



PROIECTUL
„MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA”

LECȚII INVĂȚATE
DIN PROCESUL DE PLANIFICARE PARTICIPATIVĂ
PRIVIND EFICIENȚA ENERGETICĂ ÎN CLĂDIRILE
PUBLICE

Proiectul MSPL este co-finanțat de:



În cooperare cu:

Ministerul Agriculturii,
Dezvoltării Regionale
și Mediului

Autor:

Ion Muntean

Elaborat cu suportul:

Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), cu sprijinul financiar al Ministerului German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), prin intermediul proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”.

Opiniile exprimate în prezentul text aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) și/sau al Ministerului German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ)

Chișinău, Octombrie 2019

Cuprins

Acronime si abrevieri.....	4
Sumar Executiv	5
1. Introducere	6
2. Abordarea privind planificarea în sectorul EE	7
3. Constatările cheie cu privire la exercițiului de planificare strategică	12
4. Lecțiile învățate și recomandări	14
5. Concluzii	18
Referințe.....	20
Anexa 1. Întrebări pentru interviuri	21

Acronime si abrevieri

RD	Regiune de Dezvoltare
EE	Eficiența Energetică
AEE	Agencia pentru Eficientă Energetică
EUREM	Cursul de Formare a Managerilor Energetici Europeni
GIZ	Agencia pentru Cooperare Internațională a Germaniei
PLAEE	Plan Local de Acțiune în domeniul Eficienței Energetice
APL 1	Autoritate Publică Locală de nivelul 1
APL 2	Autoritate Publică Locală de nivelul 2
MSPL	Modernizarea Serviciilor Publice Locale
ONG-uri	Organizații Non-Guvernamentale
ADR	Agencie pentru Dezvoltare Regională
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

Sumar Executiv

Autoritățile Publice de Nivelul 2 (APL 2) din Republica Moldova sunt obligate să elaboreze Planuri locale de acțiune privind eficiența energetică (PLAEE)¹. Deși aceasta a fost o prevedere legală din 2010, până în 2017, niciun APL nu a reușit să elaboreze astfel de planuri datorită capacităților tehnice și financiare scăzute.

Primele APL-uri ce au elaborat PLAEE au fost cele care au beneficiat de sprijinul proiectului MSPL, implementat de Agenția de Cooperare Germană prin GIZ. Sprijinul a fost focusat pe compartimentul clădiri publice, datorită mandatului proiectului MSPL care cuprinde doar sectorul de clădiri publice.

Abordarea utilizată în procesul de planificare strategică s-a bazat pe o serie de pași consecutivi precum: crearea unui grup de lucru, colectarea datelor, elaborarea PLAEE, aprobarea PLAEE de către grupul de lucru, consultări publice, aprobarea documentului de către Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE) și aprobarea documentului de către consiliul APL. Procesul de planificare s-a bazat pe un set de principii după cum urmează: conformitatea cu documentele de politici relevante; proces participativ; planificare bazată pe analiza necesităților; distribuirea responsabilităților între toate părțile implicate; implicarea expertizei în domeniu.

Rezultatele cheie ale acestui document dezvăluie capacități slabe ale APL în planificarea strategică începând cu colectarea datelor și terminând cu organizarea consultărilor publice. Lipsa de finanțare pentru implementarea proiectelor de investiții este o provocare mare pentru APL-uri în vederea realizării obiectivelor de eficiență energetică în sectorul de clădiri. Societatea civilă are un rol important în stabilirea priorităților la nivel local. Totuși, lipsa de tradiție și cultură de a fi implicat îngreunează reprezentarea acestora. Particularitățile administrativ-teritoriale legate de statutul unor clădiri publice și mecanismul de finanțare existent al APL 1 și APL 2 complică, de asemenea, procesul de planificare. Nu mai puțin important este rolul autorității centrale în furnizarea sprijinului necesar APL-urilor în planificarea strategică. Capacitățile existente în ceea ce privește consultanța, suportul informațional și metodologic nu reușesc să satisfacă necesitățile APL în procesul de planificare strategică.

Principalele lecții învățate din exercițiul de planificare strategică evidențiază capacitățile slabe ale APL-urilor pentru elaborarea PLAEE și necesitatea expertizei tehnice în acest sens. Rolul grupului de lucru este foarte important nu numai în faza de elaborare, ci și pentru monitorizarea și implementarea planului. Implicarea societății civile în exercițiul de planificare strategică este de asemenea importantă și necesară, dar dificilă fără sprijinul unei organizații neguvernamentale (ONG), de preferință una locală.

¹ Legea Nr. 139 din 19.07.2018 cu privire la eficiența energetică, art.13

1. Introducere

Pe parcursul anului 2019, proiectul MSPL implementat de GIZ a oferit asistență la 7 APL-uri în elaborarea Planurilor Locale de Acțiune în domeniul Eficienței Energetice (PLAEE) pentru clădirile publice. APL-urile care au beneficiat de suport sunt Bălți și Sângerei (Regiunea de Dezvoltare (RD) Nord), Ungheni, Șoldănești, Strășeni și Dubăsari (RD Centru), precum și Basarabeasca (RD Sud). Acțiunile au fost întreprinse în conformitate cu obiectivul proiectului MSPL de consolidare a capacităților APL în procesele de planificare participativă, cu scopul de a îmbunătăți guvernanta locală și accesul la servicii publice calitative care răspund nevoilor cetățenilor. Mai mult ca atât, a fost oferit sprijin pentru creșterea participării cetățenilor și a părților interesate la procesele de luare a deciziilor.

În conformitate cu legislația națională, autoritățile publice locale de nivelul al doilea au obligația de a asigura dezvoltarea, coordonarea și aprobarea planurilor de acțiune locale privind eficiența energetică. Autoritățile publice locale de nivelul unu pot, de asemenea, să dezvolte PLAEE. Importanța pentru APL-uri să aibă un PLAEE nu este dezvăluită doar de lege, ci are un rol foarte important în dezvoltarea sectorului fiind foaia de parcurs către o infrastructură de clădiri eficiente din punct de vedere energetic. Este, de asemenea, instrumentul cheie în dialogul cu instituțiile donatoare și finanțatoare.

