



Evaluare proiect: Raport de sinteză

Republica Moldova: Modernizarea Serviciilor Publice Locale
Fondul pentru Dezvoltare Regională

Proiect nr.:	08.2167.8 și 12.2505.1
Cod CRS:	43030: Dezvoltare și management urban
Obiectiv proiect:	Serviciile locale din zonele rurale selectate în cele trei sectoare prioritare (managementul deșeurilor, aprovizionarea cu apă și canalizare și eficiența energetică a clădirilor publice) s-au îmbunătățit.
Durată proiect:	01/2010 – 12/2015 (08.2167.8); 12/2012 – 12/2015 (12.2505.1)
Volum proiect:	23,9 mil. Euro (08.2167.8), inclusiv 12,6 mil. Euro (BMZ), 6 mil. Euro (Guvernul Suediei), 4,7 mil. Euro (Uniunea Europeană), 0,5 mil. Euro (Guvernul României), 0,1 mil. Euro (Confederația Elvețiană). 7,3 mil. Euro (12.2505.1)
Implementat din numele:	Ministerului German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ)
Principala agenție de executare:	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC), Republica Moldova
Organizații de implementare (în țara parteneră):	Cancelaria de Stat, ministerele de resort, agențiile de dezvoltare regională, consiliile regionale de dezvoltare, autoritățile publice locale, operatorii de servicii, Congresul autorităților locale din Republica Moldova (CALM), Asociația „Moldova Apă-Canal” (AMAC), Academia de Administrare Publică (AAP)
Alte participanți de dezvoltare:	Guvernul Suediei, Comisia Europeană, Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC), Guvernul României
Grupuri-țintă:	Populația din localitățile-partenere selectate din mediul rural

Descrierea proiectului

Republica Moldova este o democrație relativ tânără și restrânsă, caracterizată de un nivel scăzut de încredere în sistemul politic și un nivel ridicat de corupție. Un recent scandal bancar, implicând o fraudă și furtul a practic un miliard de euro de la trei bănci locale, a forțat banca centrală să stabilizeze băncile insolabile prin injectare de bani, ceea ce a provocat o creștere bruscă a inflației subminând și mai mult încrederea în instituțiile publice. Dat fiind, că Republica Moldova se află la o răspântie geo-politică, populația are opinii divizate cu privire la orientarea geo-politică a țării: o parte consideră că aceasta

trebuie să se îndrepte spre Europa, cealaltă - spre Rusia. În acest context, Republica Moldova a semnat un Acord de Asocieră (AA) cu UE, cu scopul de a aprofunda relațiile politice și economice. Dezvoltarea regională este inclusă în planul de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova în vederea implementării AA Republica Moldova-UE.

Moldova este caracterizată de inegalități majore între mediul rural și cel urban. În 2014, mai mult de jumătate din populația țării locuia în zonele rurale. În mediul rural, sărăcia este de trei ori mai mare decât în cel urban. Multe zone rurale nu dispun de servicii de bază, cum ar fi aprovizionarea cu apă sau canalizare (AAC), managementul deșeurilor solide (MDS), drumuri regionale și locale (DRL) și eficiență energetică (EE) a clădirilor publice. Serviciile publice de proastă calitate subminează încrederea populației în instituțiile de stat, slăbesc democrația și creează presiuni suplimentare pentru autonomia regiunilor rurale (de ex., Transnistria și Găgăuzia).

În 2009, Guvernul Republicii Moldova a creat Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC) pentru a aborda provocările legate de prestarea serviciilor publice locale. Tot în acest context a fost creat un Consiliu Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR), trei Consilii Regionale pentru Dezvoltare (CRD) și trei Agenții de Dezvoltare Regională (ADR). CNCDR a fost creat pentru a asigura coordonarea la nivel interministerial și pentru a verifica racordarea planificării regionale la prioritățile naționale de dezvoltare. CRD-urile sunt formate din reprezentanți ai administrațiilor publice locale (APL), ai societății civile și ai sectorului privat și au împuternicirea de a aproba și de a monitoriza strategiile de dezvoltare regională. La rândul lor, ADR-urile sunt organisme executive la nivel regional. Acestea sunt responsabile pentru elaborarea planurilor regionale sectoriale, ce reflectă prioritățile socio-economice de dezvoltare ale autorităților publice locale (APL). ADR-urile sunt, de asemenea, responsabile de facilitarea investițiilor sectoriale și de promovarea cooperării intercomunitare (CIC).

Proiectul de modernizare a serviciilor publice locale (MSPL) și Fondul pentru Dezvoltare Regională au sprijinit Guvernul Republicii Moldova în acest proces cu următorul obiectiv: „Serviciile locale din comunitățile rurale selectate au fost îmbunătățite în cele patru sectoare prioritare: gestionarea deșeurilor, alimentarea cu apă și canalizare, eficiența energetică a clădirilor publice, drumuri regionale”. Rezultatele scontate pentru acest obiectiv au inclus următoarele (A) APL-urile cooperează în mod eficient și gestionează îmbunătățirea serviciilor publice locale, (B) APL și regionale planifică în mod eficient investițiile strategice în cele patru sectoare prioritare și (C) MDRC și ADR-urile gestionează eficient Fondul BMZ pentru Dezvoltare Regională. Fondul BMZ pentru Dezvoltare Regională este legat inerent de abordarea operațională a proiectului și completează asistența tehnică prevăzută în cadrul proceselor participative și măsurilor de investiții prioritizate în sectoarele prioritare selectate.

