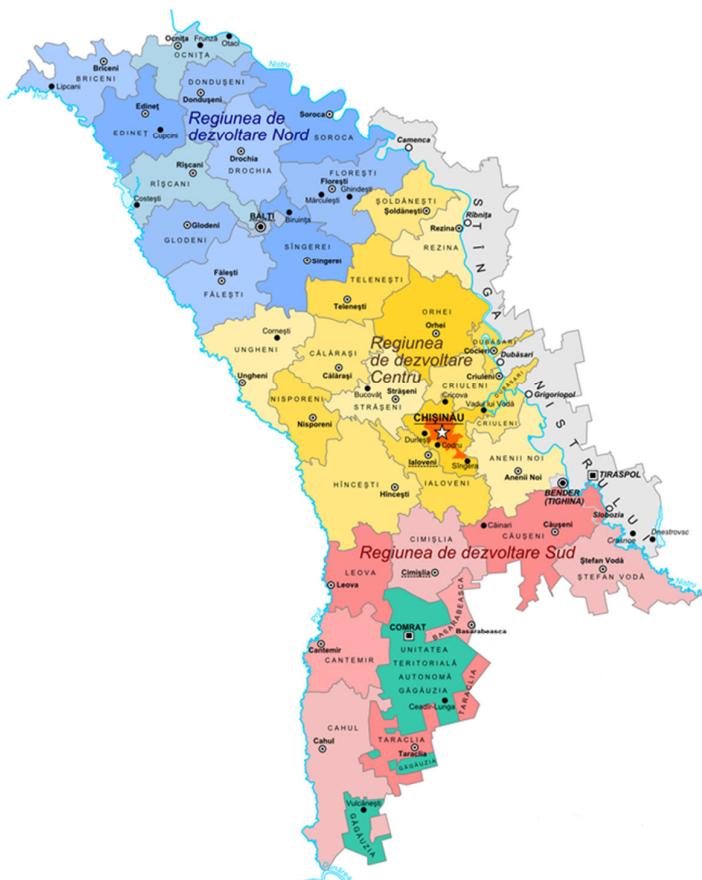


Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova

- Domeniul de intervenție 2: Planificarea și programarea regională -



Sumarul procesului de planificare regională sectorială

Raport Final

Septembrie 2013



Publicat de către:

Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) GmbH

Sediul social:

Bonn and Eschborn, Germany

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Germany
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Autori:

Martin Rimmer, Stela Corobceanu

Elaborat de către:

Consortium GOPA - Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung mbH – Eptisa Servicios de Ingeniera S.L.-
Kommunalkredit Public Consulting GmbH



Elaborat în cadrul:

Proiectului "Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova", implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) în numele Ministerului Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) și cu suportul Guvernului României, Agenției Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida).

Partenerii proiectului:

Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova
Agențiile pentru Dezvoltare Regională

Opiniile exprimate în prezentul text aparțin autorului/autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al GIZ, BMZ, Guvernul Român și Sida.

Chișinău, Septembrie 2013

Cuprins

1	Introducere	4
2	Rezultatele și procesul de planificare sectorial regională.....	5
2.1	De ce "planificare sectorială regională"?	5
2.2	Ce este un plan sectorial regional?	6
2.3	Limitările planurilor sectoriale regionale	7
2.4	Structura PSR	7
2.5	Grupurile de lucru sectoriale regionale (GLSR)	10
2.6	Procesul de elaborare a PSR	10
2.7	Consultările privind proiectul PSR	12
2.8	Rezultate PSR adiționale	13
3	Generatorul de proiecte și calea de dezvoltare a proiectului.....	14
3.1	Generatorul de proiecte.....	14
3.2	Calea de dezvoltare a proiectului (CDP)	15
3.3	De la CDP la gestionarea unui generator de proiecte.....	16
4	Includerea CPV și PPF în POR	17
4.1	Politici în DR și procesele de elaborare a proiectelor în legislația RM	17
4.2	Includerea CPV și a PPF în documentele de politici regionale – POR.....	17

Tabele

Tabelul 2-1: Structura Planului sectorial regional	8
Tabelul 2-2: Comparația conținutului unui program și unui plan	11
Tabelul 3-1: Evaluarea progresului unui proiect	16

Figuri

Figura 2-1: Etapele de introduce în circulație a noțiunii de PRS.....	5
Figura 2-2: Corelarea dintre PSR și documentele de politici regionale	7
Figura 2-3: Etapa 1 de planificare și elaborare a PRS.....	10
Figura 2-4: Etapa 2 de planificare și elaborare a PRS.....	11
Figura 2-5: Graficul activităților în contextul pașilor imediat următori în planificarea regională	12
Figura 3-1: Progresarea în dezvoltarea proiectelor.....	14
Figura 4-1: La ce etapa de avansare conceptele vor deveni parte componentă a POR ?	18

Acronime și abrevieri

AAC	Aprovizionarea cu apă și canalizare
ADR	Agenția de Dezvoltare Regională
CDP	Calea de dezvoltare a proiectului
CNDR	Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională
CP GIZ	Coordonator de proiecte GIZ
CPP	Conceptul de proiect posibil
CPV	Concept de proiect viabil
CRD	Consiliul regional pentru dezvoltare
DGDR	Direcția generală de dezvoltare regională
DI 1 Consortiu (GOPA 1)	GOPA – condus de consorțiu (GOPA, KPC, Eptisa), responsabil pentru gestionarea grupului de experți în Domeniul de Intervenție 1 a proiectului MSPL
DI 1	Domeniul de intervenție 1 a proiectului MSPL, concentrându-se pe îmbunătățirea serviciilor publice locale de nivelul APL1 și APL 2
DI 2 Consortiu (GOPA 2)	GOPA – condus de consorțiu (GOPA, KPC, Eptisa, OPM, Integrare), responsabil pentru furnizarea serviciilor de consultanță în Domeniul de Intervenție 2 a proiectului MSPL
DI 2	Domeniul de intervenție 2 a proiectului MSPL, concentrându-se pe îmbunătățirea planificării și programării regionale de nivel regional și național
DLR	Drumuri locale și regionale
EE	Eficiență energetică
EECP	Eficiență energetică a clădirilor publice
FNDR	Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
GOPA	Agenția pentru Organizare, Planificare și Educație
MDRC	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
MDS	Managementul deșeurilor solide
MSPL	Modernizarea serviciilor publice locale
POR	Plan operațional regional
PPF	Proiect gata de implementare
PPR	Planificarea și programarea regională
PSR	Planul sectorial regional
SDR	Strategia de dezvoltare regională
SDSE	Strategia de dezvoltare socio-economică
SNDR	Strategia națională de dezvoltare regională
TR	Termeni de referință
UE	Uniunea Europeană

