea proiectului pentru realizare, legată de obținerea unui sprijin financiar pentru implementarea lui, reprezintă adesea cel mai bun moment pentru schimbările organizaționale de a asigura durabilitatea rezultatelor proiectului în viitor. Separarea elementelor proiectului asociate cu furnizarea de servicii publice, crearea unei societăți comerciale, îmbunătățirea managementului, precum și multe alte elemente pot fi variabile în determinarea opțiunilor / variantelor de realizare a proiectului. Sau în forma unui set de practici bune, ori prin sarcinile indicate în mod explicit în cadrul *project pipeline*, sau chiar prin definirea cerințelor minime ca o condiție pentru acordarea sprijinului – este important ca măcar să se impună analiza în acest sens.
- **Sustenabilitatea proiectului.** Presumpțiile realiste referitoare la politica de prețuri este unul dintre factorii care pot afecta ipotezele și domeniul de aplicare al proiectului. Un factor important este accesibilitatea prețului (*affordability*) – în funcție de scopurile care vor fi atinse prin realizarea proiectului, soluțiile pot fi diferite: dacă, de exemplu, modernizarea rețelelor publice de încălzire s-ar traduce în plățile mai mari achitate de utilizatori, acest lucru ar spori efectul advers legat de deconectare de la rețea. Dar, în același timp, fondurile insuficiente pentru repararea și întreținere vor duce fie la o pierdere treptată a beneficiilor proiectului, sau necesitatea de a implica fondurile publice, de multe ori înlocuind cheltuielile mai necesare. De aceea, în special în cazul Moldovei, în care resursele sunt limitate,

la etapa de definire a domeniului proiectului, este necesară acordarea atenției deosebite costurilor de întreținere, rentabilității, verificării exacte a domeniului de aplicare a proiectului și asigurării mecanismelor de verificare externă eficientă. Investițiile prost selectate, în loc de a contribui la dezvoltare, pot deveni o povară pentru viitor. Acest lucru este valabil în special pentru investițiile care nu au un impact direct asupra dezvoltării, și se concentrează asupra efectelor asupra mediului (cum ar fi investițiile referitoare la aprovizionarea cu apă potabilă și gestionarea apelor uzate) și asupra creșterii nivelului de trai. Logica de sprijin din sursele externe, de multe ori, nu ia în considerare efectele care merg dincolo de proiectul sprijinit și trebuie să fie direcționată de la un nivel mai strategic. Unele elemente ale acestei eficacități sunt relativ simple: de exemplu, cerința de a preveni scurgerile de apă din sursa de apă și contoare individuale de consum, ca o condiție pentru sprijinirea proiectelor de alimentare cu apă potabilă (deși, așa cum arată raportul Curții de Conturi Europene, chiar și aceste condiții în multe țări nu au fost îndeplinite), dar definirea multora dintre aceste condiții nu este ușoară – merită, în acest caz, să se includă cel puțin obligația de monitorizare, care în viitor va permite determinarea acelor costuri unitare, sau soluții tehnice sau instituționale, care s-au dovedit a fi cele mai eficiente.

- **Disponibilitatea proiectului.** Pe lângă accesibilitatea prețului, este important să se clarifice, de asemenea, condițiile în care din proiect va beneficia comunitatea mai largă. Realizarea proiectului ar putea duce la introducerea condițiilor de care o singură entitate de implementare a proiectului nu este interesată, dar care cresc în esență, efectele externe care influențează dezvoltarea regională. Condiționarea sprijinului acordat pentru modernizarea școlii de oferirea facilităților școlii după ore de clase pentru activități asociate cu activarea profesională a persoanelor în vârstă, dotarea școlii cu echipament modern cu condiția ca acesta să se pună la dispoziție după ore la costul întreținerii către alți utilizatori, precum și alte condiții propice pentru o utilizare mai eficientă a resurselor, poate deveni un important element al unei astfel de politici. Acesta poate fi, de asemenea, un instrument, nu numai în raport cu resursele disponibile ale MDRC, ci ca un instrument de impact pentru alte fonduri care sunt alocate regiunilor.
- **Sursele alternative de finanțare.** Fondurile de finanțare disponibile vor fi întotdeauna insuficiente. Acoperirea cel puțin a unei părți din costuri de către utilizatori nu numai că reduce nevoile financiare și, prin urmare, crește numărul de proiecte care pot fi realizate, ci va contribui la raționalizarea cererii și a domeniului de aplicare a proiectului mai viabil din punct de vedere economic. Interesele beneficiarilor individuali care primesc sprijin sunt, în acest caz, în cea mai mare parte contradictorii cu interesele naționale de dezvoltare: pentru beneficiarii individuali important este proiectul, iar din punctul de vedere al întregii regiuni sau țări ideea este de a implementa cât mai multe proiecte. Fără o decizie strategică în acest sens și fără crearea unor mecanisme de stimulare nu se va atinge o eficiență maximă. În acest context, nu trebuie să se excludă din prima

parteneriatul public-privat (PPP), utilizarea instrumentelor rambursabile sau – în cazul eficienței energetice – încredințarea realizării investiției unei societăți de tip ESCO, care va prelua finanțarea proiectului. Dar – în special în cazul PPP – acest lucru necesită capacități instituționale semnificative pe latura instituțiilor publice, ceea ce în practică deseori poate exclude disponibilitatea unei astfel de soluții. Acolo unde este posibil – de exemplu, în cazul proiectelor *project pipeline* care dispun de experți adecvați – ar trebui să se permită în mod explicit această posibilitate de finanțare.

6. Sprijinirea proiectelor integrate, în cazul în care acestea contribuie la o mai bună realizare a obiectivelor

În SNDR din Republica Moldova a fost menționată Agenda teritorială a Uniunii Europene, cu toate acestea, merită să se ia în considerare ca la următoarele etape ale punerii în aplicare a politicii regionale să se concretizeze mai mult mecanismele, de exemplu prin utilizarea acestor instrumente teritoriale, care sunt propuse pentru punerea în aplicare a politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020. Acolo unde acestea sunt disponibile, sau unde vor fi construite potențialurile instituționale adecvate, este posibil să se adopte o abordare mai strategică la selectarea activităților sprijinite, și nu una bazată pe proiecte individuale.

Se propune completarea setului principiilor de politici regionale cu principiul de abordare teritorială integrată. La etapa de implementare ar fi utilă în acest scop permiterea unor proiecte pilot în acest domeniu (de exemplu, în poli de creștere). Promovarea unei abordări integrate teritoriale este, de asemenea, posibilă, printr-un tratament special al proiectelor integrate când acestea sunt alese pentru finanțare.

Se sugerează preferarea proiectelor realizate în parteneriat, care au multe avantaje, cum ar fi consolidarea capacităților, eficiență, reducerea costurilor, o mai bună utilizare a resurselor limitate ale MDRC și ale agențiilor, promovarea cooperării, și cel mai important, șansele mai mari pentru o schimbare structurală într-un anumit teritoriu. Exemplele de metode sunt: determinarea valorii minime a proiectului, stabilirea parametrilor tehnici care vor promova astfel de soluții, cerințele administrative (numărul minim de municipalități).

Prevederile proiectului SNDR vor permite Moldovei planificarea dezvoltării în strategiile regionale în funcție de caracteristicile unice ale regiunii, pe baza potențialelor reale, ceea ce înseamnă funcționarea diferitelor strategii regionale. Dar apare ca fiind oportun să se sublinieze acest lucru direct în conținutul SNDR din Republica Moldova.

În plus, merită să se ia în considerare:

- Sprijinirea pregătirii și implementării strategiilor de dezvoltare locală, care vor include o varietate cuprinzătoare de intervenții într-o zonă funcțională dată. Acest lucru va permite să se asigure o mai bună complementaritate a proiectelor, precum și crearea de stimulente pentru pregătirea mai rentabilă a elementelor

individuale – deoarece resursele economisite în implementarea unui element ar putea fi utilizate de către același beneficiar pentru următorul element al strategiei,

- Identificarea și promovarea unor astfel de instrumente care de multe ori cu un efort financiar foarte mic permit atingerea mai multor obiective simultan. În Polonia, un astfel de exemplu îl constituie Programele de reabilitare a zonelor rurale, ale căror acțiuni la nivel local îmbunătățesc calitatea vieții satului, și în același timp consolidează capitalului social și comunitar prin încurajarea cooperării și implicării active a cetățenilor. Astfel de instrumente sunt importante, mai ales în contextul scăderii fondurilor pentru dezvoltare.
- Utilizarea de informații care provin de la autoritățile locale cu privire la selectarea sarcinilor specifice pentru sprijinire. În politica de coeziune, în contextul orașelor, Comisia Europeană a propus ca, în perioada 2014-2020 să se aloce pentru strategiile urbane integrate cel puțin 5% din toate fondurile și ca aceste fonduri să fie distribuite de către orașele înseși, care ar fi responsabile pentru selecția proiectelor specifice pentru finanțare. Delegarea selecției proiectelor către nivel local nu poate fi posibilă – fie din cauza lipsei de capacitate instituțională, fie pur și simplu din cauza fondurilor insuficiente, dar abordarea ascendentă pentru selectarea proiectelor și verificarea bazată pe analiza prezentată în contextul mai larg al strategiilor locale poate crește eficiența.
- Definirea în mod explicit a mecanismelor care, la stabilirea domeniului de aplicare a intervenției se ia în considerare toată zona funcțională și nu doar pe beneficiar în zona acestuia definită administrativ. Acest lucru se aplică la relația dintre mediul urban și rural, dar nu numai – de exemplu, gestionarea apei și gestionarea deșeurilor, regionalizarea sau transferarea soluțiilor optime la nivel local nu coincide neapărat cu granițele administrative.

Pe lângă proiectele integrate cu caracter teritorial, bazate pe strategii locale, un instrument eficient al realizării politicii de dezvoltare regională poate fi, de asemenea, integrarea obligatorie a componentelor din proiect care se referă la un beneficiar, sau crearea de stimulente pentru o astfel de integrare în acele cazuri în care o astfel de integrare va aduce o valoare adăugată pentru regiune sau pentru o comunitate locală, sau dacă pur și simplu în acest fel eficiența obiectivelor de dezvoltare ale strategiei va fi mai mare. Combinarea proiectelor de infrastructură cu cele "moi" (cum ar fi seminarele), sau, de exemplu, recomandarea includerii unui audit energetic și creșterii eficienței energetice poate duce la o mai bună coordonare și o mai mare eficiență.

II. ORIENTĂRILE ÎN DOMENIUL STRATEGIILOR REGIONALE

Strategiile regionale deja întocmite sunt documente de înaltă calitate, dezvoltate în mod profesional și conțin o referință la factorii importanți de dezvoltare. În caz de utilizare a orientărilor individuale din acest document în SNDR din Republica Moldova, acest document național va determina necesitatea de a completa conținutul lor la nivel regional.

Este importantă coerența strategiilor regionale și celei naționale. Astfel, în procesul de actualizare a strategiei regionale (precum și la elaborarea următoarei ediții), se recomandă să se acorde o atenție deosebită convergenței obiectivelor strategice celor două niveluri. Acest lucru nu înseamnă străduirea ca acestea să fie identice, însă obiectivele regionale trebuie să contribuie la realizarea obiectivelor strategiei naționale. Este importantă colaborarea bilaterală, continuă, bazată pe un parteneriat dintre guvern și regiune în elaborarea atât a strategiei naționale cât și a celei regionale.

Orientările detaliate în acest sens, cu referire la exemple specifice poloneze pot fi găsite în documentul atașat "Elaborarea unei strategii de dezvoltare regională în cadrul sistemului politicii regionale la nivel național." Nu toate elementele acestui document își vor găsi aplicarea directă în cazul Moldovei – dar acesta prezintă în mod amplu logica dependențelor dintre documente și poate constitui unul dintre multele puncte de referință la actualizarea documentelor.

Deși este important să se învețe din experiența și sprijinul partenerilor externi (stabilirea unei cooperări cu omologii la nivel regional, de exemplu în Polonia, poate aduce o valoare adăugată semnificativă), se recomandă ca, în scopul de a spori sentimentul de "proprietate" a strategiei de către numeroși actori de dezvoltare regională, actualizarea strategiei și elaborarea următoarelor ediții să aibă loc în principal cu forțele regionale – prin autoritățile regionale și locale, cu participarea partenerilor locali – comunități, organizații, întreprinzători.

Se recomandă să se dezvolte elemente ale strategiei privind capacitatea instituțională (*capacity*). În Polonia, în strategiile elaborate recent (Strategia Națională de Dezvoltare Regională) sau fiind în curs de elaborare (Strategia Națională de Dezvoltare pe termen lung, Strategia Națională de Dezvoltare pe termen mediu) este pus un accent crescut pe acest subiect. Acest lucru rezultă din ipoteza că o condiție pentru o politică regională eficientă este de a construi continuu un sistem de planificare și de punere în aplicare a politicii regionale în mod eficient, transparent și bazat pe parteneriat, care

combină eforturile la nivel național și regional. În condițiile sistemului administrativ și instituțional din Republica Moldova, consolidarea capacității este necesară în special la nivel local. Se propune accentuarea acestui subiect în strategia regională.

Pe lângă consolidarea capacității instituționale a ministerelor și agențiilor de dezvoltare regională, se propune consolidarea capacității instituționale la nivel local – la nivelul solicitanților și autorilor de proiecte, în scopul de a crește responsabilitatea lor pentru planificare și implementare. Ca urmare a unor astfel de acțiuni pe termen lung va fi dezvoltat un model optim, în care beneficiarul joacă un rol-cheie în implementarea proiectului.

Se propune să se continue activitățile "dezvoltarea capacităților", bazate pe evaluarea activităților desfășurate până în prezent și pe alegerea celor care în urma acestei evaluări vor fi socotite cele mai eficiente (seminare, schimburi pe baza de parteneriat).

III. ORIENTĂRILE ÎN DOMENIUL EFICIENȚEI ENERGETICE

Propunerea părții moldovenești de a include eficiența energetică la obiective trebuie să fie considerată ca un mod adecvat de gândire, care va permite cheltuirea resurselor alocate limitate în mod benefic pentru dezvoltarea regională cu avantajele simultane pentru ecologie și bugetul de stat. Tratamentul serios al acestei probleme este în deplină conformitate cu prioritățile UE exprimate în strategia Europa 2020, și poate fi unul dintre instrumentele pentru a se adapta la principiile de funcționare a UE.

Abordarea problemelor de eficiență energetică poate avea loc în două moduri:

1. izolarea priorității specifice sau extinderea primei priorități, și anume "Reabilitarea infrastructurii" și separarea activităților specifice acestora – de eficiență energetică.
2. integrarea orizontală a activităților legate de eficiența energetică cu toate prioritățile. Ambele abordări sunt utilizate cu succes în Polonia, de exemplu, în Programul Operațional de Infrastructură și de Mediu:
 - Un criteriu obligatoriu în aproape toate activitățile este criteriul de "eficiență energetică a soluțiilor tehnice propuse", care este îndeplinit "dacă din documentație rezultă că acolo unde s-a putut justifica utilizarea rațională a energiei, eficiența energetică, utilizarea energiei regenerabile, activitățile de reducere și compensare, precum și promovarea de soluții de emisii reduse de carbon, au fost luate în considerare în selectarea variantelor sau la un alt stadiu corespunzător de pregătire a proiectului ori a fost descris procesul prin care aceste elemente vor fi luate în considerare la etapele ulterioare;
 - A fost indicată o prioritate separată "Infrastructura energetică prietenoasă mediului și eficiența energetică", cu un pachet financiar separat, iar în cadrul acesteia, o acțiune specifică referitoare la sprijinirea proiectelor referitoare la eficiență energetică în clădirile publice.

Concentrația de proiecte care vizează eficiența energetică a clădirilor publice este corectă. O abordare similară a fost utilizată în Polonia, în punerea în aplicare a fondurilor UE. Acest lucru asigură o separare oarecum clară între proiectele deja susținute de Fondul pentru Eficiență Energetică și cele al căror scop principal ar trebui să fie dezvoltarea regională.

După cum se poate observa din experiența poloneză o valoare adăugată mai mare este adusă de proiectele cu caracter complex. Domeniul măsurilor care pot fi sprijinite trebuie să fie cât mai larg și să permită să se finanțeze elementele care în mod direct și indirect contribuie la îmbunătățirea eficienței energetice (de exemplu, schimbarea sistemelor de căldură, izolare termică a clădirii, înlocuirea ferestrelor) – “de la A la Z”. În niciun caz, efectele proiectului nu ar trebui să crească costul de întreținere a infrastructurii.

Se propune să se ia în considerare sprijinirea grupurilor de proiecte într-o anumită zonă sau de un anumit tip (de exemplu, dintr-o regiune sau un singur tip de clădiri), astfel încât pot fi reduse costurile unitare ale proiectelor, va fi stimulată cooperarea între unitățile administrației publice locale din zonă, se va reduce riscul de aplicare dublă pentru fonduri din diverse surse – o astfel de soluție în Polonia a fost promovată la selecția proiectelor în cadrul măsurii mai sus-menționate a Programului Operațional Infrastructură și Mediu.

După cum s-a menționat în partea I, se sugerează să se ia în considerare analiza posibilei utilizări de instrumente financiare rambursabile, cum ar fi împrumuturile parțial subvenționate de guvern. Merită să se ia în considerare, de asemenea, un nivel corespunzător de finanțare – efectele financiare pozitive care rezultă din implementare (de exemplu, economii la încălzire), permite utilizarea eficientă a resurselor: Fondul de Termomodernizare și Reparații, stabilit prin lege încă în 1998, cu mult înainte de aderarea la Uniunea Europeană și finanțat din bugetul național, a fost unul dintre cele mai eficiente instrumente de sprijin la termomodernizarea clădirilor rezidențiale în Polonia, în ciuda faptului că a acordat sprijin la nivelul de 20-25% din costul total.

Pentru ca și cheltuirea fondurilor pentru eficiența energetică să contribuie la dezvoltarea locală și regională, propunem luarea în considerare a următoarelor aspecte:

- a. Efectuarea apelurilor de propuneri (call for proposals), care se referă nu numai la eficiența energetică, ci asociază aceste activități cu acelea care au un impact asupra dezvoltării regionale (de exemplu, în domeniul infrastructurii educaționale, de sănătate, cultură, etc.),
- b. introducerea unor mecanisme stimulative, de exemplu, prin menținerea unei părți a fondurilor economisite datorită proiectelor de eficiență energetică pentru obiectivele de dezvoltare regională,
- c. luarea în considerare a înlocuirii indicelui existent cu indicele bazat pe energia economisită și cu impactul pozitiv financiar aferent (lei / an).

Aceste recomandări, care rezultă din experiența poloneză, necesită operaționalizare consecventă în documentele care realizează strategiile. Dacă partea moldovenească ar fi interesată de experiența poloneză în acest domeniu (de exemplu, criteriile de selecție a proiectelor), această experiență poate fi, de asemenea, utilă în Republica Moldova.

ANEXA 1.

INFORMAȚII GENERALE DESPRE PROIECTUL MINISTERULUI DEZVOLTĂRII REGIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN 2012

I. Contextul și obiectivele proiectului

În 2012, Ministerul Dezvoltării Regionale al Republicii Polone (MRD) a realizat pentru administrația publică a Republicii Moldova un proiect nr. 768/2012 *„Consolidarea capacității instituționale a administrației publice în Republica Moldova, în pregătirea de proiecte strategice și de infrastructură”*, care a fost cofinanțat din fondurile Ministerului Afacerilor Externe (MAE) în cadrul *„Programului polonez de asistență externă furnizată prin Ministerul Afacerilor Externe în 2012.”* Activitățile proiectului au fost realizate din iunie până în octombrie 2012, valoarea totală a proiectului se ridică la aproape 420 000 PLN (97 000 Euro), inclusiv 83% cofinanțare din fondurile Ministerului Afacerilor Externe.

Acesta a fost primul proiect de dezvoltare al Ministerului Dezvoltării Regionale realizat pentru beneficiarul moldovenesc. Cooperarea până acum între polonezi și administrația Republicii Moldova în domeniul dezvoltării regionale a fost efectuată în formă de reuniuni și de misiuni ad-hoc ale experților. Cadru formal de cooperare îl constituie acordul de cooperare între Ministerul Dezvoltării Regionale al Republicii Polone (MRD) și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova (MRRB) din 18 februarie 2010.

În Moldova, există deja unele mecanisme și structuri juridice și instituționale de realizare a politicii regionale. Prioritățile pentru punerea în aplicare a acestei politici sunt cuprinse în Strategia Națională de Dezvoltare Regională din Republica Moldova (SNDRRM) pentru perioada 2010-2012. În ciuda transformărilor economice și sociale în curs de desfășurare, o provocare majoră pentru politica de dezvoltare în Republica Moldova este slăbiciunea economiei, nivelul scăzut de trai și disparitățile regionale mari, politica regională, prin urmare, ar trebui să răspundă la aceste probleme.

Scopul proiectului MDR finalizat în 2012, a fost îmbunătățirea procesului de elaborare a documentelor strategice și a proiectelor de infrastructură în administrația publică din Moldova, în contextul noilor provocări și tendințe de dezvoltare în Republica Moldova. Acest lucru a fost realizat prin crearea de linii directoare și recomandări pentru gestionarea și monitorizarea pregătirii proiectelor strategice și de infrastructură care urmează să fie finanțate în cadrul programelor operaționale.

Beneficiarul proiectului a fost personalul de specialitate din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova, precum și administrația publică de la nivel regional și local. Pe partea poloneză a proiectului au participat reprezentanți ai Ministerului Dezvoltării Regionale, Oficiului de Mareșal al Regiunii Pomerania și Varmia-Mazury, precum și un expert extern. Coordonatorul proiectului a fost Departamentul de coordonare a politicilor structurale din MRD. Activitățile proiectului au fost realizate în Polonia (Varșovia, Gdansk, Sopot) și Moldova (Chișinău, Ialoveni, Orhei, Bălți).

II. Activitățile proiectului

Proiectul a constat în patru activități cu caracter de consultanță, formare și evaluare:

Nr. crt.	Activitate	Termen
1.	Vizita de recunoaștere a experților polonezi în Moldova	18-22 iunie 2012
2.	Misiunea consultativă a experților polonezi în Moldova	12-17 august 2012
3.	Elaborarea raportului care conține liniile directoare și recomandările în domeniul metodologiei de pregătire a documentelor strategice	Octombrie 2012
4.	Școlarizarea în Polonia pe tema principiilor sistemului de gestionare și monitorizare a pregătirii proiectelor infrastructurale și evaluarea proiectului	21-28 octombrie 2012 r.

1. Vizita de recunoaștere a experților polonezi în Moldova

Scopul misiunii de recunoaștere a experților polonezi în Moldova (18-22 iunie 2012) a fost de a analiza nevoile de sprijin Republicii Moldova în următoarele domenii:

- Planificarea și implementarea documentelor strategice privind politica regională, atât la nivel național cât și regional, precum și
- Dezvoltarea și implementarea programelor de infrastructură (procedurilor legate de procesul de management al proiectelor de infrastructură și de monitorizare).

Într-o vizită de recunoaștere au participat reprezentanți ai MRD și un expert extern din Polonia. Delegația a avut o serie de întâlniri cu reprezentanți ai administrației publice din Moldova, la nivel central și regional, inclusiv reprezentanți ai MDRC. A avut

loc, de asemenea, o vizitare a proiectelor de infrastructură în Republica Moldova, în următoarele raioane: Orei, Curchi, Vitici și Călărași. A fost organizat un atelier intitulat "Actualizarea documentelor strategice regionale", la care au participat experții polonezi și reprezentanți ai administrației publice din Republica Moldova. Pe baza informațiilor colectate în timpul vizitei inițiale au fost elaborate orientările și recomandările pentru partea moldovenească, sub forma unui raport de diagnosticare, precum și au fost planificate următoarele activități de consultanță și instruire în cadrul proiectului.

2. Misiunea de consultanță a experților polonezi în Moldova

Misiunea consultativă a experților polonezi în Moldova (12-17 august 2012) a fost concepută pentru a sprijini partenerul moldovenesc în elaborarea și actualizarea SNDRRM și a strategiilor regionale. În consecință, reprezentanții Ministerului Dezvoltării Regionale, Oficiului de Mareșal al regiunii Warmia și Mazury și un expert extern au efectuat o revizuire individuală a anumitor prevederi ale SNDRRM și au sugerat modificări pentru a îmbunătăți calitatea documentului actualizat. Sugestiile și recomandările experților polonezi s-au bazat pe o analiză a dispozițiilor propuse și experiența poloneză cu pregătirea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională a Poloniei pentru anii 2010-2020. Experții polonezi au prezentat, de asemenea, experiența poloneză în planificarea și implementarea documentelor strategice privind politica regională.

Membrii delegației poloneze au luat parte la întâlniri cu reprezentanții MDRC și ai Agenției de Dezvoltare Regională pentru Regiunea de Nord din Bălți, în care nu numai că s-au discutat aspectele legate de activitățile referitoare la adoptarea SNDRRM și a strategiilor de dezvoltare, dar și cele referitoare la implementarea acestora în viitor. Ca urmare a misiunii de consultanță au fost elaborate și transmise părții moldovenești două rapoarte de lucru:

- Concluziile și recomandările privind activitatea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională din Republica Moldova pentru perioada 2013-2020,
- Concluziile și recomandările cu privire la prevederile Strategiei de Dezvoltare Regională pentru Regiunea de Nord.

3. Elaborarea raportului care conține orientările și recomandările în domeniul metodologiei de elaborare a documentelor strategice

Materialul informativ a fost elaborat de un expert extern din Polonia și oferă îndrumare și recomandări pentru a ajuta partea moldovenească în procesul de actualizare a SNDRRM și de pregătire a strategiilor regionale. Materialul oferă îndrumări privind atât conținutul documentelor, precum și structura acestora, modalitatea de implementare și de coordonare a activităților.

4. Seminarul în Polonia cu privire la ipotezele sistemului de management și de monitorizare a proiectelor de infrastructură și evaluarea proiectului

Domeniul de instruire pentru administrația din Republica Moldova (22-26 octombrie 2012, Varșovia, Gdańsk) a acoperit aspectele cheie legate de gestionarea proiectelor de infrastructură și implementarea politicii regionale din Polonia. Scopul său a fost de a oferi experiență și cunoștințe de experți polonezi în următoarele domenii:

- Sistemul de realizare a politicii regionale în Polonia,
- Instrumente ale politicii de dezvoltare regională în Polonia,
- Un sistem de realizare a proiectelor de infrastructură,
- Metodologia de gestionare a proiectelor.

La instruire au participat reprezentanții instituțiilor centrale și regionale din Republica Moldova, inclusiv din MDRC, Ministerul Mediului și Agenții de Dezvoltare Regională.

În timpul vizitei, participanții din Moldova au avut întâlniri cu experți din MDR, Direcția Generală pentru Protecția Mediului, Direcția Generală pentru Drumuri Naționale și Autostrăzi, precum și reprezentanți ai Oficiului Mareșalului din Regiunea Pomerania și din alte instituții din regiunea Pomerania. În cadrul instruirii a fost organizat un seminar referitor la pregătirea și evaluarea proiectelor de investiții. A fost efectuată, de asemenea, vizitarea proiectelor de infrastructură selectate din regiunea Pomerania.

În cursul evaluării au fost rezumate activitățile desfășurate în cadrul proiectului și a fost efectuată o evaluare a obiectivelor și a rezultatelor obținute. S-a discutat, de asemenea, domeniul de cooperare între Ministerul Dezvoltării Regionale și MDRC în anul următor.