Abordarea strategică a proiectului a fost de a sprijini consolidarea capacității instituționale multinivelară în cadrul celor trei niveluri ale administrației publice din Republica Moldova: local, regional și național. Aceasta a combinat inițiative de jos în sus și intervenții de sus în jos pentru a permite ADR-urilor să-și îndeplinească rolul de instituții publice principale de planificare, achiziționare și gestionare a investițiilor în vederea prestării unor servicii publice locale îmbunătățite. Abordarea a inclus consolidarea capacității acestora pentru a armoniza instrumentele de planificare locală în cadrul planurilor regionale în coordonare cu ministerele sectoriale la nivel național. Consolidarea capacității la diferite niveluri instituționale s-a bazat pe realitățile legate de livrarea celor opt proiecte-pilot de investiții, implicând comunitățile locale. Pentru fiecare proiect de investiții s-a acordat sprijin pentru planificare participativă, sensibilizarea comunității, CIC, achiziții publice și consolidarea capacității de gestionare a operatorilor locali de servicii. În calitate de proprietari ai proiectelor-pilot de investiții, APL-urile au fost sprijinite prin intermediul ADR-urilor. Cetățenii angajați au participat în cadrul Comitetelor directoare locale pentru a verifica progresul proiectelor din perspectiva beneficiarilor de servicii publice.

În 2012, domeniul de aplicare al proiectului a crescut semnificativ. Cofinanțarea proiectului de către România, Suedia, Elveția și UE, precum și introducerea Fondului BMZ pentru Dezvoltare Regională a permis o gamă mai largă de asistență tehnică la diferite niveluri instituționale și finanțarea unor investiții suplimentare pentru prestarea serviciilor publice locale. Conceptul de proiect inițial s-a axat pe îmbunătățirea prestării de servicii publice locale în trei sectoare prioritare: AAC, MDS și EE. În 2013 a fost adăugat un al patrulea sector prioritar, DRL, odată cu cofinanțarea suplimentară primită din partea UE. În ciuda unui mandat larg pentru ADR-uri de a sprijini dezvoltarea regională socio-economică, implicând și alte domenii de politică, cum ar fi sănătatea, educația și dezvoltarea economică locală, proiectul și-a concentrat eforturile în cele patru sectoare menționate mai sus. Excluderea altor sectoare este justificată de existența în aceste sectoare a altor inițiative guvernamentale și din partea donatorilor.

În cadrul proiectului a fost utilizată o serie de instrumente într-o abordare rațională a consolidării capacităților. Utilizarea acestor instrumente este transparentă și este racordată la modelul de rezultate aflat la baza proiectului. Consultanții naționali pe termen lung oferă instituțiilor partenere dezvoltarea directă a capacităților. Consultanții internaționali pe termen lung sprijină coordonarea între instituții. Consultanții subcontractați consolidează capacitatea tehnică pentru planificare regională, precum și achiziționarea și exploatarea infrastructurii serviciilor publice locale. Consolidarea capacităților este realizată în colaborare cu Fondul BMZ pentru Dezvoltare Regională, destinat în mod exclusiv pentru proiecte de investiții identificate în comun și asistență instituțională pentru ADR-uri. Cheltuielile Fondului sunt verificate regulat în cadrul proiectului și prin audituri financiare externe.

Modelul rezultatelor pentru proiect are la bază o logică coerentă. Ipoteza de bază este că accesul sporit la servicii publice locale îmbunătățite poate fi atins prin consolidarea capacităților APL-urilor, ADR-urilor, precum și ale MDRC. Pe de o parte, se presupune că îmbunătățirea capacităților MDRC, ADR-urilor și ale APL-urilor în planificarea și programarea integrată în sectoarele prioritare va sprijini condițiile-cadru instituționale pentru o dezvoltare regională transparentă, participativă și integrată, contribuind astfel la obiectivul modulului. Pe de altă parte, modelul de rezultate se bazează pe presupunerea că capacitățile îmbunătățite ale APL-urilor și ADR-urilor în procesul de gestionare și implementare a unor măsuri concrete pentru livrarea unor servicii locale îmbunătățite va contribui în mod direct la sporirea accesului la serviciile publice locale. Modelul rezultatelor reflectă în continuare etapa curentă de implementare a proiectului. Proiectul a adoptat măsuri adecvate pentru a include aspecte interdisciplinare în cadrul conceptului de proiect și a aplicat în mod consistent un sistem de referință în materie de politică. Indicatorii de nivel ai modulului nu au fost definiți la inițierea proiectului în 2010. În schimb, au fost identificate trei rezultate scontate în urma implementării proiectului, ce se află la baza acestei evaluări. Logica rezultatelor scontate se află în concordanță cu obiectivul modulului. Indicatorii definiți la nivel de rezultat corespund cu criteriile SMART și sunt adecvate pentru evaluarea eficacității proiectului. Acestea recunosc importanța consolidării sistemelor partenere ca fiind esențiale pentru îmbunătățiri durabile în prestarea serviciilor publice locale. Indicatorii definiți pentru fiecare rezultat scontat pun, de asemenea, accentul pe consolidarea capacităților și oferă un cadru util pentru a descrie domeniile-cheie de intervenție ale proiectului. Impactul proiectului este evaluat în funcție de măsura în care acesta a contribuit la atingerea obiectivelor generale, incluse și în politicile naționale, fiind vorba, în special, de reducerea sărăciei și asigurarea unei bune guvernări. Dimensiunea legată de reducerea sărăciei este analizată prin evaluarea gradului în care proiectul a îmbunătățit accesul cetățenilor, în special, în zonele rurale, la serviciile publice în sectoarele prioritare. Dimensiunea privind buna guvernare a fost analizată prin gradul de îmbunătățire a arhitecturii dezvoltării regionale în termeni de coordonare, transparență și eficiență.