Glosar

Conceptul de proiect posibil (CPP)	Ideea de proiect care este relevantă și conformă planului regional.
Calea de dezvoltare a proiectului (CDP):	Este un instrument metodologic și practic proiectat pentru a sprijini activitatea pe parcursul a celor 5 etape implicate în dezvoltarea unui proiect public într-o manieră logică și sistematică: Identificarea Ideii de Proiect; Conceptualizarea Proiectului; Schița Conceptului de Proiect; Elaborarea și Finalizarea Proiectului.
Generatorul de proiecte	Un mecanism prin care o serie de proiecte dar și promotorii acestora sunt ajutați să-și continue proiectele de la etapa de concepție până la cea finală. Proiectele în curs de elaborare au diferite grade de pregătire, calitate, rapiditate, însă este necesar să se asigure că proiectele slabe nu vor trece prin acest Generator.
Proiect pentru finanțare (PPF)	Propunerea de proiect finală, care nu e neapărat să aibă un studiu de fezabilitate complet, dar care are toate documentele necesare, documenta de licitație, angajamente exprimate/documentate, etc.
Planul operațional regional (POR)	Este un plan de implementare al Strategiei de Dezvoltare Regională aprobat de CRD.
Plan sectorial regional (PSR)	Este un instrument de planificare sectorial regional, elaborat în cooperare cu principalele părți interesate, în scopul îmbunătățirii procesului decizional în domeniul investițional, bazat pe o opinie generalizată la nivel regional privind modul de dezvoltare a sectorului în cauză. Asigură concordanța dintre inițiativele bazate pe nevoile regionale și locale și cerințele curente ale politicii sectoriale centrale în vigoare. Ca un instrument practic PRS oferă o orientare pentru potențialii promotori de proiecte cu privire la planificarea resurselor pentru dezvoltarea proiectelor și alocarea lor pe termen mediu.
Program sectorial regional	Document, elaborat pe baza planului sectorial regional și în continuare ajustat la structura definită de reglementările guvernamentale, trecut printr-un proces oficial de consultare, aprobat de CRD.
Concept de proiect viabil	Ideea de proiect, care a fost suficient dezvoltată de la etapa de concept de proiect posibil, și a avansat în continuare astfel încât mai multe caracteristici sunt lipsite de ambiguități, reprezintă o percepție clară a rezultatelor/schimbărilor pozitive pe care proiectul le poate aduce. Trebuie să se bazeze pe nevoile identificate în mod clar, cererea așteptată, instituția/ beneficiarul cunoscut și angajamentul exprimat, definierea provizorie a rezultatelor (proiectul tehnic conceptual), înțelegerea generală privind dimensiunea financiară a viitorului proiect. (Acest termen corespunde termenului fișă, utilizat în termenii de referință a consultantului și în Propunerea Tehnică a GIZ către ambasada Suediei).

1 Introducere

Procesul de **planificare sectorială regională a fost introdus în scopul abordării problemelor cu un anumit specific și a fost inițiat ca rezultat al analizei** primelor experiențe în DR, **efectuate de** Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC) la începutul anului 2011, în urma căreia s-a ajuns la concluzia că majoritatea din proiectele prezentate în cadrul apelurilor au fost prea mici sau și incoerente. Mai mult decât atât, uneori proiectele nu erau relevante în raport cu necesitățile operaționale sau directivele strategice naționale. A fost sesizată necesitatea schimbării algoritmului DR în favoarea proiectelor conforme politicii naționale concomitent bazate pe o planificare regională detaliată a sectorului. S-a ajuns la concluzia că proiectele DR ar trebui să fie proiectate și privite ca parte a unei arhitecturi ample de dezvoltare sectorială (în special în domeniul gestionării deșeurilor solide și a aprovizionării cu apă), care le va acorda autorităților publice locale capacitatea de a coopera și planifica strategic intervențiile în diverse sectoare. Aceste considerente au condus la concluzia generală că **este necesar ca procesul de identificare a proiectelor regionale să: fie congruent priorităților strategice naționale și operaționale regionale; și, să fie coerent ca proces prin faptul preluării din start a conceptelor de proiect posibile (CPP) și promovarea ulterioară a acestora până la etapa de dezvoltare a proiectelor coerente și realiste pregătite pentru finanțare (PPF).**

Prin urmare, sa constatat că este nevoie de o formă de planificare, care ar fi mai detaliată comparativ cu abordarea aplicată la elaborarea strategiei de dezvoltare regională, însă derizorie pentru elaborarea planurilor sectoriale complete deoarece acestea aparțin de aria competențelor ministerelor sectoriale. **Din acest motiv, sa propus ideea unei noi forme de "planificare sectorială regională"** pentru Republica Moldova. GIZ a venit cu susținerea acestei inițiative, bazat și pe sprijinul acordat din partea Suediei în cadrul Proiectului MSPL (Domeniul de intervenție programare și planificare regională), iar printr-o decizie mai recentă această inițiativă va fi sprijinită în continuare de către UE. La moment sunt disponibile resurse pentru a elabora planuri sectoriale regionale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare în ceea ce privește apa și canalizarea, gestionarea deșeurilor solide, drumurile regionale și locale (UE) și eficiența energetică a clădirilor publice – toate aceste domenii se încadrează în prioritățile aprobate prin strategiile de dezvoltare regională. Planurile sectoriale regionale urmează să includă lista de concepte de proiecte posibile (CPP-uri) cu statut de lucru. Ca parte a procesului cele mai bune CPP-uri vor fi susținute pentru a fi avansate până la etapa de PPF-uri.

În sumar: o nouă metodă de planificare regională se va aplica în 3 sectoare – AAC (alimentare cu apă și canalizare), MDS (managementul deșeurilor solide), EE CP (eficiența energetică a clădirilor publice), cu extinderea ulterioară asupra sectorului Drumuri locale și regionale, în toate cele trei regiuni de dezvoltare – Nord, Centru și Sud.

În continuare, ca parte integrantă a documentului de față, compartimentul care urmează descrie procesul de planificare sectorială regională, care duce la identificarea conceptelor de proiecte posibile. Următoarea secțiune atrage privirea asupra Generatorului de proiecte, și procesul prin care o anumită cantitate de concepte de proiecte posibile se vor transforma în proiecte gata de finanțare. Secțiunea finală descrie modul prin care conceptele de proiect și proiectele gata de implementare sunt incluse în documentele de planificare regională, în special în planurile operaționale regionale.

2 Rezultatele și procesul de planificare sectorială regională

2.1 De ce "planificare sectorială regională"?

Termenii de referință a Domeniului de Intervenție 2 (DI2) (GOPA II) definesc sarcinile echipei subcontractante, mandatate să sprijine componenta de programare și planificare regională în viziunea lărgită a Modernizării serviciilor publice locale (MSPL) realizare de GIZ în Moldova (Scenariul A). TR au indicat în mod expres următoarele sarcini:

- Acordarea asistenței în actualizarea Strategiilor de dezvoltare regională cu Planurile operaționale regionale;
- Suport în dezvoltarea unui portofoliu de proiecte (cel puțin 90 de fișe pentru proiecte de investiții cu o valoare totală de până la 170 de milioane de euro) în domeniile prioritare precum sunt apa și canalizarea, managementul deșeurilor solide și eficiența energetică a clădirilor publice; și,
- Contribuirea la dezvoltarea capacităților administrative locale și regionale și a structurilor de dezvoltare (și anume, ADR și CRD).

Scenariul B definește o a doua etapă a activității consultantului ce depinde de sprijinul UE acordat GIZ. Acesta prevede ca Planurile operaționale regionale să fie actualizate și în sectorul de drumuri locale și regionale. Mai mult decât atât, vor fi pregătite 63 de proiecte de investiții complete cu o valoare totală de până la 175 milioane de euro în domeniul apei și canalizării, managementului deșeurilor solide, eficienței energetice în clădirile publice, și al drumurilor locale și regionale.