III. Rezumat

Ca urmare a proiectului realizat al MRD au fost atinse obiectivele și rezultatele acestora. În totalitate, activitățile proiectului au cuprins 50 de persoane din Republica Moldova, inclusiv 12 în cadrul instruirii. Au fost dezvoltate produsele, cum ar fi:

- Un raport de lucru conținând concluziile și recomandările privind activitățile legate de elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020,
- Un raport de lucru conținând concluziile și recomandările referitoare la prevederile Strategiei de Dezvoltare Regională pentru Regiunea de Nord,
- Un material informativ care conține recomandările privind metodologia de creare și actualizare a documentelor strategice ale programului privind politica regională,
- Un raport din vizita de recunoaștere în Moldova în cadrul măsurii 1.1. privind sistemul de realizare a politicii regionale în Republica Moldova și nevoile de

formare a administrației publice din Republica Moldova în ceea ce privește selecția și evaluarea proiectelor de infrastructură,

- Materiale didactice și de instruire.

Proiectul a permis beneficiarului moldovenesc să dobândească cunoștințe și abilități care vor ajuta la dezvoltarea de către administrația publică din Republica Moldova a standardelor corespunzătoare de pregătire a documentelor de program strategice și a proiectelor de dezvoltare având ca scop implementarea politicilor de dezvoltare regională la nivel național și regional. De asemenea, proiectul a contribuit la creșterea competenței personalului administrației din Republica Moldova în domeniul elaborării și implementării proiectelor de infrastructură. Se presupune că în urma proiectului se va îmbunătăți calitatea documentelor de program în Moldova și procesul de implementare a politicii regionale în această țară va fi eficientizat.

Cooperarea dintre Ministerul Dezvoltării Regionale și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor va continua în 2013, în forma următorului proiect de dezvoltare.

ANEXA 2.

MODELUL STRATEGIEI DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

1. Rolul strategiei de dezvoltare regională:
 - a. Locul în sistemul de documente strategice
 - b. Raza teritorială
 - c. Instituțiile responsabile pentru pregătire și realizare.
2. Diagnosticul
 - a. Caracterul teritorial al provocărilor identificate la nivel național
 - b. Variantele referitoare la principiile economice
 - c. analiza SWOT
3. Viziunea strategică
 - a. Obiectivul principal al strategiei
 - b. Obiectivele detaliate
 - c. Alegerea și justificarea alegerii priorităților care realizează scopurile
4. Sistemul instituțional
5. Principiile și mecanismele care sprijină atingerea obiectivelor
6. Coordonarea cu celelalte politici
7. Monitorizare și evaluare

ANEXA 3.

ELABORAREA STRATEGIILOR DE DEZVOLTARE A REGIUNILOR ÎN CADRUL SISTEMULUI POLITICII NAȚIONALE DE DEZVOLTARE

CUPRIS

Introducere 33

PARTEA I. – PROBLEMELE DE COERENȚĂ DINTRE DOCUMENTELE STRATEGICE	35
1. Partea strategiei referitoare la diagnosticul situației	37
1.1. <i>Determinarea potențialelor de dezvoltare</i>	40
1.2. <i>Domeniile de intervenție strategică în perspectiva geografică</i>	41
1.3. <i>Prognosticul tendințelor de dezvoltare în perioada cuprinsă în strategie</i>	42
2. Partea Strategiei referitoare la obiectivele de dezvoltare	43
3. Partea strategiei referitoare la direcțiile de intervenție (priorități)	47
PARTEA II. DETERMINAREA OBIECTIVELOR ÎN STRATEGIA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ – PE EXEMPLUL STRATEGIEI JUDEȚULUI MAŁOPOLSKIE	51
1. Diagnosticul situației	51
2. Obiectivele definite ale Strategiei	53
3. Direcțiile de intervenție	56
PARTEA III – OPERAȚIONALIZAREA OBIECTIVELOR STRATEGIEI	59
1. Delimitarea sarcinilor rezultate din strategie	59
2. Domeniul tematic al programelor operaționale	60
ANEXA 1. GLOSARUL TERMENELOR PRINCIPALE DIN DOMENIUL PROGRAMĂRII STRATEGICE (în temeiul glosarului cuprins în materialul MDR)	65

INTRODUCERE

Procesul de planificare strategică într-un sistem bazat pe cooperarea instituțiilor centrale și instituțiile la nivel regional este un proces complex și cu multiple fațete. Discutarea beneficiilor care reies din regionalizare și de aplicare a principiilor subsidiarității în planificarea dezvoltării, iese dincolo de cadrul tematic al acestui studiu. Studiul se referă exclusiv la partea practică a acestui proces.

Recomandările practice cuprinse în acest studiu se bazează pe experiența Poloniei – o țară care de peste zece ani urmărește dezvoltarea politicii sale, prin coordonarea politicilor naționale cu politicile definite la nivel regional. Trebuie reținut faptul că, în cazul Poloniei avem de a face cu un stat unitar: instituțiile regionale, în procesul de planificare a dezvoltării, trebuie să țină cont de ipotezele stabilite de centru și obiectivele strategice stabilite de organele de stat. De asemenea, trebuie remarcat faptul că, în cazul Poloniei și al Republicii Moldova există o diferență semnificativă dintre sistemul politic și cel judiciar.

Autoritățile din toate regiunile poloneze au un caracter de autoguvernare. Guvernele regionale sunt responsabile din punct de vedere legal pentru definirea strategiei de dezvoltare regională. Astfel, în cazul polonez, aranjamentele pentru coordonarea politicilor naționale cu politicile regionale au, *de facto* și *de jure*, caracterul unui acord între guvern și administrația locală. Reprezentantul Guvernului în regiune este autoritatea de supraveghere și îndeplinește funcțiile esențiale de sprijin financiar guvernamental pentru strategia regiunilor convenită. Elaborarea unei strategii și punerea sa în aplicare este domeniul administrației publice locale din regiune (provincie) și nu a guvernului. Principiile de bază și procedurile care reglementează acordurile dintre guvern și organele de autoguvernare menționate mai sus în domeniul formei strategiilor au fost incluse în cadrul actelor legislative relevante. Cu toate acestea, indiferent de modelul de guvernare adoptat în regiune (modelul guvernamental sau modelul de autoguvernare), problemele cu privire la metodologia și abordarea chestiunilor legate de dezvoltare și de delimitarea politicilor la activitățile naționale și regionale sunt similare. De aici vine prezumția că exemplul polonez ar putea fi util pentru Moldova – în ciuda diferențelor administrative și politice existente.

Strategiile de dezvoltare ale regiunilor trebuie să constituie un element al unui sistem mai larg de strategii de programare a dezvoltării țării ca și strategiile care stabilesc, la nivel regional, obiectivele de dezvoltare regională. În scopul de a asigura o abordare uniformă a organelor de autoguvernare în procesul de adaptare a strategiilor locale de dezvoltare regională la cerințele naționale față de documentele

strategice, Ministerul Dezvoltării Regionale polonez (MDR) a pregătit un ghid care prezintă cele mai importante domenii de adaptare și oferă îndrumări cu privire la modul de a lua în considerare legislația națională la nivel regional. Această carte are statutul de orientări privind metodologia de procedură. Legea reglementează același mecanism și proceduri referitoare la formarea strategiei. O astfel de ajustare este necesară având în vedere:

- Complementaritatea acțiunilor întreprinse la nivel regional cu acțiunile guvernamentale (sau politicile sectoriale),
- Posibilitatea de a finanța în cadrul strategiilor regionale a acțiunilor planificate din partea guvernului (doar acțiunile direct corelate cu politicile naționale au șansa pentru o astfel de finanțare),
- În plus, este important să se mențină, de asemenea, terminologia uniformă utilizată în documentele de politici la nivel național și regional și să se determine standarde uniforme de pregătire metodologică a documentelor strategice – în scopul de a se asigura comparabilitatea documentelor la diferite niveluri de gestionare a dezvoltării.

Recomandările cuprinse în acest raport în mare măsură, cu excepția condiționalităților juridice specifice sistemului polonez sau sistemului de realizare a politicii structurale a Uniunii Europene (UE), sunt bazate pe conținutul ghidului menționat, elaborat de Ministerul Dezvoltării Regionale.

A doua parte a studiului a fost dedicată prezentării structurii și logicii obiectivelor la un model al strategiei de dezvoltare regională în Polonia. Această prezentare are ca scop, înainte de toate, arătarea relației dintre filozofia, structura, precum și obiectivele specifice ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională pentru perioada 2010-2020 (SNDR) și conținutul strategiei regiunii bazate pe SNDR.

Partea a treia prezintă aspecte legate de modul de a determina sarcinile în cadrul programelor operaționale – tratate ca un instrument pentru punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare. Acest subiect a fost discutat luând în considerare atât aspectul tematic (relația dintre prevederile strategiilor și ale programelor), precum și aspectele administrative (impactul divizării administrative de competențe asupra modului de realizare a programelor).

Ghidul se bazează în întregime pe materialul pregătit în Ministerul Dezvoltării Regionale în cadrul proiectului *"Consolidarea capacității instituționale a administrației publice în Georgia, în cadrul sistemului și instrumentelor de realizare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională din Georgia pentru anii 2010-2017"*, elaborat de Michal Kubisz. A fost adaptat doar într-o măsură limitată, necesară pentru a-l referi la specificul Republicii Moldova.

PARTEA I. – PROBLEMELE DE COERENȚĂ DINTRE DOCUMENTELE STRATEGICE

În conformitate cu prevederile Legii poloneze din 5 iunie 1998 privind autoritățile locale ale județului, strategiile de dezvoltare regională trebuie să fie adaptate la documentele strategice elaborate la nivel național, și anume:

- strategia pe termen mediu de dezvoltare a țării,
- strategia națională pentru dezvoltare regională (care stabilește un cadru pentru politicile de dezvoltare regională),
- strategiile sectoriale relevante (supra-regionale).

Strategia de dezvoltare a țării determină direcțiile prioritare de dezvoltare a țării în ansamblu. În termeni simpli, se poate spune că această strategie, în termeni obiectivi, se referă atât la dezvoltarea politicii macroeconomice, fiscale, precum și sfera politicii pro-creștere (investiții). Ca și politică pro-creștere se consideră domeniile, cum ar fi dezvoltarea infrastructurii, investițiile în educație și dezvoltarea capitalului uman, stimularea dezvoltării întreprinderilor și protecția mediului. Instrumentele politicii de dezvoltare sunt atât instrumente juridice, precum și instrumente financiare (direcții de investiții / cheltuieli publice). Domeniile specifice ale politicilor publice (ocuparea forței de muncă, educație, etc) sunt în schimb incluse în cadrul **strategiilor sectoriale**, care, de asemenea trebuie să fie luate în considerare în crearea strategiilor regionale. Aceste strategii definesc condițiile de bază, obiectivele și direcțiile de dezvoltare în aceste domenii, ținând cont de dezvoltarea regională și de dezvoltarea teritorială.

Ca urmare a procesului continuu de organizare a documentelor strategice în Polonia, numărul unor astfel de documente de după 2013 va fi limitat la nouă strategii de dezvoltare principale, răspunzând la provocările evidențiate în strategia de dezvoltare pe termen lung a țării, și anume:

- Strategia de inovare și eficiență economică (coordonator – Ministrul Economiei);
- Strategia de dezvoltare a capitalului uman (coordonator – Ministrul Muncii și Politicii Sociale);
- Strategia de Dezvoltare a Transporturilor (Coordonator – Ministrul Transporturilor, Construcțiilor și Economiei Maritime);

- Securitatea energetică și mediul înconjurător (Coordonator – Ministrul Economiei);
- Statul eficient (coordonator – Ministrul Administrației și Digitalizării);
- Strategia de dezvoltare a capitalului social (coordonator – Ministrul Culturii și Patrimoniului Național);
- Strategia Națională pentru Dezvoltare Regională pentru anii 2010-2020. Regiuni, orașe și zone rurale. (Coordonator – Ministrul Dezvoltării Regionale);
- Strategia Națională de Securitate Națională a Republicii Polone (coordonator – Prim-ministrul / Ministrul Apărării Naționale);
- Strategia de dezvoltare sustenabilă a satului și agriculturii (coordonator – Ministrul Agriculturii și Dezvoltării Rurale).

Conform liniilor directoare ale MRD, intitulate "*Dimensiunea teritorială în documentele strategice*", care sunt relevante pentru problemele discutate aici, aceste strategii trebuie să ia în considerare în prevederile sale dimensiunea teritorială, și anume impactul activităților sectoriale și orizontale planificate în teritoriu (asupra dezvoltării locale, dezvoltării regionale, rurale, etc.). De aceea, este important să se caute obiectivele și direcțiile comune ale activităților întreprinse în cadrul politicilor sectoriale și orizontale, precum și ale activităților desfășurate în cadrul politicilor de dezvoltare regională la nivel regional. Identificarea timpurie a scopurilor comune și zonele comune de intervenție la etapa de programare trebuie să permită o mai bună pregătire pentru punerea în aplicare a proiectelor comune de dezvoltare.

Se poate spune că **strategia națională de dezvoltare regională** este diferită de strategia generală de dezvoltare a țării și de strategiile sectoriale prin faptul că, în general, se referă doar la domeniul politicii de dezvoltare (direcțiile de cheltuieli publice care sprijină dezvoltarea), și în această strategie sunt incluse problemele care au o puternică dimensiune teritorială, luând în considerare specificul regiunilor teritoriale și spațiale. Această abordare teritorială presupune procese multi-dimensionale de dezvoltare teritorială, care țin seama de condițiile lor sociale, economice și de mediu, precum și diversitatea zonelor (diferențele dintre regiuni), în care aceste procese au loc. Astfel, această abordare este o abordare integrată, care ia în considerare legături trans-sectoriale, în scopul de a maximiza sinergia intervențiilor publice.

Strategiile de dezvoltare regională trebuie să fie un element al unui sistem mai larg de programare a dezvoltării țării drept strategiile care stabilesc obiectivele de dezvoltare regională la un nivel regional. În scopul de a asigura o abordare uniformă în procesul de adaptare a strategiilor locale de dezvoltare regională la cerințele documentelor strategice naționale, Ministerul Dezvoltării Regionale polonez a pregătit un ghid menționat în partea introductivă, care arată cele mai importante zone ale adaptării și oferă îndrumări cu privire la modul de a lua în considerare legislația națională la nivel regional. Scopul unei astfel de coordonări a procesului de planificare este de a obține:

- complementaritatea acțiunilor întreprinse la nivel regional cu acțiunile guvernamentale (sau politicile sectoriale),
- posibilitatea de a finanța acțiunile guvernamentale planificate în cadrul strategiilor regionale (doar acțiunile direct corelate cu politicile naționale au șansa pentru o astfel de finanțare),
- În plus, este important să se mențină, de asemenea, o terminologie unitară utilizată în documentele strategice la nivel național și regional, precum și definirea unor standarde comune de pregătire metodologică a documentelor strategice în scopul de a se asigura comparabilitatea documentelor la diferite niveluri de gestionare a dezvoltării.

Dintr-un punct de vedere tehnic, strategiile de dezvoltare regională, ca și alte strategii de dezvoltare constă din următoarele părți:

- 1) Diagnosticul situației socio-economice,
- 2) Stabilirea obiectivelor strategice,
- 3) Stabilirea direcțiilor de acțiuni care urmează să fie întreprinse în vederea atingerii obiectivelor strategice.

În următoarele părți ale studiului, problemele coerenței dintre documente strategice vor fi discutate în raport cu cele trei componente ale strategiei.

1. Partea strategiei referitoare la diagnosticul situației

Partea de diagnostic cuprinsă în strategia de dezvoltare regională ar trebui să țină seama de concluziile care reies din diagnosticul situației socio-economice și teritoriale a țării din perspectiva regiunilor, inclus în documentele strategice naționale (în primul rând SNDR). La determinarea domeniului tematic al diagnosticului situației socio-economice a regiunii sau la identificarea lacunelor care ar putea fi completate pentru o imagine completă a situației a regiunilor, tendințelor de dezvoltare, și provocărilor, în cazul SNDR poloneze este utilizat ghidul prezentat mai jos (sau elemente ale ghidului) al zonelor tematice-cheie pentru dezvoltarea socio-economică și teritorială a țării și a regiunilor – cum ar fi:

- competitivitatea și globalizarea,
- demografia,
- capitalul uman și piața forței de muncă,
- coerența socială și teritorială,
- capitalul intelectual, inclusiv cel social,
- guvernarea eficientă,
- societatea digitală,
- crearea de cunoștințe și inovații,
- dezvoltarea durabilă.

Caracterul general al domeniilor menționate mai sus, zone, care sunt transpuse în același timp pe principalele domenii de provocări și dezvoltare, ele trebuie să permită adaptarea acestora la condițiile din regiunea dată.

Având în vedere faptul că filozofia nouă care stă la baza politicii regionale este principiul de abordare teritorială integrată, realizat în special prin sprijinirea eforturilor de consolidare și valorificare a potențialurilor interne ale tuturor tipurilor de teritorii, diagnosticul situației socio-economice a regiunii trebuie să ia în considerare dimensiunea teritorială. Considerarea dimensiunii teritoriale în diagnostic poate fi realizată prin includerea în partea de diagnostic a elementelor, cum ar fi:

- identificarea principalelor caracteristici ale structurii teritoriale a regiunii,
- identificarea diferențelor și caracteristicilor teritoriului regiunii (de exemplu, zonele funcționale, care nu coincid cu granițele administrative),
- analiza potențialului de dezvoltare în perspectiva teritorială,
- analiza coerenței interne a regiunilor,
- analiza profilurilor și localizării activității economice care contribuie la dezvoltarea economică și diversificarea dezvoltării economice și a utilizării terenurilor,
- prezentarea impactului teritorial al activităților de dezvoltare desfășurate până în prezent în zona cuprinsă în strategie, ca parte a politicii regionale și a altor politici sectoriale cu impact teritorial asupra dezvoltării regiunii (de exemplu, politica de dezvoltare rurală, politica în domeniul transporturilor, politica pieței de muncă sau de competitivitate¹).

Note metodologice nr. 1

Diagnosticul situației socio-economice a regiunii constă în identificarea celor mai importante condiții, oportunități și riscuri, și ca urmare a problemelor-cheie care necesită soluții pe teritoriul dat. El se bazează în principal pe analiza condițiilor interne și externe privind starea inițială și trebuie să prezinte situația din teritoriu față de situația socio-economică a țării.

Un element esențial al diagnosticului trebuie să fie analiza strategică (de exemplu, de tip SWOT), care răspunde la întrebările de genul care este relația dintre punctele tari și slabe, precum și între oportunități și amenințări față de oportunitățile și amenințările create de mediu. Diagnosticul trebuie să se refere la cerințele legale referitoare la zona acoperită de strategie și legături cu alte documente strategice.

În măsura în care acest lucru este posibil, o parte a diagnosticului trebuie să includă identificarea finanțării activităților întreprinse până în prezent pe teritoriul regiunii, precum și concluziile evaluării eficienței acestora.

1 În acest domeniu în care este posibil accesul la informațiile colective pe această temă.

Diagnosticul și conținutul strategiei trebuie să fie coerent și integrat. Diagnosticul determină o serie de probleme-cheie / provocări de rezolvat și este baza pentru formularea obiectivelor. Principalele probleme identificate în diagnostic se referă la un anumit domeniu și pot fi prezentate sub formă unor provocări, așa cum este în documentele strategice naționale, inclusiv, în special, în SNDR, care prezintă provocările pentru politica regională atât la nivel național, cât și regional. Acest lucru nu înseamnă identitatea provocărilor identificate la nivelul SNDR și strategiei regionale, ci convergența lor probabilă din cauza caracterului general al provocărilor identificate în SNDR cu privire la dezvoltarea regională. În măsura în care catalogul provocărilor va fi convergent cu cel specificat în SNDR (a se vedea exemplul polonez nr. 1), se presupune că intensitatea problemelor în diferite domenii va varia, ceea ce trebuie să permită identificarea celor mai importante probleme ale dezvoltării care apar pe teritoriul anumitor județe și, de asemenea, alegerea unui set adecvat de acțiuni în cadrul politicilor de dezvoltare naționale și regionale pentru a preveni aceste probleme.

Exemplul polonez nr. 1: Cele mai importante provocări ale politicii regionale a Poloniei până în anul 2020 – ca punct de referință pentru diagnostice incluse în strategiile regionale

Setul de provocări până în anul 2020 prezentat în SNDR combină ambele dimensiuni, cea europeană și cea națională. Acesta a fost elaborat pe baza diagnosticului situației socio-economice, realizate la diferite scări teritoriale și în raport cu factorii de dezvoltare de importanță majoră pentru competitivitatea regiunilor poloneze. La stabilirea listei de provocări ale politicii regionale au fost luate în considerare și provocările strategice pentru dezvoltarea întregii țări, formulate în documentul Polonia 2030, care este baza pentru pregătirea Strategiei Naționale de Dezvoltare pe Termen Lung.

După cum indică raportul Polonia 2030, în următorii ani, în Polonia va exista o nevoie fundamentală pentru politica de dezvoltare care va consta în creșterea competitivității economiei poloneze prin valorificarea resurselor neutilizate de muncă, absorbția și crearea de inovații (consolidarea sectorului de cercetări și relațiilor sale cu întreprinderi), stimularea dezvoltării capitalului social, asigurarea condițiilor adecvate – tehnice (extinderea și modernizarea infrastructurii) și instituționale (schimbări în sistemul de management din sectorul public), pentru a crește nivelul de investiții, precum și sprijin pentru schimbările structurale în zona de structura PIB (în direcția creșterii ponderii sectoarelor cu valoare adăugată mai mare), precum și structura ocupării forței de muncă (în sectoarele mai productive). Această strategie de dezvoltare înseamnă necesitatea de a se uita din nou la teritoriul polonez, problematica dezvoltării regionale și politica regională înțeleasă ca un instrument de obiective de dezvoltare naționale definite în raport cu teritoriul.

Se poate, de asemenea, evidenția mai multe zone ale provocărilor strategice la care politica regională – care sprijină competitivitatea regiunilor și asigură coeziunea teritorială a țării – trebuie să răspundă cu soluții specifice. În acestea putem include²:

- 1) O mai bună utilizare a potențialelor zonelor urbane principale pentru a produce o creștere economică și locuri de muncă și pentru a stimula dezvoltarea altor zone.
- 2) Asigurarea coeziunii interne a țării. Prevenirea diferențelor teritoriale excesive.
- 3) Creșterea potențialului pentru crearea, difuzarea și absorbția inovației.
- 4) Prevenirea tendințelor demografice negative, precum și o mai bună utilizare a resurselor de muncă.
- 5) Îmbunătățirea calității resurselor de muncă.
- 6) Răspunsul la schimbările climatice și asigurarea securității energetice.
- 7) Protecția și utilizarea adecvată a resurselor naturale.
- 8) Utilizarea resurselor culturale pentru dezvoltarea regională.
- 9) Stimularea efectivă a dezvoltării capitalului social.
- 10) Asigurarea infrastructurii de transport și de telecomunicații corespunzătoare pentru promovarea competitivității și asigurarea coeziunii teritoriale a țării.
- 11) Creșterea capacității instituționale de gestionare a dezvoltării la nivel național și regional.

Aceste provocări se referă la politica de dezvoltare în ansamblu. Cu toate acestea, impactul teritorial al acestor provocări este variabil. Provocările atât de diferite, în funcție de importanța lor pentru regiuni și teritorii vor necesita intervenții ale politicii regionale alese în mod corespunzător și intervenții coordonate ale politicilor regionale sectoriale, cu o orientare teritorială puternică.

1.1. Determinarea potențialelor de dezvoltare

Partea legată de diagnostic, inclusiv cu analiza strategică, în special în domeniul oportunităților și punctelor tari trebuie să fie utilizată pentru a identifica potențialul endogen (de dezvoltare)³ din regiune, astfel încât să ofere o oportunitate pentru construirea obiectivelor strategiei. Ca urmare, este esențial ca diagnosticul inclus în strategie să cuprindă, pe lângă descrierea obișnuită a situației socio-economice și analiza posibilităților de dezvoltare a zonei și să identifice principalii factori de dezvoltare. O astfel de analiză trebuie să permită să determine dezvoltarea potențialului al anumitor tipuri de teritorii situate în regiune. Este recomandabil să se analizeze potențialul de dezvoltare axat pe domeniile tematice ale diagnosticului și **corespunzător la provocările majore de dezvoltare stabilite în Strategia**

² Ordinea provocărilor nu reflectă scara importanței lor pentru realizarea politicii regionale.

³ Potențialele de dezvoltare (oportunitățile de dezvoltare) – părțile tari ale zonei date stabilite prin determinatele de dezvoltare existente pe teritoriul dat.

Națională de Dezvoltare Regională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 (SNDR al Republicii Moldova).

Analiza potențialului de dezvoltare în diferite domenii tematice și în raport cu diverse tipuri de teritorii trebuie să permită identificarea zonelor prioritare de sprijin și tipurile de activități, inclusiv impactul acestora asupra obiectivelor de dezvoltare ale SNDR, a căror întreprindere va servi în cea mai mare măsură dezvoltării zonei, și, în consecință, întregii regiuni. Analiza potențialului trebuie să fie însoțită de un diagnostic de problemele care apar în aceste zone, legate de accesul la servicii care sunt fundamentale pentru dezvoltarea teritoriilor date. Ca rezultat, imaginea situației socio-economice prezentată prin datele statistice va arăta zonele cu probleme care au nevoie de intervenție.

1.2. Domeniile de intervenție strategică în perspectiva geografică

Diagnosticul situației socio-economice a regiunii constituie baza pentru desemnarea ariilor de intervenție strategică. În cazul polonez, în documentele cu caracter național (strategii sectoriale, SNDR), au fost desemnate, în mod indicativ, zonele cu probleme în care este planificată intervenția politicii regionale direct de la nivel național. Ele se limitează doar la cazurile în care amploarea și complexitatea problemei justifică implicarea directă a guvernului sau când eficacitatea acțiunilor întreprinse la nivel regional este prea scăzută.

Întrucât intervenția politicii regionale este menită să sprijine diferite tipuri de teritorii, este necesar să se identifice zonele de intervenție strategică din punct de vedere geografic, pentru care vor fi identificate potențialurile de dezvoltare, precum și obiectivele de dezvoltare și întreprinderi care servesc la atingerea acestor obiective. Prin urmare, strategia trebuie să identifice domeniile strategice de intervenție pentru regiunea dată, care vor constitui baza pentru elaborarea programelor operaționale regionale.⁴

Exemplul polonez 2 prezintă tipurile de teritorii indicate în SNDR, care vor fi utilizate ca bază pentru identificarea zonelor de intervenție strategică în cadrul strategiilor regionale.

⁴ Programele operaționale regionale integrate stabilesc în ce fel la nivel regional vor fi coordonate și integrate activitățile în favoarea regiunii date la nivel național și regional de către diverse entități publice.