Pentru a efectua evaluarea, echipa de evaluare a analizat documentația de proiect relevantă, cum ar fi oferta inițială, rapoartele trimestriale și anuale, planurile operaționale, analiza intermediară, diverse sondaje și studii de referință, și alte documente ce țin de planificare. Mai mult ca atât, au contribuit la evaluare și datele obținute din monitorizarea globală a proiectului, bazată pe rezultate, (MBR) și sistemul de gestionare. Aceste informații au fost identificate printr-o serie de interviuri semi-structurate cu părțile interesate, axate pe criteriile de evaluare ale OCDE-DAC, inclusiv cu reprezentanți ai societății civile, parteneri de implementare și cofinanțare, precum și cu alte agenții de dezvoltare.

Evaluare de ansamblu conform criteriilor OCDE-DAC

Bază pentru evaluare a criteriilor OCDE-DAC:	Evaluare individuală și generală a criteriilor OCDE-DAC:
Evaluarea generală a măsurii de CT este egală cu media evaluărilor individuale ale celor cinci criterii OCDE-DAC:	În ansamblu, măsurarea CT este evaluată ca fiind una bună cu un total de 12,8 din 16 puncte.
14 – 16 puncte: foarte bună	Relevanță: 14 puncte – foarte bună
12 – 13 puncte: bună	Eficacitate: 13 puncte - bună
10 – 11 puncte: destul de bună	Impact: 12 puncte - bună
8 – 9 puncte: destul de nesatisfăcătoare	Eficiență: 13 puncte - bună
6 – 7 puncte: nesatisfăcătoare	Durabilitate: 12 puncte - bună
4 – 5 puncte: foarte nesatisfăcătoare	

Relevanța (Facem ceea ce trebuie?)

Decalajul dintre zonele urbane și cele rurale reprezintă o provocare-cheie pentru dezvoltare. Peste 80% din populația săracă a țării trăiește în zonele rurale, unde adesea lipsește accesul la serviciile publice de bază. Proiectul a fost conceput strategic pentru a aborda această provocare, sporind accesul cetățenilor săraci din mediul rural la servicii publice locale de calitate în sectoarele prioritare și în comunitățile selectate. Abordarea metodologică și operațională din cadrul proiectului a abordat în mod sistematic blocajele din procesul de dezvoltare regională și a consolidat capacitățile actorilor-cheie în domeniul prestării serviciilor publice locale în zonele rurale, la nivel local, regional și național.

Proiectul a fost conceput ca o măsură continuă pentru asistența oferită anterior Guvernului Republicii Moldova de către UE, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională (Sida) și Departamentul pentru Dezvoltare Internațională (DFID) în vederea stabilirii unui cadru legal și instituțional pentru dezvoltarea regională. Dezvoltarea regională este abordată în planul de acțiune al Guvernului Republicii Moldova pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova-UE. Republica Moldova a înregistrat progrese considerabile într-o perioadă scurtă de timp, cu toate acestea încă nu există un cadru cuprinzător complet pentru dezvoltare regională, iar proiectul navighează printr-un mediu politic și administrativ complex. Proiectul asigură armonizarea cu strategiile naționale relevante prin participarea la reuniuni periodice ale grupului director, ale grupurilor de lucru sectoriale, precum și ale altor organisme de coordonare. S-a menținut o strânsă cooperare și cu alte organizații naționale și internaționale relevante, inclusiv Congresul Autorităților Locale (CALM), UN Women, Proiectul comun integrat de dezvoltare locală al PNUD și Proiectul USAID de susținere a autorităților locale (LGSP). S-a recurs la aceste organisme pentru a promova lecțiile învățate și cele mai bune practici.