În cadrul ofertei emise, consultantul DI 2 a introdus ideea de **Plan Sectorial Regional (PSR), ca instrument menit să sprijine elaborarea unui Generator de proiecte de investiții sectoriale viabile**. Raportul DI2 de Inițiere merge mai departe și afirmă că "Planurile sectoriale regionale reprezintă un instrument care trebuie să fie elaborat în cadrul proiectului în cooperare cu părțile interesate în trei domenii importante. Acestea vor contribui la planurile operaționale regionale care sunt documente legale". Această abordare a fost dezvoltată în continuare și convenită la sfârșitul anului 2012 cu Direcția Generală de Dezvoltare Regională a Ministerului Dezvoltării regionale și Construcțiilor (MDRC), ulterior prezentată personalului Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR) precum și membrilor Consiliului Regional de Dezvoltare (CRD). O generalizare cu privire la apariția și dezvoltarea ideii de elaborare a PSR și interferența acestuia cu principalele documente ale DI 2 este prezentată în figura 2-1.

Figura 2-1: Etapele de introduce în circulație a noțiunii de PRS

	Actualizarea POR	Elaborarea PRS
ToR proiectului GIZ contract ul Nr 81142158, GIZ project ID 08.2176.8-005	☑	—
Acordul de delegare GIZ	☑	—
Definițiile în Scope of Work: Scenariul A și scenariul B	☑	—
Propunerea tehnică VN 81142158 PN 08.2167.8-005.00 (Oferta Consorțiului)	☑	☑
Raportul Incipient al DI II, etapele ulterioare de coordonare a activitatilor cu MDRC și ADR	☑	☑

2.2 Ce este un plan sectorial regional?

Ca o privire generală, PSR reprezintă un instrument care va facilita procesul de identificare atât a conceptelor de proiect viabile (fișe - necesare conform TR a Scenariului A a DI 2) cât și a proiectelor de investiții pregătite pentru finanțare (PPF) conform Scenariului B. Ca urmare, PRS consolidează capacitățile de programare și planificare în regiunile de dezvoltare. Planul regional sectorial: exprimă nevoile de dezvoltare a sectorului locale și regionale (pe termen mediu); asigură, în sinteză, corelarea acestora cu documentele de politici la nivel național; conduce la o mai bună planificare a investițiilor în acest sector din regiune; și permite posibilitatea de actualizare, în raport cu realizările obținute, a documentelor de politici regionale existente (POR și SDR). Acesta, de asemenea, va contribui la dialogul cu potențialii parteneri de dezvoltare, prezentând o viziune clară asupra nevoilor sectoriale și perspectivelor de dezvoltare în regiuni.

În contextul identificării conceptelor de proiect posibile, urmează a fi menționat faptul că PSR va include o listă preliminară de CPP-uri ca anexă. Cu toate acestea, este important să se facă o distincție clară între PSR (ca document) și anexa ca atare, căci aceasta va include lista de concepte de proiecte posibile, ce prezintă o ghidare în activitatea ulterioară a experților și ADR.

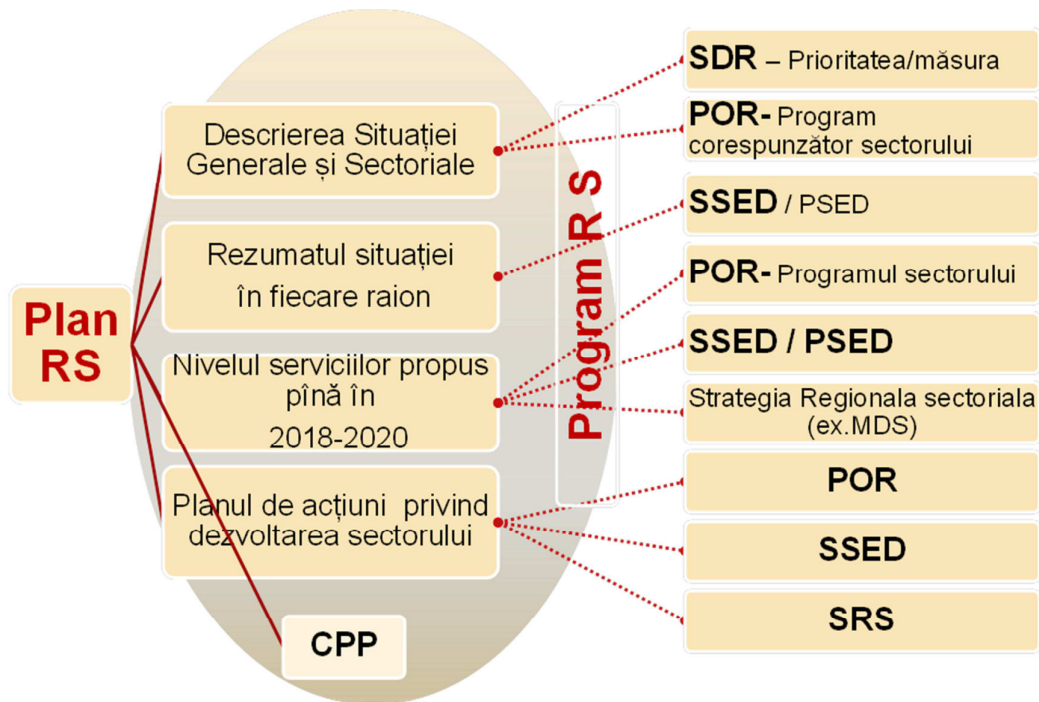
PSR-ul, care la propunerea MDRC trebuie să fie re-considerat și prezentat în format de "program", convenit în grupurile de lucru, discutat de MDRC și ministerele sectoriale, trecut prin procesul de consultare în regiuni sub egida ADR-urilor, iar ulterior - după ajustarea la structura și cerințele Programului, va fi aprobat de CRD (cu excepția listei anexate a CPP). Acesta va alimenta Planurile Operaționale Regionale, care fac parte din arhitectura de documente de politici în DR.

CPP-urile vor fi identificate în conformitate cu criteriile și procesele stabilite în funcție de specificul sectorului. Trebuie notat, însă, că numai cele mai bune concepte de proiect vor deveni eventual proiecte complete, definite ca "pentru finanțare" (PPF). Etape importante de Studii de pre-fezabilitate și fezabilitate, ca pași tranzitorii în Calea de Dezvoltare a Proiectelor (descriș în continuare în respectivul document) vor determina care concepte vor avansa mai departe pentru a deveni PPF-uri.

De asemenea, este important de remarcat faptul că procesul elaborării PSR-urilor nu substituie, ci dimpotrivă, facilitează inițiativele locale și regionale în contextul consolidării capacităților APL-urilor de a elabora proiecte la nivel regional. Mai mult decât atât, implicarea APL-urilor în planificarea la nivel regional va consolida capacitatea APL în planificarea și programarea la nivel local și respectiv va contribui la îmbunătățirea calității planurilor și strategiilor de dezvoltare socio - economică. Relația dintre PSR și documentele de planificare este ilustrată în figura 2-2.

Fiecare capitol al documentului, astfel cum este reprezentat în figura 2-2, ar putea fi replicat (incorporat) în conținutul strategiilor socio-economice e dezvoltare la nivel local în capitolele sectoriale relevante, în strategiile de dezvoltare regională și planurile operaționale regionale (de exemplu la compartimentul descrierea Programelor și Proprietăților de Dezvoltare Regională) etc.

Figura 2-2: Corelarea dintre PSR și documentele de politici regionale



2.3 Limitările planurilor sectoriale regionale

Următoarele vor fi notate cu referință la PSR:

- Programele și planurile sectoriale regionale nu au ca scop crearea unui set suplimentar de documente de politici în dezvoltarea regională;
- Elaborarea PSR-ului nu substituie elaborarea unei politici sectoriale la nivel central, ci **facilitează implementarea acestora în regiuni**;
- Programele și planurile sectoriale regionale nu trebuie să fie percepute ca programe sau planuri sectoriale atotcuprinzătoare care vizează punerea exhaustivă în aplicare a tuturor aspectelor politicii naționale la nivel regional; și,
- PSR nu sunt "master plan / plan general".