Scopul acestei lucrări este de a documenta și împărtăși lecțiile învățate și experiența acumulată de actorii implicați în timpul exercițiului de planificare strategică în sectorul eficienței energetice a clădirilor publice. Lucrarea își propune să ofere informații utile organizațiilor și persoanelor pentru a facilita procesul de planificare strategică la nivel de APL și pentru a identifica lecțiile învățate care pot fi utile în aplicarea planificării strategice în alte sectoare care presupun consum intensiv de energie, cum ar fi iluminatul stradal, transportul public, termoficarea, alimentarea cu apă și canalizarea etc.

Metodologia aplicată în elaborarea documentului s-a bazat pe următoarele instrumente: colectarea datelor, cercetarea de birou, interviuri și observații.

Colectarea de date a cuprins toate informațiile relevante de la părțile cheie interesate acumulate în timpul procesului de planificare strategică, cum ar fi rapoarte, livrabile ale echipelor implicate, procese verbale ale ședințelor / evenimentelor etc.

Pentru cercetările de birou, pe lângă informațiile colectate, au fost analizate ghidurile existente privind planificarea strategică, cum ar fi „Ghid practic pentru elaborarea strategiilor raioanelor privind dezvoltarea socio-economică”² elaborat de IDIS „Viitorul” în 2014, „Ghid de planificare strategică pentru dezvoltarea socio-economică bazată pe principiile egalității de gen și a drepturilor omului”³ elaborat de UNDP în 2007, programul de instruire „Planificare strategică integrată la nivel local și regional”⁴ elaborat de GIZ în 2013.

Interviurile cu părțile interesate au fost alese ca principală metodă de colectare a datelor, datorită posibilității de a evalua procesul din diferite perspective. În acest sens, a

²<http://www.serviciilocale.md/download.php?file=cHVibGJlL3B1YmxpY2F0aW9ucy84NTcxMTBfbWRfZ2hpZlZlZmFjZGJlX3JvLnBkZg%3D%3D>

³<http://descentralizare.gov.md/download.php?file=cHVibGJlL3B1YmxpY2F0aW9ucy85NDlyNjhfbWRfc3RyYXRlZ2liX3BsYW5uLnBkZg%3D%3D>

⁴ <http://serviciilocale.md/pageview.php?l=ro&id=783&idc=52&t=/Stiri-Galerii-foto/Stirile-proiectului/GIZ-sprijina-instruirea-autoritatilor-publice-locale-in-domeniul-planificarii-strategice-elaborarii-proiectelor-si-dezvoltarii-regionale/>

fost elaborat un chestionar cu întrebări împărțite în 4 categorii: relevanță, eficacitate, eficiență și durabilitate. Interveniunile au fost organizate cu reprezentanți ai 5 APL-uri, AEE, precum și cu ONG-uri și experți implicați în proces.

2. Abordarea privind planificarea în sectorul EE

Elaborarea documentelor de planificare locală privind eficiența energetică, inclusiv în sectorul de clădiri publice este o obligație din legea anterioară privind eficiența energetică adoptată în 2010 și preluată în noua lege din 2018. Sprijinul GIZ pentru APL în planificarea strategică s-a bazat pe necesitățile APL-urilor și prevederile legislației actuale care obligă APL 2 să aibă un PLAEE. Până în 2017 nu au fost elaborate programe locale și planuri de acțiune privind eficiența energetică la nivelul APL, în conformitate cu prevederile legislației naționale în domeniul eficienței energetice.

În procesul de planificare strategică au fost aplicate următoarele principii:

- **Concordanța cu documentele de politici relevante.** Documentele elaborate au fost în concordanță cu strategiile socio-economice locale, care includ câteva priorități privind eficiența energetică. La nivel regional există Programele sectoriale regionale privind eficiența energetică în clădirile publice,⁵⁶⁷ care de asemenea stabilesc cadrul obiectivelor și acțiunilor la nivel local. De asemenea, documentele sunt în concordanță cu Programul național de eficiență energetică⁸ și Planul de acțiuni⁹. Astfel, obiectivele stabilite în PLAEE (sectorul de clădiri publice) au o contribuție directă la realizarea obiectivelor naționale în domeniul eficienței energetice.
- **Proces participativ.** Implicarea cetățenilor din localitate în exercițiul de planificare strategică are un rol important din diferite perspective. În primul rând, aceasta asigură transparența procesului de planificare. Acesta oferă posibilitatea reprezentanților comunității de a fi informați și de a lua parte la procesul de luare a deciziilor în cadrul grupului de lucru. APL și în special managerii energetici raionali au fost susținuți în organizarea de consultări publice pentru a asigura o participare mai largă la procesul de planificare și elaborare a planurilor. O atenție deosebită a fost acordată includerii egale a femeilor și bărbaților în acest proces (confirmată de lista participanților la toate întâlnirile) și a persoanelor cu dizabilități. În unele cazuri, în procesul de planificare au fost implicați tineri, spre exemplu, elevii din instituțiile educaționale unde se implementează proiecte în domeniul EE finanțate de către UE cu suportul GIZ/MSPL.
- **Planificarea bazată pe analiza necesităților.** Înainte de a începe procesul de planificare a fost realizată o analiză detaliată a necesităților la nivel local pe baza informațiilor colectate. Specific pentru sectorul EE în clădirile publice a fost

⁵ http://www.serviciilocale.md/public/files/prs/2013_12_23_EE_PRS_RDN_FINAL_RO.pdf

⁶ http://www.serviciilocale.md/public/files/prs/2013_12_23_EE_PRS_RDC_FINAL_RO.pdf

⁷ http://www.serviciilocale.md/public/files/prs/2013_12_23_EE_PRS_RDS_FINAL_RO.pdf

⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340940>

⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369635>

identificarea proiectelor de investiții prioritare și a acțiunilor complementare de informare și sensibilizare.

- **Împărțirea sarcinilor și responsabilităților între toate părțile interesate implicate.** Toate părțile implicate au avut un rol clar în procesul de planificare strategică. Membrii grupurilor de lucru au fost implicați în colectarea datelor, furnizarea de informații relevante, diseminarea informațiilor, revizuirea documentelor etc. Acest lucru a fost important pentru a crește spiritul de proprietate a comunității / beneficiarilor asupra documentului final.