Conceptul de proiect a abordat condițiile-cadru locale prin două domenii de intervenție de bază. Primul cuprinde sprijin pentru APL-uri și ADR-uri la implementarea proiectelor-pilot de investiții. Al doilea domeniu include consultanță în materie de planificare sectorială regională. În 2014, după o examinare intermediară, a fost creată o unitate consultativă în materie de politică pentru a ajuta la identificarea problemelor strategice de bază, a documenta bunele practici și lecțiile învățate, a contribui la dialogul politic la nivel național. Proiectul a fost conceput, de asemenea, pentru a funcționa în concordanță cu Fondul BMZ pentru Dezvoltare Regională. Această combinație de instrumente tehnice și financiare reprezintă o abordare adecvată și cuprinzătoare pentru depășirea provocărilor multiple ce stau în calea dezvoltării regionale.

Aliniinduse conceptului 172 al BMZ „Promovarea bunei guvernante în cooperarea/politica de dezvoltare germană”, conceptul de proiect reflectă realitățile locale. Acesta promovează asumarea responsabilității la nivel local, îmbunătățirea dialogului politic, precum și coordonarea cu actorii societății civile. Asumarea responsabilității este consolidată prin activitatea cu instituțiile-parteneri la nivel local, regional și național. Dialogul politic este promovat prin acorduri intercomunitare. Actorii societății civile au fost implicați cu rezultate pozitive la etapa de implementare a proiectului-pilot. Conceptul de proiect a inclus, de asemenea, aspecte interdisciplinare, cum ar fi egalitatea de gen și durabilitatea mediului înconjurător. Au fost colectate date dezagregate pe gen pentru proiecte-pilot de investiții, precum și pentru inițiative de consolidare a capacității, susținute de proiect. A fost promovată, de asemenea, participarea femeilor în procesul de planificare și sensibilizare. În baza acestei experiențe, proiectul a produs o metodologie de integrare a dimensiunii de gen și de evaluare socială în proiecte-pilot de investiții. În ciuda acestor aspecte pozitive, participarea femeilor în elaborarea planurilor de lucru regional sectoriale a fost limitată.

Relevanța măsurii CT este evaluată ca fiind una **foarte bună**, acumulând **14 puncte**.

Eficacitate (Vom atinge obiectivul proiectului?)

Rezultatul A - Proiectul a atins sau a depășit țintele stabilite pentru toți cei trei indicatori legați de rezultatul A. În prezent, opt măsuri-pilot sunt în curs de implementare, aflându-se la diferite etape de finalizare. Ar fi oarecum prematură o evaluare obiectivă a eficacității capacității autorităților publice locale de a gestiona eficient serviciile îmbunătățite. Cu toate acestea, sunt încurajatoare progresele înregistrate la semnarea acordurilor de cooperare intercomunitară. Promovarea cooperării intercomunitare în MDS și AAC poate întâmpina diverse provocări. Proiectul a reușit să depășească un cadru de reglementare greoi și reticența unor APL-uri de a aproba și a crea operatori regionali de servicii. Au fost efectuate studii independente inițiale în legătură cu opt măsuri-pilot. În fiecare caz în parte au fost stabilite grupuri de coordonare locale în cadrul proiectului și/sau comitete locale de cetățeni. Aceste grupuri locale ale părților interesate urmau să asigure că măsurile-pilot sunt implementate în conformitate cu necesitățile locale și standardele convenite. Pe viitor, când măsurile-pilot ajung la etapa operațională, în special în sectorul AAC și MDS, ar fi util să se măsoare periodic nivelul de satisfacție a cetățenilor pentru a încuraja activitatea prestatorilor de servicii.

Echipele de evaluare au ajuns la concluzia că, la finalizarea proiectului, toți indicatorii legați de rezultatul A au fost **realizați în totalitate**.

Indicator obiective	Valoare-țintă, conform ofertei	Statut curent, în urma evaluării proiectului
Rezultat A - Autoritățile publice locale cooperează și gestionează eficient îmbunătățirea serviciilor publice locale		
<i>Indicator 1</i> – 25 de măsuri pilot planificate pentru îmbunătățirea serviciilor publice locale sunt implementate în cele patru sectoare prioritare, incluse în proiect	25 măsuri-pilot	25 măsuri-pilot au fost finalizate, alte 10 măsuri sunt în curs de implementare.
<i>Indicator 2</i> – APL-urile au semnat 70 de acorduri oficiale pentru furnizarea în comun a serviciilor publice locale în cele patru sectoare prioritare.	70 acorduri oficiale	81 APL-uri au semnat acorduri inițiale de CIC pentru livrarea în comun a serviciilor publice. În plus, 36 APL-uri au semnat acorduri delegate pentru servicii comune de MDS, precum și 4 acorduri pentru AAC.
<i>Indicator 3</i> – În 35 de comunități, 50% dintre măsurile implementate în cele patru sectoarele prioritare, incluse în proiect, au îmbunătățit accesul femeilor la serviciile publice locale.	50% măsuri implementate în 35 comunități	100% din cele 26 de măsuri implementate contribuie în mod inherent la accesul îmbunătățit al femeilor la serviciile publice locale în 40 de comunități. Prin urmare, un număr mai mare de femei au acces la servicii de MDS în 35 de comunități și o rată mai înaltă de conectare la serviciile AAC în 3 comunități; și acces îmbunătățit la 1 locație cu EE îmbunătățită.