2.4 Structura PSR

Structură generală a PSR a fost convenită după cu principalele părți interesate și acceptată de MDRC. Aceasta a fost prezentată Direcției generale dezvoltare regională a ministerului, ADR-urilor și Consiliilor pentru Dezvoltare Regională. De asemenea structura a fost discutată cu Consilierii GIZ în Planificare și Programare (RPP) localizați în ADR Nord, Centru și Sud și distribuite echipelor sectoriale de asistență tehnică pentru a ghida experții în activitatea lor.

Tabelul 2-1: Structura Planului sectorial regional

Nr.	Element	Descrierea	Numărul estimativ de pagini în textul principal
1	Descrierea situației la general în regiune și în sector	<ul style="list-style-type: none"> • Identificarea și descrierea stării regiunii/sectorului curent – inclusiv tendințele recente – utilizând indicatori de context-cheie cu comentarii scurte, și comparații cu media pe țară, eventual cu media UE, utilizând diverse comparații relevante; • Identificarea provocărilor și problemelor cheie; • Examinarea strategiilor sectoriale /planurilor operaționale /legislației naționale în vigoare - cu referire la parametrii și direcțiile relevante planificării pe termen mediu în sectorul dat /regiunea respectivă; • Examinarea propunerilor și implicărilor legate de descentralizare cu referire la specificul pe sector/regiune; • Examinarea a tuturor strategiilor sau planurilor locale/regionale în sectorul-regiunea în cauză; • Examinarea în fiecare sector/regiune a problemelor specifice – aspecte de gender, dezavantaje distincte etc.; • Examinarea structurilor de prestare a serviciilor existente în regiune/sector și capacității acestora; • Fluxul de finanțare actual/viitor (din surse naționale, donatori, surse locale), prognoza la nivel de sector, aspecte de reglementare; • Examinarea lecțiilor învățate în regiune/sector, inclusiv experiențe specifice; • Identificarea oricăror experiențe particulare, în alte localități din Moldova sau din afara ei care oferă informații utile pentru sector/regiune. 	8-10 pagini
2	Rezumatul situației per raion	<ul style="list-style-type: none"> • Fișă de o pagină cu descrierea situației specifice în fiecare raion din regiune. • Fișa cuprinde în structura sa aspectele relevante din capitolul anterior 	1 pagină pentru un raion
3	Nivelul propus de servicii către anii 2018-2020	<ul style="list-style-type: none"> • Această secțiune este bazată pe exercițiile practice în cadrul atelierelor de lucru, de elaborare a viziunii, și facilitate în cadrul grupului de lucru sectorial regional, discutat în grupuri ajustate la specificul sectorului pentru a satisface necesitatea de discutare amănunțită a compartimentului dat. Va fi bazat pe analiza experților fiind asigurat în volumul informațional prezentat în precedentele compartimente. • Elementele cheie ale "viziunii", se vor referi la caracterul, nivelul și posibila organizarea a serviciului în cauză. Acest "scenariu preferat", o dată acceptat va avea statutul de "viziune informată a parteneriatului regional privind perspectiva realistă și bazată pe cerere" pentru perioada 2018-2020 (tentativ). • Notă: În timp ce cadrul politicii naționale și juridice poate da îndrumări cu privire la aceasta, nivelul-țintă de servicii ar trebui să fie rezultatul unui acord comun între părțile interesate la nivelul regiunii, asupra a ceea ce este posibil și realist către acea perioadă. Cu alte cuvinte, să reprezinte viziunea fondată asupra viitorului. • "Scenariul preferat" va fi elaborat în baza identificării problemelor, opțiunilor sau posibilelor scenarii. Detaliile în cauză vor fi anexate la document (max: 8 pagini). În textul principal, acestea se vor rezuma în cca. 3 pagini. 	8
4	Planul de Acțiuni (2014-2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Tabelul indică decizii cheie, aspecte de reglementare care necesită de a fi soluționate în special în regiune, orice condiții/pre-condiții cheie, indispensabile pentru investițiile cheie care urmează de a fi efectuate; 	4-6

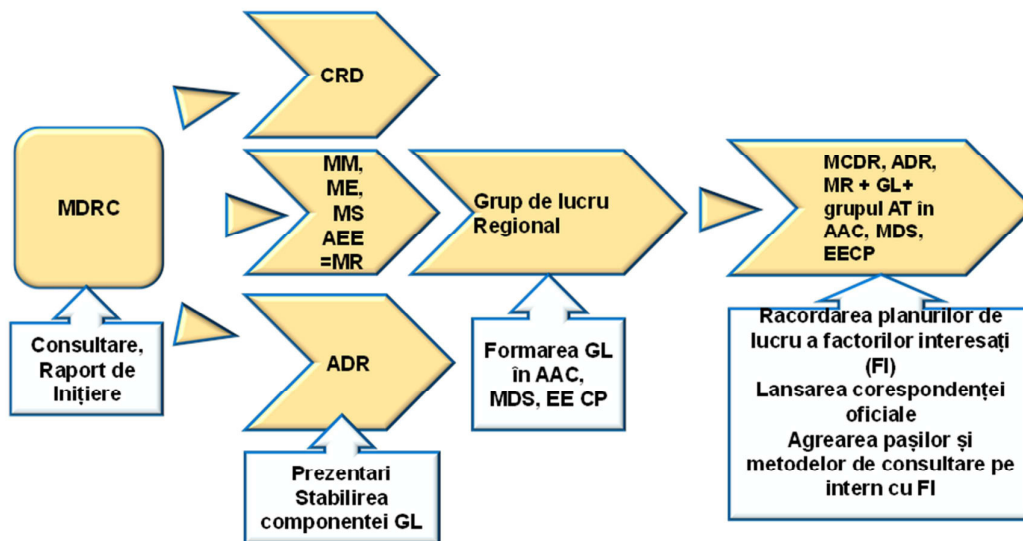
Nr.	Element	Descrierea	Numărul estimativ de pagini în textul principal
		<ul style="list-style-type: none"> • Acesta reprezintă o viziune de consens în regiune, și nu este neapărat exprimat integral printr-o lege sau proiect de strategie. Este un compartiment în suportul unei eventuale evoluții ale politicii sectoriale, precum și o bază pentru viitoare acțiuni; • Notă: problemele cheie care ar putea figura în această secțiune s-ar putea referi în special la: • Organizarea zonelor și formelor de organizare a serviciului public; • Aspecte de accesibilitate, solvabilitate etc. • Notă: planul de acțiuni poate identifica problemele care vor fi ulterior studiate sau deciziile care urmează a fi luate pe parcurs: acestea nu necesită să fie definitive în contextul problemelor perpetuate și pentru care va nevoie de un proces continuu de planificare; Un sistem de management și monitorizare a implementării a acestor acțiuni urmează a propus în acest sens. 	
5	Detaliile conceptelor de proiecte posibile	<ul style="list-style-type: none"> • Secțiunea (3) și (4) de mai sus vor sugera investițiile "posibile" necesare pentru a construi sistemul astfel încât acesta să poată asigura nivelul prevăzut de servicii în perioada 2018-2020; • "Posibilele" investiții ar trebuie să se refere direct la viziunea de servicii convenite, acestea ar trebui să corespundă unor criterii stabilite (de exemplu: zona de serviciu, volumul, scopul etc.) implicite sau explicite în viziunea convenită; • Cu toate acestea, în cadrul parametrilor planului, aspectele de fezabilitate (în unele cazuri și pre-fezabilitate) a unor astfel de investiții "posibile" vor fi investigate după adoptarea respectivului plan de către CRD. • Prin adoptarea acestui plan, CRD remarcă că acesta ar trebui să fie o bază pentru: un proces de investigare și dezvoltare ulterioară a proiectelor; o bază pentru viitoarele POR-uri; și o posibilă bază într-un interval de timp relevant pentru viitoarea îmbunătățire a SDR; • CRD își va exprima angajamentul de a monitoriza prin intermediul ADR implementarea planului de acțiuni propus, cu scopul de a asigura pregătirea corespunzătoare pentru nivelurile de servicii convenite în perioada 2018-2020; • Dezvoltatorii conceptelor de proiecte posibile vor fi invitați de către ADR să participe într-un program special pentru a investiga pre-fezabilitatea acestor concepte de proiect cu scopul de confirma un anumit număr de "concepte de proiect viabile" care la rândul său pot deveni PPF"; • În baza sprijinului acordat din partea UE, acele CPP care îndeplinesc cerințele "conceptului de proiect viabil", vor fi selectiv susținute, de la începutul anului 2014, în vederea pregătirii lor până la etapa de proiecte investiționale bancabile. 	4 pagini de text explicativ (max) +1 pagină pentru fiecare concept x 15 (nr max de concepte)
6	Anexe	Tabele, hărți, etc.	30 pagini (max)
7	O anexă separată, ca document de lucru intern pentru ADR-uri, MDRC și echipa de experți	Lista de CPP, aprobată de GLSR	1-2 pagini fiecare