- **Implicarea expertizei în domeniu.** Capacitățile existente ale APL nu le permit acestora să elaboreze singure un PLAEE. Deși legea privind eficiența energetică prevede că fiecare APL 2 trebuie să angajeze un manager energetic (responsabil, inclusiv, pentru planificarea strategică la nivel local), în majoritatea cazurilor, responsabilitățile acestei poziții sunt acoperite de alți specialiști din administrația APL. În multe cazuri, aceste persoane nu au experiență în domeniul energetic. Este important de menționat că la începutul procesului de planificare nu a existat niciun suport metodologic. În acest caz, a fost necesară implicarea expertizei externe.

Exercițiul de planificare strategică aplicat sectorului eficienței energetice a fost de asemenea analizat pe baza rapoartelor de activitate ale echipelor de experți, a proceselor verbale ale reuniunilor grupurilor de lucru, a termenilor de referință a experților, a informațiilor plasate pe paginile web ale APL-urilor și a interviurilor. În rezultat, au fost identificate **șapte etape cheie a procesului de planificare**, acestea fiind prezentate în figura nr. 1.

Figura 1. Abordarea aplicată planificării în sectorul de eficiență energetică



Primul pas a constat în **crearea grupului de lucru** în fiecare APL prin decizia oficială a președintelui de raion.¹⁰ Activitatea grupului de lucru a fost coordonată de președintele grupului de lucru, delegat, printr-o decizie oficială a președintelui de raion. În componența grupului de lucru au fost incluși reprezentanți ai APL 2, managerul energetic, AEE, APL 1 și reprezentanți ai societății civile. În medie grupul de lucru a fost constituit din 9 persoane. Cu toate acestea, nu toate APL-urile aveau angajat un manager energetic din diferite motive. În unele cazuri, componența reală a grupului de lucru a fost puțin diferită. În unele cazuri, la reuniunile grupului de lucru au participat reprezentanți ai ADR. În alte cazuri, la întâlnirile grupului de lucru au participat reprezentanți ai asociației de părinți de la instituțiile educaționale unde cu suportul GIZ/MSPL se implementează proiecte de eficiență energetică. Acestea de asemenea au jucat un rol foarte important în identificarea managerului energetic al APL.

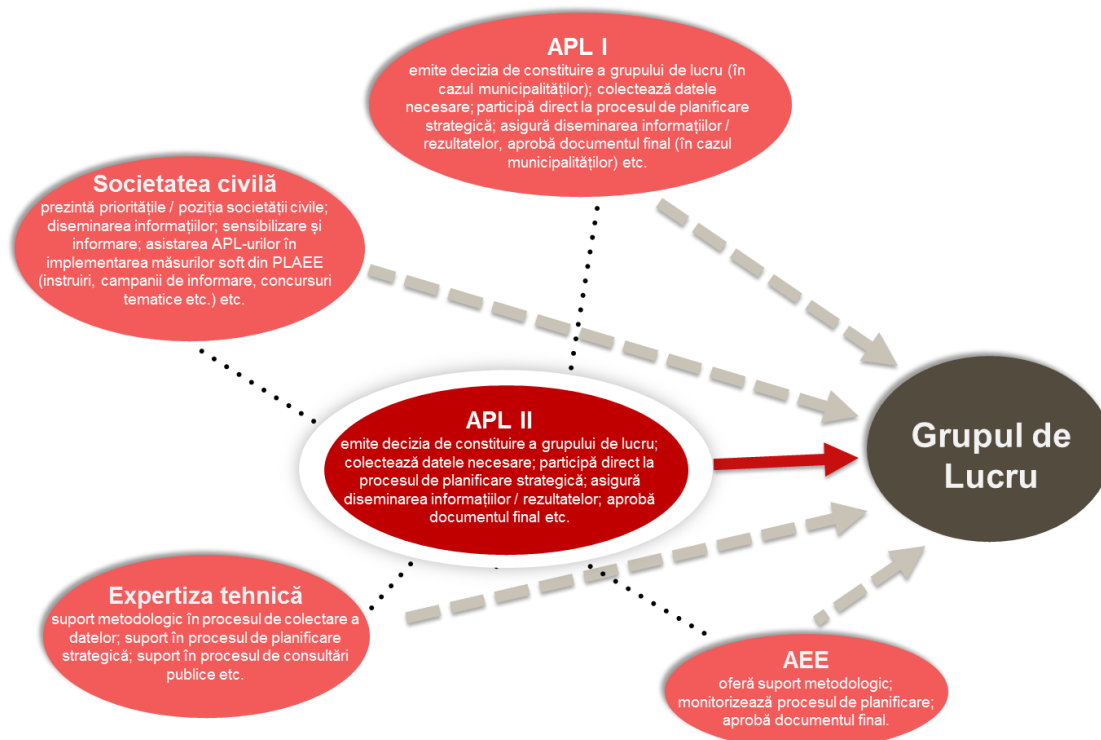
„APL nu a fost foarte activă în identificarea unui manager energetic care are un rol central în elaborarea PLAEE. Din această cauză, implementarea proiectului de renovare a energiei putea fi afectată negativ. În acest caz, asociația de părinți a școlii fiind îngrijorată, a făcut presiuni asupra APL pentru a identifica un manager energetic ... ”, a spus un reprezentant al unui ONG.

Interacțiunea dintre membrii grupului de lucru este prezentată în figura nr. 2. În general, fiecare membru al grupului de lucru a avut un rol specific, așa cum este descris în grafic.

Deși reprezentanții ADR nu făceau parte din grupurile de lucru, în unele cazuri, implicarea lor a fost importantă pentru facilitarea procesului de planificare și pentru asigurarea implicării comunității. Experiența ADR-urilor de a lucra cu ONG-urile este importantă și utilă pentru APL care nu sunt în contact cu ONG-urile locale / regionale. În viitor, ADR-urile trebuie să își consolideze rolul de punct focal în regiuni pentru a facilita comunicarea între AEE, ONG-uri și APL, precum și schimbul de experiență între APL.