Rezultatul B - Proiectul a atins obiectivele stabilite pentru indicatorii-cheie ce țin de rezultatul B. Din 2012, sprijinind ADR-urile, proiectul a contribuit la crearea grupurilor de lucru regional sectoriale, ceea ce a condus la dezvoltarea planurilor

regional sectoriale. Aceste realizări semnificative au fost concepute pentru a completa inițiativele de planificare de jos în sus, urmărite la nivel local pentru a atinge rezultatul A. Prin combinarea instrumentelor de planificare spațială și sectorială, proiectul a contribuit la crearea unor legături importante pe verticală și orizontală între APL-uri și ADR-uri, și între ministerele naționale de resort.

Indicator obiective	Valoarea-țintă conform ofertei	Statut curent, în urma evaluării proiectului
Rezultatul B – Autoritățile publice regionale și locale planifică în mod eficace investiții strategice în cele patru sectoare prioritare.		
<i>Indicator 1</i> – Cele trei ADR-uri au facilitat dezvoltarea unor concepte de proiect relevante în sectoarele prioritare, valoarea totală a acestora fiind de 170 mil. €.	Concepte de proiect cu o valoare totală de 170 mil. €	Cele trei ADR-uri au facilitat elaborarea unor concepte de proiect relevante în sectoarele prioritare, în valoare de 197,5 mil. €. 40 de concepte de proiect, cu valoarea de 102,9 mil. EUR, au fost aprobate de către comisiile interministeriale și urmează a fi dezvoltate în continuare până la etapa de concept de proiect viabil.
<i>Indicator 2</i> – 70% dintre părțile interesate din 30 APL-uri, implicate în planificare și programare locală, își exprimă satisfacția cu privire la capacitățile de facilitare ale ADR-urilor.	70% dintre părți interesate din 30 APL-uri	În baza unui studiu independent, 66% dintre părțile interesate din 33 APL-uri, implicate în planificare și programare sectorială regională, și-au exprimat satisfacția cu privire la capacitățile de facilitare ale ADR-urilor.
<i>Indicator 3</i> – 75% dintre conceptele de proiect, facilitate de către ADR-uri, sunt analizate în privința impactului asupra mediului înconjurător, luându-se în considerare reglementările naționale	75% dintre conceptele de proiect	Pentru 21 din cele 27 de concepte de proiecte avansate (78% din totalul conceptelor de proiect prezentate), au fost efectuate evaluări privind impactul asupra mediului (EIM) în cadrul studiilor privind gestionarea deșeurilor solide și în studii echivalente privind alimentarea cu apă și canalizare, precum și în domeniul eficienței energetice. În celelalte cazuri, conceptele nu au atins nivelul necesar de dezvoltare, evaluarea impactului asupra mediului fiind planificată pentru o etapă ulterioară a proiectului.

Probabil este la fel de important faptul că proiectul a contribuit la introducerea conceptului de flux de proiecte de investiții publice în cadrul proceselor de dezvoltare regională în Republica Moldova. Acest concept a fost complementat cu metode noi și mai transparente pentru identificarea și prioritizarea investițiilor în infrastructura publică locală. De exemplu, abordarea adoptată în sectorul EE a generat discuții importante cu privire la modul de finanțare a investițiilor prin alte fonduri naționale. Diverși parteneri de dezvoltare și donatori internaționali au venit cu planuri concrete de finanțare a unor proiecte de investiții incluse în fluxul de proiecte.

S-au realizat progrese semnificative în direcția consolidării capacității ADR-urilor, au fost totuși identificate probleme importante în legătură cu CRD-urile. CRD-urile sunt menite să îndeplinească funcții de control și de luare a deciziilor în cadrul dezvoltării regionale, în timp ce ADR-urile trebuie să pună în aplicare deciziile luate de CRD-uri. Cu toate acestea, în practică și din cauza capacităților slabe, s-a constatat că CRD-urile nu sunt în măsură să-și îndeplinească activitatea ce le revine și rămân a fi dependente de ADR-uri. Acest dezechilibru ar trebui să fie abordat în cadrul proiectului pentru a asigura supravegherea corespunzătoare și răspunderea ce le revine ADR-urilor.

Considerând cu o deosebită atenție măsura în care au fost depășite țintele stabilite pentru indicatorul 1 și 3 în raport cu cifrele relativ mici pentru indicatorul 2, echipa de evaluare ajunge la concluzia că indicatorii privind **rezultatul B au fost realizați integral** la finalizarea proiectului.