Exemplul polonez nr. 2: Tipuri de zone de intervenție strategică din punct de vedere geografic, în conformitate cu SNDR

Lp.	Tipurile de teritorii	Modalitatea de determinare a criteriilor specifice pentru delimitare
1.	centrele regionale – capitale ale județelor, care din 1.01. 1999 sunt sediile prefectului și /sau consiliului județului, precum și zonele lor funcționale	definite la nivel NUTS 5, ținând seama de criterii, cum ar fi concentrația de funcții, rețeaua, accesul la centrul județean
2.	centrele sub-regionale – orașe de dimensiuni medii (mai mult de 20 de mii.) care îndeplinesc funcțiile esențiale în scara și sub-regională, precum și zonele lor funcționale	determinate folosind indicatori referitori la dinamica pieței forței de muncă, venituri și concentrarea funcțiilor de către organele de autoguvernare ale județului
3.	zonele rurale	desemnate, ținând seama de funcțiile diferite ale comunităților rurale pentru determinarea corectă a potențialului de dezvoltare și a obiectivelor de dezvoltare
4.	zonele de intervenție strategică pentru asigurarea coerenței în scara țării – județele definite în SNDR și sub-regiunile a căror nivel de dezvoltare este semnificativ mai scăzut față de media națională	stabilite în raport cu sub-regiunile la nivel NUTS 3, în special luând în considerare indicatorii, cum ar fi nivelul de dezvoltare măsurat prin PIB pe cap de locuitor
5.	zonele cu cei mai răi indicatori de acces la serviciile publice	granițele exacte ale zonelor de intervenție strategice trebuie să fie desemnate de către autoritățile județene, în colaborare cu autoritățile locale și organizațiile locale, și pe baza indicatorilor cei mai potriviți pentru regiunea dată, care arată gravitatea diferitelor probleme la nivel regional (NUTS 4)
6.	zonele de frontieră	definite luând în considerare indicatorii care ilustrează legăturile economice, infrastructurale, sociale, cu zonele de pe cealaltă parte a frontierei (NUTS 4)
7.	zonele strategice de intervenție pentru restructurarea și revitalizarea orașelor care își pierd funcțiile socio-economice	definite de către autoritățile județene, în strânsă cooperare cu autoritățile orașenești și partenerii economici și sociali, prin intermediul unor indicatori care arată gradul de pierdere a funcțiilor socio-economice ale orașelor (NUTS 4-5)
8.	zonele cu accesibilitate a transportului extrem de scăzută	determinate folosind indicatori care arată gradul de accesibilitate a transportului, adică, de exemplu, timpul de călătorie la centrele regionale

1.3. Prognosticul tendințelor de dezvoltare în perioada cuprinsă în strategie

Diagnosticul situației într-un anumit domeniu tematic și pentru un anumit teritoriu include condițiile interne și externe și predicții cu privire la viitor. Este important să se determine în primul rând cadrul sistemului, precum și condițiile legale și instituționale. Prognosticul tendințelor de dezvoltare în perioada cuprinsă în strategie poate constitui baza pentru formularea viziunii pentru dezvoltarea regiunii.

Extrem de utilă ar fi soluția în care ambele elemente, și anume, diagnosticul situației socio-economice a zonei / domeniului cu analiza situației din perspectiva punctelor

tari și a punctelor slabe și prognosticul tendințelor de dezvoltare în perioada cuprinsă în strategie, sunt prezentate în document împreună.

2. Partea Strategiei referitoare la obiectivele de dezvoltare

Elementul-cheie al procesului de adaptare a strategiilor regionale la prevederile documentelor strategice naționale sunt obiectivele de dezvoltare în domeniul de aplicare al strategiilor. Coerența obiectivelor de dezvoltare stabilite la nivel național și regional va permite o planificare coerentă a dezvoltării anumitei zonei și realizarea efectivă și eficientă a acestor obiective prin intermediul unor sinergii ale activităților întreprinse în cadrul politicilor sectoriale și a politicii regionale.

Cerința de a lua în considerare obiectivele documentelor strategice naționale în strategiile regionale **nu înseamnă identitatea lor, dar nici contradictorialitatea sau excluderea reciprocă a lor**. Obiectivele stabilite în cadrul strategiilor regionale trebuie să facă parte din obiectivele stabilite la nivel național, în măsura în care acestea se referă la regiune. Coerența obiectivelor va constitui baza pentru posibilitatea de a sprijini strategia regiunii în cadrul politicii regionale a statului.

Drept urmare, este important ca obiectivele strategiei de dezvoltare a regiunii să facă parte și să fie coerente cu obiectivele din documentele naționale cuprinzătoare de politici de dezvoltare pe orizontală și mai presus din strategia națională de dezvoltare pe termen mediu, dar și cu toate celelalte documente naționale și strategice care determină dezvoltarea regională.

Obiectivele și direcțiile de dezvoltare a regiunii ar trebui să fie stabilite în strategiile de dezvoltare în așa fel încât să țină seama în primul rând de obiectivele strategice ale SNDR. În cazul Poloniei, punctul de referință îl reprezintă obiectivele și direcțiile de sprijin ale SNDR poloneze care rezultă din ele.

Exemplul polonez nr. 3: Obiectivul strategic și obiectivele specifice ale SNDR

Scopul strategic al SNDR, **de utilizare eficientă a potențialului regional specific și a altor potențiale de dezvoltare teritorială pentru realizarea obiectivelor naționale de dezvoltare – creșterea economică, ocuparea forței de muncă și coeziunea în orizont pe termen lung,**

- Indică în mod clar obiectul politicii regionale – teritoriul care se înțelege într-un mod funcțional, extinzând concentrarea actuală asupra regiunii tratate ca o unitate de diviziune administrativă a țării,
- Stabilește viziunea politicii regionale ca o acțiune orientată spre optimizare, din punct de vedere al atingerii obiectivelor de dezvoltare ale țării, utilizare a potențialelor diferite de dezvoltare teritorială
- Subliniază necesitatea de a valorifica în procesul de dezvoltare, pe lângă factori endogeni, și resurse externe,

- Identifică principalii actori în politica regională și atribuie rolul principal guvernului, precum și autorităților județene în acest proces,
- Stabilește obiectivele politicii regionale drept crearea unor condiții la nivel regional pentru realizarea principalelor obiective ale politicii de dezvoltare – creșterea economică, ocuparea forței de muncă și coeziune (rezultate, între altele, din provocările de dezvoltare menționate în raportul Polonia 2030).

Obiectivul strategic răspunde la provocările cu care se confruntă regiunile poloneze, rezultate din tendințele de dezvoltare, concomitent concentrându-se pe utilizarea potențialului desemnat pentru diferite teritorii, în scopul de a spori în mod optim avantajele competitive prezente în țară și de a elimina barierele din calea dezvoltării. Așa stabilita politică regională va constitui un element important în creșterea competitivității, crearea de locuri de muncă, creșterea economică și coerența în Polonia.

Obiective specifice ale SNDR

1) în domeniul **sprijinirii competitivității regiunilor (Obiectivul 1 al SNDR):**

- a) susținerea dezvoltării centrelor regionale, în scopul de a maximiza valorificarea potențialului de dezvoltare a teritoriilor caracterizate prin capacitatea cea mai mare de a crea creștere economică, inclusiv, în special, consolidarea funcțiilor metropolitane și integrarea zonelor funcționale urbane,
- b) răspândirea (difuzia) proceselor de dezvoltare din polii de creștere către centre mai puțin dezvoltate și către celelalte zone ale țării printr-un set cuprinzător de măsuri de integrare a zonei funcționale a județelor, consolidarea relațiilor între marile centre urbane și centrele sub-regionale și locale, precum și zonele rurale (inclusiv, în special, legături de transport) și consolidarea capacității de absorbție prin consolidarea centrelor sub-regionale, dezvoltarea potențialului zonelor rurale, utilizarea și dezvoltarea specialităților regionale,
- c) sprijin orizontal pentru dezvoltarea competitivității pe teritoriul întregilor regiuni în următoarele domenii: capitalul uman și social, inovarea, creșterea volumului investițiilor atractivitatea mediului de afaceri, energie, mediu și cultură;

2) în domeniul **construirii coeziunii teritoriale și prevenirii marginalizării zonelor cu probleme (obiectivul 2 al SNDR):**

- a) întărirea coeziunii teritoriale în județe prin eforturile orientate spre reducerea disparităților intraregionale,
- b) contribuirea la depășirea dificultăților de dezvoltare puternic concentrate teritorial, care sunt situate în zone ale țării cu cei mai slabi indicatori economici, sociali, instituționali și de facilități de infrastructură, cum ar fi zonele rurale, zonele urbane și alte zone care își pierd funcțiile socio-economice, zonele de frontieră, zonele cu acces cel mai scăzut,

c) sprijin pentru accelerarea proceselor de restructurare și îmbunătățirea situației locuitorilor din zonele cu probleme în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii publice de bază

3) în domeniul **creării condițiilor pentru implementarea eficientă, eficace și bazată pe parteneriat a activităților de dezvoltare orientate teritorial** (Obiectivul 3 al SNDR):

- a) consolidarea dimensiunii strategice a politicii regionale,
- b) îmbunătățirea calității de gestionare a politicilor publice, inclusiv introducerea unor mecanisme de eficiență,
- c) îmbunătățirea coordonării a activităților de dezvoltare,
- d) creșterea cooperării între diferitele niveluri de autorități publice, precum și sporirea activității sociale în domeniul politicii regionale, prin crearea unor rețele de cooperare care permit creșterea sinergiei de acțiuni datorită dezvoltării unei culturi a cooperării și care reprezintă atelierul de soluții inovatoare, inclusiv cele instituționale.

Ca și în cazul Poloniei, punctul de plecare pentru obiectivele strategiilor regionale din Republica Moldova ar trebui să fie obiectivele politicii regionale cuprinse în SNDR. SNDR stabilește un set de subiecte și probleme care fac obiectul politicii regionale a țării și obiectivele principale pentru toate strategiile regionale. Obiectivele strategiei regionale trebuie să "se refere" la obiectivele naționale (formulate pentru toate regiunile) într-un mod corespunzător și adecvat pentru specificul regiunii, punctele sale tari și slabe, astfel cum sunt definite în diagnosticul situației. În același timp, esențiale pentru determinarea scopului strategiilor regionale sunt, de asemenea, ipotezele adoptate în SNDR privind domeniul politicii regionale de stat, **stabilirea delimitării în domeniul sferelor și intervențiilor care fac obiectul politicii regionale și a politicilor sectoriale** (la nivel național).

Obiectivele stabilite în cadrul strategiilor regionale trebuie să ia în considerare dimensiunea teritorială, și anume, să se refere la nevoile individuale ale teritoriilor menționate în diagnostic. În consecință, punctul de plecare pentru determinarea obiectivelor de dezvoltare în ceea ce privește diferite regiuni ar trebui să fie determinarea în partea de diagnosticare a oportunităților de dezvoltare / potențialelor de dezvoltare pentru fiecare zonă (regiune), pe baza analizei factorilor de dezvoltare.

Un element din această parte a strategiei poate fi determinarea căilor de a ajunge la obiectivele de dezvoltare specifice. Acestea ar justifica, de asemenea, selectarea proiectelor prioritare individuale, care urmează să fie sprijinite în cadrul viitoarelor programe operaționale.

Note metodologice nr. 2

Obiectivele strategiei trebuie să fie definite ca determinarea "stării dorite" ("punctului de destinație"), care va fi realizat în zona / domeniul dat într-un orizont de timp specificat ca urmare a realizării strategiei. Se propune ca o parte a capitolului care prezintă obiectivele strategiei să fie, de asemenea, o viziune de dezvoltare, și anume, o descriere a obiectivului care urmează să fie urmărit, ca urmare a punerii în aplicare a strategiei date.

În acest context, **obiectivul principal / primordial**⁵ este o clarificare a viziunii de ansamblu a strategiei (imaginea dorită a realității) – imaginea intenționării a ceea ce va fi realizat prin punerea în aplicare a strategiei. Acest obiectiv trebuie să fie identificat direct pe baza rezultatelor de diagnostic și prognostic al tendințelor de dezvoltare a zonei / domeniului.

Obiectivele strategice – demonstrează, prin care domenii de activități se intenționează să se atingă obiectivul principal al strategiei. Elaborarea acestora este legată de stabilirea priorităților.

Toate obiectivele menționate mai sus, trebuie să fie descrise numeric: prin exprimarea obiectivului în termeni absoluți (de exemplu, prezentarea nivelului care va fi realizat în intervalul de timp al acestei strategii) sau relativi (de exemplu, prezentarea schimbărilor, care urmează să aibă loc ca urmare a realizării acestei strategii).

Este deosebit de important ca toate obiectivele să fie formulate într-un mod clar și lipsit de ambiguitate încât să fie ușor de citit și de înțeles atât pentru entitățile de punere în aplicare a strategiei, precum și pentru toți recipienții săi cărora li se adresează. Obiectivele trebuie să fie: specifice, măsurabile, realizabile / realiste, care corespund unei viziuni strategice, acceptabile de către beneficiarii modificărilor, indicând un anumit moment sau data realizării unei anumite stări.

Obiectivele strategiei ar trebui să creeze o structură ierarhică ordonată și coerentă, adică obiectivele strategice individuale trebuie să fie subordonate scopului principal al strategiei. Obiectivele situate sub obiectivul principal cuprind domeniul de interes restrâns al strategiei. Sistemul obiectivelor strategiei creează așa numitul arbore de ierarhie a obiectivelor.

Aici este necesar să se evalueze raționalitatea strategiei (de exemplu, modul în care fiecare parte a strategiei contribuie la realizarea obiectivelor sale, precum și modul în care strategia abordează problemele identificate în partea de diagnostic), coerența internă a strategiei (printre activitățile planificate ca parte a strategiei), și evaluarea și cuantificarea costurilor și a beneficiilor⁶.

Este necesar să se ia în considerare la determinarea obiectivelor strategiei (precum și mai târziu, la determinarea instrumentelor de punerea ei în aplicare), mediul și condițiile legale și legislative.

⁵ La practică se întâlnesc diferite denumiri și clasificări ale obiectivelor.

⁶ Analiza cheltuielilor și beneficiilor, și anume, procedura de evaluare a utilității realizării strategiei prin compararea beneficiilor și cheltuielilor acesteia.

3. Partea strategiei referitoare la direcțiile de intervenție (priorități⁷)

Trebuie reținut faptul că determinarea corectă a priorităților de dezvoltare este importantă pentru selectarea proiectelor prioritare care ar putea fi, în perspectivă, subiectul realizării în cadrul programelor. Aceste proiecte trebuie să îndeplinească obiectivele strategiei și să facă parte din direcțiile de intervenție stabilite în strategie.

Este important ca strategiile să definească direcțiile de intervenție în perspectiva teritorială, ceea ce înseamnă:

- concentrarea pe domeniile de intervenție strategică (atât tematice, cât și geografice), determinate pe bază de diagnostic,
- determinarea nivelului de implementare și a zonei în care intervenția trebuie să fie concentrată tematic,
- implicarea în realizarea priorităților subiectelor care apar la diferite nivele ale gestionării, a dezvoltării, și anume a tuturor partenerilor posibili și platformelor de sprijin care pot contribui la atingerea obiectivelor strategiei,
- dependența de diverse forme de cooperare pe baza unei rețele, mai ales în domeniul științei, administrării afacerilor și din domeniul cercetării,
- luarea în considerare a intervențiilor implementate sau planificate pentru punerea în aplicare în diferite domenii (de exemplu, în orașe).

Note metodologice nr. 3

Determinarea obiectivelor specifice (după diagnosticarea situației socio-economice a zonei / domeniului și stabilirea obiectivului strategic) este legată de determinarea direcțiilor principale de intervenție / priorități, în care se vor concentra acțiunile specifice și fondurile financiare ale documentelor de implementare (inclusiv programele de dezvoltare).

Descrierea acestor direcții (priorități) ar trebui să indice în mod clar domeniile principale de intervenție, precum și posibilele tipuri de programe. Ar trebui să identifice marile grupuri / zone / regiuni și / sau beneficiari și scopurile stabilite, definite prin indicator / indicatori și valorile lor țintă.

Ajustarea obiectivelor strategiilor regionale la scopurile politicii regionale prevăzute în documentele strategice naționale presupune necesitatea de ajustare a indicilor stabilite pentru obiectivele specifice ale strategiilor, astfel încât să fie coerente cu sistemul de indicatori strategici dezvoltat la nivel național. Indicatorii-cheie trebuie

⁷ Prioritățile sunt înțelese aici ca și un grup de activități a căror realizare servește atingerii obiectivului specific stabilit în strategie. Așadar, activitatea este un instrument de implementare a priorității în cadrul strategiei, cu o destinație și principiile de realizare separate care sunt stabilite la nivelul documentelor de implementare.

să corespundă ierarhiei obiectivelor strategice de dezvoltare stabilite în documentele strategice naționale, să furnizeze informații în secțiunile teritoriale relevante (inclusiv pentru zonele țintă delimitate funcțional) și să definitiveze modificările în anumite domenii strategice de dezvoltare.

Indicatorii incluși în strategii trebuie să arate schimbările care au loc în anumite zone.

Note metodologice nr. 4

Obiectivele strategiei de dezvoltare regională sunt cuantificate cu ajutorul unui număr limitat de indicii de monitorizare. Se propune să se adopte o structură pe două nivele constând din:

- a) indicatorii de performanță pentru cuantificarea obiectivului principal, și
- b) indicatori de performanță pentru cuantificarea obiectivelor strategice, adică indicatori la nivel de domenii de intervenție strategică.

Este necesar să se mențină acuratețea / adecvarea indicatorilor aleși în raport cu obiectivele stabilite, ținând cont de disponibilitatea datelor. Se presupune că principala sursă de informații pentru construirea unui sistem de indicatori de monitorizare a strategiilor de dezvoltare sunt datele statistice oficiale, dar se pot utiliza, de asemenea, alte surse cum ar fi studii ale organizațiilor internaționale, institutelor independente, centrelor de cercetare și sondaje de opinie publică.

Indicatorii selectați trebuie să se caracterizeze prin claritate și inteligibilitate, măsurabilitate precum și transparență și comparabilitate (cu un accent special pe coerența cu indicatori de politici naționale și europene, de aceea se recomandă utilizarea „core /base indicators” ai politicii de coeziune a UE⁸ adecvate pentru zona / domeniul dat, precum și sistemul de indicatori ai strategiilor de dezvoltare națională pe termen mediu și lung.

Se recomandă să utilizați un număr limitat de indicatori de monitorizare a strategiei pentru fiecare dintre obiective. Același principiu se aplică și la priorități.

Este necesar să se determine frecvența de măsurare a indicatorilor și valorilor pentru anul de bază și o estimare a valorilor de așteptat pentru anul țintă. Ar fi recomandabil să se separe sub-perioade / etape ale strategiei și să se estimeze valoarea indicatorilor, care va permite măsurarea progresului real în realizarea obiectivelor în raport cu situația inițială (monitorizarea și evaluarea realizării strategiei).

Pentru analizarea exactă a situației socio-economice și delimitarea corectă a zonelor de intervenție strategică, sau zonelor cu probleme, este esențial ca strategiile să utilizeze aceleași standarde de selecție a indicatorilor.

⁸ Indicatorii care cuprind domeniile principale socio-economice, și anume, ocuparea forței de muncă, R+D, reformele economice, coeziunea socială și teritorială, mediul și situația economică care servesc Comisiei Europene pentru evaluarea progresului țărilor member în realizarea obiectivelor politicii de coeziune.

Indicatorii aleși nu trebuie să se refere numai la un sector selectat ci, de asemenea, să analizeze indicatorii din alte domenii care ar putea avea un impact asupra regiunii. În plus, indicatorii trebuie să fie selectați în așa fel încât să evalueze în mod corect efectele intervenției realizate teritorial.

Cu scopul realizării principiului de parteneriat, ar fi de dorit ca strategiile de dezvoltare să conțină informații despre decursul consultărilor publice ale strategiei. Acestea ar prezenta în mod sintetic, organizarea de consultări publice (numărul și tipul de întâlniri), principalele probleme ridicate în timpul întâlnirilor de consultare, precum și concluziile consultărilor și ar putea sugera modificările introduse în document, ce rezultă din comentariile și sugestiile invocate pe parcursul consultărilor cu partenerii. Informațiile privind procesul de consultare poate constitui o anexă la politică.

Având în vedere caracterul global al strategiei, complexitatea tematică și durata de derulare, este necesar ca aceste documente să fie supuse unei evaluări ex-ante.

Documentul ar trebui să includă un rezumat al raportului final de evaluare ex-ante, în care vor fi indicate modificările care au fost suportate de document, ca urmare a acestei evaluări. Este recomandabil să se evalueze și să se revizuiască activitățile planificate în ceea ce privește oportunitățile și resursele de realizare.

În vederea implementării eficiente a diferitelor strategii de dezvoltare regională, se propune să se pregătească suplimentar un plan documentului de implementare (de exemplu, **Planul de acțiuni** de implementare), care va consta în determinarea modalităților care vor fi puse în aplicare acele activități identificate în strategie, prioritizarea și termenele lor. Sistemul sarcinilor actuale trebuie să indice relația dintre acțiunile individuale ale strategiei și să stabilească ce acțiuni ar trebui să fie luate în primul rând, pentru a permite punerea în aplicare a activităților rămase.

PARTEA II. DETERMINAREA OBIECTIVELOR ÎN STRATEGIA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ – PE EXEMPLUL STRATEGIEI JUDEȚULUI MAŁOPOLSKIE

Strategiile de dezvoltare regională care sunt elaborate în prezent în Polonia se bazează pe ipotezele metodologice prezentate în prima parte a acestui studiu. Mai jos este prezentată strategia de dezvoltare a județului Małopolskie pentru anii 2011-2020.

Punctul de plecare pentru strategie sunt strategiile la nivel național, inclusiv, în special, SNDR. SNDR este un document care determină în mare măsură atât domeniul de aplicare al diagnosticului care stă la baza determinării obiectivelor strategiei, cât și modul de a formula obiectivele și direcțiile de activități în cadrul strategiei. Prezentarea de mai jos a strategiei, așa cum a fost în cazul analizei orientărilor MDR (prima parte a studiului) are caracter tehnic și pur practic. Intenția autorului este de a arăta relațiile logice dintre această strategie și documentele de planificare la nivel național care stabilesc direcția și sfera de aplicare a politicii regionale de stat.

1. Diagnosticul situației

Analiza SWOT, pe care se bazează diagnosticul situației din regiune a fost efectuată pe baza unor dimensiuni ale problemelor de dezvoltare definite în SNDR. În cadrul domeniilor tematice și problemelor determinate în SNDR, a fost efectuată analiza factorilor de dezvoltare în contextul specific al regiunii, cu accent pe cele mai importante probleme în regiune și factorii cei mai relevanți pentru dezvoltarea regiunii. Cu diagnosticul cuprins în strategie a fost întocmită lista de **provocări-cheie** pentru dezvoltarea regiunii pentru perioada 2011-2020. Această listă, după cum s-a menționat deja, constituie un răspuns regional la "categoriile descriptive" ale provocărilor cuprinse în SNDR.

Exemplul polonez nr. 4: Analiza provocărilor de dezvoltare în strategia regiunii Malopolskie:

CATEGORIA PROVOCĂRII	DESCRIERE SUCCINTĂ A PROVOCĂRII
1. Capitalul intelectual și economia bazată pe cunoaștere	Județul Malopolska este potrivit pentru a juca rolul de lider economic în domeniul inovator al regiunii europene de cunoaștere. Utilizarea inteligentă a acestor avantaje trebuie să conducă la o privire nouă – strategică la domeniile de avantaj competitiv în regiune. Acest lucru este valabil în special pentru industria tehnologiilor înalte, mediilor electronice și altor sectoare ale economiei avansate. Este nevoie de o ajustare a pieței regionale a forței de muncă la nevoile actuale și viitoare legate de consecințele schimbărilor demografice și tehnologice. Politica de dezvoltare a județului, prin urmare, trebuie să ofere condiții adecvate de învățare și îmbunătățirea competențelor precum și creșterea cunoștințelor și recalificare pentru locuitori. Modificările în organizarea muncii și așteptările mai mari din partea angajatorilor la nivelul de competențe conduce la o confruntare a învățământului profesional cu cerințele noi care sunt în creștere treptată, care, la rândul său, forțează ajustarea ofertei educaționale la nevoile actuale și viitoare ale pieței forței de muncă. Există o nevoie de a pune în aplicare un nou model de sprijinire a afacerilor din regiune, care se bazează în principal pe instrumentele rambursabile de sprijin și pe mediul activ de afaceri.
2. Patrimoniul regional, cultura și turismul	Caracterul unic al resurselor culturale și bogăția peisajului natural și cultural necesită o schimbare în gândire despre cultura și patrimoniul regional. O nouă perspectivă a acestor potențiale trebuie să ducă la atribuirea lor rolului factorilor importanți ai dezvoltării socio-economice. Patrimoniul regional trebuie să fie considerat ca un element esențial al oportunității regionale, care condiționează dezvoltarea activităților bazate pe industriile de timp liber. Fondurile alocate pentru dezvoltarea sectorului cultural, prin urmare, trebuie să fie considerate nu ca și mijloace care sunt „cheltuite”, ci care sunt „investite” dintr-un punct de vedere economic. Ar trebui remarcat faptul că evaluarea riscurilor de investiții străine directe se face, printre altele, pe baza nivelului de dezvoltare a civilizației, inclusiv a patrimoniului cultural din regiune. Un element important al avantajului competitiv al județului Malopolska, important din punctul de vedere al calității vieții în regiune, sunt valorile bogate ale mediului natural. Aceste resurse nu sunt însă utilizate pe deplin.
3. Infrastructura de transport	Starea actuală a infrastructurii de transport în regiunea Malopolska poate fi văzută ca un factor de limitare a dinamicii de dezvoltare economică a regiunii și a posibilității de a beneficia de acces direct la rutele de transport internațional. Calitățile unice de mediu, combinate cu bogăția valorilor turistice pun unele cerințe specifice în fața sistemului de transport din Malopolska. Crearea condițiilor de utilizare a potențialului turistic și economic al județului Malopolska necesită consolidarea transportului aerian ca fiind unul dintre promotorii de dezvoltare. Principalul centru care generează dezvoltarea regiunii Malopolska, un pol de creștere specific și în același timp „fereastra de pe lume” a regiunii, este Cracovia. Poziția Cracoviei, ca fiind unul dintre principalele noduri ale rețelei metropolitane în curs de dezvoltare, determină cele mai mari provocări pentru sistemul de transport în cadrul metropolei din punctul de vedere al relației sale cu mediul, incluzând atât mediul proximal (regional și național) cât și cel internațional. Provocarea rămâne o îmbunătățire semnificativă a accesibilității de transport a unor zone cu accesibilitatea cea mai scăzută în regiune, cu referire în special la partea de sud și sud-est a regiunii Malopolska. Locul de amplasare periferică în combinație cu un nivel foarte scăzut de comunicare creează o barieră serioasă pentru dezvoltare. A doua

	dimensiune, la fel de importantă, de accesibilitate de transport a regiunii, constituie infrastructura teleinformatică . Un grup mare de oameni din zonele rurale și orașele mici din Malopolska este privat de posibilitatea de a utiliza soluții moderne de telecomunicații.
4. Zonele funcționale la nivel regional	Dilema principală este problema de valorificare corespunzătoare a potențialului și efectelor de dezvoltare a Spațiului Metropolitan al Cracoviei pentru a crește dinamica și echilibrul de dezvoltare a întregului județ Malopolskie. În acest scop trebuie sprijinite activitățile datorită cărora impactul pozitiv al Cracoviei, vizibil pe teritoriul din ce în ce mai mare al județului, va fi prielnic pentru dezvoltarea sustenabilă și a zonelor periferice care nu arată în prezent legături clare cu capitala regiunii.
5. Orașelor mici și mijlocii și zonele rurale	Dezvoltarea orașelor mici și mijlocii din Malopolska este o condiție prealabilă pentru echilibrarea teritorială a dezvoltării regiunii și îmbunătățirea coeziunii intra-regionale. Politica regională pentru următorul deceniu ar trebui să se concentreze pe provocarea egală de conferirea orașelor mici și mijlocii, funcțiilor de centre locale de servicii publice, precum și dezvoltarea activă a piețelor forței de muncă . Buna dezvoltare a zonelor rurale din Malopolska este o provocare majoră în contextul potențialului lor natural și al funcțiilor datorită cărora va fi posibilă lărgirea bazei veniturilor a acestor zone . Schimbarea progresivă se vede în rolul agriculturii în dezvoltarea rurală. Sursa dominantă de venit în gospodăriile rurale au devenit transferurile sociale, apoi – veniturile din locul de muncă din afara fermei, și doar pe locul al treilea – din activități agricole. Aceste modificări sunt, fără îndoială, o oportunitate de dezvoltare pentru satul din regiunea Malopolska.
6. Siguranța	În ciuda îmbunătățirii mediului natural în ultimii ani, în principal ca urmare a politici de investiții activă, dar, de asemenea, creșterii treptate a gradului de conștientizare ecologică – încă o preocupare majoră este de a asigura siguranța în domeniul mediului înconjurător în sensul larg al cuvântului . Acest lucru este valabil în special pentru îmbunătățirea calității apei, protecția împotriva inundațiilor și secetei, organizarea de gestionare a deșeurilor, limitarea emisiilor de poluare a aerului și creșterea utilizării surselor de energie regenerabile. Având în vedere importanța tot mai mare a schimbărilor demografice rămâne o provocare majoră asigurarea siguranței în domeniul sănătății și asistenței sociale . Îmbunătățirea securității sănătății locuitorilor județului Malopolska trebuie să fie realizată prin consolidarea și raționalizarea sistemului regional de sănătate – prin îmbunătățirea calității și disponibilității serviciilor medicale, în primul rând, de specialitate. Un nou model de politică socială ar trebui să se concentreze în mod egal pe nivelarea și prevenirea diferitelor forme de excluziune socială.
7. Gestionarea dezvoltării regiunii	Un sistem eficient de realizare a strategiei ar trebui să țină cont de activitățile din regiune și contribuirea resurselor proprii ale regiunii, precum și valorificarea potențialului tuturor actorilor regionali relevanți. Pentru a face acest lucru, trebuie să se definească mecanisme și măsuri de stimulare a activității partenerilor externi și să se determine o formă eficientă de cooperare intraregională dintre administrația regională și partenerii-cheie ai autorităților județene.

