



ROMÂNIA

Acord privind servicii de asistență tehnică rambursabile pentru evaluarea impactului teritorial din România (P172820)

Livrabilul 1.b

Raport cu recomandări practice pentru îmbunătățirea documentelor strategice, a mecanismelor de implementare și a planurilor de acțiuni asociate acestora (bazate pe zona studiată)

August 2020 (Revăzut)



MINISTERUL LUCRĂRILOR PUBLICE,
DEZVOLTĂRII ȘI ADMINISTRAȚIEI



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport este un produs al Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu părerile Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document.

Prezentul raport nu reprezintă în mod obligatoriu poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

Declarație privind drepturile de autor

Materialele din această publicație sunt protejate prin drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea anumitor secțiuni din acest document fără permisiune poate reprezenta încălcarea legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau a retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete la:

- (i) Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (Str. Apolodor 17, București, România); sau*
- (ii) Grupul Banca Mondială în România (Strada Vasile Lascăr, nr. 31, et. 6, Sector 2, București, România).*

Mulțumiri

Prezentul raport a fost transmis în luna iulie 2020, în temeiul Acordului de Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Evaluarea Impactului Teritorial, încheiat între Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 9 decembrie 2019. Raportul a fost elaborat sub îndrumarea și supravegherea lui David N. Sislen (Director de Practică, Politică Socială, Urbană, Rurală și de Reziliență, Europa și Asia Centrală) și a Tatiane Proskuryakova (Director de Țară, România și Ungaria). Raportul a fost elaborat de o echipă coordonată de Dean Cira (Specialist Urban Principal) și Paul Kriss (Specialist Urban Principal) și alcătuită din Carli Venter (Expert Principal în Dezvoltare Urbană), Marcel Ionescu-Heroiu (Specialist Principal în Dezvoltare Urbană), Cristina Zamfir (Expert M&E), Mihai Vilnoiu (Expert Guvernanță), Mircea Tulea (Expert Guvernanță), Manuela Mot (Expert Guvernanță), Bogdan Țopan (Analist Urban), Debashree Poddar (Specialist Urban), și George Moldoveanu (Asistent Informații).

Echipa dorește să își exprime mulțumirea pentru excelența cooperare, îndrumare și feedback primit de la reprezentanții Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, în special Ministrului Ion Ștefan, Secretarului de Stat Mihail Veștea, Directorului General Diana Țenea, Directorului Liviu Băileșteanu, Șefului Serviciu Radu Necșuliu, precum și Daniel Vâlceanu, Amalia Virdol, Benjamin Stoica, Georgiana Toth, Emilia Milutinovici, Alina Huzui și celorlalți parteneri locali, regionali și naționali care au contribuit la elaborarea acestui raport. În special, ADI ITI DD este recunoscută pentru participarea și colaborarea sa activă în cadrul proiectului, cu mulțumiri speciale dlui Ilie Petre (Președinte), dnei Doina Surcel (Coordonator) și dnei Roxana Iacob (expert PNDR, POCU, POCA)

Cuprins

| | |
|--|----|
| Rezumat..... | 1 |
| 1 Introducere..... | 5 |
| 2 Strategii locale în UE..... | 6 |
| 2.1 Definirea dezvoltării locale..... | 6 |
| 2.2 Sprijin UE pentru Strategiile de dezvoltare locală..... | 6 |
| 2.3 Cerințe și linii directoare UE pentru Strategii de Dezvoltare Locală..... | 8 |
| 2.3.1 Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC)..... | 8 |
| 2.3.2 Investiții teritoriale integrate (ITI)..... | 9 |
| 2.3.3 Strategii Integrate de Dezvoltare Urbană (SIDU)..... | 9 |
| 3 Practica strategiilor locale în România..... | 11 |
| 3.1 DLRC și strategiile locale..... | 11 |
| 3.2 Strategii integrate de dezvoltare urbană (SIDU)..... | 13 |
| 3.2.1 Principalele constatări pentru fiecare etapă de dezvoltare a strategiilor - analiză SIDU 2020..... | 14 |
| 3.2.2 Recomandări pentru îmbunătățirea practicii SIDU în orașe..... | 16 |
| 3.3 Agenții de planificare regională și dezvoltare regională..... | 16 |
| 4 Rezultate din analiza SIDDDD..... | 18 |
| 4.1 Constatări generale din evaluarea globală..... | 18 |
| 4.2 Prezentarea generală a celor 6 strategii locale analizate în legătură directă cu SIDDDD | 18 |
| 4.3 Rezumatul principalelor concluzii privind strategiile locale..... | 21 |
| 4.4 Recomandări pentru strategii locale pe baza analizei SIDDDD..... | 22 |
| 5 Recomandări pentru elaborarea și implementarea strategiilor locale..... | 24 |
| 6 Concluzie..... | 27 |