Rezultatul C - Proiectul a îndeplinit obiectivele pentru doi dintre cei trei indicatori referitori la rezultatul C. Procedurile de achiziții publice au fost urmate și a fost introdus un sistem de MBR. Cu toate acestea, insuficiența decontărilor din Fondul BMZ pentru Dezvoltare Regională (indicatorul 1) constituie un motiv de îngrijorare. Insuficiența decontărilor poate fi atribuită, în principal, celor două proiecte mari de investiții, care nu s-au desfășurat conform planului inițial. Ambele investiții nu au îndeplinit cerințele tehnice importante în sectoarele respective. Multe companii din Republica Moldova se confruntă cu constrângeri serioase în ceea ce privește capacitatea de a pregăti documentația corespunzătoare și completă ca răspuns la procesele oficiale de achiziții publice. Proiectul a abordat aceste puncte slabe cu sprijinul complementar al sectorului privat, în colaborare cu Camera de Comerț și Industrie din Republica Moldova. Cu toate acestea, o serie de licitații publice au trebuit să fie anulate și relansate de către ADR-uri, ceea ce a dus la întârzieri substanțiale în aplicarea Fondului BMZ pentru Dezvoltare Regională. Au fost necesare proceduri de precauție considerabile pentru a asigura că investițiile sunt conforme cu reglementările relevante ale UE și cele din Republica Moldova. Nu au fost documentate cazuri de rezultate negative. Chiar

de la început, proiectul a subliniat importanța dezvoltării capacităților în cadrul instituțiilor partenere. Există numeroase dovezi că au fost promovate în mod activ abordări participative pentru a asigura o mai mare transparență și responsabilitate în prestarea serviciilor publice locale.

Echipa de evaluare a ajuns la concluzia că, la finalizarea proiectului, indicatorii ce țin de **rezultatul C au fost realizați parțial**.

Indicator obiective	Valoarea-țintă conform ofertei	Statut curent, în urma evaluării proiectului
Rezultatul C - MDRC și ADR-urile gestionează în mod eficiente Fondul BMZ pentru Dezvoltare Regională.		
<i>Indicator 1</i> – MDRC și cele 3 ADR-uri au utilizat 90% din resursele financiare ale Fondului BMZ pentru măsuri legate de infrastructură în cele trei sectoare prioritare.	90% din resursele financiare ale Fondului BMZ	MDRC și cele 3 ADR-uri au utilizat 14% din resursele financiare ale Fondului BMZ pentru măsurile finalizate legate de infrastructură. Încă 35% din fondurile disponibile au fost oferite de către ADR-uri în bază de contracte unor companii și sunt în prezent în proces de implementare. Celelalte fonduri (51%) rămân a fi depozitate până la lansarea cu succes a proceselor curente de achiziții.
<i>Indicator 2</i> – Cele 3 ADR-uri desfășoară procese de achiziții publice pentru toate proiectele de investiții în infrastructură, finanțate prin Fondul de Dezvoltare Regională, în conformitate cu reglementările relevante.	3 ADR-uri	Procesele de achiziții publice, în toate cele trei ADR-uri, au fost efectuate conform legislației Republicii Moldova privind achizițiile publice, și în baza criteriilor suplimentare și a regulamentelor elaborate de către consultanții GIZ și coordonate cu Ambasada Germaniei, alți donatori, MDRC și ADR-uri. Acest lucru a contribuit la transparența procesului și a garantat oportunități egale pentru toți ofertanții, dar a și împiedicat procesul de achiziție și a cauzat întârzieri.
<i>Indicator 3</i> – Cele 3 ADR-uri au instituit un sistem de GBR pentru a monitoriza toate proiectele de investiții în infrastructură, finanțate prin Fondul pentru Dezvoltare Regională.	3 ADR-uri	Cei 3 ADR-uri au instituit un sistem de MBR pentru monitorizarea tuturor proiectelor-pilot, inclusiv a proiectelor de investiții în infrastructură, finanțate prin Fondul de Dezvoltare Regională. Acest lucru a inclus utilizarea MdÎ, cadrelor logice, registrelor de riscuri, planurilor de implementare a proiectului, precum și a proceselor obișnuite de coordonare a proiectelor.

Eficacitatea generală a măsurii CT este evaluată ca fiind una **bună**, cu **13 puncte** acumulate.

Rezultate generale de dezvoltare (impact) (Contribuim la atingerea rezultatelor globale de dezvoltare?)

Obiectivul modulului de sporire a accesului la servicii publice locale îmbunătățite în zonele rurale selectate este realizat în măsura posibilului, la această etapă a proiectului. În acest context, proiectul a contribuit la mai multe obiective globale. S-a contribuit la reducerea sărăciei în zonele rurale prin creșterea accesului la serviciile publice locale și a calității acestora. Cele mai evidente progrese au fost înregistrate în sectorul AAC, MDS și EE, în contextul unor proiecte de investiții concrete și a unor măsuri complementare de consolidare a capacităților. Studiile reprezentative realizate în 2011 și 2015 furnizează dovezi clare în susținerea acestei concluzii. De exemplu, satisfacția locuitorilor din Duruitoarea Veche (raionul Râșcani) față de calitatea serviciilor de aprovizionare cu apă și canalizare a crescut cu 93% din 2011 până în 2015. Se poate presupune, că satisfacția sporită este corelată direct cu creșterea numărului de brașamente permanente la surse de apă de calitate. La rândul său, acest lucru contribuie la îmbunătățirea condițiilor de sănătate și de bunăstare generală în domeniile respective. Mai mult ca atât, studiul arată că gospodăriile defavorizate socio-economic au beneficiat, în mod disproporționat, mai mult de conectarea la sistemul de AAC, față de alte gospodării.