Figura 2. Rolurile, responsabilitățile și interacțiunea dintre membrii grupului de lucru în procesul de planificare

¹⁰ În cazul municipiului Bălți decizia a fost semnată de către primar.



Al doilea pas reprezintă **colectarea informațiilor necesare pentru procesul de planificare**, fiind coordonat de către managerul energetic. Informațiile includ date generale despre APL, situația financiară la nivelul APL, informații despre capacitățile existente ale APL în eficiența energetică, proiectele anterioare implementate și date despre clădirile publice. Datele despre clădirile publice au fost colectate pe baza chestionarelor care au fost trimise reprezentanților instituțiilor publice și primarilor de la APL 1 de către managerul energetic. Au fost utilizate 2 tipuri de chestionare diferite. Unele APL-uri au utilizat un chestionar cu o listă mai scurtă de întrebări, iar altele au utilizat un chestionar cu o listă mai lungă de întrebări care necesită informații mai detaliate. Calitatea datelor colectate a fost mai bună în cazurile cu chestionare mai scurte, deoarece au fost mai simple și au necesitat mai puține eforturi pentru colectarea datelor. În cazul chestionarului cu o listă mai lungă de întrebări, a fost colectată o mulțime de informații utile pentru analize și calcule mai detaliate, precum audituri energetice, dar care nu erau neapărat necesare pentru elaborarea PLAAE.

Al treilea pas a constat în **elaborarea primului proiect de PLAAE privind EE în clădirile publice** pe baza informațiilor furnizate de membrii grupului de lucru. Implicarea experților externi a fost necesară la această etapă deoarece capacitățile existente ale APL nu le permit să elaboreze singuri un PLAAE. Principalele dificultăți cu care se confruntă APL se referă la lipsa expertizei tehnice în ceea ce privește eficiența energetică (clădiri, transport, iluminat etc.). De asemenea, multe APL nu au suficientă experiență în organizarea unui proces de planificare participativă. Stabilirea ordinii prioritare a proiectelor de investiții care trebuie incluse în planul de acțiune a fost un element foarte important. În acest sens, a fost aplicat un set de criterii tehnice, economice și sociale. În

general, s-au aplicat aceleași criterii utilizate pentru elaborarea programelor sectoriale regionale privind eficiența energetică în clădirile publice:

- Clădiri publice cu destinație diferită (medicală, educațională, culturală etc .;);
- Mărimea (suprafața încălzită) a clădirilor;
- Cerere substanțială de reabilitare energetică;
- Clădirile nu ar trebui să fie un monument al arhitecturii;
- Gradul de utilizare trebuie să fie mai mare de 50% din numărul total de locuri (în cazul școlilor și grădinițelor) etc.

În unele cazuri, criteriile au fost ușor ajustate de grupul de lucru, aplicând diferite ponderi la diferite criterii, așa cum este arătat în tabelul de mai jos:

No.	Criteriu	Comentariu	Pondere
1	Consumul specific de energie al clădirii	kWh/m ²	30 %
2	Consumul total de energie primară	kWh	20 %
4	Gradul de utilizare a capacității maxime a clădirii		10 %
3	Gradul de ocupare a clădirii	Clădirile cu gradul de ocupare mai mare de 75% vor avea prioritate	10 %
5	Clădirea nu a fost renovată în ultimii 3 ani	Da Nu	10 % 0 %
6	Clădire cu o suprafață de peste 250 m ²		10 %
7	Vizibilitatea clădirii		10 %
	Total	Max	100 %

Al patrulea pas a fost **aprobarea planului de către membrii grupului de lucru** după consultarea acestuia în cadrul grupului. Decizia a fost documentată în procesele verbale ale ședinței.

Al cincilea pas au fost **consultările publice** cu privire la proiectul de document. Consultările publice au fost organizate conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 967 din 09.08.2016 privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional¹¹. În practică, un anunț cu privire la lansarea consultărilor publice și proiectul de document a fost publicat pe paginile web oficiale ale APL-urilor și a fost organizat un eveniment de audiere publică în incinta APL. Pentru diseminarea mai largă a informațiilor APL-urile au expediat anunțul prin e-mailurile pe care le au în baza lor de date. În alte cazuri, instrumentele de mediatizare socială au fost folosite pentru a disemina informațiile despre consultările publice. În această privință, rolul ONG-urilor implicate a fost foarte util, deoarece acestea au folosit propriile platforme de comunicare pentru diseminarea

¹¹ <http://lex.justice.md/md/366274/>

informațiilor. În majoritatea cazurilor procedura a avut un caracter mai formal iar recomandările reale au fost puține.

“Utilizarea surselor locale de mass-media, precum radio și ziare, a fost o abordare foarte eficientă în diseminarea informațiilor despre procesul de planificare. Uneori, din cauza multitudinii de activități și a lipsei de instrumente de comunicare, administrația locală nu reușește să disemineze toate informațiile relevante.”, a declarat reprezentantul unui APL.

Al șaselea pas a constat în **avizarea de către AEE a PLAEE**. În acest sens APL de nivelul 2 au expediat o solicitare oficială către AEE pentru avizarea PLAEE. Acesta este un pas obligatoriu în conformitate cu prevederile legii privind eficiența energetică. Din experiențele analizate APL-urile nu au primit careva observații specifice din partea AEE cu privire la documentele elaborate cu excepția faptului că APL trebuie să dezvolte restul capitolelor din modelul PLAEE.

Al șaptelea pas constă în **aprobară PLAEE** (capitolul clădirilor publice) de către consiliul APL. În acest scop documentul a fost expediat de către managerul energetic cu o săptămână în avans membrilor consiliului pentru a se familiariza cu acesta. Din interviurile efectuate s-a constata că nu au apărut careva întrebări / comentarii specifice până la prezentarea documentului în ședința consiliului și respectiv, documentul a fost aprobat.

„Experții implicați în procesul de planificare sunt suficient de calificați, iar documentul reflectă prioritățile raionului. Provocarea care rămâne în continuare este disponibilitatea resurselor financiare pentru implementarea PLAEE.”, a declarat un reprezentant al APL 2.