2. Obiectivele definite ale Strategiei

Consecința acestui diagnostic al problemelor și avantajelor competitive, precum și a identificării provocărilor a fost definirea, pe baza acestora, a obiectivului strategiei. Drept **obiectivul principal** a fost adoptată "Utilizarea eficientă a potențialelor oportunității regionale pentru dezvoltarea economică și creșterea coeziunii sociale și teritoriale a județului Malopolska la nivel regional, național și european." Ca și

obiective specifice de realizare a acestui obiectiv și asociate îndeaproape cu provocări definite, numite în strategie **domeniile politicii de dezvoltare** au fost adoptate:

- Zona 1: "Economie a cunoașterii și a activității" – *Poziția puternică a județului Malopolska ca ueni regiuni atractive pentru investiții, bazate pe cunoaștere, activitatea întreprinzătoare a locuitorilor.*
- Zona 2 "Patrimoniul și industriile de timp liber" – *Atractivitatea ridicată a județului Malopolska în domeniul industriilor de agrement, prin utilizarea potențialului patrimoniului regional și a culturii.*
- Zona 3 "Infrastructura pentru disponibilitatea transporturilor" – *Accesibilitatea de transporturi interne și externe a regiunii mare pentru competitivitatea economică și coeziunea teritorială.*
- Zona 4 "Zona Metropolitană a Cracoviei și alte sub-regiuni" – *Poziția puternică a Zonei Metropolitane a Cracoviei în spațiul european și creșterea potențialului economic la nivel sub-regional și național.*
- Zona 5 "Dezvoltarea zonelor urbane și rurale" – *Centre active ale serviciilor publice și economice care asigură șanse de dezvoltare pentru locuitorii orașelor mici și mijlocii, precum și zonelor rurale.*
- Zona 6 "Siguranța ecologică, de sănătate și socială" – *Un nivel ridicat de siguranță a locuitorilor din județul Malopolskie, în dimensiunea mediului, sănătății și social.*
- Zona 7 "Gestionarea dezvoltării județului" – *Județul gestionat eficient, a cărui dezvoltare se bazează pe cooperare și mobilizarea resurselor.*

Fiecare dintre cele șapte **obiective specifice** este o descriere a direcției dorite de schimbări sau a stării-țintă a regiunii în perspectiva anului 2020. Obiectivele anumitor zone corespund cu măsurile succesului – în formă de **indicatori de performanță** măsurabili. Se presupune că măsura de succes în implementarea strategiei va fi gradul de realizare a schimbărilor pozitive înregistrate de indicatorii măsurabili și disponibili care descriu efectele durabile așteptate pe termen lung ale intervențiilor care sprijină dezvoltarea județului. Ca urmare, fiecare dintre obiectivele strategice a fost descris prin indicatorii de performanță, pentru care au fost stabilite liniile de bază și obiectivele specifice – în termeni comparativi, adică, în comparație cu Polonia și județele selectate.

Exemplul polonez nr. 5: Indicatorii de atingere a obiectivului specific selectat în cadrul Strategiei Regionale
 Zona 4, obiectivul: *Poziția puternică a Zonei Metropolitane a Cracoviei în spațiul european, și creșterea potențialului economic al sub-regiunilor la nivel regional și național*

Denumirea indicatorului	Sursă	Valoarea de bază: județul Wielkopolskie	Valoarea de bază: județul Pomorskie	Valoarea de bază: județul Dolnośląskie	Valoarea de bază: județul Łódzkie	Valoarea de bază: Polonia	Valoarea de bază: județul Małopolska	Valoarea estimativă în 2020 Małopolska
Fluxul de investiții străine private și pe cap de locuitor în zloți polonezi (NUTS3) Kraków Krakowski Nowo Sądcki Tarnowski Oświęcimski	GUS (2008)	31 336,99	29 487,47	36 432,69	27 613,23	31 337, 26	24 242,59	45 493,62 86 193,24 41 570,86 32 367,62 24 616,6 31 464,2
Rezultatele examenelor la sfârșitul școlii elementare, ale testelor de gimnaziu și examenelor de bacalaureat	OKE (2009)	55 56,7 79	56 56,3 80	56 56,3 79	57 57,8 81	56 57,7 78	58 59,8 83	70 64,6 83,3

În plus, se presupune că în perspectiva 2020 valorile indicatorilor de mai jos – pentru toate orașele menționate – se vor schimba în mod pozitiv, și anume, va crește rangul sau vor crește valorile acestor variabile.

Denumirea indicatorului sintetic*	Kraków	Tarnów	Nowy Sącz	Nowy Targ	Oświęcim / Chrzanów/ Olkusz
Rangul	scara 1 -7, unde: 1 – înseamnă rangul cel mai înalt, 7 – înseamnă rangul cel mai scăzut				
Nivelul de dezvoltare economică (2008)	1	3	3	3	3 / 3 / 4
Dinamica de dezvoltare economică (1999, 2008)	2	5	5	6	6 / 5 / 5
Puterea pieței forței de muncă (2008)	2	3	3	3	3 / 4 / 5
Calitatea capitalului uman (2008)	1	1	1	2	3 / 1 / 2
Mărimea orașelor	> 500 tys.	50-500 tys.		20-50 tys.	
Modificarea nivelului de trai (1999, 2008)	17,20	3,05	5,94	- 1,89	4,86 / 3,42 / 6,56
Modificarea nivelului de servicii publice (1999**, 2008)	9,54	3,62	2,79	- 5,02	5,12 / 1,42 / 4,24

Obiectivele strategiei regionale descrise se încadrează pe deplin în structura și filozofia obiectivelor SNDR (a se vedea exemplul polonez nr. 3). Acestea se referă atât la dimensiunea de competitivitate, cât și la dimensiunea de coeziune a regiunii.

3. Direcțiile de intervenție

Fiecare dintre obiectivele specifice ale strategiei trebuie să fie realizate prin intermediul unor **direcții ale politicii de dezvoltare** separate, constând dintr-un catalog de operațiuni, care ar trebui să fie un punct esențial de referință pentru dezvoltarea programului operațional regional. La determinarea tendințelor s-a evidențiat delimitarea descrisă în SNDR în cadrul politicilor publice, separate din cauza caracterului regional sau sectorial și divizarea competențelor care funcționează în sistemul polonez în domeniul politicii de dezvoltare (guvernul – administrația locală). Aceste direcții sunt conforme cu liniile directoare stabilite în SNDR. Ele sunt, de asemenea, pregătite având în vedere instrumentele de sprijin disponibile în cadrul SNDR din partea politicii regionale a statului.

În referire la fiecare dintre direcțiile politicilor a fost formulată o strategie de procedură, care a specificat starea-țintă dorită, precum și care a indicat factorii de promovare și limitarea posibilităților de a ajunge la modificările care sunt derivate ale realizării obiectivului. Strategia de procedură definește, de asemenea, domeniul în care intervențiile și obiectivele luate la nivel regional vor sprijini realizarea obiectivelor strategice la nivel național și european.

Acțiunile specifice pentru direcțiile individuale ale politicii vor fi principalul punct de referință pentru focalizarea activității în cadrul programului, finanțelor și organizării în orizontul deceniului cel mai apropiat.

Relațiile dintre obiectivele și direcțiile de intervenție vor fi discutate pe un exemplu al obiectivului detaliat al strategiei, care este zona 3 *"Accesibilitatea de transporturi internă și externă a regiunii mare pentru competitivitatea economică și coeziunea teritorială."*

- Prima direcție separată în cadrul obiectivului 3 este direcția care se numește *"Cracovia – un nod de transport modern al unei rețele internaționale."* Această direcție este descrisă în felul următor:

„Dezvoltarea Cracoviei drept un nod al rețelei de transport internațional înseamnă, în special, necesitatea de a oferi acces direct la trenurile de mare viteză, care să permită reducerea semnificativă a timpului de călătorie între mai multe orașe județene din Polonia, iar în viitor, de asemenea, reducerea distanței între orașe din Europa. În termen lung, acest lucru înseamnă construirea capacității regiunii de a intensifica schimburile internaționale, împreună cu o prezență directă în sfera internațională. Un aspect important al accesibilității externe a Cracoviei și regiunii este, de asemenea, imediata vecinătate a drumurilor principale, inclusiv rutelor internaționale ale rețelei TEN-T – nu numai pe linia est-vest, dar, de asemenea, pe axa nord-sud. Ridicarea standardului drumului național nr. 7 la standardul de autostradă și includerea acestuia în cursul de sud de la Varșovia la rețeaua TEN-T nu numai va îmbunătăți legăturile interregionale, dar, de asemenea, va avea un impact pozitiv asupra mișcării cu caracter de tranzit din județul Malopolska prin scurtarea timpului de călătorie, îmbunătățirea fluxului de trafic și a vitezei medii. Rezultatul va fi o secvență coerentă de transporturi pe linia nord-sud care trece prin cele cinci județe care leagă porturile din zonele Mării Baltice cu zonele muntene și cu punctul de trecere a frontierei cu Slovacia, deschizând calea pentru sudul Europei, precum și în nord, până la țările scandinave, statele baltice, și Districtul Kaliningrad. Un element important al rețelelor de transport care eficientizează transportul între Malopolska și județul Silezia ar trebui să devină un Drum de Integrare Beskidzki.

Având în vedere importanța transportului aerian ca un factor de stimulare a dezvoltării economice, este necesară o extindere sistematică și în dezvoltarea aeroportului Cracovia-Balice, și, astfel, în cele din urmă, crearea unui aeroport modern de importanță internațională, asociat cu mediul extern într-un sistem eficient de transporturi. Numai cu această condiție, transportul va îndeplini rolul unui catalizator al dezvoltării unei economii moderne regionale.”

- A doua direcție este *"Crearea nodurilor de transport sub-regionale."* Modalitatea de funcționare este descrisă după cum urmează:

Ridicarea Cracoviei la rangul de un nod al rețelei de transport internațional va consolida funcțiile sale metropolitane, va crea condițiile pentru utilizarea de procese de dezvoltare generate de restul regiunii, și prin răspunderea acestora,

prin intermediul sistemului dezvoltat al nodurilor sub-regionale de transport. Ar trebui subliniat faptul că centrele de dezvoltare, care funcționează la nivel sub-regional sunt principalele centre de dezvoltare economice și socio-culturale în regiune. Acesta este motivul pentru care ele trebuie să servească, de asemenea, în calitate de centre de dezvoltare pentru a asigura transmiterea de impulsuri de dezvoltare la nivel local. Crearea de noduri de transport sub-regionale, eficiente și cu comunicare eficientă în zona sa de impact pe bază de legături cu Cracovia, precum și între acestea și regiunile învecinate (de asemenea situate în afara granițelor Poloniei), va crea condiții pentru o mai bună utilizare a potențialului local și creșterea mobilității persoanelor. Acest lucru va fi realizat prin eliminarea barierelor teritoriale în alegerea locului pentru studii, muncă sau domiciliu și prin îmbunătățirea standardelor de accesibilitate teritorială la serviciile publice. Rolul principal al nodurilor potențiale ale unui transport sub-regional vor juca Tarnow, Nowy Sacz și Nowy Targ.

Construirea unui sistem eficient de conexiuni între principalele centre economice ale județului Malopolska reprezintă o contribuție importantă la crearea condițiilor pentru construirea de centre logistice și dezvoltarea transportului combinat / intermodal, care să permită o utilizare mai eficientă a resurselor de transport disponibile, inclusiv transportul fluvial. Posibila șansă pentru regiune sunt oportunitățile neexploatate până acum care sunt aduse, inclusiv în domeniul turismului, de dezvoltarea transportului pe căi navigabile interioare, bazat pe traseul superior al Vistulei care trece prin regiunea Malopolska. De aceea, este necesar să se ia măsuri care vizează funcțiile de revitalizare – economice, sociale și de mediu – de râul Vistula, în Malopolska, inclusiv măsurile care țin de modernizarea și extinderea drumului superior canalizat al râului Vistula cu luarea de măsuri de cooperare pentru includerea sa în rețeaua de căi navigabile europene.

Dezvoltarea unor sisteme de transport eficiente ar trebui să ia în considerare nu numai îmbunătățirea calității și eficienței acestora, dar și valoarea ecologică. Acest lucru este valabil în special pentru transportul urban. De aceea, este necesar să se creeze condiții favorabile pentru utilizarea de soluții ecologice în transporturi și promovarea acestora.”

Celelate direcții în cadrul obiectivului se referă la îmbunătățirea accesibilității interne pentru transport a regiunii Malopolska și dezvoltarea regională a societății informaționale.

PARTEA III. OPERAȚIONALIZAREA OBIECTIVELOR STRATEGIEI

1. Delimitarea sarcinilor rezultate din strategie

Din descrierea de mai sus a direcțiilor de realizare a obiectivelor strategiei rezultă în mare parte tipul și profilul **acțiunilor (intervențiilor)** din viitor, care vor fi stabilite detaliat în programul operațional regional. Descrierea cuprinsă în strategie de asemenea indică modul în care în viitor vor fi direcționate instrumentele de sprijin (de exemplu, criteriile strategice viitoare de selecție a proiectelor infrastructurale, etc), din cauza greutății provocărilor individuale de dezvoltare și direcției de acțiune prevăzute în Strategie. Se presupune că programele operaționale regionale vor fi un instrument-cheie de implementare și finanțare a obiectivelor și direcțiilor strategiei. Cu toate acestea, se presupune, faptul că **unele dintre acțiunile care decurg din strategie vor fi, de asemenea, sprijinite de instrumentele prevăzute în programele cu caracter național**. Această presupunere este crucială.

Obiectivele strategiilor de dezvoltare a anumitor regiuni vor fi realizate în Polonia, atât prin programele cu caracter regional, cât și prin programele transregionale, gestionate de către instituțiile centrale. Această problemă este legată cu cea menționată în mod repetat în această lucrare, și anume problema de delimitare a politicilor publice și complementaritatea obiectivelor politicilor sectoriale și politicii regionale.

În contextul specific al Poloniei divizarea în domeniul politicilor sectoriale (de multe ori, de asemenea, direcționate regional / teritorial) și în sfera politicii de dezvoltare regională se aplică la repartizarea competențelor și atribuțiilor guvernului central și guvernului regional. Poate că, din punctul de vedere al situației din Republica Moldova (cu excepția cazului Găgăuziei), acest tip de relație între sferele politice și împărțirea competențelor nu este importantă. În cazul Poloniei este foarte importantă. Acesta este motivul pentru care în strategia județului Malopolskie (și în strategiile altor regiuni) s-a consacrat atenția acestui aspect în descrierea sistemului de implementare a strategiei. Se presupune că sistemul de realizare a strategiilor regionale se va baza pe trei domenii principale de activitate:

- **SFERA DE SUBORDONARE**, care cuprinde sarcinile legate de domeniul **competențelor directe, formale** ale administrației regionale și unităților organizaționale județene subordonate acesteia, în cadrul cărora administrația și unitățile sunt echipate cu **instrumentele permanente de intervenție**, defalcate în:

- Atribuțiile în domeniul de competență al administrației regionale, care necesită doar propriile activități,
- Atribuțiile în domeniul de competență al administrației regionale, care necesită în afara propriei activități – și implicarea temporară a partenerilor.
- **SFERA DE CODEPENDENȚĂ**, care cuprinde sarcinile, pentru care administrația regională are **impact indirect garantat**, și anume:
 - Sarcinile efectuate de societățile cu participarea județului sau alte instituții afiliate, în care reprezentanții din regiune sunt implicați în planificarea activităților sau selectarea proiectelor,
 - Sarcinile efectuate în cadrul programelor sau proiectelor cofinanțate din fonduri externe, în special din fondurile UE, gestionate de către județ.
- **SFERA DE IMPACT**, care cuprinde sarcinile **în afara sferei de competență directă sau a impactului indirect al administrației regionale**, realizat de parteneri-cheie ai județului, și anume:
 - Activitățile care aparțin competenței entităților care funcționează independent de administrația regională, care operează în regiune, în special autoritățile locale, sectorul de afaceri, sectorul social și instituțiile academice și de cercetare și dezvoltare
 - Activitățile care aparțin competenței administrației guvernamentale sau europene pe care județul poate influența, în special prin formarea opiniilor și pozițiilor precum și apărarea intereselor.

În aceste trei domenii, și într-o astfel de divizare a competențelor și domeniilor, au fost efectuate strategiile anterioare de dezvoltare regională și sunt în prezent realizate programele operaționale actuale.

2. Domeniul tematic al programelor operaționale

Programul operațional, astfel cum este definit în general, este un document de punere în aplicare strategică, conceput pentru a realiza strategia de dezvoltare mai largă în politică sau în mai multe domenii, în același timp (în cazul programelor multi-sectoriale). Acesta este un document strategic (de planificare), deoarece el determină, într-un mod mai detaliat decât strategia generală, direcțiile, obiectivele și rezultatele care urmează să fie obținute ca urmare a programului de intervenție stabilit. Este, de asemenea, un document de implementare (operațional), deoarece determină modurile (mecanismele) pentru a atinge aceste obiective, bugetul pentru punerea în aplicare a intervențiilor și a mecanismelor de gestionare adoptate (sistemul de implementare). În contextul acestor programe sunt **incluse sarcinile printre obiectivele strategiei, care au caracter al intervențiilor de investiții ce urmăresc obiectivele unei strategii și care fac obiectul finanțării sau cofinanțării.**

Linia de bază a diviziunii, care desemnează o serie de subiecte pentru programele operaționale care reies din anumite strategii generale de dezvoltare se bazează pe importanța și localizarea zonelor de intervenție / problemelor de dezvoltare în diagnosticul și strategia de dezvoltare globală. În cazul în care problemele de transport sunt una dintre cele mai importante strategii identificate în prioritățile țării, este de așteptat ca transportului să îi fie dedicat un program operațional separat.

Un alt factor extrem de important în determinarea domeniului tematic al programelor speciale a fost și este o divizie a competențelor care funcționează într-o anumită țară în cadrul gestionării diferitelor politici publice: responsabilitățile pentru domenii specifice de intervenție (impactul asupra acestora, gestionarea acestora). Ține atât de competențele diferitelor autorități publice (ministere, regiuni) în domeniul creării politicii într-un anumit sector (**competență**), precum și de aspecte ale implementării și ale administrării (posibilitatea de a finanța / prefinanța și cofinanța, contractare, monitorizare – care reprezintă realizarea sarcinilor într-o anumită zonă). Această divizare din punctul de vedere al competențelor se marchează într-un mod mai clar în contextul divizării în programele la nivel național (deseori tematice și în programele regionale). În țările în care autoritățile regionale au prerogativele stabilite de drept și competențele pentru a crea politici / a gestiona sarcinile publice (de exemplu, în Polonia), avem de-a face de multe ori cu programe regionale – gestionate de către autoritățile regionale.

În cazul Moldovei ar trebui să se ia în considerare, în detaliu, modelul propus al implementării programelor, luând în considerare aspectele discutate mai sus, și anume:

- 1) Importanța priorităților de dezvoltare date. În cazul celor mai importante provocări pentru țară, pot fi considerate crearea unor programe separate care în mod coerent și concentrat (mai degrabă decât în mod dispersat) pot contribui la eliminarea barierelor diagnosticate și în cazul în care o intervenție publică este cea mai adecvată (în conformitate cu prevederile Strategiei).
- 2) Divizări de competențe existente (sau planificate) în gestionarea diferitelor politici publice: responsabilitățile în domeniul creării politicilor publice într-un anumit sector (competență), precum și aspecte legate pur de implementare și administrare (posibilitatea de a finanța / prefinanța și cofinanța, contracta, monitoriza – implementa sarcinile în zona dată). În acest caz este vorba de atribuirea implementării programului tematic dat Ministerului competent pentru un anumit domeniu (care deține competența legală de a crea politicile și activitățile de finanțare) sau de încredințarea implementării programelor cu un caracter multi-sectorial sau regional autorităților regionale monosectoriale (dacă au prerogativa menționată mai sus pentru a crea politici, pentru a pune în aplicare și a-și **asuma responsabilitatea pentru rezultate**). Competențele și sarcinile asociate cu suportul tehnic pur pentru procesul de implementare (contractare / selecția proiectelor și semnarea contractelor, plăți, monitorizarea implementării proiectelor individuale) sunt evident importante în acest context. Se poate,

totuși, considera acestea ca fiind secundare (organismul responsabil poate numi o altă persoană / agenție pentru rolul de "intermediar" sau un administrator imediat care va implementa programul "în numele" și "la cerere" a autorității de implementare). Problema cea mai importantă în acest caz, este responsabilitatea pentru rezultate, "competența" menționată anterior în crearea și punerea în aplicare a politicii într-un anumit domeniu, capacitatea de a face din program un **instrument de realizare a unei politici permanente și durabile într-un anumit domeniu**. Din acest motiv, de exemplu, subiectul pieței forței de muncă, al educației sau dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii din statele membre ale UE, face de multe ori obiectul unor programe separate, sectoriale gestionate de către ministerele sectoriale relevante. În țările în care aceste domenii sunt gestionate de autoritățile regionale sunt realizate programele regionale sau multi tematice regionale cu privire la aceste aspecte. Decizia de punere în aplicare a programelor naționale / regionale sau tematice / multisectoriale ar trebui să fie, prin urmare, precedată de considerațiile despre modelul-țintă de realizare a politicilor în fiecare dintre domeniile acoperite de Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru perioada 2013-2020 din Republica Moldova (SNDR al Republicii Moldova).

- 3) Logica și linia de demarcație care se bazează pe două surse principale de finanțare externă în UE (Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European sau, într-o oarecare măsură, Fondul de Coeziune) în cazul Moldovei este mai puțin importantă. Cu toate acestea, având în vedere posibilitatea mult doritei cofinanțări a sarcinilor prevăzute în strategie de către donatorii internaționali sau de donatorii bilaterali, ar trebui să se ia în considerare dacă aplicarea acestei diviziuni (asigurând în același timp complementaritatea tuturor programelor) nu este o opțiune demnă de luat în considerare. Repartizarea sarcinilor cu așa-zisul caracter "hard" (tare) și "soft" (moale) este de înțeles pentru acești donatori (inclusiv Comisia Europeană) – presupunând – ceea ce trebuie să fie subliniat din nou –că va fi asigurată coerența interacțiunilor și complementaritatea programelor și activităților.

Pentru a rezuma: SNDR al Moldovei și strategiile regionale care rezultă din ea pot fi puse în aplicare prin realizarea programelor sectoriale (bazate pe priorități date, precum și în legătura cu importanța lor), sau prin realizarea programelor regionale integrate, ori printr-un sistem mixt – realizarea unei părți a activităților regionale sectoriale și / sau programelor naționale multisectoriale. Al treilea model este în prezent în curs de implementare în Polonia, în perioada 2007-2013. Alegerea modelului depinde de sistemul curent (sau planificat, țintă), de delegare a responsabilităților în dezvoltarea politicilor către autoritățile / instituțiile.

Programele operaționale, cum s-a indicat deja, sunt un instrument de realizare a strategiei. Prioritățile identificate în strategii sunt așadar punctul de plecare pentru determinarea priorităților programului operațional. Trebuie să se țină seama de faptul că prioritățile identificate în strategii sunt de obicei destul de generale, au

natura direcțională. În plus, nu toate elementele de priorități și obiective stabilite în cadrul strategiei vor fi supuse operaționalizării în cadrul programelor operaționale. Unele dintre ele (de exemplu, sarcinile legate de modificările în legislație care definesc competențele autorităților locale, ministerelor sau condițiilor de finanțare a dezvoltării), în cadrul programelor operaționale, sunt mai degrabă condițiile (*precondițiile*) pentru implementarea programelor, elementele care fac posibilă realizarea lor eficientă. În cadrul programelor operaționale, prin urmare, ar trebui să fie listate sarcinile / intervențiile care **vor fi supuse finanțării (de exemplu, subvențiile, achiziționarea de servicii, achiziționarea de mărfuri, etc), așadar, sarcinile cu caracter de investiții**⁹.

⁹ Activitățile de investiții sunt înțelese și drept finanțarea investițiilor în sensul strict al cuvântului (de ex. proiecte infrastructurale) și investiții moi (finanțarea școlarizărilor și altor servicii).

ANEXA 1. GLOSARUL TERMENELOR PRINCIPALE DIN DOMENIUL PROGRAMĂRII STRATEGICE (în temeiul glosarului cuprins în materialul MDR):

Analiza SWOT (acronim SWOT – Strengths – Puncte Tari, Weaknesses – Puncte Slabe, Opportunities – Oportunități – Threats – Amenințări) – instrumentul de diagnostic care permite evaluarea simultană a condițiilor strategice interne și externe, constă în identificarea punctelor tari și punctelor slabe, precum și a oportunităților și a amenințărilor, și a interdependențele lor.

Obiectivul principal / primordial – specificarea imaginii dorite a realității, în orizontul de timp acoperit de o strategie dată. Obiectivul principal este, de asemenea, prezentat prin unele dintre obiectivele strategice, inclusiv în ceea ce privește impactul activității propuse (pachete de acțiuni), într-o sferă de viață specifică.

Diagnosticul strategic – identificarea factorilor-cheie, oportunităților și amenințărilor, și, ca rezultat, principalelor probleme care trebuie abordate la nivel național / regional; acest concept poate fi înțeles atât ca un proces, dar și ca un produs al acestui proces.

Evaluarea – aprecierea valorii intervenției publice desfășurată, luând în considerare criteriile relevante și standardele (cum ar fi eficiența, eficacitatea, utilitatea, relevanța și durabilitatea). Aprecierea se referă, în general, la nevoile care trebuie să fie îndeplinite ca urmare a intervenției, și la rezultatele obținute. Evaluarea se bazează pe informațiile special colectate și interpretate cu ajutorul unei metodologii adecvate. Evaluarea este efectuată ca: **evaluarea / aprecierea ex-ante** / evaluarea / aprecierea curentă / evaluarea/aprecierea ex-post.

Evaluarea prealabilă (ex-ante) – evaluarea efectuată înainte de implementare a intervențiilor, în timpul proiectării acestora. Permite evaluarea relevanței și coerenței planurilor. Aceasta oferă informații autorităților publice cu privire la șansele de succes ale programelor, proiectelor sau activităților, precum și o evaluare realistă a obiectivelor și țințelor. Este o bază necesară pentru continuarea monitorizării și evaluării. Scopul său este de a optimiza alocarea resurselor bugetare și ameliorarea calității programării.

