

Sistemul de indicatori de monitorizare ai dezvoltării regionale

Oleg FRUNZE,
doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The effectiveness of the plan policies and proposals should be monitored in combination with an other environmental, social and economic monitoring in an integrated way. It is the cumulative effects of change in the area that should be the principal object of monitoring. Monitoring should be focused on reducing uncertainty, measuring the success of policies in helping to meet objectives, eliminating unsustainable forms of development, etc.

Key terms: strategy, development, monitoring, region, indicator.

REZUMAT

Eficacitatea politicilor planului și propunerile trebuie să fie monitorizate în combinație cu o altă monitorizare de mediu, socială și economică într-un mod integrat. Sunt efecte cumulative de schimbare în zona care trebuie să fie principalul obiect de monitorizare. Monitorizarea trebuie să fie orientată spre reducerea incertitudinii, măsurarea succesului politicilor în a ajuta îndeplinirea obiectivelor, eliminarea formelor nedurabile de dezvoltare etc.

Cuvinte-cheie: strategie, dezvoltare, monitorizare, regiune, indicator.

În baza unei analize social-economice și în corelare cu prevederile legale existente, ținând cont de tendințele UE cu privire la realizarea politicii de dezvoltare regională, a fost identificat obiectivul general strategic al Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională: dezvoltarea echilibrată și durabilă în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova, în care au fost prevăzute șase regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, municipiul Chișinău și Transnistria.

La prima etapă de implementare a politicii de dezvoltare, perioada 2010-2012, eforturile de consolidare a capacităților și condițiilor de dezvoltare au fost îndreptate spre regiunile de dezvoltare Nord, Centru și Sud. La etapa a doua, după anul 2012, activitățile de dezvoltare regională au fost orientate spre Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia,

municipiul Chișinău și unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) a fost elaborată în vederea realizării unor priorități concrete de dezvoltare, prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” (SND), ca urmare va contribui la atingerea obiectivului general al său – asigurarea dezvoltării economice calitative și, implicit, reducerea sărăciei.

Obiectivele specifice ale SNDR pe termen scurt și mediu:

- perfecționarea cadrului legal și normativ în domeniul dezvoltării regionale;
- susținerea dezvoltării durabile a regiunilor și asigurarea unui sistem urban policentric;
- diminuarea disparităților locale, inter-și intraregionale;
- stabilirea coeziunii teritoriale și de pre-

venire a proceselor de marginalizare a zonelor defavorizate;

- elaborarea și promovarea planificării integrate și participatorii la procesul de dezvoltare regională.

Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) asigură coordonarea implementării strategiei la nivel regional; monitorizează și evaluează procesul de implementare a programelor și proiectelor menite să asigure realizarea obiectivelor SNDR în regiunile de dezvoltare. Ele întreprind măsuri de acordare a suportului informațional, metodologic și consultativ administrațiilor publice locale în vederea dezvoltării echilibrate și durabile a regiunilor.

Necesitatea de monitorizare și evaluare a acțiunilor întreprinse se face pentru a putea demonstra beneficiarilor și contribuabililor ce valoare adăugată a fost obținută în urma implementărilor planificate. Aceasta necesită includerea unor capacități tehnice în administrarea programelor, deși unele sarcini specializate, cum ar fi modelarea macroeconomică, pot fi contractate de la instituții de cercetare sau universități.

Întru asigurarea procesului de monitorizare și evaluare a măsurilor de susținere a dezvoltării regionale ADR a întreprins următoarele activități:

- asigurarea faptului ca proiectele să includă indicatori pentru rezultate și produse;
- identificarea indicatorilor proiectelor înaintate spre finanțare.

O altă măsură în dezvoltarea sistemului de monitorizare și evaluare a măsurilor în dezvoltarea regională a constat în activitățile de consolidare a capacităților angajaților ADR în domeniul monitorizării și evaluării. Criteriile de monitorizare, raportare a etapelor de implementare a proiectelor, prin prisma indicatorilor interni și externi.