3. Constatările cheie cu privire la exercițiului de planificare strategică

Procesul de planificare descris în capitolul 3 a fost evaluat prin interviuri pe baza unui set de întrebări structurate în patru categorii: relevanță, eficacitate, eficiență și durabilitate. Principalele concluzii sunt prezentate în tabelul de mai jos.

Relevanță	<ul style="list-style-type: none"> • Toate documentele elaborate sunt în concordanță cu documentele politice locale, regionale și naționale relevante. • Deși elaborarea PLAEE a fost obligatorie prin lege, nici o APL nu a reușit să dezvolte un PLAEE individual, fără sprijin extern. • APL nu au înțeles pe deplin relevanța reală a documentului de planificare locală, chiar dacă este destinat să reducă cheltuielile cu energia din bugetul local.
Eficacitate	<ul style="list-style-type: none"> • Nivelul limitat de cunoștințe și experiență a funcționarilor publici în domeniul planificării strategice a devenit evident în timpul interviurilor cu diferite părți interesate. • Managerul energetic la nivelul APL are rolul central în procesul de planificarea strategică în domeniul eficienței energetice. În ciuda prevederilor legale care impun fiecărui APL 2 să angajeze un manager energetic, în majoritatea cazurilor această poziție este cumulată de un alt angajat din administrația APL. Drept urmare, se acordă mai puțină atenție și importanță sectorului EE. • Majoritatea managerilor energetici la nivelul APL nu au pregătirea profesională relevantă pentru această poziție. Drept urmare, calitatea procesului de planificare a fost în general destul de slabă, fiind necesar suportul extern. • APL-urile nu au suficientă experiență în implicarea comunității în procesul de planificare.
Eficiență	<ul style="list-style-type: none"> • Colectarea datelor este o etapă foarte importantă în procesul de planificare. Calitatea slabă a datelor colectate a fost unul dintre principalele motive pentru întârzierea procesului de planificare și a afectat calitatea documentului. • Unul dintre motivele calității slabe a datelor colectate a fost faptul că persoanele implicate în procesul de colectare a datelor nu au fost suficient de instruite despre cum trebuie completate chestionarele furnizate. • Stabilirea ordinii prioritare a proiectelor de investiții în procesul de elaborare a PLAEE (sectorul de clădiri publice) este un proces sensibil care este des influențat de factorul politic. • În cadrul consultărilor publice au fost recepționate doar câteva comentarii / propuneri. Acestea au un caracter mai mult formal și nu au adus o valoare adăugată semnificativă. Totodată, consultările publice au făcut procesul de planificare mai transparent și au informat publicul despre oportunitatea de a se implica. • Numărul ONG-urilor active la nivel de comunitate, care ar putea contribui la procesul de planificare este foarte limitat, iar profilul lor este departe de subiect în majoritatea cazurilor.

Durabilitate	<ul style="list-style-type: none"> • În multe cazuri, implementarea PLAEE-urilor nu a început încă, deși a trecut mai bine de jumătate de an după aprobarea acestora de către APL-uri. Constrângerile bugetare reprezintă cea mai mare barieră în implementarea PLAEE • În unele cazuri, se decide a implementa alte proiecte decât cele incluse în PLAEE. • În prezent AEE nu poate oferi asistența necesară APL-urilor în procesul de planificare, așa cum este prevăzut în legea privind eficiența energetică. • O parte din consilierii locali și cetățeni rămân în continuare indiferenți și nu cred că PLAEE îi va ajuta să obțină finanțare pentru implementarea acestuia.
---------------------	---

4. Lecțiile învățate și recomandări

1. Rolul APL și a managerului energetic este unul central în procesul de planificare strategică, iar acolo unde acesta lipsește este necesară o abordare specifică.

APL are rolul central în procesul de planificare care trebuie exercitat prin intermediul managerului energetic. Aproape toate APL-urile au evidențiat problema lipsei managerului energetic cu experiență profesională relevantă. Au fost identificate diferite motive pentru care APL nu au angajat un manager energetic pe deplin dedicat acestei sarcini, principalul motiv fiind dificultatea de a găsi un specialist cu experiență relevantă pentru această poziție. În multe cazuri, rolul managerului energetic este cumulat de unul dintre specialiștii din domeniul construcțiilor sau departamentului economic al raionului, care trebuie să dedice cea mai mare parte a timpului lor altor sarcini. Având în vedere că cheltuielile pentru energie din bugetul APL sunt destul de mari în comparație cu alte cheltuieli și oportunitățile pe care le au în atragerea finanțării, rolul managerului energetic este oarecum subestimat. În plus, eficientizarea consumului de energie la nivelul APL constituie una dintre sarcinile sale. În acest sens a fost nevoie de efort suplimentar pentru a explica APL-urilor care este rolul real al managerului energetic și au fost mobilizate resurse suplimentare pentru a instrui și pentru a ajuta managerul energetic să își exercite rolul în cadrul procesului de planificare. În unele cazuri, a fost acordat suportul pentru participarea managerilor energetici la programul de instruire EUREM. De asemenea, au fost utile vizitele de studiu organizate pentru a învăța din experiența altor țări, inclusiv bunele practici în planificarea strategică.

Recomandări: (1) APL-urile ar trebui să asigure personalul adecvat pentru funcția de manager energetic. (2) Sunt necesare instruirii specializate pentru managerii energetici, de preferință prin aplicarea metodei învățării prin practică. (3) Consolidarea capacităților AEE în ceea ce privește oferirea de suport APL-urilor.