Zonele funcționale – complexele teritoriale specifice separate spațial, caracterizate prin trăsături geografice comune (socio-economice și spațiale). Printre zonele funcționale pot fi distinse:

- a. zonele funcționale urbane,
- b. zonele funcționale rurale,
- c. zonele fenomenelor specifice în scara macroregională,
- d. zonele de formare a potențialului de dezvoltare,
- e. zonele funcționale care necesită dezvoltarea de noi funcții utilizând instrumente adecvate de politică regională.

Domeniile de intervenție strategică – acestea sunt domeniile față de care (a) intervenția Guvernului este necesară din cauza greutății, conform căreia, regiunea în sine nu este în măsură să suporte, și (b) zonele care din cauze sociale, economice sau de mediu, au sau pot avea în viitor, un impact semnificativ asupra dezvoltării țării.

Zonele cu probleme – teritorii care necesită procese speciale de susținere a dezvoltării, în care este cea mai mare concentrație de fenomene negative cu raza de acțiune și importanța națională, sau supraregională. În SNDR poloneză pentru anii 2010-2020 printre zone cu probleme se numără:

- a. zonele cu o diferențieri interne majore ale PIB-ului,
- b. fostele zone rurale cu acces redus al populației la bunuri și servicii care determină potențialul de dezvoltare,
- c. orașele și alte zone care își pierd funcțiile socio-economice existente,
- d. zonele de frontieră,
- e. zonele cu cea mai mică accesibilitate de transport.

Politica de dezvoltare este un ansamblu de activități corelate reciproc, întreprinse și realizate în scopul de a asigura dezvoltarea durabilă și sustenabilă a țării, coeziunea socio-economică, regională și spațială, creșterea competitivității economiei și crearea de noi locuri de muncă la nivel național, regional și local.

Politica de dezvoltare acoperă domeniile tematice nodale, atât cele care intră în responsabilitatea ministerelor individuale, cât și în domeniile supraministeriale. Din politica de dezvoltare fac parte atât politicile publice referitoare la sectoare specifice, cât și zone, regiuni și teritorii. Esențială pentru punerea în aplicare a politicii de dezvoltare este asigurarea ca toate politicile publice să fie în concordanță unele cu altele, și ca domeniile lor să fie complementare.

Eficiența politicii de dezvoltare depinde de mulți factori. Printre cei mai importanți se numără diagnosticarea corectă a problemelor care afectează dezvoltarea țării pe termen lung, alegerea instrumentelor adecvate la provocările de dezvoltare, implicarea entităților care realizează activitățile de dezvoltare și acceptarea socială a inițiativelor întreprinse.

Identificarea provocărilor de dezvoltare, oportunităților și amenințărilor pe termen

lung se face în strategia de dezvoltare a țării pe termen lung. Pe această bază, sunt formulate obiectivele strategice în dimensiunea socială, economică, regională și spațială, din perspectiva termenului mediu – strategia de dezvoltare a țării pe termen mediu. Întregul proces de programare a dezvoltării trebuie să fie subordonat punerii în aplicare a acestor obiective strategice.

Sistemul de gestionare a dezvoltării se înțelege ca un set de activități care vizează utilizarea eficientă a resurselor umane și materiale, întreprinse într-un mod coordonat de către autoritățile publice de la diferite nivele, în colaborare cu reprezentanți ai partenerilor socio-economici și ONG-urilor, bazate pe principiul parteneriatului, în vederea realizării obiectivelor stabilite în prealabil.

În procesul de gestionare se pot distinge următoarele funcții: planificarea, organizarea, luarea deciziilor, delegarea sarcinilor, coordonarea, monitorizarea și controlul. În cadrul fiecăreia dintre aceste funcții, managerii pot folosi instrumente specifice pentru punerea în aplicare a acestora. Dezvoltarea unui sistem de management al dezvoltării pozitive sporește eficiența programării și implementării politicilor de dezvoltare și îmbunătățește calitatea de funcționare a instituțiilor publice. Ca parte a sistemului de gestionare a dezvoltării se distinge subsistemul de programare, subsistemul instituțional și subsistemul de implementare.

Subsistemul de programare include inițierea direcțiilor acțiunilor și elaborarea documentelor strategice, pe baza unor scenarii de dezvoltare, elaborate alternativ în cursul lucrărilor de cercetare și prognosticare, cu considerarea condițiilor interne și internaționale. Subsistemul de programare este alcătuit din entitățile de programare, **procesul de programare**, care reprezintă modul în care sunt create documentele strategice, efectele de programare sub formă de documente strategice și legături între documente specifice.

Subsistemul instituțional determină actorii instituționali implicați în politica de dezvoltare, domeniul de responsabilitate, cooperare și coordonare a acțiunilor întreprinse.

Punerea în aplicare a subsistemului include monitorizarea, evaluarea, finanțarea, precum și instrumentele pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a politicii de dezvoltare și de finanțare pentru comportamentul său **Podsystem wdrażania** obejmuje monitorowanie, ewaluację, sposób finansowania, instrumenty zapewniające sprawną realizację polityki rozwoju oraz środki finansowe dla jej prowadzenia.

Programarea dezvoltării (programare strategică) este înțeleasă ca o activitate a statului care implică modelarea intermediară a proceselor social-economice cu resursele și instrumentele disponibile. Elaborarea și realizarea diverselor documente strategice (strategii, programe, etc.) este unul dintre principalele instrumente ale politicii de dezvoltare, care determină competitivitatea economiei și dezvoltarea durabilă a acesteia. Programarea strategică contribuie la promovarea dezvoltării direcțiilor și domeniilor selectate, considerate prioritare și oferă coordonarea activităților diferiților actori sub aspect subiectiv, temporar și teritorial.

Principalele instrumente de gestionare a dezvoltării sunt **documentele strategice** – documentele de program ale entității de autoritate publică care îndeplinesc funcțiile de reglementare față de economie și de control care vizează satisfacerea nevoilor societății.

Programe – documentele cu problematică mai strânsă decât strategiile, care au caracter de punere în aplicare operațională, stabilite pentru realizarea strategiilor de dezvoltare a țării pe termen mediu și a strategiilor de dezvoltare corespunzătoare, precizând măsurile care urmează să fie realizate în conformitate cu sistemul de finanțare și de realizare stabilit, care constituie un element al programului.

Programele definesc gama de acțiuni necesare pentru a fi întreprise în moment dat prin atribuirea lor instrumentelor legislative, instituționale și financiare specifice. Este de dorit ca aceste acțiuni să descrie măsurile specifice în etape succesive. Aceste etape trebui să fie definite în intervalul de timp necesar pentru a asigura resursele financiare și modalitățile de realizare a acțiunilor specificate.

Strategiile sunt documentele de program care stabilesc condițiile de bază, obiectivele și direcțiile de dezvoltare a țării, regiunilor, dezvoltării teritoriale, a sectoarelor sau domeniilor.

Esența strategiei este alegerea domeniilor și direcțiilor de acțiune considerate cele mai importante din punctul de vedere al stimulării procesului de dezvoltare socio-economică și realizării obiectivelor strategiei. În primul rând, este vorba de domeniile și zonele, față de care se preconizează că acestea vor activa mecanisme de creștere economică durabilă pe termen lung. Pe de altă parte, ca o prioritate în strategiile adoptate sunt, de asemenea, domeniile care sunt cele mai problematice și care, fără sprijin, ar putea avea un efect inhibitor asupra proceselor de dezvoltare. Necesitatea de sprijinire în mod activ vine de la faptul că mecanismul de piață ca atare nu este de obicei, în aceste cazuri, eficient în mod suficient. Strategia permite concentrarea resurselor majore asupra celor mai importante proiecte și coordonarea activităților diferiților actori în jurul obiectivelor considerate primordiale.

Indicatorii financiari sau corporali (fizici) sunt măsurile utilizate pentru a urmări progresele înregistrate în realizarea activităților planificate în strategie / program și în luarea măsurilor adecvate pentru problemele care eventual pot apărea. Indicatorii trebuie să fie clar definiți în textul strategiei / programului. Se disting **indicatorii de bază** (input) care descriu mediul socio-economic în zona / domeniul dat / dat, **indicatorii de produs** (product) – referitori la activitățile desfășurate în cadrul strategiei/programului, **indicatorii de rezultat (result)** – care descriu efectele directe și imediate ale strategiei / programului și **indicatorii de impact (impact)** – referitori la consecințele strategiei / programului dincolo de efectele imediate.



Ministry of Regional Development

Guidelines and recommendations regarding the methodology of strategic documents elaboration in Moldova



Polish aid



Ministry of Regional Development

Guidelines and recommendations regarding the methodology of strategic documents elaboration in Moldova

Information document

Krzysztof Kasprzyk



Polish aid

Warsaw, October 2012

Author:

Krzysztof Kasprzyk

Authors of Attachment 1:

Marta Bystrowska, Grzegorz Pragert, Justyna Wenglorz

Useful websites:

www.mrr.gov.pl

www.funduszeuropejskie.gov.pl

www.polskapomoc.gov.pl

www.mdrc.gov.md

Publisher:

Ministry of Regional Development

Department of Structural Policy Coordination

ul. Wspólna 2/4

00-926 Warszawa

tel.: (+48) 22 461 39 07

fax: (+48) 22 461 32 63

ISBN: 978-83-7610-389-1

The publication expresses exclusively the views of the author and cannot be identified with the official stance of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland.

The publication was created in the framework of activity 2.2 of project no 768/2012 entitled "Strengthening of public administration capacity in Moldova in relation to elaborating strategic documents and infrastructure projects", carried out by the Ministry of Regional Development of the Republic of Poland.

The project is co-financed in the framework of Polish development cooperation programme conducted by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland in 2012.

TABLE OF CONTENTS

Introduction	5
I. Guidelines for the State Strategy of Regional Development	7
1. Strengthening the coordination role of the SSRD and the regional development implementation system	8
2. Specifying the role and establishing closer links between the SSRD, the National Development Strategy Moldova 2020, and sector strategies	9
3. Effective use of the project elaboration phase aimed at building institutional capacities	11
4. Setting out goals - focus on results - the monitoring system	13
5. Defining the key initial conditions influencing the effectiveness of the process of goal attainment	14
6. Support for integrated projects enhancing the effectiveness of the process of goal attainment	16
II. Guidelines for regional strategies	19
III. Guidelines for energy efficiency	21
Attachment 1. General information regarding the project carried out by the Ministry of Regional Development in Moldova in 2012	23
Attachment 2. Regional development strategy model	29
Attachment 3. Drafting a regions' development strategy in the framework of the national regional policy system	31

INTRODUCTION

The effectiveness of each strategic document is determined by its influence on shaping the reality it refers to: the extent to which it affects choices on the operational level, the extent to which it constitutes an expression of the expected and intended state without specifying which mechanisms contribute to the process of reaching this goal. Given the important impact of external factors, the evaluation of strategy effects on the basis of material indicators of the desired target risks to result in errors; the long-term scope of major actions means that their material effects will not become apparent until a long time after the actions were undertaken. In the case of regional development strategies, methodological challenges are particularly difficult for the following reasons:

- coexistent sector strategies,
- a great number of factors, and therefore difficulties in defining their responsibilities in a clear manner,
- the lack of appropriately detailed regional indicators and their excessive dependance on external factors,
- a potential conflict between the necessity of maintaining coherence, goals defined on the national level and the bottom-up approach: using ideas and potential on the local and regional level,
- direct relationship between the strategy's effectiveness and institutional capabilities of public and non-public entities operating locally and on the regional level, as well as their involvement in the creation and realization of the strategy.

Even though the value of target indicators may appear to be different than assumed, the mechanisms indicating the intervention logic can orientate the development in the desired direction. The effectiveness of these mechanisms in terms of opportune orientation of development is a simpler, autonomous element of the evaluation of the strategy's efficiency, which also becomes easier to verify. The strategy is not supposed to be a forecast document, but rather outline a vision and mechanisms that lead to its implementation. Guidelines in the present document are focused on the second element, namely the mechanisms that could be used.

The existing model of Poland's regional development, included in the State Strategy of Regional Development adopted by the government in July 2010, is the result of over a decade of regional policy implementation process and of the efforts employed to build up local and regional potential. Its efficiency as a document that

shapes operational programmes, in particular those co-financed by the European Union funds, is at present being tested in the process of elaborating a new financial perspective for 2014-2020. Moldova is at the beginning of this path: on the one hand, this makes the challenges even greater, given that the potential, especially on the local and regional level, is either inexistent or lacking in experience, and on the other hand it allows for the creation of an appropriate system on the basis of best practices from different countries and regions.

The present study does not pretend to being a complete guide for the elaboration of regional strategy on the national level, or the elaboration of regional strategies. Such documents already exist and are being used in Moldova, and therefore the usefulness of such a handbook would be limited. The Ministry of Regional Development and Construction of Moldova (the MRDC) has been successfully applying national strategy patterns from other countries and relying on the assistance of an extensive group of experts who have experience in elaborating regional strategies in a number of countries. The present study outlines, however, the selected key practical recommendations that can boost the effectiveness of a system of strategic documents. It is based on Polish experiences in the implementation of cohesion policy programmes. In relation to each strategic goals contained in the Moldovan strategy, the present document indicates a possible manner of implementing new elements of key importance, which serve as a basis for a new, more effective attitude to the development policy in the European Union, namely:

- focus on results instead of focus on spending,
- taking into consideration the ex ante institutional, legislative and other conditions that must be fulfilled in order to ensure the effectiveness of interventions,
- integrated approach and practical application of territorial instruments,
- other mechanisms that contribute to an improved effectiveness of institutional capacities and build them up.

The implementation of the above principles, which are consistent with the new approach to the cohesion policy for the 2014-2020 period can contribute to the fulfilment of the goal stated in Moldova's State Strategy of Regional Development 2013-2020 (Moldova's SSRD), namely that "by 2020, the national policy of regional development should be adapted to the policy of the EU countries".

The document is made up of three parts:

- I. Guidelines for national-level strategies in the selected key areas
- II. Guidelines for regional strategies – which are developed in parallel, together with ample Polish examples, in the Annex entitled "Drafting a regions' development strategy in the framework of the national regional policy system"
- III. Guidelines and suggestions regarding the new area's energy efficiency, which is an element of the ongoing strategy updating process.

I. GUIDELINES FOR THE STATE STRATEGY OF REGIONAL DEVELOPMENT

The approach of Moldovan strategists converges with European standards, which are applied also in Poland. The draft of the Moldovan SSRD reflects a realistic approach that takes into account real needs, available means and resources, institutional conditions and good practices. The draft of the project reflects clearly a vision of real regionalisation through supporting the Regional Development Agency (RDA) as the key entity operating on the regional level. The growing importance of the role that the Agency plays in regions and their experience shall enable, in a longer run, the specificities of individual regions to be taken into consideration in regional strategies. It must be emphasized that effectively operating regional and local authorities are a prerequisite for the region's access to the EU financing. Such authorities could elaborate and implement appropriate strategies and programmes, and therefore decentralisation is a highly recommended process.

It should be stressed that Moldova is only starting the process of creating its regional policy system. A consequent approach to capacity building, as well as the continuous institutionalization on the regional level will be necessary – just as it has been in the case of Poland and other countries. The guidelines outlined below indicate a list of issues that should be addressed in the subsequent phases of strategy updating process. The focus is put on practical questions, which may seem too operational to be included in a strategic document encompassing a period of several years. However, the State Strategy of Regional Development (the SSRD) is a particular type of strategy: it outlines, in a large part, the framework defining directions and mechanisms of strategies carried out on the regional and local level. Both in the European Commission's draft Common Strategic Framework for 2014-2020, and in the strategic document pertaining to the cohesion policy and focused on the national level (namely the partnership agreement), the regional development vision is supplemented with rules and specific pro-effectiveness mechanisms. The effectiveness of the SSRD can be increased through the inclusion of each element suggested in the present phase.

1. Strengthening the coordination role of the SSRD and the regional development implementation system

The provisions of Moldova's SSRD relating to the policy of regional development as a coordinated undertaking of the central and local public administration are of utmost importance and convergent with Polish and European regional policy lines. The institutional capacity of the MRDC should be strengthened in order to ensure that it fulfils adequately its role of sector policy coordinator with the view to attaining regional policy goals. It applies to both horizontal coordination (with other sector ministries), and to vertical coordination (with regional partners). The expenditure coordination of both national assets (from different funds) and external resources (from different donors) should also be taken into consideration.

Implementation mechanisms suggested in the strategy should be encouraged and supported in particular in the scope of the tasks pursued by Regional Development Councils (RDCs) and RDAs, which are key actors in the process of regional strategy implementation.

The institutionalization of RDCs and the transfer of tasks and responsibilities regarding the implementation of regional strategies through an appropriate process of project selection, assessment and monitoring is of utmost importance for success in the matter. Suggestions outlined in the strategy are aptly formulated and Poland's experiences in this domain indicate that such solutions are necessary. At the same time, it is suggested that the chapter on implementation mechanisms be developed in order to clearly indicate the role and tasks of specific entities and a more detailed description of specific implementation mechanisms and instruments, such as the principles governing the expenditure of the State Regional Development Fund (SRDF) and other funds.

Furthermore, RDAs should be entrusted with tasks relating to (secretarial/ logistical) servicing of RDCs. It is suggested that RDAs be institutionally strengthened and that the decision-making function of RDCs be separated from the advisory function, for instance through restricting the membership in councils to the representatives of local entities, whereas socioeconomic partners (business entities, NGOs) should be involved in the activities of an advisory body in charge of task monitoring. To be considered: selected elements of monitoring councils's tasks outlined in Articles 64 and 65 of the Council's Regulation (EC) no 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.

The most important element of the process of strengthening the regional level consists in reinforcing RDCs in terms of their management of SRDF and a large proportion of sectoral funds (Road Fund, Environmental Fund, FISM, Energy Efficiency Fund). It applies in particular to funds aimed at human capital and the development of rural areas. In the future and on the basis its experiences, Poland

intends to link the implementation of soft projects pertaining to human resources with the implemented infrastructure projects which, in our opinion, shall improve considerably the effectiveness of public fund use.

2. Specifying the role and establishing closer links between the SSRD, the National Development Strategy Moldova 2020, and sector strategies

A regional development strategy is only one of the strategic document tools that are currently being used in Moldova. The SSRD's strategic goal, that is the creation of favourable living, investment and tourism conditions is coherent with the goals of National Development Strategy Moldova 2020; however, the relationships between the more specific elements of this strategy and the SSRD could be described in a more detailed manner. Poland's experiences indicate that the lack of a clearly defined hierarchy of strategic documents and the identification of relations between them decreases considerably the effectiveness of their socioeconomic impact. This conclusion led to the fundamental reform of the strategic document system in Poland; its first result was the government's adoption in 2010 of a new national strategy of regional development.

The goal of the Polish SSRD is straightforward: the attainment of the country's development goals. Much more precise and clear links between Moldova's SSRD and Moldova 2020 Strategy should be subject to examination, also in the context of specific development priorities. The following questions should be addressed in relation to each priority defined in Moldova 2020 Strategy:

- where do regional actions need to be taken – in particular where the goals of the national development strategy could be attained in a more effective manner on the regional or local level?
- which mechanism could contribute to such effectiveness – and which entities should be involved in the implementation process?
- will the undertaken actions increase or decrease regional diversification?

The level of adjustment of the SSRD to national strategies will not be homogenous; the SSRD implementation system and the implementation on the regional level do not need to reflect, or even should not reflect the priority structure in a larger development strategy. However, defining these relationships at least in the form of a **correlation table** should help identify specific actions and support mechanisms and increase the strategy's clarity, allowing for its coherence to be verified in a much simpler manner.

Moldova 2020 Strategy contains many elements that emphasize the territorial aspect, including those that are not easily discernible at first, such as the relationship between the optimization of the school network which is necessary for improving the quality of education and the neglected transportation network; however, the

SSRD's added value can consist in a more purposeful analysis of these priorities that takes into account the territorial diversity (where applicable) and in drawing strategic conclusions for their further operationalisation on the regional level. The below non-exhaustive list outlines these elements of Moldova 2020 Strategy that can be examined in this context:

- education: pursuant to Moldova 2020 Strategy, its goal consists in curbing migration and boosting productivity through an improved adaptation of education programmes to the country's economic needs. The employment strategy and the economic needs differ in each region and reasons for migration are closely linked to each area. A good diagnosis of reasons for migration (for instance, examining whether the only important factor is personal income, or whether the quality of life plays a certain role as well), which may be different in Kishinev and in rural areas located far away from development centres, plus the analysis of economic needs in the light of a particular region's potential, should lead to the definition of clear priorities and a coherent logical explanation of the aims of specific actions. The revision of national goals through the aggregation of regional goals should provide useful feedback for the country's development strategy;
- road network: the goal that consists in creating a Moldovan communication hub linking Eastern European countries with the European Union is pursued on the national scale; however, its impact on specific regions is different. In order to plan this intervention adequately, this goal should be separated from other goals, namely those aimed at the construction of roads providing market access to farmers. The latter, for instance in the context of the aforementioned educational reform or the identification of reasons for migration, is supposed to guarantee access to public services. Certain sections of roads will fulfil all of these functions, while other stretches will only serve some of them, but a clear and strategic definition of the intervention's goals – as road renovation works are focused on a specific result and not on the investment itself – is of utmost importance especially in this domain. Given that success in other fields may depend on the appropriate planning of transport network, it is difficult to overestimate the importance of this issue regardless of the dominant type of financing;
- development of financial markets – this priority lacks obvious operational elements that could be referred to in the SSRD and in regional strategies, although access to financial services also varies according to the area. However, regional policy can indirectly contribute to an increased effectiveness of the financing system, in particular in relation to energy efficiency or the functioning of PPP;
- intelligible rules governing business activities – this may prove important for the effectiveness of pursued actions, whereas actions aimed at boosting institutional capacities on the local level could have an impact on the waiting time and the cost of obtaining a construction permit;

- energy security and efficiency – pursuant to the strategic vision, even careful estimates indicate that energy efficiency can be translated into a higher increase of GDP. Investment in housing construction or an increased effectiveness of heat distribution may be achieved in a more effective manner on the local and regional level. Updating the SSRD and regional strategies shall allow for the inclusion of this field by defining support principles and lines;
- pension system reform – ensuring the elderly's participation in the labour market, creating conditions that enable their adjustment to new requirements and preventing early retirement are methods that are complementary to migration prevention instruments used in relation to young people. These challenges often have local and regional scope; an appropriate regional development strategy could contribute to the inclusion of the elderly in the labour market and, in this manner, boost the potential of the entire Moldovan economy.

The above list of selected problems is not exhaustive. It may also transpire that each of the issues necessitates actions to be taken on the regional or local scope. These choices would benefit from the implementation of a decentralization strategy encompassing regulatory actions. An analogous analysis could be carried out in relation to particular goals outlined in sector strategies that are concurrent with the SSRD.

Focus on infrastructure is understandable (Poland had a similar priority), but in the context of the above issues it is suggested that the range of activities aimed at human capital development be expanded, in particular as regards human resource development expected to attract investment in the region.

3. Effective use of the project elaboration phase aimed at building institutional capacities

According to Poland's experiences, the project elaboration phase is of crucial importance for the effectiveness of the goal attainment process. Given Moldova's lack of experience, in the majority of cases institutional capacities on the local level will prove insufficient not only for the project elaboration, but even in order to specify the needs in an appropriate manner or to provide motivation for application submission. In the subsequent phase, even with a financing source, a given entity can prove incapable of monitoring the project implementation process. This is why taking advantage of any available support for *project pipeline* actions can constitute a most effective and practical element of strategy implementation.

In the context of regional development, a conscious and concrete strategy of proactive efforts can contribute to a more homogenous development, enhance the diffusion of growth and prevent exclusion. Given the above, the following factors should be taken into consideration as they can contribute to the streamlining of such mechanisms:

- external support and experts should be involved in the process at its early stages, that is when the problem is defined and before any decision on the scope of investment/ intervention is made. The more time or resources invested in the elaboration, the more difficult it is to reverse the decisions taken, which may result in the situation in which suboptimal solutions are being pursued. It requires system solutions and a different approach to potential partners involved in the project's implementation. It seems that the first phase should consist in the analysis of a given problem and in preparing an initial draft of a full list of projects/ issues to be addressed.
- whenever possible, it is recommended that model solutions be elaborated in the project drafting process. This will allow the existing solutions to be employed in other projects and guidelines/ recommendations/ handbooks of good practices to be developed. This goal should be formulated explicitly when tasks are commissioned – otherwise, its attainment is rather unrealistic.
- public procurements could serve as a tool for an enhanced effectiveness, but their unskillful preparation can bring opposite results, such as delays and failure to attain goals. In many cases it is important to ensure that support for project initiators is continuous and extended onto the project implementation phase.
- in many cases, system solutions prove to be optimal – they involve the existing institutions and allow for the maintenance of the potential built up throughout the project implementation process. Two examples of such system solution in Poland are the thermomodernisation fund supporting since the 1990s the process of thermal modernisation of residential buildings, and the anti-flood project addressing the problem of limited water retention; the latter is pursued by the State Forests in the framework of the Infrastructure and Environment Operational Programme. In both cases, the scope of the projects encompasses the entire national territory, although specific tasks are selected and carried out on the local level: application procedures are simple and the conditions governing the process of granting support are homogenous. The adopted implementation rules resulted in additional advantageous effects for the economy: the popularity of the thermomodernisation fund contributed to an increased energy efficiency and the lowering of heating costs (which is an issue also in Moldova), and at the same time resulted in the growth of small companies specialising in providing these types of services, and therefore contributed to the growth of the SME sector in areas with a shortage of business ideas.
- direct participation of the beneficiary in all phases of project development and implementation is necessary, even with a very strong external support. The beneficiary is the sole holder of information which is essential for designing the project, and their participation encourages their sense of “project ownership”. This is why success or the project pipeline, or even a singular act of support, require a specific level of institutional capacities, also from the beneficiary, as not everything can be outsourced.

4. Setting out goals – focus on results – the monitoring system

Three goals defined in the Moldovan SSRD are specific and clear; they also indicate the strategic choice: focus on regions and areas with growth potential; territorial cohesion; creating conditions for the provision of quality public services. Support for regions which do not use their full development potential with the view to increasing their competitiveness can be provided through investment in each of the supported areas: sustainable development of urban areas, waste management, waste water treatment management, road infrastructure, increasing the energy efficiency of public-utility buildings, supporting SMEs, development of tourism. However, not all investments in these areas will contribute in the same manner to the fulfilment of the competitiveness goal. These goals could be specified in a long term and within specific support areas, so that they become a more operational tool influencing the selection of projects. It should be done while bearing Moldova's other national strategies in mind.

A well-defined goal should have a socioeconomic scope and indicate why funds are spent instead of what they are allocated to. It should be measured with a result indicator and not a product indicator. Once it is defined, different variants of goal attainment and project assessment/ classification (according to their effectiveness in terms of pursuing the goal) should prove feasible. Such goals, set out in many areas, have already been described in Part IV of Moldova's SSRD (Expected results and progress indicators), but in some cases – for instance, in environmental and energy efficiency projects, the economic value of these projects' consequences should be outlined and they ought to be prioritized in the light of the SSRD's main goal.

Specifying product indicators and the result of the planned actions in the framework of the strategy's three priorities should be regarded as a positive phenomenon. Some of the indicators outlined in the document refers in a precise manner to the actions assigned to them. Their adjustment to the study and the assessment of the implemented projects' effectiveness should, however, be considered, provided that the available data allows for it. An example of the above approach is the analysis of energy savings (in GJ or kWh) and their financial value (in thousands of MDL), instead of an analysis of the number of thermomodernised public utility buildings.

Another approach to the above matter is a more precise formulation of the indicator's name to ensure that it reflects adequately the objectives. An example is the indicator of the *length of rebuilt/ modernized roads (in km)*, which was formulated in a more precise manner by adding "*linking to the national road network*". Thus, the new indicator reflects fully the objectives of Priority no 1 and minimizes in the operational phase the risk of undertaking road reconstruction works that have no bearing on the national road network.

