
Programowanie i wdrażanie rozwoju regionalnego w Mołdawii – kilka refleksji z projektów realizowanych w latach 2015-2016

Paulina Legutko-Kobus

Kiedy myślimy o Mołdawii, często przychodzi nam na myśl biedny kraj¹, targany ambicjami polityków między wpływami UE² a Rosji³. Mołdawia jest niewielkim krajem, liczącym 33,8 tys. km², zamieszkiwanym przez ok. 3,5 mln osób⁴ (w tym 58,1% mieszkających na obszarach wiejskich), położonym w południowo-wschodniej części Europy, który od zachodu graniczy z Rumunią, a od pozostałych stron z Ukrainą.

Administracyjnie (od reformy z 2003 r.) Mołdawia podzielona jest na 32 rejony, czyli jednostki administracyjno-terytorialne, obejmujące miasta i wsie. Dla celów prowadzenia polityki rozwoju wydzielono 6 regionów, tj.: Północ, Centrum, Południe, Kiszyniów, Autonomiczne Terytorium Gagauzja oraz Naddniestrze⁵. Gospodarczo i przestrzennie Mołdawia jest krajem o silnej polaryzacji – największym skupiskiem ludności jest stolica kraju, czyli Kiszyniów (w 2013 r. 772 tys. mieszkańców), w którym wypracowywana jest połowa PKB i działa ponad 60% firm. Z 60 miast, funkcjonujących w Republice Mołdawii, 7 zostało wskazanych jako potencjalne bieguny wzrostu, a 5 ma status miasta wydzielonego (Kiszyniów, Bielce, Bender, Comrat, Tiraspol), pozostałe miasta to małe jednostki, stanowiące centra ponadlokalnej aktywności oraz świadczenia usług publicznych.

W 2015 r. zespół ekspertów z SGH (pod kierunkiem prof. dr hab. Zbigniewa Strzeleckiego) rozpoczął realizację projektu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju *Wsparcie administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2016-2020*⁶. W 2016 r. ten sam zespół, ale pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Szlachty, realizował projekt Ministerstwa Rozwoju *Wsparcie administracji publicznej w Mołdawii w zakresie implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2016-2020*⁷.

¹ HDI (wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego) Mołdawii jest na poziomie 0,693 (w 2014 r. miejsce 107 w rankingu), dla porównania dla Polski na poziomie 0,843 (w 2014 r. miejsce 36 w rankingu)

² W 2014 r. (27 czerwca) Mołdawia podpisała umowę stowarzyszeniową z UE, która weszła w życie 1 lipca 2016 r.

³ Ostatnie wybory prezydenckie w listopadzie 2016 r. wygrał Igor Dodon, zwolennik sojuszu strategicznego z Rosją, krytyk prounijnej polityki Mołdawii z ostatnich lat.

⁴ W tej liczbie nie uwzględniono mieszkańców Naddniestrza, które liczy ok. 455 tys. mieszkańców (dane z 2015 r.)

⁵ Naddniestrze (Transnistria), mające status Terytorium Autonomicznego, jest formalnie regionem Mołdawii, który jednak nie uznaje zwierzchnictwa władz w Kiszyniowie, funkcjonuje jako niezależne państwo, ale nieuznawane na arenie międzynarodowej.

⁶ Projekt nr 483/2015, współfinansowany w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w 2015 r.

⁷ Projekt nr 366/2016, współfinansowany w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w 2016 r.

Analiza dokumentów strategicznych oraz udział w misjach doradczo-szkoleniowych (w tym w warsztatach w Kiszyniowie i Cahul z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej) pozwala na sformułowanie kilku konstatacji, w tym – dotyczących analogii systemu programowania rozwoju w Mołdawii i w Polsce.

Po pierwsze – główna różnica w stosunku do Polski, a także przeszkoda w pełnym wdrożeniu systemu polityki rozwoju regionalnego, to nie w pełni przeprowadzona decentralizacja. Pełne wdrożenie założeń Krajowej Strategii Decentralizacji zakłada, że nastąpi przekazanie kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego ze szczebla centralnego na szczebel regionalny i wówczas możliwe będzie kompletne wdrożenie polityki rozwoju regionalnego.

Po drugie – do tej pory w Mołdawii zostały stworzone ramy organizacyjne i finansowe dla realizacji polityki rozwoju regionalnego. Na poziomie krajowym działa: Krajowa Rada Koordynacyjna ds. Rozwoju Regionalnego, Departament Generalny ds. Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa oraz Krajowy Fundusz Rozwoju Regionalnego (który stanowi jednak tylko 1% dochodów budżetu państwa na dany rok).

Po trzecie – w Mołdawii wdrażanie polityki rozwoju regionalnego jest dziedziną stosunkowo nową, a znaczne przyspieszenie jej wdrażania związane jest z przyjęciem ustawy o rozwoju regionalnym w Republice Mołdawii, nr 438 z dnia 28 grudnia 2006 roku. Na poziomie rządowym tematyka rozwoju regionalnego jest w gestii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, które dostrzega konieczność współpracy międzyresortowej tak na etapie budowania, jak i wdrażania dokumentów programowych rozwoju regionalnego. Nie jest to jednak w pełni rozumiane wśród innych resortów, choć należy przyznać, iż proces opracowania *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii na lata 2016-2020* (KSRRM) prowadzony był w ścisłej współpracy z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Rolnictwa oraz Ministerstwem Finansów.