2. Dezvoltarea PLAEE necesită implicarea expertizei tehnice în cazul în care APL nu au capacități interne suficiente.

Procesul de elaborare a PLAEE este unul foarte complex, necesitând capacități adecvate și cunoștințe fundamentale în domeniul EE, de care multe APL nu dispun. Conform șablonului elaborat de AEE, PLAEE trebuie să includă diferite sectoare precum clădiri, iluminat stradal, transport, instalații energetice etc. Pentru a obține un PLAEE calitativ, APL trebuie să implice specialiști cu cunoștințe profunde în toate sectoarele menționate ceea ce este o sarcină foarte dificilă fără expertiză externă. Unele APL investesc în dezvoltarea capacităților în planificarea strategică însă fluctuația angajaților depășește eforturile APL de a menține un specialist bun în funcția de manager energetic. Un rol important în sprijinirea APL în elaborarea PLAEE îl are AEE, însă în prezent, agenția nu este în măsură să ofere sprijin constant pentru APL în elaborarea PLAEE din cauza lipsei de capacități. Cu sprijinul proiectului MSPL la sfârșitul anului 2018, AEE a elaborat un model de PLAEE cu îndrumări care au ca scop facilitarea procesului de planificare în domeniul eficienței energetice la nivelul APL. Aceasta însă, nu va soluționa complet problema lipsei în cadrul APL a specialiștilor pregătiți pentru a elabora, monitoriza și evalua implementarea PLAEE.

Recomandare: (1) AEE ar trebui să își mărească capacitatea de a sprijini APL-urile, atunci când este necesar. (2) Pentru elaborarea documentelor de planificare, cum ar fi PLAEE-urile, APL trebuie să ia în considerație posibilitatea implicării expertizei tehnice externe în cazul în care acestea nu dispun de capacități interne suficiente.

3. Procesul de colectare a datelor trebuie să se desfășoare cu alocare suficientă de timp și resurse adecvate.

Aceasta se referă mai ales la colectarea de datele despre clădiri pentru care au fost utilizate două tipuri diferite de chestionare. Din interviurile cu managerii energetici, s-au evidențiat capacitățile slabe și lipsa de interes din partea APL 1 pentru a colecta date. Calitatea slabă a datelor are un impact negativ asupra calității procesului de planificare din perspectiva timpului și al priorităților care trebuie stabilite. Problema cu colectarea datelor a generat, în unele cazuri, o întârziere de câteva luni în elaborarea și aprobarea PLAEE. Situația ar putea fi mult mai bună dacă persoanele implicate în procesul de colectare a datelor ar fi instruite cu privire la modul de completare a chestionarelor. O altă sursă de informații relevante procesului de planificare sunt auditurile energetice care au fost elaborate în ultimii ani la nivelul APL-urilor. Este cunoscut faptul că multe audituri energetice au fost elaborate și aplicate la apelurile de propuneri de proiecte desfășurate de către Fondul de eficiență energetică. Interviurile cu APL-urile și AEE au confirmat că nu există informații centralizate cu privire la auditurile energetice elaborate în ultimii ani. Aceste informații sunt relevante pentru a asigura continuitatea eforturilor de identificare a surselor de finanțare și de implementare a proiectelor, în caz contrar, banii cheltuiți pentru auditurile energetice se pierd în 2 ani, deoarece acesta este termenul de valabilitate maximă a auditurilor energetice.

Recomandări: (1) Este necesar de a utiliza chestionare simple și strict legate de procesul de planificare. (2) Persoanele implicate în procesul de colectare a datelor ar trebui să fie instruite în prealabil. (3) AEE trebuie să ducă evidență într-un registru oficial la toate auditurile energetice elaborate din bani publici și pentru instituțiile publice. (4) APL-urile ar trebui să dezvolte și să păstreze baze de date actualizate cu informații despre clădirile publice.

4. Exercițiul de planificare strategică trebuie sincronizat cu perioada de planificare bugetară pentru anul următor în vederea reflectării priorităților investiționale incluse în PLAEE.

Conform legii nr. 139 din 19.07.2018 cu privire la eficiența energetică, APL au obligația de a asigura elaborarea, coordonarea și aprobarea planurilor de acțiune locale privind eficiența energetică până la 30 septembrie a anului precedent începerii punerii lor în aplicare. În cadrul interviurilor purtate cu reprezentanții APL-urilor au fost identificate situațiile în care PLAEE și în particular capitolul clădirilor publice, a fost aprobat în noiembrie și chiar în decembrie. Deoarece procesul de planificare a bugetului pentru anul următor începe de obicei în septembrie-octombrie, în cazurile menționate mai sus, PLAEE nu a avut nicio acoperire financiară, deci, în rezultat nu se poate aștepta o implementare reală a PLAEE cu resurse locale. Această situație explică cumva de ce unele APL nu au înregistrat niciun progres în implementarea PLAEE în prima jumătate a primului an. Există exemple de APL-uri în care persoanele responsabile pentru planificarea bugetară au fost membre ale grupurilor de lucru, astfel fiind planificate surse de finanțare pentru implementarea proiectelor incluse în PLAEE. În consecință, au fost realizate progrese reale în implementarea PLAEE.

Recomandări: (1) PLAEE trebuie aprobat în perioada planificării pentru anul financiar următor. (2) În grupul de lucru pentru elaborarea PLAEE trebuie inclusă și o persoană responsabilă de planificarea bugetară în vederea asigurării acoperirii financiare a măsurilor prevăzute în plan.

5. Abordarea participativă este importantă în exercițiul de planificare și poate fi facilitată prin implicarea în proces a organizațiilor societății civile și a actorilor media.

Implicarea societății civile în procesul de planificare este importantă pentru asigurarea transparenței acestuia, creșterea accesului la informație și îmbunătățirea oportunității cetățenilor de a participa la procesele de planificare și de luare a deciziilor. De asemenea, crește credibilitatea în documentul elaborat și facilitează diseminarea informațiilor și a acceptării rezultatelor. Din aceste considerente în exercițiul de planificare au fost implicate trei ONG-uri care, alături de altele, aveau responsabilitatea mobilizării comunității locale. Interviurile cu ONG-urile au relevat că este foarte dificil să-i mobilizezi pe cetățeni în activitățile locale, mulți dintre ei fiind dezinteresați. Acest lucru se explică prin spiritul civic foarte scăzut și lipsa de experiență similară. A fost nevoie de ceva timp și eforturi pentru a explica de ce este important pentru un cetățean să fie implicat în procesul de planificare la nivel local. Și mai dificil acest lucru devine în cazul APL 2 unde există alte 30-40 APL, care au preferințe diferite și care nu se regăsesc în PLAEE.