2.5 Grupurile de lucru sectoriale regionale (GLSR)

Pentru a asigura abordarea participativă în cadrul procesului de planificare în RD și pentru a facilita elaborarea PSR, au fost create grupuri de lucru sectoriale regionale (GLSR) în 3 ADR-uri, care acoperă 3 sectoare: MDS, AAC și EE în clădiri publice.

Fiecare GLSR a fost creat de către ADR-uri sub auspiciul MDRC și format din aproximativ 20 de reprezentanți a APL-urilor și furnizorilor de servicii. Ca urmare a întâlnirilor anterioare cu Ministerul Mediului, Ministerul Economiei și Agenției pentru Eficiență Energetică, Ministerul Sănătății și Cancelaria de Stat, toate instituțiile relevante au emis ordine speciale numind o persoană de contact responsabilă pentru activitățile de planificare în acest sector, care de asemenea a devenit membru a GLSR. Totodată, lista specialiștilor ADR a fost aprobată de către ADR-uri pentru fiecare sector respectiv de planificare, în fiecare regiune. Principalul rezultat imediat al lucrului efectuat de GLSR este PSR-ul, elaborat sub îndrumarea echipei multidisciplinare de experți tehnici MSPL (DI II). Membrii GLSR-urilor informează autoritățile administrației locale de toate nivelurile din teritoriile care i-au mandatat privind rezultatele și inițiativele discutate în timpul fiecărei sesiuni. Odată cu avansarea procesului de planificare în sectoarele de referință, reprezentanții instituțiilor dis-concentrate și furnizorii de servicii sunt invitați și ei să contribuie la proces.

Figura 2-3: Etapa 1 de planificare și elaborare a PRS

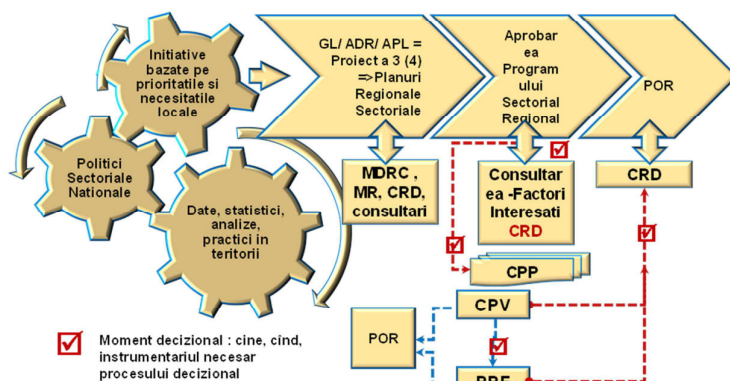


2.6 Procesul de elaborare a PSR

După cum sa menționat în capitolul precedent, PSR-urile sunt elaborate de către GLSR printr-o serie de ateliere de lucru (vezi Figura 2-4 și 2-5). Scopul atelierelor de lucru este de a antrena participanții în proces pentru ca aceștia să contribuie cu experiența și expertiza lor, să le faciliteze gândirea și planificarea strategică, și să le ofere suport tehnic pentru a defini în mod clar, bazat pe analiză problemele cu care se confruntă sectorul în regiune, identificând soluțiile practice. Procesul de elaborare a PSR se bazează pe o abordare participativă, cu implicare pro-activă a principalelor părți interesate în acest proces. Ministerele și agențiile din sector sunt în permanență și în întregime informate privind etapele de lucru și sunt reprezentate activ la fiecare eveni-

ment organizat în regiune de dezvoltare; de rând cu grupul de experți aceștia oferă consultanță, informații și asistență practică.

Figura 2-4: Etapa 2 de planificare și elaborare a PRS



Numărul de ateliere de lucru care urmează să fie organizate în teritorii variază, în funcție de sector, nivelul de complexitate, și progresele realizate.

PSR-urile sunt elaborate printr-o serie de pași:

- Structura Planului sectorial regional este convenită cu principalele părți interesate. Structura este prezentată și discutată cu MDRC, convenită și acceptată ca parte a raportului de inițiere; prezentată ADR-urilor și CRD – urilor;
- Grupurile de lucru sectoriale regionale sunt create sub auspiciile ADR-urilor și MDRC în toate regiunile de dezvoltare și își desfășoară activitățile cu asistența echipei de experți (DI II) a MSPL;
- Proiectul PSR este elaborat ca rezultat al unei serii de ateliere de lucru a GLSR și al consultărilor adiționale informale cu ministerele de resort, cu toate că participarea lor la elaborare a fost asigurată prin reprezentarea lor de-a lungul procesului de dezvoltare și în toate atelierele de lucru ale GLSR;
- După modificările/îmbunătățirile în proiectul PSR, ca urmare a observațiilor, documentul trebuie să fie ajustat la programul cerut. Structura comparativă este prezentată în tabelul de mai jos, care generalizează cerințele specifice definite de către Guvern față de aceste tipuri de documente de politici¹:

Tabelul 2-2: Comparația conținutului unui program și unui plan

Programul trebuie să includă	Planul trebuie să includă
<ul style="list-style-type: none"> • Identificarea problemei; • Definirea obiectivelor specifice a programului; 	<ul style="list-style-type: none"> • Obiectivele;
<ul style="list-style-type: none"> • Acțiunile ce urmează a fi întreprinse; 	<ul style="list-style-type: none"> • Acțiunile concrete întreprinse pentru atingerea obiectivelor stabilite;
<ul style="list-style-type: none"> • Etapele de implementare și termene; 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonarea în timp a acțiunilor;

¹ Extras din Hotărârea Nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, Publicat : 19.01.2007 în Monitorul Oficial Nr. 006

<ul style="list-style-type: none"> • Numirea unei persoane responsabile pentru implementare; 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabil pentru implementare;
<ul style="list-style-type: none"> • Estimarea costurilor; 	<ul style="list-style-type: none"> • Costurile de implementare;
<ul style="list-style-type: none"> • Estimarea rezultatelor așteptate; 	
<ul style="list-style-type: none"> • Delimitarea progreselor și indicatorilor de performanță; 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicatorii de progres;
<ul style="list-style-type: none"> • Descrierea procedurii de raportare și evaluare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedurile de raportare și evaluare.