Furthermore, the effectiveness of road reconstruction/ construction could be measured on the basis of an indicator specifying the time saved in the process of

accessing the national road network thanks to a modernised or a newly-constructed road (in minutes) and financial savings generated thereby (in thousands of MDL).

5. Defining the key initial conditions influencing the effectiveness of the process of goal attainment

In the process of 2014-2020 cohesion policy programming, the European Commission suggested a list of primary conditions whose fulfilment was necessary for obtaining support in a specific area. They refer to the drafting of strategic documents and defining practical implementation elements. Poland is favourable to this approach, as it is an element of key importance for the project's effectiveness: it ensures that potential problems are eliminated *ex ante* and favourable conditions for the implementation of important strategic priorities are created. The SSRD can highlight the most important principles, leaving the more operational provisions to be defined on the regional level, or provide for the operationalisation of these provisions on the national level. The following potential conditions should be taken into account:

- **The institutional shape of the entity implementing the project.** Preparing the implementation of the project, which is a process closely connected with obtaining financial support for its realization, often provides the best opportunity for organisational changes that ensure the future durability of project effects. The separation of diverse elements, such as the provision of public services, the establishment of a commercial law company or management streamlining and many other aspects, can result in them becoming variables in the process of defining project implementation options/ variants. It is important to encourage this kind of analysis, regardless of whether it takes the form of a set of good practices, explicitly defined tasks in the framework of a project pipeline, or through specifying minimum requirements for obtaining support.
- **Project's durability.** Realistic assumptions relating to the tariff policy are an element that can impact the objectives and the scope of the project. Affordability is an important aspect – depending on the project's goals, different solutions can be adopted. For instance, if the modernisation of the heating system translates into higher costs borne by its users, it would enhance the negative phenomenon of users disconnecting from the network. At the same time, insufficient funds for renovation and maintenance will result in either a gradual loss of project implementation advantages, or the necessity of using public funding to the detriment of other types of expenditure. This is why, especially in the case of Moldova whose financial means are limited, maintenance costs, cost efficiency, precise verification of the project's scope and ensuring that effective mechanisms of external control are in place, are all obligatory elements of the project's scope definition. Instead of boosting development and growth, poor investment choices may become a future burden. This refers in particular to investment that does not translate directly into development and focuses on environmental results

(such as water supply and waste water management) and the quality of life. The logic of support from external sources often fails to take into consideration the effects that go beyond the supported project and it requires a more strategic level of orientation. Certain elements of such effectiveness are relatively easy, for instance preventing leaks from waterworks or individual water meters as requirements for projects aimed at drinkable water supply (even though, as proven in the report of the European Court of Auditors, a number of countries failed to observe these obligations). Many of these conditions are not easy to define; however, the monitoring obligation should be taken into account in relation thereto, as it will allow to calculate i.a. the unit costs or indicate technical or institutional solutions that have proven most effective.

- **Project's availability.** Apart from affordability, it is crucial to define conditions under which the project's implementation could benefit the society as a whole. The implementation of the project may allow for the introduction of conditions that may be of no interest to a single entity carrying out the project, but which can increase external effects influencing the regional development. An important element of such policies may consist, for instance, in ensuring that the modernization of a school building depends on its availability for workshops aimed at the activation of the elderly or that new equipment if granted to a vocational school provided that it can also be used by other people, or in other conditions enhancing the efficient use of resources. It relates not only to resources available to MRDC, but can also serve as a tool impacting other resources granted to individual regions.
- **Alternative sources of project financing.** The available financial sources will not be sufficient. Covering at least some of the costs by the users themselves does not only reduce financial needs, and therefore increases the number of projects that can be implemented, but also contributes to demand rationalisation and a more economically justified scope of the project. Individual interests of support beneficiaries are in the majority of cases conflicting with the entire country's development interests: from the point of view of individual beneficiaries, it is the project that counts, whereas the priority of an entire region or country is rather the number of implemented projects. Complete effectiveness cannot be attained without a strategic decision in this matter and the creation of appropriate incentive mechanisms. In this contexts, one must not exclude the possibility of establishing public-private partnerships (PPP), the use of returnable instruments or – in the case of energy efficiency – commissioning investment implementation processes to ESCo-type companies that take over the financing of the project. Nevertheless, especially in the case of PPPs, public institutions need to have considerable institutional capacities, which very often means that a certain solution is not feasible. Wherever possible, for instance in the case of *project pipeline* involving the participation of experts, this possibility of funding should be considered.

6. Support for integrated projects enhancing the effectiveness of the process of goal attainment

Moldova's SSRD may refer to the EU territorial agenda, but the following phases of regional policy implementation should provide for further specification of mechanisms, for instance with the use of territorial instruments suggested in the 2014-2020 cohesion policy. Wherever they are available or where appropriate institutional potential is created, a more strategic approach to the selection of supported actions will be put into place instead of an individual project-based approach.

It is suggested that the list of rules governing regional policy be supplemented with the principle of integrated territorial approach. Pilot programmes relating to the matter (for instance in growth poles) could prove useful in the implementation phase. Promoting the integrated territorial approach can also be done through a special approach to integrated projects during the phase of funding selection.

It is suggested that partner projects be prioritized, as they present a number of advantages, such as capacity building, efficiency, cost reduction, a better use of limited resources of the MRDC and the agencies, promotion of cooperation and, last but not least, improved chances of structural change within a specific area. Specifying the project's minimum value and its technical parameters that promote such solutions, or the definition of administrative requirements (minimum number of communes) are examples of such methods.

The provisions of Moldova's SSRD will enable the development planning in regional strategies to be conducted in accordance with a given region's unique conditions and situation, on the basis of the real potential, which means that various regional strategies will be implemented at the same time. It seems legitimate to emphasize this aspect in the provisions of the Moldova's SSRD.

In addition, the following matters should be examined:

- support for the drafting and implementation of local development strategies to include different interventions within a given functional area. This will allow for an improved complementarity of projects and incentives for a more cost-effective development of individual elements, as resources saved through the implementation of one element can be allocated by the same beneficiary to the strategy's subsequent phases,
- promoting instruments that allow for attaining several goals at the same time, very often necessitating limited funding. Rural Revival Programmes are a Polish example of a project focused on activities undertaken on the local level and aimed at improving the quality of life in rural areas while building up social capital and strengthening the sense of community through inducing cooperation and active involvement of the local population. Such instruments are important in particular when development means are limited.

- using information from local authorities in the process of selecting tasks that are to be supported. In the cohesion policy (pertaining to urban areas), the European Commission suggested that at least 5% of all funds be allocated in the period between 2014 and 2020 to integrated urban strategies, and that the funding be distributed by the cities in charge of selecting projects to be financed. Delegating the selection of projects to local authorities may sometimes prove impossible due to the lack of appropriate institutional capacity or simply due to insufficient means, but the bottom-up approach to project selection and verification based on the analysis of a larger context outlined in the local strategy may result in the project's increased effectiveness,
- explicitly defining mechanisms that will take into account the entire functional area, and not only the beneficiary within their administratively defined territory, while specifying the intervention's scope. This refers to relationships between urban and rural areas, but is not limited to them – for instance, in waste management or waste water management, the optimum regionalisation or the transfer of solutions to the local level do not have to be bound by administrative borders.

Apart from the integrated projects of territorial scope and based on local strategies, an efficient instrument of regional development policy can be the obligatory integration of project's components that relate to one beneficiary, or the creation of incentives for such integration, provided that such integration results in an added value for the entire region or for the local population, or that the effectiveness of the strategy in terms of goal attainment is consequently increased. Combining infrastructure projects with “soft” projects (such as training programmes), or for instance including energy audits and actions aimed at an increased energy efficiency can result in an improved coordination and higher effectiveness.

II. GUIDELINES FOR REGIONAL STRATEGIES

Existing regional strategies are high quality documents drafted by professionals; they refer to important development factors. As for the use of specific recommendations from the present document in Moldova's SSRD, this national document will determine the necessity of providing regional-level content.

The coherence of regional and national strategy is of utmost importance, hence the recommendation to pay special attention to the convergence of goals of these two types strategies in the process of updating regional strategy (and in the elaboration of subsequent editions). It does not mean that the two should be identical, but regional goals should contribute to the attainment of national strategy goals. Bilateral and continuous cooperation between the government and the region is important in the process of designing both the national and the regional strategy. **Detailed guidelines referring to specific Polish examples are outlined in the attached document entitled "Drafting a regions' development strategy in the framework of the national regional policy system".** Not all elements of this document can be directly applied to Moldova, but the paper outlines in a comprehensive manner the logic of interdependencies between documents and it can serve as a reference point in the process of updating documents.

Even though it is important to use the experience and help of external partners (cooperation with regional counterparts can, for instance in Poland, result in an important added value), it is recommended that strategy updating and the preparation of subsequent editions be carried out mostly within the region, that is with the participation of regional and local authorities, as well as local partners: communities, organisations and entrepreneurs. This will ensure a stronger sense of "strategy ownership".

It is suggested that the elements of the strategy that refer to institutional capacity be strengthened. In Poland, more emphasis has been put on this issue both in recently drafted strategies (the State Strategy of Regional Development) and those that are in the process of being prepared (the National Long-term and Medium-term Development Strategies). It stems from the assumption that continuous creation of an efficient, transparent and partnership-based system of regional policy planning and implementation, combining national and regional-level efforts, is a prerequisite for an effective regional policy. Given the reality of the administrative and institutional system of Moldova, capacity building is necessary in particular on the local level, and therefore it is suggested that this be emphasized in the regional strategy.

Apart from enhancing institutional capacities in ministries and in regional development agencies, it is suggested that institutional capacities be strengthened on the local level: the capacities of applicants and project initiators in order to increase their sense of responsibility for the planning and the implementation of the project. As a consequence, an optimum model can be designed providing for the beneficiary's key role in the project implementation process.

It is proposed that capacity building efforts be pursued on the basis of an evaluation of activities implemented thus far. The efforts evaluated as the most effective (training, partnership exchange) shall be selected.

III. GUIDELINES FOR ENERGY EFFICIENCY

Moldovan partner's suggestion to include energy efficiency into the list of goals should be considered as an example of correct reasoning. As a consequence, limited resources allocated to energy efficiency will be used for regional development, with certain advantages for the environment and the state budget. Serious consideration of this matter tallies with the EU's priorities outlined in the Europe 2020 Strategy and can provide an instrument helping the country adapt to the EU principles.

The issue of energy efficiency can be included in the strategy in one of the following manners:

1. specifying a separate priority or expanding the first priority, that is „Infrastructure Rehabilitation” and highlighting specific actions to be taken within them, that is those pertaining to energy efficiency
2. horizontal inclusion of efforts aimed at energy efficiency into all priorities. Both approaches are successfully applied in Poland, for instance in the Infrastructure and Environment Operational Programme:
 - an obligatory criterion in virtually all actions is the “Energy efficiency of the suggested technical solutions”, which is met if “the documentation indicates that wherever rationally justified, rational energy consumption, energy efficiency, the use of renewable energy sources, reduction and compensation efforts, as well as the promotion of low-carbon solutions, are taken into consideration in the process of selecting variants or in another phase of project planning, or if the process in which these elements will be taken into account in subsequent phases has been described.”;
 - a separate priority, “Environmentally-friendly energy infrastructure and energy efficiency”, with its own financial envelope is adopted, and specific actions are taken in order to support projects aimed at energy efficiency of public utility buildings.

The focus on energy efficiency of public utility buildings is justified. A similar approach was adopted in Poland in the European fund implementation system. It ensures a relatively clear division between projects supported by the Energy Efficiency Fund and those whose aimed mainly at regional development.

On the basis of Poland's experiences it can be stated that comprehensive projects bring in a higher added value. The scope of actions that could potentially benefit from support should be wide and allow for the financing of actions that contribute directly

and indirectly to the increase of energy efficiency (for instance, installation of new heating systems, thermal modernization of buildings, heating, installation of new windows) „from A to Z”. In no circumstances should the effects of the project increase the infrastructure’s maintenance costs.

It is suggested that groups of projects be supported, that is projects implemented within a specific area or projects of a certain type (for instance, within one region or in relation to one type of buildings). As a consequence, unit costs of projects are reduced, cooperation between units of local government is stimulated and the risk of applying twice for funding from different sources can be reduced. This solution was favoured in Poland in the process of selecting projects within the aforementioned Infrastructure and Environment Operational Programme.

As indicated in Part I, it is suggested that an analysis of the possible application of returnable financial instruments, such as loans partly subsidised by the government, be conducted. It is also advisable to reflect on the appropriate level of subsidizing – positive financial effects of the implementation (for instance, the reduction of heating costs), enable the resources to be used effectively: the Renovation and Thermomodernization Fund, established pursuant to the provisions of an act adopted in 1998 (a few years prior to Poland’s entry into the European Union) and financed from the state’s budget, proved to be one of the most effective instruments supporting the thermal modernization of residential buildings in Poland, even though the value of support amounted to no more than 20-25% of total costs.

In order to ensure that the expenditure on energy efficiency projects contributes to regional and local development, we suggest that the following matters be taken into consideration:

- a. ensuring that calls for proposals relate not only to energy efficiency, but link such efforts with actions aimed at regional development (for instance, education, health and culture infrastructure),
- b. introducing incentive mechanisms, for instance through allocating some of the resources saved through the implementation of energy efficiency projects to regional development goals,
- c. considering the replacement of the existing indicator with an indicator based on energy savings and the positive financial result thereof (MDL/year).

The above recommendations, based on Polish experiences, require consistent operationalisation in strategy implementation documents. Should the Moldovan partner be interested in Poland’s experiences in the matter (for instance, the choice of project selection criteria), these should prove useful also in the framework of Moldova’s development strategies.

ATTACHMENT 1.

GENERAL INFORMATION REGARDING THE PROJECT CARRIED OUT BY THE MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN MOLDOVA IN 2012

I. Project's background and objectives

In 2012, at the request of the Republic of Moldova's public administration, the Ministry of Regional Development of the Republic of Poland (the MRD) carried out project no 768/2012, *"Strengthening of public administration capacity in Moldova in the scope of preparation of strategic documents and infrastructure projects"*, which was co-financed by the Ministry of Foreign Affairs of Poland (the MFA) in the framework of the "Polish development cooperation programme conducted by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland in 2012". Actions were conducted from June to October 2012. The project's total value amounted to nearly PLN 420,000 (97 000 Euro), 83% of which was co-financed by the MFA.

It was the first development project carried out by the MRD for the benefit of the Moldovan partner. Until then, regional development cooperation between the administrations of Poland and Moldova had the form of meetings and expert missions organised *ad hoc*. The formal basis for the cooperation is the agreement of 18 February 2010 concluded between the Ministry of Regional Development of the Republic of Poland (the MRD) and the Ministry of Regional Development and Construction of Moldova (the MRDC).

Certain legal and institutional mechanisms and structures already exist in Moldova in the field of regional policy. The policy's priorities are outlined in the State Strategy of Regional Development of Moldova (the SSRDM) 2010-2012. Despite the ongoing economic and social changes, an important challenge for development policy implementation in Moldova is the weakness of the country's economy, poor quality of life and significant regional disparities. Regional policy should address these problems appropriately.

The goal of the MRD's project completed in 2012 was the streamlining of the process of drafting strategic documents and infrastructure projects of Moldovan public administration in the context of the emerging challenges and development trends

in Moldova. This goal was achieved through the elaboration of guidelines and recommendations pertaining to the management and monitoring of the process of drafting strategic documents and infrastructure projects to be financed in the process of implementing operational programmes.

The beneficiary of the project was the expert staff of the Ministry of Regional Development and Construction of Moldova, as well as the regional and local public administration. The following Polish partners were involved in the project: representatives of the MRD, the Marshall Office of Pomorskie and Warmińsko-Mazurskie Voivodeships and an external expert. The project was coordinated by the Department of Structural Policy Coordination at the MRD. Project activities were conducted both in Poland (Warsaw, Gdańsk, Sopot) and in Moldova (Kishinev, Ialoveni, Orhei, Bălţi).

II. Project activities

The project comprised 4 advisory, training and evaluation activities:

No	Activity	Dates
1.	A fact finding mission of Polish experts in Moldova	18-22 June 2012
2.	An advisory mission of Polish experts in Moldova	12-17 August 2012
3.	Elaboration of a report outlining guidelines and recommendations regarding the methodology of drafting strategic documents	October 2012
4.	Training sessions held in Poland regarding the objectives of the system of managing and monitoring infrastructure projects and project evaluation	21-28 October 2012

1. Fact finding mission of Polish experts in Moldova

The aim of the fact finding mission of Polish experts in Moldova (18-22 June 2012) was the analysis of the Moldovan partner's support needs pertaining to the following issues:

- planning and implementation of strategic documents regarding the regional policy, both on the national and regional level, and
- designing and implementing infrastructure programmes (procedures of management and monitoring of infrastructural projects).

Representatives of the MRD, together with an external expert from Poland participated in the fact finding mission. Members of the delegation held a number of meetings on the regional and central level with Moldovan representatives, including representatives of the MRDC. Moldovan infrastructure visits were organised i.a. in Orhei, Curchi, Vitici and Calarasi. A workshop was organised under the theme of "Updating regional strategic documents", attended by Polish experts and members of the Moldovan public administration. On the basis of information collected during

the mission, initial guidelines and recommendations for the Moldovan partner were elaborated in a diagnostic report. Further advisory and training actions were planned to be implemented in the framework of the implemented project.

2. Advisory mission of Polish experts in Moldova

The advisory mission of Polish experts in Moldova (12-17 August 2012) was aimed at providing support to the Moldovan partner in the framework of updating the SSRDM and the regional strategies. Representatives of the MRD, the Marshall Office of Pomorskie and Warmińsko-Mazurskie Voivodeships and an external expert reviewed the provisions of the SSRDM and suggested certain modifications that were to increase the quality of the updated document. Polish experts' suggestions and recommendations were based on the analysis of the suggested provisions and on Polish experiences in the drafting of Poland's State Poland's State Strategy of Regional Development 2010-2020. Polish experts spoke also about Polish experiences in the process of planning and implementation of strategic documents pertaining to regional policy.

Members of the Polish delegation attended meetings with representatives of the MRDC and the North Region Regional Development Agency in Balti, during which the SSRDM and regional development strategies were discussed not only in terms of their elaboration process, but also future implementation. The advisory mission resulted in the drafting of two draft reports which were handed to the Moldovan partner:

- Conclusions and recommendations regarding the elaboration of Moldova's State Regional Development Strategy 2013-2020,
- Conclusions and recommendations regarding the provisions of the North Region Strategy of Regional Development.

3. Elaboration of a report outlining guidelines and recommendations regarding the methodology of drafting strategic documents

Information material was prepared by a Polish external expert; it outlines guidelines and recommendations that shall help the Moldovan partner in the process of updating the SSRSM and drafting regional strategies. The paper outlines guidelines that pertain to both the content of the documents and their structure, implementation mode and coordination of activities.

4. Training sessions held in Poland regarding the objectives of the system of managing and monitoring infrastructure projects and project evaluation

The training programme prepared for the representatives of Moldovan public administration (22-26 October 2012, Warsaw, Gdańsk) included key issues relating to infrastructure project management and regional policy implementation in Poland. The objective of the programme consisted in sharing Polish experts' experiences and knowledge of in the following fields:

- regional policy implementation system in Poland,
- regional policy implementation instruments in Poland,
- infrastructure project implementation system,
- methodology of project management.

Training sessions were attended by the representatives of central and regional institutions in Moldova, i.a. the MRDC, the Ministry of Environment and regional development agencies.

During their visit, the Moldovan guests attended meetings with experts from the MRD, the General Direction of Environmental Protection, the General Direction of National Roads and Motorways, as well as the representatives of the Marshall Office of Pomorskie Voivodeship and other institutions operating in this voivodeship. The programme of the training encompassed workshops regarding the elaboration and evaluation of investment projects. A number of selected infrastructure projects in Pomorskie Voivodeship were visited by the representatives of the Moldovan partner.

During the evaluation phase, all actions realized in the framework of the project were evaluated; the attained goals and results were assessed. Discussions also pertained to the scope of cooperation between the MRD and the MRDC in the following year.

III. Conclusion

The implementation of the MRD's project proved successful: the projected goals were attained and the results were satisfactory. In total, 50 representatives of the Moldovan partner were involved in the project, including 12 who attended the training sessions. The project brought the following products:

- draft report outlining conclusions and recommendations regarding the State Strategy of Regional Development for Moldova 2013-2020,
- draft report outlining conclusions and recommendations regarding the provisions of the North Region Strategy of Regional Development,
- information material containing recommendations regarding the drafting and updating of strategic programme documents concerning the regional policy,
- a report on Moldova's regional policy implementation system and the training needs of Moldovan public administration in terms of infrastructure project selection and assessment,
- educational and training materials.

The project enabled the Moldovan beneficiary to acquire knowledge and skills that will help the public administration in the process of elaborating standards of drafting strategic programming documents and regional development projects on the national and regional level. It also had a positive impact on the level of competences

of the Moldovan administration in terms of infrastructure project design and implementation. It is assumed that the project will contribute to the improvement of the quality of programme documents in Moldova and that the process of regional policy implementation will be streamlined.

The cooperation between the Polish Ministry of Regional Development and the Moldovan Ministry of Regional Development and Construction shall be pursued in 2013 in the form of a new development project.

ATTACHMENT 2.

REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY MODEL

1. Role of the regional development strategy
 - a. Its place in the strategic documents system
 - b. Its territorial scope
 - c. Institutions responsible for its preparing and implementation
2. Diagnosis
 - a. Territorial nature of the challenges identified at the national level
 - b. Variants of economic assumptions
 - c. SWOT analysis
3. Strategic vision
 - a. Main objective of the strategy
 - b. Specific objectives
 - c. Selection and justification of the selection of priorities that implement the objectives
4. Institutional system
5. Rules and mechanisms that support achieving objectives
6. Coordination with other policies
7. Monitoring and evaluation

ATTACHMENT 3.

DRAFTING A REGIONS' DEVELOPMENT STRATEGY IN THE FRAMEWORK OF THE NATIONAL REGIONAL POLICY SYSTEM

Contents

Introduction	33
PART ONE – THE ISSUE OF CONSISTENCY BETWEEN STRATEGIC DOCUMENTS	35
1. Part of the Strategy concerning the diagnosis of the situation	37
1.1. <i>Determination of development potentials</i>	40
1.2. <i>Areas of strategic intervention from the geographical perspective</i>	41
1.3. <i>Forecast of development trends in the period covered by the strategy</i>	42
2. Part of the Strategy concerning development objectives	43
3. Part of the Strategy concerning the directions of interventions (priorities)	47
PART TWO – IDENTIFYING THE OBJECTIVES IN THE STRATEGY FOR REGIONAL DEVELOPMENT – ON THE EXAMPLE OF THE MAŁOPOLSKIE VOIVODESHIP STRATEGY	51
1. Diagnosis of the situation	51
2. Objectives identified in the Strategy	54
3. Directions of intervention	57
PART THREE – OPERATIONALISATION OF STRATEGIC OBJECTIVES	61
1. Delimitation of tasks resulting from the Strategy	61
2. Thematic scope of operational programmes	62
ANNEX 1. GLOSSARY OF BASIC TERMS IN THE AREA OF STRATEGIC PROGRAMMING (based on the glossary included in the MRD materials)	67

INTRODUCTION

The strategic planning process in a system relying on cooperation between central institutions and regional level institutions is a complicated and multi-aspect process. Discussion of the benefits following from regionalisation and application of the subsidiarity principles in the development planning goes beyond the framework of this study. The following study concerns only the practical side of the process.

The practical recommendations included in this study are based on the experience of Poland – a country that has been implementing its own development policy for over a decade by way of coordination of country-wide policies with the policies established at the regional level. It needs to be remembered that Poland is unitary state. In the course of the development planning process the regional institutions have to take into account the targets set out by the centre and implement strategic tasks indicated by the state bodies. However, it also needs to be kept in mind that Poland and Moldova are very much different in respect to systemic and legal issues.

Authorities of all Polish regions have a self-governmental character. The self-governments of regions are the bodies which are legally responsible for elaborating the strategies for regional development. Thus, in Poland the arrangements within the scope of coordinating the national policies with the regional ones are *de facto* and *de jure* arrangements between central government and self-governments. The regional representative of the government is a supervisory body and fulfils significant functions pertaining to the financial support from the central government to the regional strategies. Development of strategies and implementation thereof lies within the scope of responsibilities of the self-governmental administration of the region (voivodeship) and not the central administration. The basic principles and procedures governing the aforementioned central government and self-government arrangements within the scope of the shape of the strategies are included in respective legal acts. However, regardless of the adopted model of governance in the region (central government model or self-government model), the issues of methodology and approach to development aspects, as well as delimitation of policies into national and regional actions remain similar. Therefore, it was assumed that the example of Poland can be useful for Moldova – despite the differences of administrative and political nature between the two.

Strategies for regional development should form an element of a broader national development programming system as strategies establishing at the regional level the regional development objectives. In order to ensure uniform approach of self-governments in the process of aligning the strategies for regional development with the requirements of national strategic documents the Polish Ministry of Regional Development (MRD) prepared a manual, which indicates the most important areas of adjustment and provides hints on how to consider the national legislation at the regional level. The manual has the status of guidelines within the scope of methodology of action. The rules of law establish the mechanism and procedures related to the creation of strategies, but they do not show how to adjust them to higher-rank documents. It is necessary to make such adjustments in order to:

- achieve complementarity of actions undertaken at the regional level with actions at the central level (or the sectoral policies),
- ensure the possibility of financing the actions planned under regional strategies by the government (only actions, whose direction complies with national strategies can count on such financing),
- moreover, it is also significant to use standardised terminology in strategic documents at both the national and regional level, and to define uniform methodological standards of preparing strategic documents – in order to make sure that the documents are comparable at different development management levels.

The recommendations included in this study are largely based on the content of the aforementioned manual drawn up by the MRD, except for the legal conditions specific for Poland or the structural policy implementation system in the European Union (EU).

The second part of the study is dedicated to the presentation of the structure and logic of the objectives of an exemplary strategy for regional development in Poland. This presentation aims, above all, at showing the connections between philosophy, structure and detailed objectives of the State Strategy for Regional Development for 2010-2020 (SSRD) and the content of the regional strategy based on the SSRD.

The third part presents how to define the tasks under operational programmes – treated as development strategy implementation tools. This topic was discussed taking into account both the thematic aspect (relationships between the provisions of the strategies and the programmes) and administrative aspect (impact of the existing division of competences on the manner of programmes implementation).

The guidebook is entirely based on the materials prepared under the development project of the Ministry of Regional Development **Strengthening of public administration capacity in Georgia in the scope of system and instruments of implementation of the State Strategy for Regional Development of Georgia for 2010-2017** prepared by Michał Kubisz. It has been adjusted to a limited extent in order to match the specific realities of Moldova.

PART ONE – THE ISSUE OF CONSISTENCY BETWEEN STRATEGIC DOCUMENTS

In accordance with the provisions of the Polish Act of 5 June 1998 on voivodeship self-government, strategies for the development of the regions must be aligned with documents created at national level, i.e.:

- medium-term development strategy of the country,
- national strategy for regional development (determining the framework of development policies for regions),
- relevant sectoral (supra-regional) strategies.

A national development strategy defines priority directions for the development of the country as a whole. To put it simply, this strategy materially concerns both the basics of macro-economic development, fiscal policy, as well as the sphere of pro-development (investment) policy. Pro-development policy covers, inter alia, such areas as infrastructure development, investment in education and human capital development, stimulation of the enterprises development and environmental protection. Instruments of development policy consist of both legal, and financial tools (directions of investments/public expenditure). The specific spheres of public policies (employment, education, etc.) are included in the framework of **sectoral strategies**, which should also be taken into account when formulating regional strategies. These strategies define the basic conditions, objectives and directions of development in given areas, including the development of regions and spatial development.