Pentru a crește implicarea cetățenească este nevoie de exemple reale al rezultatelor obținute în urma implicării cetățenilor, pentru a arăta cum aceștia pot influența situația la nivel local. Un rol important în creșterea spiritului civic îl au instituțiile mass-media locale cum ar fi TV, radio, ziare etc. Dacă participarea societății civile va căpăta un caracter mai degrabă formal, atunci importanța procesului de planificare la nivel local va fi discreditată.

Recomandări: (1) APL ar trebui să implice societatea civilă în procesul de planificare, spre exemplu, cu ajutorul unor ONG-uri (preferabil locale) pentru a crește transparența și gradul de reprezentare. (2) Mass-media locală ar trebui să fie implicată la maximum pentru a informa și a stimula implicarea cetățenilor.

6. APL-urile trebuie să demonstreze angajamentul real de implementare a PLAEE în timpul procesului de planificare.

Interviurile efectuate cu reprezentanții APL, arată că la șapte luni de la aprobarea PLAEE-urilor în 5 (din 7) APL-uri nu au fost implementate acțiuni incluse în plan, cu excepția proiectelor pilot finanțate de UE cu suportul proiectului GIZ/MSPL. Unul dintre cele mai frecvent invocate argumente a fost faptul că APL-urile nu dispun de mijloace financiare pentru implementarea acțiunilor incluse în plan. În același timp, în unele PLAEE-uri este indicat că sursele de finanțare pentru implementarea planului urmează a fi identificate. În unele cazuri, au fost implementate proiectele de eficiență energetică care nu se regăsesc în lista de priorități incluse în PLAEE. În acest context, nu este o de mirare faptul că atât reprezentanții APL, cât și cetățenii își pierd interesul de a participa la procesul de planificare, deoarece nu văd relevanța acestuia și nu văd că planul este pus în aplicare în realitate.

Recomandări: (1) APL ar trebui în mod pro activ să identifice și să aplice pentru resurse financiare pentru a asigura punerea în aplicare a PLAEE. (2) O regulă generală ar trebui să fie stabilită că doar proiectele incluse în PLAEE ar putea fi finanțate din surse publice, la nivel național.

7. Activitatea grupului de lucru nu trebuie să se limiteze la procesul de planificare strategică dar să continue cu monitorizarea și evaluarea implementării PLAEE.

Rolul grupului de lucru în procesul de planificare a fost important pentru a asigura abordarea participativă și reprezentativitatea diverselor părți interesate în proces. Grupurile de lucru au fost create pentru perioada de elaborare a PLAEE-urilor. Importanța formatului grupului de lucru pentru monitorizarea și evaluarea implementării PAEE și diseminarea rezultatelor a fost menționată în cadrul interviurilor cu experții și ONG-urile implicate în procesul de planificare. Pentru a crește credibilitatea în grupul de lucru, ONG-urile pot prelua rolul de coordonare și să organizeze întâlniri de lucru periodice. Acest lucru ar putea atrage atenția asupra progreselor înregistrate în procesul de implementare a PLAEE și ar spori responsabilitatea APL-urilor. În cazul în care există motive reale pentru lipsa progresului, societatea civilă și alte părți interesate vor putea avea o înțelegere mai bună a situației. Aceasta ar putea reduce totodată presiunea publică asupra APL-urilor. De asemenea este necesară o implicare mai profundă a consilierilor

locali și a reprezentanților societății civile în campaniile de informare și sensibilizare. Când se înregistrează progrese în implementarea PLAEE, grupul de lucru trebuie să joace un rol important în diseminarea informațiilor folosind diferite instrumente: pagini web, rețele sociale, vizite în teren, mese rotunde, întâlniri, pliante.

Recomandări: (1) Formatul grupului de lucru trebuie menținut pentru monitorizarea și evaluarea implementării PLAEE. (2) Este necesară creșterea de capacități pentru membrii grupurilor de lucru pe subiecte specifice, cum ar fi monitorizarea și evaluarea proiectelor, implicarea cetățenilor, consultările publice, etc.

8. Sunt necesare abordări diferite în ceea ce privește procesul de planificare la nivelul APL 1 și APL 2

APL1 și APL2 au competențe diferite în ceea ce privește clădirile publice. De exemplu, gimnaziile se află în administrarea APL 2, în timp ce clădirile gimnaziilor sunt în proprietatea APL 1. În cazul grădinițelor, atât administrația, cât și clădirile sunt în competența APL 1. De fapt, APL 2 nu are responsabilități directe pentru întreținerea infrastructurii publice, care este în proprietatea APL 1. În plus, se poate observa o diferență în procesul de planificare în cadrul APL de nivelul 2, deoarece unele dintre ele au în componența sa mai multe APL 1 decât altele. De exemplu, colectarea și elaborarea datelor și elaborarea PLAEE la nivelul municipalităților (ca în cazul APL Bălți) a fost mai ușoară, deoarece au fost incluse mai puține APL 1 și respectiv, numărul părților interesate implicate a fost mai mic. În cazul APL-urilor de nivelul 2 care includ din punct de vedere administrativ mai mult de 30 APL 1, elaborarea PLAEE a fost mai dificilă și mai complexă datorită numărului mare de părți interesate implicate în proces. Cu cât este mai mare numărul părților interesate implicate, cu atât mai dificilă a fost, de exemplu, prioritizarea proiectelor de investiții pentru a fi incluse plan. În pofida setului strict de criterii tehnice, economice și sociale pentru procesul de prioritizare, implicarea factorului politic a rămas o provocare. Sprijinul politic pentru proiectele de investiții prioritare este esențial, deoarece în caz contrar proiectele riscă să fie incluse în plan, dar nu vor fi niciodată implementate în realitate. Mai mult, consultările publice au reprezentat o provocare pentru APL-urile 2, care uneori nu au oferit suficientă reprezentativitate în exercițiul de planificare.

Recomandări: (1) Rolul grupului de lucru nu trebuie limitat doar la identificarea și aprobarea criteriilor de stabilire a ordinii prioritare a proiectelor. (2) Stabilirea ordinii prioritare a proiectelor trebuie să se facă strict în conformitate cu criteriile aprobate, evitând implicațiile politice.