Operațional, finanțarea proiectelor de dezvoltare regională prin intermediul Agențiilor de Dezvoltare Regională este efectuată prin trezoreria Republicii Moldova. Acest mod de finanțare se așteaptă să fie robust

și transparent, astfel încât să satisfacă atât necesitățile Guvernului Republicii Moldova cât și ale donatorilor, deoarece, conform legislației, Fondul se constituie și din resursele financiare ale donatorilor.

Pe lângă fondurile bugetare, există și alte resurse financiare ale ADR, cum ar fi: dobânzile, dividendele din investiții, donațiile, granturile de la donatori. Ele vor fi încasate în conturile bancare deschise în cadrul Contului Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor. Acest fapt impune Agențiile de Dezvoltare Regională să-și deschidă conturi separate în conturile trezoreriei pentru a recepționa fondurile respective. Pentru supravegherea fondurilor primite din afara sistemului bugetar, donatorii organizează și finanțează un audit extern independent. Sursa principală a „altor venituri” pentru Fond sunt totuși donatorii, care vor finanța direct proiectele de dezvoltare regională.

Întru gestionarea efectivă și transparență a resurselor Fondului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor impune ca:

- Agențiile de Dezvoltare Regională să ofere informații detaliate privind veniturile și cheltuielile suportate în fiecare lună, acestea din urmă incluzând:

- salariile, fondurile de implementare a proiectelor, alte cheltuieli operaționale ce vor acoperi întreaga finanțare necesară pentru anul următor. Această modalitate de gestionare a cheltuielilor este esențială pentru managementul resurselor bănești din cadrul ministerului;

- documentele de contabilitate și audit să fie identice pentru fiecare dintre Agenții, respectiv Nord, Centru și Sud;

- să fie organizat auditul intern în cadrul Ministerului, pentru ca această instituție să poată supraveghea eficient modul de desfășurare/implementare a proiectelor de către agenții, adică asigurarea funcționării mecanismelor, proceselor de monitorizare și de evaluare, iar Curtea de Conturi efectuează auditul extern, conform prevederilor legislației în vigoare.

Ministerele de resort asigură și procesul de monitorizare. Scopul monitorizării Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională constă în corelarea priorităților, obiectivelor și țințelor acesteia cu rezultatele obținute în procesul de implementare a strategiei, pentru ca ulterior să fie efectuată o evaluare cât mai corectă a modului de realizare a ei și a impactului acesteia asupra dezvoltării economice și nivelului de trai al populației. În procesul de implementare a strategiei se desfășoară monitorizarea permanentă a realizării acțiunilor și a rezultatelor obținute în baza planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională, ca, în caz de necesitate, să fie operate modificări în politica promovată și în acțiunile întreprinse.

În particular, procesul de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională contribuie la:

- analiza situației curente și a tendințelor la realizarea obiectivelor strategice;
- analiza modului de realizare a planului de acțiuni privind implementarea strategiei;
- evaluarea rezultatelor finale obținute.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională se referă la întreg procesul de implementare a dezvoltării regionale, inclusiv la elaborarea și implementarea Strategiei de Dezvoltare Regională. Astfel, Ministerul de Dezvoltare Regională și Construcțiilor este responsabil de asigurarea monitorizării și evaluării adecvate a tuturor lucrurilor din cadrul întregului proces de dezvoltare regională. Activitățile de monitorizare și evaluare încep la nivelul de proiect individual și sunt aplicate până la nivelul de strategie națională. Acest proces este proporțional nivelurilor resurselor disponibile pentru dezvoltarea regională.

Monitorizarea Fondului Național pentru Dezvoltare Regională reprezintă, de fapt, monitorizarea proiectelor individuale incluse în Documentul Unic de Program și finanțate din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională, precum și a cheltuielilor opera-

ționale ale Agențiilor de Dezvoltare Regională, care, de asemenea, se efectuează din acest fond. Rolul monitorizării devine tot mai mare cu cât aceasta oferă părților implicate în proiect informații prealabile despre succesul sau insuccesul derulării, iar în caz de necesitate, se vor întreprinde acțiuni concrete.

Sistemul de monitorizare trebuie, de asemenea, să ofere Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale posibilitatea de a evalua progresul în realizarea proiectelor finanțate din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională. Acest scop va fi realizat cu succes, dacă proiectele vor fi grupate pe tipologii de proiecte, conform priorităților. Prioritățile vor fi definite în documentele de politici publice, atât la nivel național cât și la nivel regional.