As a result of the ongoing process of structuring strategic documents, after 2013 the number of these documents will be limited to nine key development strategies, responding to the development challenges outlined in the long-term national development strategy, i.e.:

- Strategy for Innovation and Economic Efficiency (coordinator – Minister of Economy);
- Human capital development strategy (coordinator – Minister of Labour and Social Policy);
- Transport development strategy (coordinator – Minister of Transport, Construction and Maritime Economy);
- Energy security and the environment (coordinator – Minister of Economy);

- Efficient state (coordinator – Minister of Administration and Digitization);
- Social capital development strategy (coordinator – Minister of Culture and National Heritage);
- National Strategy for Regional Development for 2010-2020. Regions, cities, rural areas. (coordinator – Minister of Regional Development);
- National Security Strategy of the Republic of Poland (coordinator – Prime Minister/Ministry of National Defence);
- Strategy for sustainable development of rural areas and agriculture (coordinator – Minister of Agriculture and Rural Development).

In accordance with the guidelines of the MRD “The territorial dimension in strategic documents” these strategies should take into account the **territorial dimension**, i.e. the impact of the sectoral and horizontal actions planned in them on the territory (local, regional, rural development, etc.), which is relevant from the point of view of the subject matter covered herein. Therefore, it is important to seek common objectives and directions of actions undertaken in the framework of sectoral and horizontal policies with those as part of regional development policy at regional level. Early identification of common objectives and common areas of intervention, already at the stage of programming, should allow for better preparation for the implementation of joint development efforts.

It can be said that the **National Strategy for Regional Development** differs from the overall national strategy and sectoral strategies in that it, as a general rule, concerns only the sphere of policy development (pro-development directions of public expenditure) and includes those issues which have a significant territorial dimension, considering the territorial and spatial specificity of regions. This territorial approach assumes multi-dimensional development processes, i.e. taking into account their social, economic and environmental considerations, and the diversity of areas (differences between regions), in which these processes are taking place. Thus, this approach is of an integrated nature and includes cross-sectoral linkages in order to maximise synergies of public interventions.

Strategies for the development of the regions should be an element of a broader national development programming system as strategies establishing regional development objectives **at regional level**. In order to ensure a uniform approach of self-government in the process of adapting strategies for development of the regions to the requirements of national strategic documents, the Polish Ministry of Regional Development elaborated a manual mentioned in the introduction, which describes the most relevant areas for adjustment and provides guidance on how to take account of national regulations at the regional level. The aim of such coordination of the planning process is to:

- achieve complementarity of actions undertaken at the regional level with actions at the central level (or the sectoral policies),

- ensure the possibility of financing the actions planned under regional strategies by the government (only actions, whose direction complies with national strategies can count on such financing),
- moreover, it is also significant to use standardised terminology in strategic documents at both the national and regional level, and to define uniform methodological standards of preparing strategic documents – in order to make sure that the documents are comparable at different development management levels.

From a technical perspective, the strategies for the development of the regions, like other development strategies, consist of the following parts:

- 1) diagnosis of the socio-economic situation,
- 2) definition of strategic objectives,
- 3) definition of directions of action to be taken to achieve strategic objectives.

The subsequent parts of this study will discuss problems of consistency between strategic documents in relation to all three components of the strategy.

1. Part of the Strategy concerning the diagnosis of the situation

The diagnostic part included in the regional development strategy should take into account the conclusions of diagnoses of the socio-economic and spatial situation, and in regional terms, the conclusions drawn from national strategic documents (including above all the SSRD). For a full picture of the situation in the region, development trends as well as challenges, while determining the thematic scope for diagnosis of the socio-economic situation of a given region or identifying gaps to be bridged, the Polish SSRD uses the following menu (or elements thereof) of key thematic areas from the point of view of the socio-economic and territorial development of the country and its regions and that include:

- competitiveness and globalisation,
- demographics,
- human capital and labour market,
- social and territorial cohesion,
- intellectual capital, including social capital,
- sound governance,
- digital society,
- creation of knowledge and innovation,
- sustainable development.

The general nature of the above areas that also translate into the main areas of developmental challenges should allow for their adaptation to the conditions in a given region.

A diagnosis of the socio-economic situation of a region should take into account the territorial dimension because of the fact that the underlying philosophy of the new regional policy comprises, inter alia, of the integrated territorial approach principles implemented, in particular, owing to the support of actions aimed at strengthening and the internal potentials of all types of territories. The territorial dimension can be taken into account in the diagnosis by including the following elements in the diagnostic part:

- determination of the main characteristics of the spatial structure of a region,
- determination of differentiations and peculiarities of the territory of a region (e.g. functional areas that do not coincide with administrative borders),
- analysis of development potentials in territorial terms,
- analysis of the internal cohesion of regions,
- analysis of profiles and distribution of economic activities that influence the diversification of economic development and spatial development,
- presentation of the territorial impact of development actions undertaken thus far in the area covered by the strategy, in the context of the ongoing regional policy and other sectoral policies with a territorial impact on the development of the region (e.g., rural development policy, transport policy, labour market policy or competitiveness¹).

Methodological guidelines no 1

Diagnosis of the socio-economic situation of an area consists in identifying the most important conditions, opportunities and threats, and ultimately the key problems requiring solution in the territory concerned. It is based primarily on an analysis of external and internal considerations with regards to the initial state and should present the situation on a given territory against the background of the socio-economic situation of the country.

Strategic analysis (e.g. of the SWOT type) should be an essential element of the diagnostic part answering questions with respect to the relations between strengths and weaknesses and between opportunities and threats against opportunities and threats posed by the environment. The diagnosis should refer to legal considerations associated with the area covered by the strategy and linkages with other strategic documents.

If possible, the diagnostic part should also include an identification of financial resources for the activities carried out so far on the territory of a given region, as well as the conclusions from the evaluation of their effectiveness.

1 In so far as it is possible to access aggregate information on this topic.

The diagnosis and content of strategies must be consistent and integrated. Diagnosis determines a set of key issues/challenges to be resolved and constitutes the basis for the formulation of objectives. The main problems identified in the diagnosis for given area/areas may be presented in the form of challenges, as is the case in national strategic documents, including in particular the SSRD, showing the challenges facing regional policy implemented at both the national and regional levels. This does not imply equivalence of challenges identified at the SSRD level and the strategy of the region but rather means their possible convergence because of the general nature of the challenges specified in the SSRD relating to regional development. In so far as the catalogue of challenges is convergent with that specified in the SSRD (see Polish example 1), it is assumed that the intensity of the problems in specific areas may vary, which should allow for the identification of the major development problems that occur within voivodeships, and on the selection of an appropriate set of actions within the framework of national and regional development policies to respond to these problems.

Polish example 1: The most important Polish regional policy challenges until 2020 as a reference point for the diagnoses contained in the strategies for the regions

The set of challenges until the year 2020 presented on the SSRD combines both dimensions, European and national. It was prepared on the basis of a diagnosis of the socio-economic situation, made in different spatial scales and in relation to development factors of primary importance for the competitiveness of the Polish regions. The list of challenges facing regional policy considered also strategic challenges to the development of the country as a whole, which were formulated in the Poland 2030 document serving as a basis for development of a Long-Term National Development Strategy.

As stated in the Poland 2030 report, in the perspective of the nearest several years there will be a considerable need for development policy consisting in improving the competitiveness of the Polish economy by launching the unused labour resources, innovation uptake and generation (strengthening the Research and Development sector and its links with businesses), stimulating the development of social capital, the provision of adequate technical (expansion and modernisation of infrastructure) and institutional (changes in the system of management in the public sector) conditions for increasing the level of investment as well as support for structural changes in the field of GDP generating structure (towards increased participation of sectors with a higher value added) and employment structure (in more productive sectors). This development strategy entails a need to look again at the Polish space, issues of regional development and regional policy, understood as an instrument for the implementation of development objectives of the country defined in terms of space.

We can also describe several areas of strategic challenges to which regional policy promoting the competitiveness of regions and ensuring territorial cohesion of the country must respond with detailed solutions. These may include²:

- 1) A better use of the potentials of key urban areas for creating growth and employment and stimulating the development of other areas.
- 2) Ensuring internal cohesion of the country. Avoiding excessive spatial disparities.
- 3) Increasing the potential for the generation, diffusion and uptake of innovation.
- 4) Counteracting negative demographic trends and a fuller use of labour resources.
- 5) Improving the quality of labour resources.
- 6) Responding to climate change and ensuring energy security.
- 7) Protection and proper use of natural resources.
- 8) Using cultural resources for regional development.
- 9) Effective stimulation of the development of social capital.
- 10) Providing adequate transport and teleinformation infrastructure to promote competitiveness and ensure the territorial cohesion of the country.
- 11) Increasing institutional capacity to manage development at national and regional levels.

These challenges relate to development policy as a whole. However, the spatial impact of the challenges listed may vary. Therefore, individual challenges, depending on their importance for the regions and territories will require a fine-tuned intervention of regional policy and coordinated intervention of sectoral policies with a strong territorial focus.

1.1. Determination of development potentials

The diagnostic part, also including strategic analysis, in particular in terms of opportunities and strengths, should serve to identify the endogenous (development)³ potentials of a region, so as to provide the possibility for designing objectives of the strategy. As a result, it is crucial that the diagnosis contained in the strategy should include an analysis of the opportunities for development in an area and an identification of the main development factors in addition to the usual description of the overall socio-economic situation. Such an analysis should allow for identifying development potentials of particular types of territories within the region. It is recommended that the analysis of development potentials should focus on the thematic areas covered

² The sequence of challenges does not reflect their rank in terms of relevance for the implementation of regional policy.

³ Development potentials (development opportunities) – strengths of an area defined by development determinants existing in the territory concerned.

by the diagnosis and **corresponding to main development challenges defined in the Moldova State Strategy for Regional Development for 2013-2020 (Moldavian SSRD).**

Analysis of development potentials in the various thematic areas and in relation to particular types of territories should allow us to define priority areas of support and types of activities, taking into account their impact on the achievement of the SSRD development objectives, which will benefit the development of the area concerned and consequently the entire region. The analysis of potentials should be accompanied by a diagnosis of problems in given areas, primarily with respect to access to services of primary importance for the development of territories. As a result, the picture of the socio-economic situation presented with statistical data will show problem areas requiring intervention.

1.2. Areas of strategic intervention from the geographical perspective

Diagnosis of the socio-economic situation of the region serves as a basis for identifying areas for strategic intervention. In the case of Poland, the documents of a national character (sectoral strategies, the SSRD) indicatively point to problem areas, where regional policy intervention is planned directly from the national level. They are limited only to cases where the scale and complexity of the problems justifies the direct involvement of the government, or where the effectiveness of actions taken at the regional level is too low.

Since the intervention of the regional policy is targeted at supporting various types of territories, it is necessary to identify areas for strategic intervention from a geographical perspective in relation to which development potential will be determined as well as development objectives and actions to achieve those objectives. In view of the above, the strategies should identify types of strategic areas of intervention for the region, which will constitute the basis for developing regional operational programmes⁴.

Polish example 2 indicates the types of territories delimited in the SSRD, which serve as a basis for the identification of areas of strategic intervention as part of regional strategies.

⁴ Regional integrated operational programmes specify how actions at the regional level will be coordinated and integrated in the case of those undertaken for a given region from national and regional level by various public bodies.

Polish example 2: Types of areas of strategic intervention from the geographical perspective in accordance with the SSRD

No.	Types of territories	How to define specific delimitation criteria
1.	voivodeship centres – voivodeship cities, where a voivode and/or Sejmik of the voivodeship are seated as of 1.01. 1999, and functional areas thereof	defined at NTS 5 level, taking into account such criteria as the concentration of functions, networking, accessibility to the voivodeship centre
2.	sub-regional centres – medium-size cities (above 20 thousand) performing important functions at sub-regional and regional levels and functional areas thereof	specified with the use of indicators measuring the dynamics of the labour market, population income or concentration of functions in voivodeship self-governments
3.	rural areas	defined taking into account the various functions of rural gminas for the proper identification of development potential and objectives
4.	areas of strategic interventions to ensure cohesion across the country – voivodeships specified in the SSRD and sub-regions whose level of development significantly deviates from the national average	determined in relation to sub-regions at NTS 3 level, mainly, taking into account such indicators as the level of development as measured by GDP per capita
5.	areas with the lowest indicators regarding access to public services	the exact boundaries of the areas of strategic interventions should be identified by voivodeship self-governments in cooperation with self-governments and local organisations and on the basis of indicators that are most relevant for the region showing the severity of various problems at regional level (NTS 4)
6.	border areas	determined taking into account indicators that illustrate economic, infrastructural and social linkages with areas on the other side of the border (NTS 4)
7.	strategic areas of intervention for the restructuring and revitalization of cities losing their socio-economic features	determined by voivodeship self-governments in close cooperation with municipal authorities as well as business and social partners with the use of indicators describing the extent to which socio-economic functions of cities were lost (NTS 4-5)
8.	areas with extremely low transport accessibility	determined using indicators illustrating the degree of transport accessibility; i.e. travel time to voivodeship centres

1.3. Forecast of development trends in the period covered by the strategy

Diagnosis of the situation in a given thematic area in relation to a specific territory includes the definition of internal and external conditions as well as projections about the future. First of all, it is important to determine a systemic framework and the legal and institutional context. Forecast of development trends in the period covered by the strategy may serve as a basis for formulating the vision of a region's development.

It would be really useful if the document presented the two elements jointly, i.e. a diagnosis of the socio-economic situation of an area/areas alongside an analysis of

the situation in terms of its strengths and weaknesses and a forecast of trends in the period covered by the strategy.

2. Part of the Strategy concerning development objectives

A key element of the process of alignment of regional strategies with national strategic documents are development objectives within the scope covered by the strategies. The cohesion of the development objectives set at national and regional level will help to plan for development of an area in a consistent manner and to achieve these objectives effectively and efficiently owing to synergy of actions taken as part of sectoral policies and regional policy.

The requirement to take account of the objectives from national strategic documents in regional strategies **does not mean their equivalence, but rather absence of mutual contradiction and exclusion**. The objectives set in regional strategies should be part of those set at the national level in so far as they relate to the region concerned. Cohesion of objectives will provide a basis for the ability to support the strategy of a region within the framework of the state's regional policy.

As a result, it is important that the objectives of development strategy for a region should be consistent with the objectives set out in comprehensive national horizontal documents of development policy, including first and foremost Medium-Term National Development Strategy, but also with other national strategic documents conditioning regional development.

Objectives and directions of the development of a region should be established in development strategies in such a way as to include above all strategic objectives as part of the SSRD. In the case of Poland, the objectives and resulting directions of the SSRD support for Poland serve as a point of reference.

Polish example 3: Strategic objective and detailed objectives of the SSRD

The SSRD strategic objective, i.e. **Efficient use of specific regional and other territorial development potentials for achieving the development objectives of the country – growth, employment and cohesion in the long-term horizon,**

- clearly points at the subject of regional policy – the territory, interpreting it in a functional manner by extending the existing focus of attention on the region treated as an administrative unit of the country,
- determines the vision of regional policy as action aimed at optimum use of spatially varied development potentials from the point of view of achieving development objectives of the country,
- points to the need to use external resources in the development process in addition to endogenous factors,

- identifies the key actors of regional policy and assigns a central role to the central government and voivodeship self-governments in this process,
- specifies the objectives of regional policy as creating conditions for achieving the main objectives of development policy at regional level, i.e. growth, employment and cohesion (arising, inter alia, from the development challenges identified in the Poland 2030 report).

A strategic objective responds to the challenges facing Polish regions resulting from trends in development, by also focusing on exploiting potentials defined for different territories so as to optimally strengthen competitive advantages in the country and remove barriers to development. An objective of regional policy thus defined will be an important element in increasing competitiveness, generating growth and employment as well as cohesion in Poland.

Specific objectives of the SSRD

- 1) with respect to **supporting the improvement of competitiveness of the regions** (SSRD objective 1):
 - a) support for the development of voivodeship centres for the best possible use of development potentials of those territories which have the greatest ability to generate economic growth, especially in terms of strengthening the metropolitan functions and integration of functional areas in urban areas,
 - b) spreading (diffusion) of development processes from growth poles to less developed centres and other areas of the country through a comprehensive set of actions for the functional integration of voivodeship areas; strengthening the links between the major urban and subregional and local centres as well as between rural areas (including, above all, communication links) and building absorption capacity by strengthening subregional centres, developing the potential of rural areas, the use and development of regional specialisations,
 - c) horizontal support for the development of competitiveness in whole regions in the field of: human and social capital, innovation, increasing investment appeal, business environment institutions, energy, environment and culture;
- 2) with respect to **building territorial cohesion and preventing the marginalisation of problem areas** (SSRD objective 2):
 - a) strengthening territorial cohesion within voivodeships through actions to reduce intra-regional differences,
 - b) assistance in overcoming strongly territorially focused difficulties in development, which are located in areas with poorest country-level economic, social, institutional and infrastructure indicators, i.e. rural areas, urban areas and other areas losing their existing socio-economic functions, border areas, areas of the lowest accessibility,

- c) support for the acceleration of restructuring processes and improving the situation of inhabitants in problem areas in terms of access to basic goods and public services
- 3) with respect to **creating the conditions for effective, efficient and partnership-based implementation of territorially targeted development activities** (SSRD objective):
 - a) strengthening the strategic dimension of regional policy,
 - b) improving the quality of management of public policies, including the introduction of effectiveness mechanisms,
 - c) streamlining the coordination of development activities,
 - d) increased cooperation between the different levels of public authorities, as well as increased social activity in the sphere of regional policy by creating cooperation networks conducive to greater synergy of action through the development of a cooperation culture and representing a space for forging innovative solutions, including those in the institutional domain.

As is the case of Poland, the starting point for the objectives of regional strategies in Moldova should be the objectives of regional policy contained in the SSRD. SSRD identifies the range of topics and issues which are the subject of a state's regional policy and the directional objectives of all regional strategies. The objectives of regional strategies should "refer" to these national objectives (formulated for all regions) in a manner which should be correct and appropriate to the specificities of a region, its weaknesses and strengths identified in the diagnosis of the situation. On the other hand, what is essential for determining the objectives of regional strategies are the SSRD assumptions concerning the scope of regional policy and **defining the delimitations between the spheres of intervention representing the subject of regional policy and sectoral (national) policies**.

The objectives set in regional strategies should also take into account the territorial dimension, i.e. they should relate to the needs of respective territories specified in the diagnosis. Therefore, the starting point for determining development objectives in relation to each of the territories should be to determine development opportunities /development potentials for each area (region) in the diagnostic part and this should be done based on an analysis of development factors.

Defining paths to specific development objectives may also be an element of this part of the strategy. They would substantiate the choice of individual priority undertakings supported within the framework of future operational programmes.

Methodological guidelines 2

The objectives of the strategy must be defined as the “desirable state” (“target point”), which is intended to be achieved in a particular field/area within a specific time horizon with the implementation of the strategy. It is suggested that the chapter on development strategy presenting the objectives should also include the vision of development, i.e. description of the target state aimed at by implementing a strategy.

In this context, **the main/primary objective**⁵ represents a clarification of the overall vision of the strategy (the desired image of reality) – the image of the vision of what is to be achieved through the implementation of the strategy. This objective should be identified directly on the basis of the diagnosis’ results and forecast of development trends in a given area/domain.

Strategic objectives show the action areas through which the main objective of the strategy is to be achieved. Their elaboration is linked with identifying priorities.

All the objectives referred to above should be described in numbers: by formulating the objective in absolute (i.e. presenting level to be attained in the time horizon covered by the strategy) or relative (i.e., presenting the change that we want to happen as a result of implementing this strategy) terms.

It is particularly important that all the objectives are clearly and unambiguously formulated so that they are legible and understandable both for the bodies pursuing the strategy and for all the audience to whom it is addressed. The objectives should be: specific, measurable, feasible/realistic, corresponding to the vision in the strategic objective, acceptable by the target audience of the changes, indicating a specific time or date for achieving a given state.

The objectives of the strategy should create an organised and consistent hierarchical structure, i.e. individual strategic objectives must be subordinated to the main objective of the strategy. The objectives situated below the main objective include a narrower focus of the strategy in their scope. The structure of the strategy’s objectives forms a hierarchy of objectives shaped as a tree.

What is essential here is the assessment of the rationale behind the strategy (i.e. how each part of the strategy contributes to the attainment of its objectives and how the strategy fixes the issues identified in the diagnostic part), internal coherence of the strategy (between the actions as part of the strategy), as well as an assessment and quantification of its benefits and costs⁶.

While determining the strategy objectives (and then determining its instruments of implementation), it is necessary to take account of the environmental, legal and legislative conditions.

⁵ In practice, different terminology and classification of objectives is used.

⁶ Costs and benefits analysis is a procedure for evaluating the appropriateness of a strategy by comparing its benefits and costs.

3. Part of the Strategy concerning the directions of interventions (priorities⁷)

We should remember that the proper definition of development priorities is important from the point of view of selecting priority projects which in the long run may be the subject of those programmes. These efforts should achieve the objectives of the strategy and be part of the directions of intervention as defined in the strategy.

It is important that the strategies should set out the directions of intervention from a territorial perspective, which means that they should:

- focus on areas of strategic intervention (both thematic and geographic) defined based on the diagnosis,
- determine the level of implementation and the area in which the intervention should be focussed thematically,
- involve bodies at different levels of development management in implementing those priorities, i.e. all possible partners and support dimensions which may assist in the implementation of the objectives of the strategy,
- be based on various forms of cooperation, particularly in science, government, business and research,
- take into account the interventions carried out or planned for implementation in different areas (e.g. cities).

Methodological guidelines 3

Identifying specific objectives (after a diagnosis of the socio-economic situation in an area/areas and identifying the strategic objective) is related to the determination of the main directions of interventions/priorities, on which the focus of specific actions will be placed as well as that of financial resources in implementation documents (including development programmes).

A description of these directions (priorities) should clearly indicate the main areas of intervention, as well as the possible types of programmes. It should identify the major groups/domains/areas and/or beneficiaries and the objectives pursued defined by an indicator/indicators and their target values.

Aligning the objectives of regional strategies for the purposes of regional policy set out in the national strategy documents will entail the need to adjust the indicators specified for individual objectives of strategies, so that they are consistent with the system of system of strategic indicators developed at national level. A system of key

⁷ Priorities are understood here as a group of actions that serve to achieve a specific objective defined in the strategy. Therefore, an action is an instrument for implementing a priority under a strategy with a distinct purpose and implementation rules, which is defined at the level of implementation documents.

indicators should correspond to the hierarchy of the development objectives set in the national documents, provide information in adequate territorial cross-sections (including eventually delimited functional areas) and to comprehensively action the changes in the defined areas which are strategic to development.

The indicators included in the strategies should show changes in specific areas.

Methodological guidelines 4

The objectives of strategies for the development of regions are quantified using a possibly limited number of monitoring indicators. It is proposed to adopt a two-level structure covering:

- a) performance indicators for quantifying the main objective, and
- b) performance indicators for quantifying strategic objectives, i.e. indicators at the level of individual areas of strategic intervention.

It is necessary to preserve the relevance/adequacy of the indicators used in relation to the objectives pursued, taking into account issues of data availability. It is assumed that the main source of information for designing a system of indicators for monitoring development strategies are public statistics, but we may also use other sources such as studies of international organisations, independent institutes, research centres or opinion polls.

The indicators selected must be unambiguous, understandable, measurable, transparent and comparable (with particular regard to consistency with national and European policies) and this is one of the reasons why it is recommended that we use “core/base indicators” of the EU Cohesion Policy⁸ relevant to a given area/domain, as well as a system of indicators for Medium-Term and Long-Term National Development Strategies.

It is advisable to use a limited number of indicators for monitoring strategies for each of the objectives. The same principle applies to the priorities.

It is necessary to specify the frequency of measurement of indicators and the values for the base year and an estimate of the expected value for the target year. It would be recommended to identify sub-periods/stages of the strategies and to estimate the value of indicators in order to action the real progress in achieving the objectives as compared to the base situation (monitoring and evaluations of the implementation of strategies).

For a valid analysis of the socio-economic situation and correct delimitation of areas of strategic interventions or problem areas, it is extremely important that the strategies use uniform standards of selection of indicators.

⁸ Indicators covering the main economic and social areas, i.e. employment, R&D, economic reform, social and territorial cohesion, the environment and the economic situation enabling the European Commission to assess the progress of Member States in the implementation of the objectives of Cohesion Policy.

The indicators chosen should not apply to a selected sector only, but should instead analyse also indicators in other domains, which might have impact on a voivodeship. In addition, the indicators must evaluate the spatial effects of the intervention in a valid manner.

To implement the partnership principle, it would be extremely desirable if development strategies contained information about the progress of social consultations on the strategies. It would present in a synthetic way the organisation of social consultations (the number and nature of the meetings), the main issues raised during the consultation meetings and conclusions from those consultations and it would indicate the changes made in the document resulting from the comments and suggestions made by the partners which were reported in the course of the consultation. Information on the progress of the consultation process may constitute an annex to the strategy.

Given the comprehensive nature of the strategies, their thematic complexity and period of validity, it seems appropriate to subject these documents to ex-ante evaluation.

The document should contain a summary of the Final Report on such ex-ante evaluation indicating the changes that have been made in the document as a result of this evaluation. An assessment and verification of the planned activities is recommended to be performed with respect to the implementation capacities and resources.

Bearing in mind the effective implementation of the development strategy of a region, it is proposed that additionally a document of a implementation nature (e.g. Implementation **Action Plan**) should be prepared and that its essential part should determine how the actions described in the strategy will be carried out as well as their prioritising and deadlines. The presented structure of tasks should describe relationships between the various actions as parts of the strategies and specify which actions should be taken first so as to enable the implementation of other actions.

PART TWO – IDENTIFYING THE OBJECTIVES IN THE STRATEGY FOR REGIONAL DEVELOPMENT – ON THE EXAMPLE OF THE MAŁOPOLSKIE VOIVODESHIP STRATEGY

The strategies for development of the regions currently developed in Poland are based on the methodological assumptions presented in the first part of this study. Below we will present the Małopolskie Voivodeship Development Strategy for 2011-2020.

The starting point for the strategy are national strategies, including, above all, the SSRD. The SSRD is a document, which to a significant degree designates both the problem scope of the diagnosis underlying the identification of strategy's objectives, as well as how the objectives and directions of actions under the strategy should be formulated. The following presentation of the strategy, like it was the case for the analysis of the MRD guidelines (first part of the study), is of technical and often practical character. The author intends to illustrate the logical connections between this strategy and the country-wide planning document that mark out the directions and scope of the national regional policy.

1. Diagnosis of the situation

The SWOT analysis that underlies the diagnosis of the situation in the region was conducted based on the extent of development problems defined in the SSRD. The thematic areas and issues indicated in the SSRD designated the framework for an analysis of development factors in a region-specific context by focusing on the most important problems for the region, the issues and characteristics most adequate for the region's development. The diagnosis included in the strategy helped to define a list of **key challenges** for region's development for 2011-2020. This list, as it has already been mentioned, is a response to the "descriptive categories" of challenges included in the SSRD.