- În formatul ajustat la rigorile programului, documentul este pregătit pentru consultarea oficială, fiind larg prezentat și discutat cu toți actorii din regiune.

Figura 2-5: Graficul activităților în contextul pașilor imediat următori în planificarea regională

Activitati	SAPTAMINA DE LUCRU															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1 PLANUL Regional Sectorial in versiunea Romana discutat in GL, remis MDRC, ADR	█															
2 PLANUL Regional Sectorial consultat neformal de MDRC cu MR*	█	█														
3 Colectarea propunerilor si sugestiilor de imbunatatire a PRS	█	█	█	█	█											
4 Prezentarea listei de Concepte de Proiecte Posibile in EE si MDS ca anexa a PRS					█	█	█	█								
5 Sesiunea Grupurilor de lucru pentru examinarea PRS si stabilirea listei CPP							█	█	█							
6 Ajustarea PRS la formatul si rigorile unui PROGRAM Regional Sectorial							█	█	█							
7 Procesul de consultare a PROGRAMULUI Regional Sectorial**							█	█	█	█						
8 In comun MDRC, ADR, Grupul de experti- Analiza propunerilor inaintate, Consultarea modificarilor in versiunea finala a PRS si elaborarea propunerilor de amendare a PRS									█	█	█					
9 Aprobarea la CRD a Programului RS										█	█	█				

Nota: Activitatile se refera la PRS pentru sectoarele MDS si EEC P

* sedite de lucru bi/tri-laterale cu participarea expertilor

** Consultarea concomitenta a PRS pentru MDS si EE

** Sectorul AAS starteaza in Noiembrie, finalizeaza tentativ Februarie 2014

** Sectorul DRL starteaza in dependenta de mandataria Sc B

Lista de CPV se elaboreaza intr-o perioada de cel putin jumatate de an din momentul agriarii asupra CPP si poate fi mai extensiv in dependenta de sector (CPV sunt prezentate in anexa la POR, nu si parte componenta a acestuia)

2.7 Consultările privind proiectul PSR

După cum se poate observa din planul convenit în comun cu principalele părți interesate, atât planurile sectoriale regionale cât și programele sectoriale regionale vor trece prin etapele de consultare (prima și a doua etapă). Cel mai important obiectiv al primei etape de consultări cu principalele părți interesate (și anume, PlanSR)² este de a ajunge la un comun acord privind datele, informația, examinarea situației și planurile de acțiuni, etc. Cea de a doua etapă de consultare oficială va fi efectuată pe baza formatului final al documentului – care este Programul - și este menită să informeze și să consulte pe larg toate părțile interesate, inclusiv societatea civilă cu privire la problemele legate de perspectivele de dezvoltare sectorială, cadrul juridic și de reglementare conex acestuia, nevoile operaționale suplimentare pe termen mediu și scurt, etc.. După examinarea a tuturor opiniilor primite din teritorii și de la instituțiile interesate, se va purcede la aprobarea Programului sectorial regional de către CRD - uri.

² Cu scopul de a menține linia logică între etape, și să fie clar pentru toți actorii implicați în primul proiect consultat va fi numit Plan regional (Program)

Consultările vor fi organizate în conformitate cu Legea privind transparența procesului decizional, cu participarea lărgită a APL-urilor I și II, reprezentanților ministerelor de resort și a instituțiilor de DR, societății civile – ONG-urilor, experților, comunității donatorilor, cetățenilor. Instrumentele aplicate pe parcursul consultărilor PSR includ:

- Plasarea proiectului PSR pe pagina web a ADR-ului și MDRC;
- Transmiterea prealabilă prin e-mail a proiectului PSR la toate părțile interesate;
- Organizarea atelierelor de lucru într-un format mai larg, de "conferință", pentru a permite implicarea tuturor părților interesate, oferind prezentări publice a PSR-urilor și dezbateri.

Scopul consultărilor este de a aborda o serie de probleme specifice, cum ar fi:

- Corespunde în linii mari analiza prezentată în cadrul PSR cu situația actuală din acest sector?
- Este clară și de ajutor descrierea politicii naționale, cadrului juridic și financiar ?
- Înțelegeți și sunteți de acord cu logica documentului privind identificarea concepțelor de proiecte posibile (care urmează să devină un punct de pornire pentru activitatea de facto asupra elaborării proiectelor pe parcursul anului viitor)?
- Ce alte sugestii/comentarii ați face cu privire la acest document la etapa actuală?

Aspectul de gen a fost inclus la toate etapele începând de la asigurarea drepturilor egale de a participa în procesul de elaborare și consultare. În unele analize au fost folosite date desegregate pe genuri. În plus, o atenție specială este acordată creșterii gradului de conștientizare a principalelor actori cu privire la importanța unei abordări permanente sensibilizate privind genurile.

2.8 Rezultate PSR adiționale

O serie de lucrări și rapoarte metodologice vor fi elaborate cu scopul de a disemina lecțiile învățate și de a documenta instrumentele specifice utilizate în timpul procesului PSR. Acestea includ:

- Metodologia "Planificării și programării sectoriale" regionale, parte a căreia este această lucrare care va fi consolidată prin descrierea experiențelor ulterioare, instrumentelor și a lecțiilor învățate;
- Documente de lucru privind concordanța planurilor sectoriale regionale și documentele de politici în DR;
- Instrumente de dezvoltare regională: Metodologia Dezvoltării Proiectului (oferă modele privind studiile de pre-fezabilitate și fezabilitate, descrierea proiectului, etc.);
- Lucrarea de revizuire a "viziunii" pentru ADR-uri pe termen mediu;
- Propuneri privind sistemul revizuit de M și E. (inclusiv abordarea MBR).

3 Generatorul de proiecte și calea de dezvoltare a proiectului

3.1 Generatorul de proiecte

Generatorul de proiecte este un mecanism prin care o serie de proiecte, mai exact promotorii acestora sunt ajutați să avanseze cu proiectele de la etapa de concepție până la cea finală. Proiectele în curs de elaborare au diferite grade de pregătire, calitate, viteză, însă este necesar să se asigure că proiectele slabe nu vor trece în acest Generator pentru a utiliza resursele disponibile într-o manieră cât mai eficientă. **Astfel, CPP identificate în PSR-uri vor trece mai departe printr-un generator de proiecte (vezi Figura 3-1).**

În Generator, proiectele vor evolua de la CPP-uri la CPV-uri și apoi în PPF-uri. Doar cele mai bune CPP-uri vor deveni în cele din urmă PPF-uri.

CPP – ideea de proiect care este relevantă în concordanță cu planul regional (identificat în PSR).

CPV – ideea de proiect, care a fost suficient dezvoltată astfel încât multe caracteristici au devenit foarte clare; unde există o percepție clară a rezultatelor/schimbărilor pozitive pe care proiectul le poate aduce.