Proiectul a mai contribuit și la îmbunătățirea bunei guvernări în domeniul dezvoltării regionale prin promovarea coordonării interministeriale, îmbunătățirea capacităților instituțiilor care lucrează în domeniul dezvoltării regionale și îmbunătățirea capacităților APL-urilor în materie de cooperare intercomunitară și proiecte de investiții publice. Introducerea conceptului de proiecte regional sectoriale și a procesului general de planificare și programare regională a contribuit la promovarea cooperării pe orizontală, precum și pe mai multe niveluri în procesul de luare a deciziilor privind investițiile publice. Mai mult ca atât, proiectul a ajutat Guvernul Republicii Moldovei să se apropie de standardele UE în materie de prestare a serviciilor publice în sectoare de importanță majoră.

Aceste realizări au fost însoțite de inițiative menite să sporească participarea cetățenilor din zonele rurale. Proiectul a contribuit la schimbarea relației dintre cetățeni și guvern, promovând procese de planificare participativă și abilitând cetățenii să se implice în monitorizarea investițiilor prin intermediul comitetelor directoare locale și al comitetelor locale ale cetățenilor. Comunitățile locale au fost ajutate, într-o anumită măsură, să depășească diferențele politice în materie de prestare a serviciilor locale (de ex., în ceea ce privește cooperarea intercomunitară, prioritizarea fluxurilor de proiecte), a fost consolidată capacitatea instituțiilor regionale de a influența planurile și strategiile sectoriale. Rolul-cheie al proiectului, precum și contribuțiile de bază ale acestuia în dezvoltarea unor politici și abordări coerente și promovarea coordonării între donatori în sectoarele relevante a fost recunoscută atât de către parteneri de cofinanțare ai proiectului, cum ar fi Suedia, Elveția, România și UE, cât și de comunitățile mai largi de donatori.

Impactul măsurii CT este evaluat ca fiind unul **bun**, fiind acumulate **12 puncte**.

Eficiență (Sunt cost-eficiente obiectivele realizate?)

Asistența tehnică, oferită în cadrul proiectului, a sporit eficiența investițiilor în serviciile publice locale. În primul rând, a asigurat respectarea standardelor corespunzătoare și respectarea unor proceduri de achiziții transparente. În al doilea rând, asistența tehnică a fost îndreptată spre consolidarea capacității operatorilor locali de servicii pentru activitate eficientă pe termen lung, reducerea costurilor de capital pe termen lung, sporirea veniturilor și îmbunătățirea eficienței globale a operatorilor locali de servicii publice. În plus, proiectul a promovat în mod activ CIC ca o strategie importantă pentru a spori eficiența globală a investițiilor în serviciile publice locale. Extinderea serviciilor de AAC și MDS este esențială pentru a reduce costurile unitare în zonele rurale până la niveluri accesibile.

Abordarea „fluxurilor de proiecte de investiții publice”, sprijinită în cadrul proiectului, a atras un nou mod de planificare și finanțare a infrastructurii în Moldova. Astfel, s-a evitat: (i) solicitarea relativ neorientată pentru propuneri de proiecte; (ii) abordarea pur sectorială, întreprinsă de către ministerele de resort, ce nu reușesc să transpună prioritățile naționale relativ generale pe teren în cadrul proiectelor; și (iii) o abordare generală de planificare pe care încă multe țări nu sunt în măsură să o implementeze în sectoarele-cheie. Este de așteptat ca abordarea fluxurilor proiectelor de investiții publice va oferi o mai mare predictibilitate, atât pentru Guvern, cât și pentru donatori, și va permite un nivel semnificativ mai mare de investiții sectoriale. O dovadă în plus în susținerea aceste afirmații privind eficiența abordării poate fi dedusă din angajamentele de cofinanțare ale diferiților parteneri de asistență pentru dezvoltare.

Proiectul a oferit, de asemenea, asistență tehnică semnificativă ADR-urilor pentru dezvoltarea programelor regional sectoriale (PRS-uri). Acestea au fost elaborate în cadrul grupurilor de lucru sectoriale regionale, în baza consultărilor cu comunitățile locale, administrațiile raionale și ministerele de resort. În acest sens, aceste planuri reprezintă, de asemenea, angajamente de bună-credință din partea Guvernului Republicii Moldova, ce pot fi susținute rapid și cu ușurință de către partenerii donatori. În ciuda unei întârzieri inițiale a procesului, o examinare independentă a confirmat eficiența procesului de planificare sectorială regională.¹