Polish example 4: Analysis of development challenges in the Małopolskie Voivodeship Strategy

CATEGORY OF THE CHALLENGE	SHORT DESCRIPTION OF THE CHALLENGE
1. Intellectual capital and knowledge-based economy	Małopolska is predestined to act as the economic leader in the innovation area of the European region of knowledge. Skilful use of these strengths should result in a new strategic approach to areas of competitive advantage in the region. This, primarily, refers to the high-tech industry, electronic media and other advanced areas of the economy. It is necessary to adjust the regional labour market to the current and future needs related to the consequences of the demographic and technological changes. Therefore the voivodeship development policy should ensure proper conditions for competences training and development, as well as enhancing and changing qualifications by the region's residents. Changes in the work organisation and greater expectations of employer's as regards the level of employees' skills leads to a confrontation of the vocational education with the new – steadily growing expectations, which in turn forces the alignment of the educational offer with the current and future labour market needs. There is a need to implement a new entrepreneurship-support model in the region, which basically relies on recoverable support instruments and active business environment.
2. Regional heritage, culture and tourism	Unique character of the cultural resources and richness of cultural and natural landscape require a change in the way of thinking about culture and regional heritage. New perception of these potentials should result in turning them into significant factors of socio-economic development. Regional heritage should be treated as the basic element of the regional chance preconditioning development of the activity based on leisure industries. Thus the outlays allocated to development of the culture sector should not be perceived as “spent” funds but as “invested” funds from the economic perspective. It needs to be noted that the risk assessment of foreign direct investments is conducted, inter alia, on the basis of the appraisal of the level of civilization development, including cultural development in a given region. Rich natural values of the environment constitute an important element of the Małopolska competitive advantage, which is significant from the perspective of the life quality in the region. These values are not, however, fully used.
3. Communication infrastructure	The current condition of the transport infrastructure on the area of Małopolska can be perceived as a factor hindering the economic growth rate in the region and the possibilities of deriving benefits from direct accessibility to international transport routes. Unique natural values in connection with the rich tourism-related values pose special requirements for Małopolska's transport system. Creating conditions for use of the Małopolska's potential for tourism and economic potential requires strengthening of the air transport as one of the stimulants of development. Kraków is the main centre driving the development of Małopolska, it is its pole of growth and “a window to the world”. The position of Kraków, as one of the main hubs of the shaping network metropolis, predetermines the basic challenges for the

	transport system inside the metropolis as regards its linkages with the surrounding, both the nearest (regional and national), as well as the international one. However, significant improvement of the communication accessibility of areas with the lowest accessibility still remains a challenge, especially on southern and south-eastern territories of Małopolska. Peripheral location together with a very weak level of communication links create a severe barrier to development. Another, equally important dimension of communication accessibility of the region is telecommunication infrastructure. A considerable group of Małopolska residents living on rural areas and in small towns is devoid of the possibility of using modern telecommunication solutions.
4. Functional areas at the regional level	The issue of proper use of the potential and development effects of the Kraków Metropolitan Area constitutes the basic dilemma for more dynamic and sustainable development of the entire Małopolska. To this end, it is necessary to support activities, owing to which the positive impact of Kraków – visible on gradually increasing area of the voivodeship – will also favour durable development of peripheral areas, which as for now, fail to show any clear linkages with the capital city of the region.
5. Small and medium-sized cities, rural areas	Development of small and medium-sized cities in Małopolska preconditionsspatialbalancingofthevoivodeship'sdevelopment and improvement of cohesion inside the region. Regional policy for the next decade should focus on the challenge, which is providing small and medium-sized cities with the function of local centres of public services and actively developing labour markets. Suitable development of rural areas in Małopolska is an important challenge in the context of their natural potential and functions, which will make it possible to extend the revenue base of these areas. The role of agricultural on rural areas is also changing steadily. The predominating sources of income in rural agricultural holdings now cover social transfers, next – income from non-agricultural work and agricultural activity holds only the third rank. These changes, undoubtedly, constitute a development opportunity for villages of Małopolska.
6. Safety	Ensuring safety in the area of broadly conceived natural environment remains a significant problem, despite an improvement in the condition of the natural environment that had taken place, in the last years, mainly due to active investment policy, but also gradually rising ecological awareness. This, in particular, refers to the improved water quality, better protection against flood and draught, ordering waste management, reduction of air pollutants emission and greater use of renewable energy sources. In the face of growing significance of the demographic changes ensuring safety in the area of health and social affairs remains an important challenge. Improved citizens' health security in Małopolska should be achieved by way of strengthened and more rational operation of the regional healthcare system – through better quality and accessibility to medical services, especially the specialist services. The new model of social policy should be focused to an equal degree on elimination and prevention of various forms of social exclusion.

2. Objectives identified in the Strategy

This type of a diagnosis of problems and competitive advantages, as well as identification of challenges resulted in definition of strategy's objectives based thereon. The **key objective** of the strategy is the following "Effective use of regional opportunity potentials for economic development and increase of social and spatial coherence of Małopolska in regional, national and European dimension." The following **detailed objectives** implementing the above objective and closely linked to the defined challenges were named in the strategy as **areas of development policy** and are presented below:

- Area 1: "Activity and knowledge-based economy" – *Strong position of Małopolska as a region attractive for investment, based on knowledge, professional activity and entrepreneurship of its residents.*
- Area 2: "Heritage and leisure industries" – *High attractiveness level of Małopolska in the area of leisure industries thanks to utilization of regional heritage and cultural potential.*
- Area 3: "Infrastructure for communication accessibility" – *High external and internal communication accessibility of the region for economic competitiveness and spatial coherence.*
- Area 4: "Kraków Metropolitan Area and other subregions" – *Strong competitive position of Kraków Metropolitan Area in the European space and growth of the subregions' economic potential in the regional and national framework.*
- Area 5: "Development of cities and rural areas" – *Active centres of public and economic services providing opportunities for development of residents of small and medium-sized cities and rural areas.*
- Area 6: "Ecological, health and social safety" – *High level of Małopolska residents' safety in the environmental, health and social dimension.*
- Area 7: "Management of the region's development" – *Effective management of the voivodeship, the development of which is based on cooperation and resources mobilisation.*

Each of the **detailed objectives** constitutes a description of the desired direction of changes or target situation and position of the region in the perspective until 2020. Actions of success – in the form of measurable **indicators of achievement**,

correspond to the objectives of each area. It is assumed that a action of success in the Strategy implementation will be the achievement of favourable changes registered by way of measurable and accessible indicators, which describe permanent effect of the interventions supporting the development of the voivodeship in a long-term perspective. As a consequence, each of the strategic objectives was described by way of indicators of achievement – for which input and target values were defined – in a comparable manner, i.e. at the background of Poland and its selected voivodeships.

Polish example 5: The indicators of achieving a selected detailed objective under the Regional Strategy
Area 4, objective: *Strong competitive position of Kraków Metropolitan Area in the European space and growth of the subregions' economic potential in the regional and national framework.*

Indicator's name	Source	Input value: Wielkopolskie	Input value: Pomorskie	Input value: Dolnośląskie	Input value: Łódzkie	Input value: Poland	Input value: Małopolska	Estimated value 2020 Małopolska
Influx of private foreign and Polish investments per capita in PLN (NUTS3)	CSO (2008)	31,336.99	29,487.47	36,432.69	27,613.23	31,337.26	24,242.59	45,493.62
Kraków								
Krakowski							52,628.21	86,193.24
Nowo Sąddecki							13,870.09	41,570.86
Tarnowski							11,638.46	32,367.62
Oświęcimski							16,777.11	24,616.6
							21,845.73	31,464.2
Exam results after primary school, secondary school and high school	OKE (2009)	55	56	56	57	56	58	70
		56.7	56.3	56.3	57.8	57.7	59.8	64.6
		79	80	79	81	78	83	83.3

Besides, it is presumed that in the perspective of 2020 the values of indicators showed below – for all the above-mentioned cities – will change favourably, i.e. there will be a growth of rank or growth of the values of these indicators.

Name of the synthetic indicator*	Kraków	Tarnów	Nowy Sącz	Nowy Targ	Oświęcim / Chrzanów/ Olkusz
Rank	scale 1 -7, where: 1 – means the highest rank, 7 – means the lowest rank				
Economic development level (2008)	1	3	3	3	3 / 3 / 4
Economic development's dynamics (1999, 2008)	2	5	5	6	6 / 5 / 5
Labour market's strength (2008)	2	3	3	3	3 / 4 / 5
Human capital's quality (2008)	1	1	1	2	3 / 1 / 2
Cities' size	>500 thousand	50-500 thousand		20-50 thousand	
Standard of living change (1999, 2008)	17.20	3.05	5.94	- 1.89	4.86 / 3.42 / 6.56
Level of public services' change (1999**, 2008)	9.54	3.62	2.79	- 5.02	5.12 / 1.42 / 4.24

The objectives of the described regional strategy are fully compliant with the structure and philosophy of the SSRD objectives (see: Polish example 3). This refers both to the dimension of competitiveness and region's cohesion.

3. Directions of intervention

Each of the detailed objectives of the strategy is to be implemented by separate **development policy directions** submitted in the catalogue of actions, which should constitute the basic point of reference for the establishment of an operational programme. The establishment of the directions was carried out with the consideration of the delimitation, which is described in the SSRD, within the area of public policies separated as regards the regional or sectoral character and the division of competences operating in the Polish system of development policy (central government – self-government of a region). These directions are compliant with the guidelines defined in the SSRD. They were also developed with the view to support instruments available under SSRD from the regional policy of the State.

Strategy of the course of action was drawn up in respect to each of the policy direction. This strategy defines the target status quo desired for it, as well as it indicates favourable factors and factors limiting the possibilities of achieving a change which will be a derivative of the objective implementation. The strategy of the course of action defines also the scope in which the interventions and objectives taken at the regional level will support the implementation of the strategic objectives in the national and European dimension.

The actions defined for individual policy directions will constitute the basic point of reference for focusing the programming, financial and organisational activity in the perspective of the coming decade.

The links between objectives and directions of intervention will be discussed on the example of the detailed objective of the strategy, i.e. Area 3 *High external and internal communication accessibility of the region for economic competitiveness and spatial coherence*.

- The first identified direction of action under objective 3 is the following *“Kraków as a modern international transport network node”*. The description for the direction states:

“The development of Kraków, as an international transport network node means in particular the necessity of ensuring access to high-speed rail allowing for prominent shortening of travel times between many voivodeship cities in Poland, and in future also shortening the distance to European cities. In the longer-term perspective, this means building the capacity of the region to intensify international exchange, in conjunction with a direct presence in the international sphere. An important aspect of the external accessibility of Kraków and the region is also the immediate vicinity of major traffic routes, including international routes of TEN-T network – not only on the east-west but also north-south axis. Raising the standard of national road no. 7 to the standard of the expressway and its inclusion in the TEN-T network to the south of Warsaw, will not only improve the inter-regional connections, but primarily it will have a positive impact on the transit traffic in Małopolskie Voivodeship by reducing travel times, improving traffic flow and its average speed. The result will be creation of a coherent sequence of traffic route on the north-south line that runs through the territory of five voivodeships, linking the Baltic ports with foothill areas and border crossing with Slovakia, thus opening the way to the south of Europe and in the north to the Scandinavian countries, Baltic countries and Kaliningrad Oblast. An important element of the network of transport connections, improving traffic between Małopolskie and Śląskie Voivodeships should be the Beskidzka Droga Integracyjna (Beskidzka Integration Road).

Considering the importance of air transport as a factor stimulating economic development, it is necessary to systematically develop and expand the Kraków-Balice airport, to ultimately create a modern airport of European importance, connected to the external environment in the framework of efficient traffic system. Only under this condition, this transport will act as a catalyzing factor of development of the modern regional economy.”

- The second direction covers *“Creation of Subregional Transport Nodes”*. The strategy of action was described as follows:

“Raising Kraków to the rank of a node of the international transport network will enhance its metropolitan functions, creating conditions for the use and development of processes generated by the rest of the voivodeship and by their

spread through the developed system of subregional transport nodes. It should be emphasized that the development centres, operating at subregional level are the main centres of economic and social and cultural life in the voivodeship. Because of that they should also serve the function of centres that provide dissemination of development impulses to the local level. To develop subregional transport nodes, effectively and efficiently distributing the communication in the area of its influence, on the basis of connections with Kraków, between themselves and with neighbouring regions (also located outside Polish borders), will create conditions for better use of local potentials and increasing the mobility of residents. This will be achieved through the elimination of spatial barriers in the choice of place of study, work or residence and improvement of territorial accessibility standards for public services. The main role of potential transport nodes of a subregional character will be played by: Tarnów, Nowy Sącz and Nowy Targ.

Construction of an effective system of connections between major economic centres of Małopolska is an important contribution to the creation of conditions for the construction of logistics centres and development of combined/ intermodal transport, allowing more efficient use of available transportation resources, including river transport. The potential opportunity for the region are untapped possibilities also in the area of tourism, brought by development of inland waterway transport, based on the Małopolska region's Upper Vistula trail. Therefore, it is necessary to take actions aimed at revitalization of the functions – economic, social and environmental ones – of Vistula in Małopolska Region, including actions involving the modernisation and expansion of canalised trail section of the Upper Vistula together with cooperation in the scope of its integration into the European waterway network.

Construction of efficient transport systems should take into account not only improvement of their quality and efficiency, but also environmental friendliness. This applies particularly to urban transport. Therefore, it becomes necessary to create conditions conducive to the use of environment friendly solutions in transport and their promotion.”

Other directions of action under the objective pertain to the improvement of the internal communication accessibility of Małopolska and development of regional information society infrastructure.

PART THREE – OPERATIONALISATION OF STRATEGIC OBJECTIVES

1. Delimitation of tasks resulting from the Strategy

The above description of the achievement of the strategic objectives presents the type and profile of future **actions (interventions)** to be specified in detail in the regional operational programme. Description specified in the strategy indicates the orientation of the future support instruments (e.g. future strategic selection criteria for infrastructural projects, etc.) due to significance of individual development challenges and actions specified in the strategy. It is assumed that regional operational programmes will be the most important implementation and financial tool for the achievement of the strategic objectives and approach. However, it is also assumed that **some actions resulting from the strategy will be also supported by the instruments specified in national programmes.** The above statement is highly significant.

The objectives of the strategy for the development of certain regions are to be achieved in Poland under both regional programmes and supra-regional programmes managed by central institutions. This question is connected to the issue of delimitation of public policies and complementarity of the objectives of sectoral policies and regional policy.

Within the specific context the Polish division into the field of sectoral policy (often regionally-oriented/ spatially-oriented) and the field of regional development policy overlaps with the division in terms of competencies and properties of central authorities and self-governmental regional authorities. Maybe, from the Moldavian perspective (except for the Gagauzia) this type of dependence between the policies and the division of competences is insignificant. In Poland it is crucial. Therefore, the description of the strategy implementation system was included in the Małopolskie Voivodeship Strategy (as well as in other regional strategies). It is assumed that the regional strategies' implementation system will be based on three main fields of activity:

- **FIELD OF SUBORDINATION**, including tasks falling within the **direct and formal competences** of regional administration and its subordinated voivodeship organisational units that are equipped with **permanent instruments of intervention**:

- tasks falling within the regional administration competence, requiring only active involvement of the administration,
- tasks falling within the regional administration competence, requiring not only active involvement of the administration but also *ad hoc* involvement of partners.
- **FIELD OF CORRELATION**, including tasks that regional administration has **guaranteed indirect influence** on, i.e.:
 - tasks implemented by companies with the participation of a voivodeship or other related institutions, in case of which representatives of the Voivodeship participate in action planning or in the selection of projects,
 - tasks implemented under programmes or projects co-financed by external funds, especially by the EU funds, managed by the Voivodeship.
- **FIELD OF INTERACTION**, including tasks falling **outside of the direct competence or indirect influence of the regional administration**, implemented by the key partners of the Voivodeship, i.e.:
 - tasks falling within the competence of entities that are functionally independent of the regional administration, operating in the region, especially local self-governments, economic sector entities, social sector entities and science and R&D institutions,
 - tasks falling within the competence of government or European administration, that the Voivodeship may have impact on, particularly by influencing opinions and attitudes, as well as advocacy.

Previous regional development strategies were also implemented under the three above-mentioned fields and the division of properties and domains, and so are the current operational programmes.

2. Thematic scope of operational programmes

In general, an operational programme is a planning and implementation document designed to implement a broader development strategy in the relevant policy area or in several areas simultaneously (in the case of multi-sectoral programmes). It is a strategy paper (a planning document) because it defines the direction, the objectives and the results to be achieved following the implementation of interventions assumed under the programme in more detail than the overall strategy. It is also an implementation (operational) document, because it determines how (through which mechanisms) these objectives will be achieved and the budget for the implementation of interventions and management mechanisms adopted (implementation system). The programmes **include those tasks as part of a strategy which are of an investment intervention character and pursue the objectives of a given strategy and are to be financed or co-financed.**

The importance and role of a given field of intervention/development issue in the diagnosis and the overall development strategy, create the basic dividing line that determines the scope of individual operational programmes under the overall development strategies. For example, if transport issues represent one of the most important priorities in the national strategy, it is expected that a separate operational programme will be dedicated to transport.

The power division functioning in a given country in respect to management of various public policies was and still is another extremely important factor in determining the thematic scope of individual programmes: scopes of responsibilities for specific areas of intervention (impact, management). These are both the powers of individual public authorities (ministries, regions) in the area of policy-making in a given domain (**competence**) as well as purely administrative and implementation aspects (capacity for financing/pre-financing and co-financing, contracting, monitoring – i.e. implementation of tasks in a given area). This division based on the powers of public authorities seems most obvious in the context of division into national (frequently thematic) programmes and regional development programmes. In countries where regional authorities enjoy the above-mentioned prerogatives and powers, as defined by the law, to make policies/manage public tasks (e.g. in Poland), the programmes are usually of a regional character and are managed by regional authorities.

In the case of Moldova, a planned model for the implementation of programmes should be considered in detail and this ought to take into account the issues discussed above, namely:

- 1) The role of development priorities. In case of the major challenges for the country and where consistent public intervention is most desirable (in the light of the Strategy), separate programmes could be considered that might contribute to consistent and focussed (rather than fragmented) elimination of the identified barriers;
- 2) The existing (or planned) division of powers in the management of various public policies: scopes of responsibilities in the area of policy-making in a given domain (competence) as well as purely administrative and implementation aspects (capacity for financing/pre-financing and co-financing, contracting, monitoring – i.e. implementation of tasks in a given area). In this case it is about entrusting the implementation of a given thematic programme to a ministry competent for the area (having the legal competence to create policies and finance actions), or entrusting the implementation of multi-sectoral or single-sectoral programmes to regional authorities (if they enjoy the aforementioned prerogatives to create and implement policy and **are accountable for the results**). The powers and tasks associated with the purely technical handling of the implementation process (contracting/selection of projects and concluding agreements, payments, monitoring the implementation of individual projects) are obviously important in this context. However, these should be considered as secondary (the competent authority can appoint another entity/agency to act as an “intermediary” or a direct

administrator implementing the programme “on behalf” and “upon request” of the managing authority). The most important issue in this case is accountability for the results, i.e. the aforementioned “competence” in policy-making and implementation in a given thematic area and the possibility of transforming the programme into **a tool for the implementation of a permanent and sustainable policy in a given thematic area**. For this reason, such subjects as labour market, education or the development of small and medium-sized enterprises in the EU Member States are often covered by separate, sectoral programmes managed by the relevant sectoral ministries. In countries where the above-mentioned areas are the domain of regional authorities, they are implemented by thematic or multi-sectoral regional programmes concerned. The decision to implement national/regional or thematic/multi-sectoral programmes should therefore be preceded by considerations of the target implementation model for policies in each of the areas covered by the Moldavian National Strategy for Regional Development for 2013-2020 (Moldavian SSRD).

- 3) The logic and the demarcation line based on two fundamental sources of external financing in the EU (European Regional Development Fund, European Social Fund or, to some extent, the Cohesion Fund) seems to be less important in the case of Moldova. However, given the highly desirable option of co-financing of tasks envisaged in the Strategy by international or bilateral donors, we should reflect on whether the application of this division (while ensuring the complementarity of all programmes) is not a solution worth consideration. The division of tasks into “hard” and “soft” is clear for those donors (including the European Commission), provided that the consistent impacts and complementarity of programmes and actions are ensured, which should be stressed again.

To sum up, the Moldavian SSRD, as well as regional strategies following from it, can be implemented through sectoral programmes (based on priorities and in relation to their role and importance) or through integrated regional programmes or by using a mixed system with actions being implemented under regional and sectoral programmes and/or multi-sectoral national programmes. This third model is currently being implemented in Poland in the 2007-2013 period. The selection of a model depends on the current (or planned/target) system of entrusting the responsibilities within various development policies to authorities/institutions.

As it was already stated, operational programmes are a tool for the implementation of the strategies. Priorities identified in the strategies are therefore the starting point for determining the priorities of an operational programme. It should be remembered that the priorities identified in the strategies are usually fairly general and directional. Besides, not all elements of the priorities and tasks outlined in the Strategy will be operationalised as part of the operational programmes. In the context of operational programmes, some of them (e.g. tasks related to the change of legal acts defining the powers of local authorities, ministries or principles of financing development) are rather pre-conditions for the implementation of

programmes and elements facilitating their effective implementation. Therefore tasks/interventions which **will be subject to financing (e.g. grants, purchase of services, purchase of goods, etc.), i.e. investment tasks**⁹, should be included in the framework of operational programmes.

⁹ Investment actions shall be understood as both financing investments in the literal sense (e.g. infrastructure projects) and soft investments (financing of trainings and other services).

ANNEX 1.

GLOSSARY OF BASIC TERMS IN THE AREA OF STRATEGIC PROGRAMMING

(based on the glossary included in the MRD materials)

SWOT analysis (SWOT stands for: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) – it is a tool of strategic diagnosis enabling simultaneous assessment of external and internal conditions; it consists in identification of strengths and weaknesses, and opportunities and threats, as well as their interrelations.

Key/primary objective – definition of the desired image of the reality in the time perspective covered by a given strategy. The key objective is also presented by some strategic objectives, e.g. as equivalent of the impact of projected activity (clusters of actions) on the given sphere of life.

Strategic diagnosis – identification of the vital conditions, opportunities and threats, and thereby basic problems that require solving on the national/regional level; this term can be understood both as a process, and a product thereof.

Evaluation/assessment – the opinion on the value of public intervention issued taking account of respective criteria and standards (including: effectiveness, efficiency, usefulness, relevance and sustainability). The opinion usually refers to the needs that have to be satisfied as a result of intervention and obtained effects. Evaluation is based on information that is collected and interpreted especially for that purpose using the adequate methodology. Evaluation is performed as: **ex-ante evaluation/assessment**, ongoing evaluation/assessment and ex-post evaluation/assessment.

Ex-ante evaluation – is a type of assessment performed prior to the intervention implementation, at the stage of its projection. It enables to assess the intervention relevance and cohesion of its targets. It provides to public authorities the information as regards the chances for success of programmes, projects or actions, as well as the actual estimation of objectives and target values. It forms the necessary grounds for monitoring and further evaluation. It aims at optimisation of the allocation of budgetary resources and improvement of the quality of programming.

Functional areas – specific territorial complexes marked out in space that are characterised by common geographical (socio-economic and spatial) features. The functional areas cover the following:

- a. urban functional areas,
- b. rural functional areas,
- c. areas of exceptional occurrence on a macro-regional scale,
- d. areas of development potential shaping,
- e. functional areas requiring development of new functions with the use of instruments relevant to regional policy.

Areas of strategic intervention – covering areas which (a) require a government intervention because of some burdens, which the region cannot bear by itself; (b) due to social, economic or environmental reasons have or can have a considerable impact on the country's development in the future.

Problem areas – territories requiring special support to development processes, where the highest concentration of negative development phenomena of national or supra-regional range and significance is recorded. The Polish SSRD 2010-2020 names the following as problem areas:

- a. areas of the greatest internal differences in the level of GDP,
- b. rural areas with the lowest level of access of inhabitants to goods and services determining development opportunities,
- c. cities and other areas losing their previous socio-economic functions,
- d. border areas,
- e. areas with the lowest transport accessibility.

Development policy is a set of interconnected activities undertaken and implemented in order to ensure durable and sustainable development of the country; socio-economic, regional and spatial cohesion; improvement of competitiveness of economy and creation of new jobs on a national, regional or local scale.

Development policy covers crucial thematic areas, both these falling within the scope of competences of individual ministries, as well as inter-ministerial ones. Therefore, development policy consists of public policies referring to individual sectors and branches, regions and spaces. From the perspective of development policy implementation it is significant to ensure that all public policies are mutually consistent and their scopes are complementary to each other.

Efficiency of development policy depends on many factors. The most significant include: correct diagnosis of problems influencing the country's development in a long-term perspective; a selection of instruments that correspond to development challenges; engagement of entities implementing development actions as well as social approval for the undertaken initiatives.

The long-term development challenges, opportunities and threats are identified in

the Long-Term National Development Strategy, which forms the basis for preparation of the strategic objectives in the social, economic, regional and spatial dimensions in a medium-term perspective – Medium-Term National Development Strategy. The entire process of development programming should be subordinated to the implementation of strategic objectives designated in this manner.

The development management system – shall be understood as a set of activities aimed at efficient use of human resources and materials, which are undertaken in a coordinated manner by public administration units at different levels in cooperation with the representatives of socio-economic partners and non-governmental organisations on the basis of the partnership principle aimed at achievement of the previously set objectives.

The management process covers the following functions: planning, organisation, decision-making, delegation of tasks, coordination, monitoring and control. The managing entity performing each of the above functions can use defined instruments specific for their implementation. Sound development management system enhances the efficiency of programming and development policy implementation and increases the quality of public institutions operation. The development management system includes the following sub-systems: programming, institutional and implementation.

Programming sub-system covers initiation of the directions of actions and development of strategic documents on the basis of development scenarios elaborated in variants during the research and prognostic works, which take into account both the national, as well as international conditions. The development programming sub-systems include: programming entities, **programming process**, i.e. the manner of programming documents preparation, programming effects in the form of strategic documents and linkages between individual documents.

Institutional sub-system defines the entities engaged in the development policy, scope of responsibilities, cooperation and how the undertaken actions are coordinated.

Implementation sub-system covers monitoring, evaluation, manner of financing, instruments ensuring sound development policy delivery and financial resources for its making.

Development programming (strategic programming) shall be understood as the activity of the State, which consists in indirect shaping of socio-economic processes with the use of available funds and tools, development and implementation of different types of strategic documents (strategies, programmes, etc.). It forms one of the key development policy tools determining the competitiveness of the economy and its sustainable development. Strategic programming contributes to supporting development of selected directions and areas of priority significance, and it is used to coordinate activities of different entities in relation to the subject, time and territorial aspect.

Strategic documents are the basic development management instruments. These documents are programme documents of the entity of public authorities, which performs regulatory functions in relation to the economy and directs activities aimed at satisfying social needs.

Programmes – operational and implementation documents having more narrow scope than strategies, which are established in order to implement a Medium-Term National Development Strategy and respective development strategies. Programmes define actions planned for implementation in line with the identified financing and implementation system that forms a part thereof.

Programmes define the scope of actions that are necessary for a given time, and link them to specific legislator, institutional and financial instruments. They should describe successive stages of implementation of the identified actions. These stages should have precisely set out time frames, funds which are necessary to be provided and manners of implementation of specific actions.

Strategies are programme documents determining the basic conditions, objectives and directions of development of the country, regions, space, sectors and areas.

The crucial element of the strategy is the selection of areas and directions of actions considered as the most important from the perspective of stimulating the process of socio-economic development and implementation of the strategy objectives. This, above all, refers to the domains and areas which can be expected to trigger mechanisms of sustainable economic growth in a long-term perspective. However, the strategies also prioritise domains, which have the most problematic character and which without support can hinder the development processes. The need for active support follows from the fact that the very market mechanism is not fully sufficient in such cases. A strategy enables concentration of funds on the most important undertakings and coordination of actions of various entities on the objectives recognised as the most important ones.

Financial or physical **indicators** are the measuring instruments for tracking progress in the implementation of actions planned under the strategy/programme and actions corresponding to the possibly emerging problems. Indicators should be clearly defined in the content of a strategy/programme. There are the following indicators: **input indicators** – describing the socio-economic environment in a given area/domain, **product indicators** – referring to actions implemented under the strategy/programme, **result indicators** – describing the direct and immediate effects of the strategy/programme and **impact indicators** – referring to the consequences of the strategy/programme and going beyond its immediate effects.