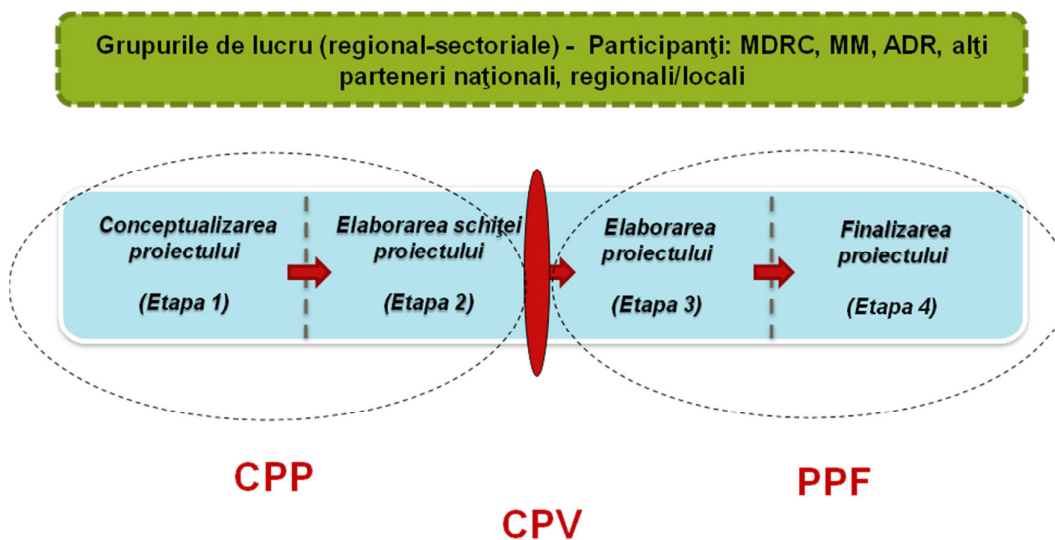
PPF – propunere de proiect finală, care nu este neapărat să treacă printr-un studiu de fezabilitate, dar care dispune de toate documentele necesare, documente de licitație, angajamente, etc.

Generatorul de proiecte

Grupurile de lucru sectoriale regionale – Participanți: MDRC, alte părți interesate naționale locale/regionale

Etapa 1 – Conceptualizarea proiectului, Etapa 2 – Proiectarea conceptului de proiect, Etapa 3 – Elaborarea proiectului, Etapa 4 – Finalizarea proiectului

Figura 3-1: Progresarea în dezvoltarea proiectelor



3.2 Calea de dezvoltare a proiectului (CDP)

Proiectele convenite de grupurile de lucru sectoriale regionale și MDRC ca fiind considerate "concepte de proiect posibile" și echipele ce le reprezintă vor fi sprijinite în cadrul proiectului MSPL la toate cele patru etape de dezvoltare, formînd ceea ce va fi numit în continuare Calea de Dezvoltare a Proiectului și care reprezintă o metodă și un proces de elaborare a proiectelor.

Abordarea numită Calea de Dezvoltare a Proiectelor este:

- **Focusată** asupra problemelor cheie care trebuie abordate aprofundat anume la etapa dată;
- **Secvențială** – se ocupă de problemele cheie în ordinea necesară – nu cu toate problemele în același timp;
- **Etapizată** – caută soluții treptat. (De exemplu: la prima etapă nu poate asigura o soluționare completă a problemelor ce țin de proprietate, dar cel puțin identifică ceea ce va fi necesar pentru soluționare, când și în ce mod, rezolvă acum ce poate fi rezolvat, identifică nivelul de risc asociat cu problema în cauză);
- **Axată pe partener, și nu condusă de consultant:** o mare parte din probleme ar trebui să fie luate în considerare inițial de către "deținătorul" proiectului sau dezvoltatorul, cu sau fără consultant. În cazul în care un consultant este implicat, acesta urmează să "privească în detalii" problemele împreună cu "proprietarul" proiectului înainte de a întreprinde studii majore;
- **Economică:** problemele sunt soluționate prin cea mai ieftină și ușoară metodă. Studiile trebuie să fie realizate numai în cazul în care acestea sunt într-adevăr necesare. Studiile nu trebuie să reconfirme ceea ce deja se cunoaște de către elaboratorul/parte interesată, și nu caută să dovedească fiecare aspect cu o certitudine de 100%.
- **Durabilă:** toate investițiile potențiale trebuie să demonstreze într-un stadiu timpuriu că abordarea lor asigură o sustenabilitate economică, de mediu și socială.

CDP se caracterizează prin patru etape principale, de la conceptul de proiect posibil până la etapa de proiect gata de implementare/pregătit pentru finanțare, iar fiecare etapă se împarte în mai mulți pași. Fiind aplicată în mod flexibil și personalizată la proiectele sectoriale specifice, CDP -ul asigură:

- Elaborarea eficientă a proiectelor;
- Consolidarea capacităților dezvoltatorilor / a părților interesate; și,
- Un sistem pentru monitorizarea și gestionarea evoluției fiecărui proiect și, prin urmare, a tuturor proiectelor în total: astfel oferind un instrument pentru a monitoriza și gestiona un Generator întreg de proiecte, alcătuit din diferite proiecte care progresează cu viteze diferite până va ajunge la etapa gata de a fi implementat/finanțat.

CDP include 5 etape ale procesului de dezvoltare a proiect. Acestea includ:

- **Etapă 0 - Identificarea unei idei de proiect** – identificarea premizelor generale și ideea unui concept de proiect (conexiunea cu planificarea regională);
- **Etapă 1 – Conceptualizarea proiectului** - inițierea elaborării conceptului de proiect, planificarea, stabilirea preliminară a obiectivelor și a rezultatelor scontate;
- **Etapă 2 – Elaborarea schiței proiectului** – selectarea opțiunilor și definierea/determinarea activităților pentru fiecare produs (output);

- **Etapa 3 – Elaborarea proiectului** – elaborarea bugetului și a opțiunilor de finanțare împreună cu finalizarea altor documente necesare ca și parte a cererii de finanțare;
- **Etapa 4 – Finalizarea proiectului** - completarea și verificarea corespunderii cu cerințele din cererea de finanțare inclusiv colectarea documentației complementare necesare.

3.3 De la CDP la gestionarea unui generator de proiecte

Consultanții și consilierii MSPL implicați în sprijinirea procesului de dezvoltare a proiectelor vor aplica abordarea CDP și vor raporta progresele înregistrate de proiect în funcție de etapele și pașii parcurși, cărora le va fi acordat un scor numeric anumit.

De exemplu:

Pentru orice proiect, desemnat cu un cod de identificare, ex: 001-WSS-N, se va lua o hotărâre la fiecare etapă (1,2,3 sau 4) la care se află proiectul la momentul dat. Aceasta se bazează pe dovezile de aplicare cu succes a instrumentelor, privind deciziile cheie luate și documentate, dar și pe măsurile obiective finalizate.

În cadrul fiecărei etape este posibil să se identifice cu o precizie relativă gradul în care un proiect a avansat la etapa anumită. Acest lucru este realizat prin furnizarea scorurilor ponderate la etapele cheie și apoi se totalizează scorurile pentru pașii parcurși.

Acest lucru permite evaluarea progresului unui proiect în următoarea manieră:

Tabelul 3-1: Evaluarea progresului unui proiect

Proiect	Scor la xx/yy/zz
001-WSS-N,	3.40
002 SWM-S	2.20

Într-o situație cu până la 50 de proiecte elaborate în același timp aceasta permite segregarea sau de segregarea datelor privind proiectele din cadrul Generatorului de proiecte și identificarea gradului lor individual de avansare. Un sistem de control al calității poate fi pus în aplicare pentru a se asigura că punctajul de bază nu este excesiv de optimist.