Agenția de Dezvoltare Regională, în coordonare cu Consiliul Regional pentru Dezvoltare, asigură monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei de Dezvoltare Regională și a Planului Operațional Regional în corespundere cu prevederile legislației în vigoare. Procesul de monitorizare și evaluare a strategiei începe, de fapt, la nivelul de proiect individual, proporțional cu volumul resurselor disponibile pentru implementarea acesteia.

Annual, se elaborează un plan de implementare al Strategiei de Dezvoltare Regională (planul anual de activitate al Agenției de Dezvoltare Regională). Acesta reflectă activitățile pentru realizarea obiectivelor și priorităților stabilite în cadrul strategiei. Planul respectiv este elaborat, ținând cont și de obiectivele și prioritățile stabilite în strategiile naționale sectoriale, cum ar fi: Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova, Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017 și altele. Scopul acestei activități este de a corela politica de dezvoltare regională la nivel de regiuni cu restul politicilor sectoriale naționale.

Fiecare proiect, la finalizarea implementării, prezintă un raport detaliat, care evaluează succesul general al proiectului. Acest raport compară valorile inițiale ale indicatorilor de monitorizare (starea reală la faza inițială a implementării proiectului), expuși în propunerea de proiect cu rezultatul final al proiectului.

În cazul proiectelor mari, Agențiile de Dezvoltare Regională, prin procedurile de achiziții publice, angajează experți evaluatori, care efectuează o evaluare specifică, inclusiv sondaje participative cu privire la rezultatele proiectului. De exemplu, un proiect care are un obiectiv privind perfecționarea sistemului de aprovizionare cu apă într-o anumită localitate, poate avea un indicator de rezultat, precum ar fi numărul de gospodării casnice racordate la noul sistem de aprovizionare cu apă. În acest caz, poate fi efectuat un sondaj al beneficiarilor finali ai proiectului privind calitatea serviciului. Concomitent, pot fi organizate discuții în focus grupuri cu beneficiarii finali. Viziunea acestora este inclusă în raportul final al proiectului. Resursele necesare pentru efectuarea activităților de evaluare se includ în bugetul proiectului ca parte a costurilor operaționale. În cazul în care acestea nu sunt prevăzute în bugetul proiectului, Agenția de Dezvoltare Regională identifică surse adiționale pentru finanțarea acestor activități. Agenția, de asemenea, efectuează sondaje periodice privind perceperea de către populația din regiune a activităților Consiliului Regional pentru Dezvoltare și progresului implementării Strategiei de Dezvoltare Regională. Rezultatele acestor sondaje sunt reflectate atât ca parte componentă a raportării trimestriale, cât și în rapoartele separate către Consiliul Regional pentru Dezvoltare.

Drept perspectivă de dezvoltare a sistemului de colectare și prelucrare a datelor, Biroul Național de Statistică (BNS), în colaborare cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Guvernul Români-

ei, a lansat în anul 2013 un nou proiect de îmbunătățire a disponibilității și credibilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova.

Implementat de către BNS în parteneriat cu Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agențiile de Dezvoltare Regională, proiectul distribuie fiecărui actor rolul principal în aprobarea și promovarea rezultatelor obținute în cadrul acestuia.

Proiectul, având ca scop implementarea unor acțiuni menite să îmbunătățească disponibilitatea, relevanța, acuratețea și actualitatea datelor statistice la nivel regional și local, va ajuta atât factorii de decizie din țară, cât și partenerii de dezvoltare să identifice mai bine zonele dezavantajate ale țării, să înțeleagă mai profund caracterul problemelor cu care acestea se confruntă și să măsoare impactul acțiunilor și politicilor de dezvoltare la nivel local.

În rezultatul implementării proiectului, autoritățile publice și publicul larg vor dispune de date statistice regionale mai complete și mai fiabile, care sunt extrem de importante pentru procesul de planificare și asigurare a dezvoltării regionale durabile la toate nivelurile. În cadrul Proiectului vor fi identificate carențele informaționale privind disponibilitatea datelor pertinente în profil regional. Ulterior, în baza bunelor practici europene și ținând cont de necesitățile și prioritățile țării, vor fi consolidate capacitățile instituțiilor naționale de a produce date calitative privind dezvoltarea regională a țării.