5. Concluzii

Procesul de planificare strategică participativă este unul foarte complex și necesită capacități corespunzătoare la nivelul autorității în cauză dar și conștientizarea și disponibilitatea cetățenilor și a altor părți interesate să participe

activ. Acest document poate ajuta factorii de decizie și alte părți interesate să înțeleagă mai bine care sunt provocările procesului de planificare și cum trebuie să se organizeze pentru a depăși eventualele dificultăți.

Lețiile învățate și recomandările documentate prezentate în această lucrare vizează toate părțile interesate din sectorul eficienței energetice care sunt implicați în procesul de planificare strategică. Experiențele prezentate pot fi de asemenea utilizate și pentru alte domenii a sectorului de eficiență energetică. Implicarea activă a acestora și sincronizarea eforturilor sunt necesare pentru a îmbunătăți situația existentă în sector într-un mod eficient și durabil.

Referințe

1. [Legea nr. 139 din 19.07.2018 cu privire la eficiența energetică;](#)
2. [Programul național de eficiență energetică 2011-2020;](#)
3. [Planul național de acțiuni în domeniul eficienței energetice 2016-2018;](#)
4. [Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09.08.2016 privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional;](#)
5. [„Ghid practic pentru elaborarea strategiilor raioanelor privind dezvoltarea socio-economică”, IDIS Viitorul în 2014;](#)
6. Programul de instruire [„Planificare strategică integrată la nivel local și regional”](#), GIZ în 2013;
7. [„Ghid de planificare strategică pentru dezvoltarea socio-economică bazată pe principiile egalității de gen și a drepturilor omului”, UNDP în 2007;](#)
8. [Programul sectorial regional privind eficiența energetică în clădirile publice, Regiunea de Dezvoltare Nord;](#)
9. [Programul sectorial regional privind eficiența energetică în clădirile publice, Regiunea de Dezvoltare Centru;](#)
10. [Programul sectorial regional privind eficiența energetică în clădirile publice, Regiunea de Dezvoltare Sud.](#)

Anexa 1. Întrebări pentru interviuri

Criteria	Întrebări	Metode
Relevanță	<p>Care au fost obiectivele planificării sectoriale?</p> <p>A fost abordarea consecventă cu strategiile de dezvoltare regională și cu strategiile sectoriale naționale?</p> <p>Este abordarea consecventă cu acțiunile altor parteneri de dezvoltare?</p>	<p>Interviuri</p> <p>Discuții focus grup</p> <p>Analiza documentelor</p>
Eficacitate	<p>Utilizarea grupurilor de lucru a fost o metodă adecvată pentru dezvoltarea capitolului EE?</p> <p>Care a fost rolul instituției dvs. în acest proces?</p> <p>A fost potrivită componența grupului de lucru (ai mulți sau mai puțini oameni? Alte instituții care trebuie incluse?)</p> <p>Au fost destule întâlniri ale grupului în general? (Aveți nevoie de mai multe, mai puține sau au fost destule?)</p> <p>Instituția care deține proprietatea documentului a fost suficient de activă?</p> <p>Cât de adecvat a fost procesul formal (adică seria de întâlniri ale grupuri de lucru) pentru dezvoltarea capitolului EE?</p> <p>Abordarea a oferit oportunități suficiente pentru participarea consiliului raional, a întreprinderii municipale, a ONG-urilor, a primăriilor?</p> <p>A fost luată în considerație egalitatea de gen? Au fost luate în considerare nevoile grupurilor social-vulnerabile și ale bărbaților și femeilor?</p> <p>Metoda de consultare a fost adecvată?</p> <p>Care sunt punctele forte și punctele slabe ale abordării?</p> <p>Care a fost calitatea capitolului EE, concordanța cu documentele relevante locale/regionale/naționale și logica intervențiilor propuse?</p> <p>Procesul a fost participativ? S-au implicat membrii grupului de lucru în egală măsură?</p> <p>Experții au ținut cont de propunerile membrilor grupului de lucru?</p>	<p>Interviuri</p> <p>Discuții focus grup</p> <p>Analiza documentelor</p> <p>Sondaj pentru grupul de lucru</p>
Eficiență	<p>Cât de bine a fost organizat procesul de planificare?</p> <p>A furnizat rezultate la timp?</p> <p>Timpul alocat pentru procesul de planificare strategică a fost suficient?</p>	<p>Interviuri</p> <p>Discuții focus grup</p> <p>Analiza documentelor</p>

	<p>A fost procesul de planificare sectorială un mod eficient de identificare a acțiunilor pentru planul de acțiune?</p> <p>Au fost consultările publice utile pentru îmbunătățirea calității documentului? Câte recomandări / comentarii ați primit și câte dintre ele au fost acceptate?</p>	
Durabilitate	<p>În ce măsură au fost abilitate consiliul local / raional să faciliteze planificarea sectorială?</p> <p>Ce ați învățat din procesul de planificare?</p> <p>Ce s-a schimbat de la aprobarea capitolului pe EE al PLAAE? Se monitorizează implementarea acestuia?</p> <p>Acest capitol poate fi elaborat în viitor de către consiliul local / raional fără ajutorul echipei de asistență tehnică și a experților?</p> <p>În ce măsură consiliul local / raional a fost abilitat să sprijine elaborarea Planului de acțiune?</p> <p>Care este rolul viitor al grupurilor de lucru?</p> <p>În ce măsură planificarea regională sectorială a îmbunătățit guvernarea în sectorul EE?</p> <p>Care sunt lecțiile pentru derularea planificării sectoriale în alte sectoare?</p>	<p>Interviuri</p> <p>Discuții focus grup</p> <p>Analiza documentelor</p>
Concluzii	<p>Care sunt principalele lecții învățate?</p> <p>Cum evaluați calitatea documentului elaborat?</p> <p>Considerați rezultatul final unul bun și corespunde așteptărilor dvs?</p> <p>Sunt necesare instruirii suplimentare pentru consolidarea unor capacități anume utile în procesul de planificare și implementare? Dacă da, care sunt?</p> <p>Ce ajustări trebuie făcute metodei utilizate?</p> <p>Abordarea aceasta poate fi extinsă la sectoarele care nu fac obiectul proiectului MSPL?</p>	