Po czwarte – system dokumentów, związanych z zarządzaniem rozwojem w skali kraju w Mołdawii, ma dość podobną strukturę do systemu funkcjonującego w Polsce. Nadrzędną funkcję strategiczną pełni dokument *Mołdawia 2020*, który został przyjęty w 2012 roku i zakłada przede wszystkim walkę z ubóstwem i wzrost gospodarczy kraju. W 7 priorytetach zakłada się ambitne cele⁸, tj.: dostosowanie systemu edukacji do potrzeb mołdawskiego rynku pracy; rozbudowę infrastruktury, w tym szczególnie drogowej, żeby poprawić połączenia między miastami; w sferze finansowej przede wszystkim zmniejszenie kosztów operacji finansowych; polepszenie klimatu inwestycyjnego; zwiększanie efektywności energetycznej; zapewnienie stabilności systemu emerytalnego oraz walka z korupcją (głównie w systemie wymiaru sprawiedliwości). System dokumentów, odnoszących się do rozwoju regionalnego (czyli jednego z sektorów), obejmuje: Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego (KSRR) oraz Jednolity Dokument Programowania. Obecnie obowiązująca KSRRM (jest to trzecia edycja tego dokumentu) jest ukierunkowana przede wszystkim na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym, tak pomiędzy regionami, jak i wewnątrz nich, oraz na zwiększenie zdolności administracji publicznej w zakresie pozyskiwania inwestycji.

⁸ Z perspektywy kilku lat wdrażania można zdecydowanie stwierdzić, iż większość tych zapisów pozostaje przede wszystkim deklaratoryjna.

Po piąte – polityka rozwoju regionalnego realizowana była do 2015 roku tylko w trzech regionach, tj. Północ, Południe i Centrum. W tych regionach funkcjonowały Regionalne Rady Rozwoju (złożone z przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego) oraz Agencje Rozwoju Regionalnego, zaś system dokumentów regionalnych obejmował: Strategie Rozwoju Regionalnego dla Regionu Północ, Regionu Południe i Regionu Centrum oraz Regionalne Plany Działania (dla tych trzech regionów). W założeniu po 2012 roku (w praktyce od 2015 roku) podejmowane są działania związane z wdrażaniem polityki rozwoju w regionach Kiszyniów i Gagauzja, natomiast ciągłym wyzwaniem dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego pozostaje region Naddniestrza, radykalizujący swoje stanowisko względem nieuznawania władzy w Kiszyniowie.

Po szóste – w 2015 roku, opracowując KSRRM, wykonano badanie ewaluacyjne poprzedniej KSRRM (z lat 2012-2015). Z wykorzystaniem różnych technik badawczych, umożliwiających triangulację (analiza *desk research*, badania kwestionariuszowe, wizyty terenowe, wywiady fokusowe, *feedback* od grupy roboczej), określono skuteczność, efektywność i racjonalność dotychczasowych działań, prowadzonych w ramach polityki rozwoju regionalnego.

Po siódme – na etapie opracowywania KSRR (szczególnie biorąc pod uwagę jej wdrażanie) dostrzeżono potrzebę zintegrowania planowania przestrzennego z planowaniem strategicznym.

Sformułowane wnioski pozwalają określić najważniejsze wyzwania do wdrożenia polityki rozwoju regionalnego w Mołdawii. I tak, za najistotniejsze należy uznać rozwijanie statystyki publicznej, gdyż obecnie statystyka regionalna nie gromadzi pełnych danych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego nawet dla trzech regionów, w których prowadzona jest polityka rozwoju regionalnego. Braki w danych statystycznych utrudniają (lub nawet uniemożliwiają) monitorowanie realizacji celów, a także stanowią przeszkodę w prowadzeniu badań ewaluacyjnych. Drugim istotnym wyzwaniem jest terytorializacja celów KSRR, w tym – określenie roli miast w procesach rozwojowych. Trzecim wyzwaniem jest promowanie współpracy pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej oraz zwiększanie zdolności instytucjonalnych samorządów.

Podsumowując, należy podkreślić, że wiele z rozwiązań, stosowanych powszechnie w Polsce i UE w zakresie polityki regionalnej (wspierających zarządzanie wielopoziomowe i wielopodmiotowe), jest realizowanych na poziomie regionalnym i lokalnym w Mołdawii. Należą do nich: strategie rozwoju regionów, lokalne strategie rozwoju miast, partnerstwa publiczno-prywatne, projekty zintegrowane, projekty rewitalizacyjne, mechanizmy uwzględniające założenia budżetu obywatelskiego. Problemem jest jednak niejednorodność podejścia do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w poszczególnych regionach Mołdawii (ma to swoje podłoże w skomplikowanej strukturze podległości administracyjnej oraz wynika z sytuacji politycznej).

dr Paulina Legutko-Kobus, adiunkt w Katedrze Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; sekretarz naukowy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN; zainteresowania naukowe (planowanie strategiczne, programowanie rozwoju, rozwój zrównoważony) łączy z praktyką jako trener prowadzący szkolenia dla JST i ekspert w zespołach opracowujących strategie (na poziomie kraju, makroregionu, obszarów funkcjonalnych, powiatów i gmin).