Proiectul va contribui la îmbunătățirea indicatorilor social-economici la nivel regional și a metodologiilor de calcul, precum și la utilizarea mai bună a datelor relevante din surse administrative și statistice de informații, necesare pentru funcționarea administrației publice locale și activitatea de monitorizare a agențiilor de dezvoltare regională.

De asemenea, va fi acordat suport pen-

tru armonizarea cu standardele UE în ceea ce privește divizarea regională a țării, luând în considerație prevederile Nomenclatorului unităților statistice teritoriale (NUTS), care ar facilita comparabilitatea Republicii Moldova cu UE și eligibilitatea pentru accesarea de fonduri europene. O altă componentă a proiectului prevede revizuirea metodologică a Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici, fiind unul dintre instrumentele de monitorizare și evaluare a implementării politicilor regionale.

Proiectul de planificare strategică și consolidare a capacităților de dezvoltare regională locală ia în considerare necesitatea unui proces de evaluare coerentă a programelor și rezultatelor vizate. Astfel, evaluarea urmează să se bazeze pe funcționarea unui sistem efectiv de monitorizare și evaluare cu un caracter permanent la nivel local.

Pe durata implementării strategiei APL, de exemplu, consiliul raional va asigura crearea și funcționarea sistemului efectiv de monitorizare și evaluare. Acest sistem va permite de a analiza în ce măsură sunt îndeplinite activitățile propuse, care este impactul acțiunilor respective asupra realizării obiectivelor și cum realizarea obiectivelor conduce la obținerea rezultatelor scontate.

Procesul de monitorizare și evaluare a strategiei este axat pe doi actori principali:

- Consiliul pentru dezvoltarea locală și regională (CDLR) (format din reprezentanți ai autorităților publice, instituțiilor statului, ONG-urilor, mediului privat, funcționari publici și ai grupurilor interesate din comunitate) supraveghează procesul de implementare a strategiei și asigură ca strategia să rămână relevantă pentru nevoile și prioritățile locale. Se întrunește la necesitate, dar, cel puțin, de două ori pe an pentru a analiza progresele realizate și pentru a soluționa problemele apărute în proces.

CDLR reprezintă un forum al actorilor și partenerilor sociali implicați în acest proces. Astfel, printre rolurile pe care le are, menționăm:

- aprobarea semestrială și anuală a notelor informative privind desfășurarea realizării Strategiei;

- aprobarea măsurilor de actualizare anuală a planului de acțiuni, în funcție de necesitățile și oportunitățile apărute la nivelul raionului;

- dezvoltarea și promovarea parteneriatelor, inclusiv a parteneriatelor publice-private, intercomunale și intersectoriale;

- asigurarea legăturilor cu structurile din teritoriu, în principal cu primăriile, dar și cu agenții economici, cu organizațiile neguvernamentale etc.

Secretariatul - Direcția economie și reforme (DER) - asigură lucrările de secretariat și colectează date, informații și rapoarte de la secțiile, direcțiile, instituțiile și alți parteneri sociali pentru a le organiza în diverse baze de date și de a pune la dispoziție informațiile necesare autorităților publice și celor care intenționează să inițieze și să implementeze proiecte privind realizarea Strategiei.

Un element-cheie în elaborarea unui sistem eficient de monitorizare și evaluare este integrarea corectă a indicatorilor de monitorizare în structura proiectului. Acest lucru ar trebui să permită o monitorizare efectivă a proiectului pe măsura implementării lui. La fel, va arăta și contribuția proiectului la obiectivele strategice ale dezvoltării regionale, stipulate în documentele strategice de nivel regional și național. În scopul realizării acestui lucru, trebuie să fie posibilă agregarea impactului, pe care proiectele individuale îl vor avea asupra acestor obiective, prin utilizarea indicatorilor de context potriviți, cum ar fi:

- a) locurile noi de muncă, pe termen scurt (pentru perioada implementării proiectului) și pe termen lung;

- b) volumul producției industriale, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

- c) investiții în capitalul fix și construcții în % față de perioada respectivă a anului precedent;

d) transportul de mărfuri prin întreprinderile de transport auto, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

e) valoarea vânzărilor de mărfuri cu amănuntul, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

f) remunerarea salariaților, ritmul de creștere, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

g) numărul de întreprinderi nou-create;

h) numărul de persoane instruite, dezagregat după sexe;

i) numărul gospodăriilor casnice cu acces îmbunătățit la servicii comunale.