Per ansamblu, aproximativ 40% din asistența tehnică furnizată în cadrul proiectului a fost obținută prin procese de licitație competitivă la nivel internațional. Au fost folosite proceduri standard de evaluare a prețului și calității pentru a promova eficiența. În cadrul proiectului s-a recurs, de asemenea, la serviciile unor consultanți naționali și internaționali pe termen lung și pe termen scurt, echipa de bază constând, în principal, din experți naționali. A fost o măsură eficientă din punct de vedere a costurilor, ce a asigurat că abordările de asistență tehnică au fost bine fundamentate pentru contextul Republicii Moldova. Implicarea experților internaționali a fost justificată de necesitatea instituțiilor din țară de a adopta standarde europene. În plus, proiectul s-a bucurat de încrederea factorilor de decizie și politici de rang înalt de la diferite niveluri ale autorităților guvernamentale. Acest lucru a contribuit la evitarea obstacolelor birocratice și a contribuit la eficiența generală a proiectului.

Întârzierea plășilor din Fondul pentru Dezvoltare Regională, finanțat de BMZ, a redus eficiența proiectului. Acestea au fost condiționate, în primul rând, de faptul că proiectele de investiții, prezentate de regiuni, nu erau planificate coerent, nu erau însoțite de documentele de proiect și privind bugetul. Unele proiecte de investiții au trebuit să fie refăcute sau substituite cu propuneri de investiții alternative. Mai mult ca atât, mai multe procese de achiziții publice au trebuit să fie anulate și relansate din cauza numărului insuficient și a calității proaste a ofertelor din partea companiilor participante.

Proiectul a jucat un rol important în coordonarea asistenței donatorilor, dezvoltând în rândul acestora o înțelegere comună a provocărilor cu care se confruntă dezvoltarea regională în Republica Moldova, dar și promovând cu succes o abordare strategică comună pentru a răspunde acestor provocări. Dovezile în favoarea acestei afirmații și a eficienței abordării în materie de coordonare a donatorilor sunt furnizate de volumul angajamentelor de cofinanțare din partea Guvernelor Suediei, Elveției, României și UE din ultimii 5 ani. Acești parteneri, precum și USAID și PNUD, au recunoscut rolul esențial și contribuțiile-cheie ale proiectului în dezvoltarea unor politici și abordări coerente, și promovarea coordonării donatorilor.

Eficiența măsurii CT este evaluată ca fiind una **bună**, acumulând **13 puncte**.

¹ Analiza independentă a fost realizată de OSC Civis din Republica Moldova, în martie 2015.

Durabilitate (Sunt durabile rezultatele pozitive?)

Durabilitatea se referă la faptul dacă cetățenii din zonele rurale vor continua să aibă acces sporit la servicii publice locale îmbunătățite și măsura în care guvernul va fi în stare să planifice și gestioneze investițiile după finalizarea proiectului. Rezultatele obținute ar trebui să fie durabile. Opinia comună în rândul partenerilor donatori este că proiectul a contribuit semnificativ la consolidarea capacității diferitelor instituții guvernamentale, implicate în prestarea serviciilor publice locale. O altă opinie predominantă este că cunoștințele transferate, experiența acumulată și multe dintre noile proceduri introduse vor fi durabile. Lecțiile învățate în urma implementării măsurilor-pilot au contribuit la crearea unor structuri de implementare mai durabile. În baza experienței de succes acumulate în cadrul proiectului-pilot, implicarea mai profundă a organizațiilor locale ale societății civile în procesele-cheie de dezvoltare regională ar contribui, de asemenea, la o transparență și mai mare în planificarea, achiziționarea și prestarea serviciilor curente.

MDRC a demonstrat în mod constant dreptul de proprietate asupra rezultatelor proiectului, în ciuda numeroaselor schimbări politice produse. Acest lucru ar putea fi de așteptat, într-o oarecare măsură, dat fiind rolul central pe care l-a jucat proiectul în consolidarea capacității ADR-urilor și APL-urilor din comunitățile selectate. În timp ce acordarea sprijinului continuu pentru procesele de planificare regională rămâne a fi un element esențial pentru MDRC, opiniile altor ministere de resort par a fi mai împărțite. Există o competiție între ministere pentru resursele limitate furnizate de Guvern și, uneori, diferențe politice între diverși parteneri de coaliție din cadrul Guvernului.

Investițiile publice și private au scăzut, fără îndoială, din cauza recentul scandal bancar. O scădere continuă a fondurilor disponibile pentru investiții, destinate serviciilor publice locale, ar putea avea mai multe implicații. În primul rând, actorii locali pot fi mai puțin motivați să participe la viitoarele procese de planificare. În al doilea rând, impulsul pozitiv imprimat în cadrul MDRC și în diverse ministere prin intermediul abordării de program, s-ar putea pierde. În cele din urmă, în special dacă există întârzieri semnificative în finanțare, o parte din datele planificate și documente se pot învechi.

Durabilitatea măsurii CT este evaluată ca fiind **bună**, fiind acumulate **12 puncte**.

Publicat de

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Birouri înregistrate
Bonn și Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Germania
T +49 228 44 60 0
F +49 228 44 60 1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
65760 Eschborn, Germania
T +49 61 96 79 0
F +49 61 96 79 1115

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