Inițial această abordare va fi folosită de consultanții și consilierii MSPL în activitatea lor, apoi ei o vor introduce treptat și pentru personalul ADR, inclusiv prin antrenare și instruire dar și prin alte forme de consolidare a capacităților. Acest lucru va contribui la dezvoltarea capacității ADR-urilor de a gestiona pe viitor un Generator de proiecte.

4 Includerea CPV și PPF în POR

4.1 Politici în DR și procesele de elaborare a proiectelor în legislația RM

Conform legislației, documentele de politici la nivel regional sunt Strategia de dezvoltare regională (SDR) cu orizontul de planificare de șapte ani și Planul operațional regional de trei ani (POR).

Legea nr. 438-XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Moldova prevede că **Planul operațional regional** este un plan de implementare pentru **Strategia de dezvoltare regională**, prevăzut pentru 3 ani, care include programele, proiectele și activitățile prioritare [Art. 1 al Legii privind dezvoltarea regională în Moldova Nr 438 din 28.12.2006]. Planurile Operaționale Regionale includ în special proiecte regionale, care sunt în mod logic organizate în programe. În POR, proiectele sunt complementate cu activități prioritare, elaborate de către ADR-uri și aprobate de CRD cu scopul de a facilita punerea în aplicare a priorităților și buna implementare a proiectelor.

Strategiile de dezvoltare regională încorporează POR [Art. 11 al Legii privind dezvoltarea regională în Moldova Nr 438 din 28.12.2006] și conțin priorități și măsuri.

Legea DR nu vine cu precizări privind întregul ciclu de elaborare a proiectelor în DR, în contextul etapelor de identificare a proiectelor, elaborare, facilitarea, evaluarea și selectarea lor în planul operațional regional, aceste procese fiind prezentate mai explicit doar în legislația secundară (regulamente).

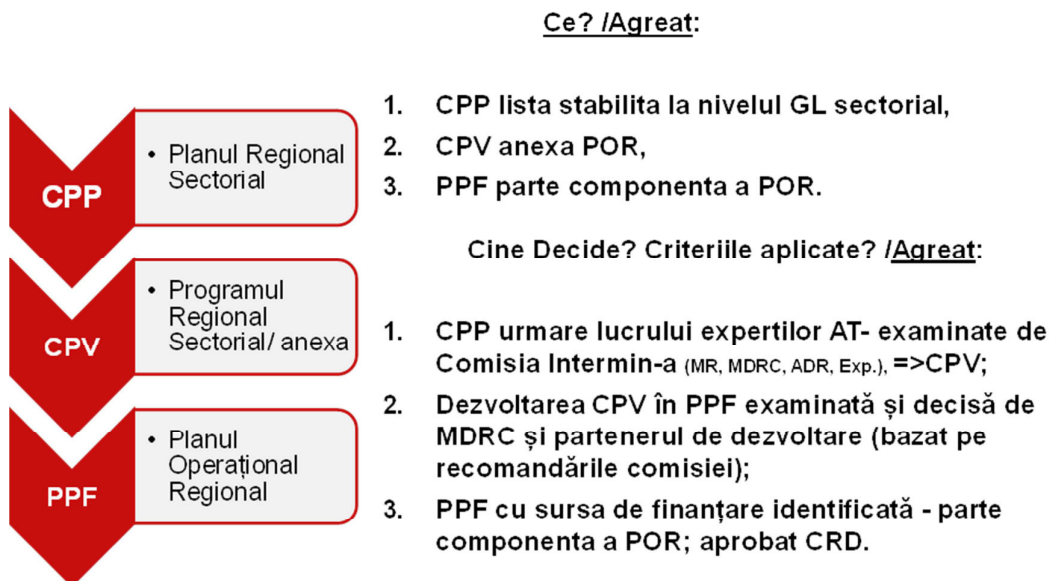
4.2 Includerea CPV și a PPF în documentele de politici regionale – POR

SDR definește "priorități" și "măsuri", în timp ce POR operează cu noțiunile de "program" și "proiect". Cu alte cuvinte POR este o parte indispensabilă a SDR, care oferă o listă de programe și proiecte menite să pună în aplicare prioritățile SDR.

POR-urile actuale pentru regiunea de dezvoltare Sud, Centru și Nord sunt valabile pentru anii 2013-2015 și au fost elaborate în mare parte pe baza cererii de propuneri lansate de MDRC la 27 martie 2012.

Noua abordare a "planificării sectoriale regionale" schimbă algoritmul iar Planurile Operaționale în dezvoltarea regională nu vor include din start o listă de proiecte uneori elaborate individual sau ad-hoc, dar din contra, planul va deveni un instrument de facilitare a dezvoltării proiectelor prin Generatorul de proiecte de investiții sectoriale bazate pe o viziune clară regională, de comun acord, privind modul de dezvoltare a acestora.

Figura 4-1: La ce etapa de avansare conceptele vor deveni parte componentă a POR ?



Includerea Conceptelor de proiecte în documentele de politici a fost convenită cu principalii factori de decizie in conformitate cu pașii elucidați:

- CPP-urile sunt definite la nivelul GLSR-urilor și sunt documentate ca o anexă la PSR-uri. Lista CPP-urilor nu trebuie să fie aprobată de către CRD sau de către alte organisme, dar servește ca document de lucru pentru continuarea efectuării lucrărilor de către elaboratorii/părțile interesate în proiect conduse de către echipa de experți ce oferă asistență tehnică;
- Următorul pas este de a continua procesul și de a analiza CPP-urile; de a realiza, în cazul în care se consideră necesar, scanarea de pre-fezabilitate cu scopul de a evalua viabilitatea CPP-urilor. Conceptele de proiect sunt ulterior susținute pentru a trece prin etapele CDP, fiind procesate și permanent evaluate conform metodologiei descrise în capitolul Calea de Dezvoltare a Proiectului al prezentului document;
- Grupul de experți tehnici prezintă comisiilor inter-ministeriale (care urmează să fie formate de către MDRC) propuneri concrete cu privire la dezvoltarea în continuare a CPP-urilor în CPV-uri în conformitate cu normele CDP;
- Lista de CPV-uri va fi prezentată la CRD, aprobată ca un atașament pentru POR. Instituțiile DR ar putea prelua inițiativa asupra procesului de prezentare mai detaliată a Conceptelor de Proiecte Viabile pentru a facilita dialogul concret cu potențialii parteneri/donatori;
- GIZ, MDRC împreună cu consultantul (DI II), iau o decizie comună cu privire la lista concretă de CPV-uri cărora le va fi acordată asistența tehnică în continuare pentru a fi dezvoltate până la etapa de PPF, luând în considerare recomandările comisiei inter-ministeriale;
- Doar acele PPF-uri care vor avea o acoperire financiară vor fi aprobate ca parte a programelor sectoriale în POR-uri;
- În prima jumătate a anului 2014, va fi realizată o evaluare amănunțită a procesului PSR de către GIZ și MDRC. Scopul evaluării va fi de a:

- Revizui lecțiile învățate din proces cu privire la cele trei sectoare în care este implementat;
- Propune îmbunătățiri a procesului;
- Revizui metodologia și documentele aferente;
- Studia posibilitatea de extindere a procesului de planificare a PSR.