Indicatorii respectivi vor fi utilizați în scopul aprecierii contribuției rezultatelor intervențiilor politicii de dezvoltare regională la obiectivele strategice de nivel național, precum și pentru efectuarea diferitelor comparații relevante.

La rândul său, acești indicatori sunt, în mare măsură, o combinație a indicatorilor de produs și rezultat. În cea mai mare parte, aceștia ar trebui să fie măsurabili direct din monitorizarea efectivă la nivel de proiect.

Este important de fixat impactul obținut de la implementarea proiectelor și programelor mai largi, realizând studii de evaluare la sfârșitul proiectului și de analiză a impactului la o etapă ulterioară, în funcție de traiectoria așteptată a impactului proiectelor. Nu toți indicatorii vor fi relevanți pentru toate proiectele, însă toate proiectele trebuie să contribuie la unul sau la mai multe obiective stabilite în documentele strategice.

Tipuri de indicatori:

Contribuții. Ar trebui să fie prezentate atât sub formă de cheltuieli generale, cât și în forma unui buget lunar. Acestea trebuie, de asemenea, transformate în necesități de forță de muncă și materiale.

Activități. De exemplu, desfășurarea sesiunilor de instruire sau construcția unui număr de kilometri de drum cu stabilirea graficului de realizare a activității date.

Produse. Trebuie prezentate în termeni

cantitativi la o anumită perioadă de timp (sau ca flux pe parcursul unei perioade de timp). De exemplu, numărul persoanelor instruite sau kilometri de drum construit.

Rezultate. Indicatorii de rezultat trebuie să fie incluși în propunerea de proiect. Cu toate acestea, poate să nu fie posibilă colectarea informației referitoare la anumite rezultate în procesul implementării proiectului.

Impact. Indicatorii de impact trebuie să fie incluși în propunerea de proiect, însă din nou, nu va fi posibilă măsurarea impactului direct în procesul implementării proiectului. Este important ca propunerea de proiect să cuprindă, de asemenea, și estimarea intervalului de timp după implementarea proiectului, înainte ca impactul să fie sesizat.

Valorile inițiale. Este important ca valorile inițiale pentru indicatorii de monitorizare să fie măsurate la faza incipientă a proiectului. Aceasta va permite realizarea unei evaluări a proiectului și a impactului său după realizarea proiectului.

Acțiunile pentru implementarea strategiei vor fi actualizate anual de către secțiunile, direcțiile, instituțiile și alți parteneri sociali implicați în proces, prin prezentarea propunerilor către DER și aprobarea de către CDLR, apoi vor fi incluse în planul de acțiune pentru implementarea Programului de activitate anuală a Consiliului Raional. DER va fi responsabilă de definitivarea planului de acțiune. Sincronizarea proceselor de actualizare și monitorizare a strategiei și Programului de activitate a Consiliului Raional va permite de a canaliza eforturile autorităților pe un set de acțiuni integrate și va simplifica povara raportării.

Prioritățile din strategie vor servi drept bază pentru Cadrul Bugetar și vor ghida Consiliul Raional în alocarea resurselor. Acestea nu vor fi modificate până la finalizarea strategiei. Menținerea aceluiași priorități va spori șansele atingerii obiectivelor stabilite în strategie.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Chișinău, 2006.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 04.03.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională, Chișinău, 2010.
3. Strategia națională de dezvoltare regională 2013-2015, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Chișinău, 2012.
4. Manualul operațional privind modul de utilizare a mijloacelor Fondului Național pentru Dezvoltare Regională, Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Chișinău, 2012.
5. Instrucțiunea privind monitorizarea și evaluarea măsurilor de susținere a dezvoltării regionale (Ordinul Ministrului dezvoltării regionale și construcțiilor nr. 87 din 28 septembrie 2011).

Prezentat: 16 mai 2016.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com