Abrevieri și acronime

| | |
|------------|---|
| ADI ITI DD | Asociația pentru Dezvoltare Intercomunitară ITI Delta Dunării |
| ADR | Agenția pentru Dezvoltare Regională |
| AM | Autoritatea de Management |
| BM | Banca Mondială |
| CE | Comisia Europeană |
| DLRC | Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității |
| FEDR | Fondul european de dezvoltare regională |
| FSE | Fondul social european |
| FSIE | Fondurile structurale și de investiții europene |
| GAL | Grup de acțiune locală |
| ITI | Investiția Teritorială Integrată |
| M&E | Monitorizare & Evaluare |
| MLPDA | Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației |
| OI | Organisme intermediare |
| PDR | Planul de Dezvoltare Regională |
| POCA | Programul Operațional Capacitate Administrativă |
| POCU | Programul Operațional Capital Uman |
| POR | Programul Operațional Regional |
| RBDD | Rezervația Biosferei Deltei Dunării |
| RDC | Regulamentul privind dispozițiile comune |
| SDL | Strategie de dezvoltare locală |
| SIDDD | Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării |
| SIDU | Strategii integrate de dezvoltare urbană |
| TFUE | Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| UE | Uniunea Europeană |

Rezumat

Banca Mondială acordă asistență tehnică Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației Publice (MLPDA), în general, pe tema Evaluărilor impactului teritorial în ceea ce privește investițiile publice. În cadrul acestui proiect, Banca Mondială a analizat Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDDDD), precum și șase strategii locale din aceeași zonă geografică. În cadrul asistenței tehnice acordate MLPDA pentru elaborarea Politicii Urbane, Banca Mondială a analizat, de asemenea, 183 de strategii locale din orașe cu peste 10.000 de locuitori. Acest raport prezintă constatări succinte, de nivel înalt și recomandări rezultate din diversele analize efectuate.

Strategiile de dezvoltare locală sunt instrumente de planificare a dezvoltării care trebuie să răspundă nevoilor de dezvoltare locale, asigurând continuitatea pe termen lung a viziunii de dezvoltare. Acestea ar trebui să țină seama de contextul regional/național/european, să fie aliniate cu strategiile naționale și regionale relevante și, în consecință, să reflecte prioritățile naționale și regionale. Strategiile ajută entitățile guvernamentale și alți actori responsabili să recunoască principalele probleme ale comunității, să formuleze priorități pentru viitor, să identifice investițiile necesare, precum și să acceseze și să aloce fonduri pentru implementarea acestora.

În perioada de programare 2014-2020, strategiile de dezvoltare locală au devenit punctul central al politicilor UE. Abordarea condusă la nivel local a rezultat din formalizarea coeziunii teritoriale ca obiectiv pentru Uniunea Europeană (UE), în conformitate cu Tratatul actualizat privind funcționarea UE (TFUE) și reglementările ulterioare pentru Fondurile structurale și de investiții europene aprobate în 2013. Trei tipuri de planuri sau instrumente strategice locale au fost integrate prin programele UE, și anume Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC), Investițiile Teritoriale Integrate (ITI) și Strategiile integrate de dezvoltare urbană (SIDU). Acestea și-au găsit loc și în România, Delta Dunării fiind singura ITI în perioada de programare 2014-2020. Se așteaptă ca strategiile de dezvoltare locală să joace un rol și mai mare în perioada de programare 2021-2027. Unul dintre cele cinci obiective globale ale politicii stabilite la nivelul UE este de a avea „O Europă mai apropiată de cetățeni, prin sprijinirea strategiilor de dezvoltare conduse la nivel local și a unei *dezvoltări urbane durabile în UE*” (Obiectivul de politică 5, RDC art. 4(1)(e) și FEDR/CF Art. 8-9)

Mai multe constatări cheie rezultă din diversele analize ale strategiilor desfășurate; acestea includ:

- a) Strategiile par să fie motivate și orientate în mod predominant către accesarea fondurilor UE;
- b) De multe ori se acordă foarte multă atenție descrierilor problemelor locale incluse în strategii, cu accent mic pe interpretarea acestora în direcția unui strategii coerente, ceea ce conduce, de asemenea, la lipsa unor viziuni și obiective realiste;
- c) Listele de proiecte tind să fie lungi și deseori seamănă mai mult cu liste de deziderate (necorelate cu nevoile reale), cu absența notabilă a unor bugete realiste atașate acestor liste. În cazul în care a avut loc o stabilire a priorităților, deseori lipsește claritatea în jurul procesului adoptat efectiv.
- d) Deși numeroase strategii menționează procese participative, acestea tind să însemne doar că o strategie a fost publicată pentru comentarii pe o pagină de internet locală, de multe ori nefiind primite niciun fel de comentarii;
- e) În general, există o lipsă de bune practici de monitorizare & evaluare (M&E) și o deconectare ca urmare a lipsei unei împărțiri clare a responsabilităților pentru a trece de la strategie la implementarea proiectului.
- f) Capacitatea de a elabora strategii de dezvoltare de calitate lipsește, în principal, în municipiile mici și mijlocii;

O preocupare majoră este absența sistemelor de Monitorizare și Evaluare (M&E), și chiar și atunci când M&E sunt incluse ca activitate în strategii, implementarea efectivă a acestora necesitând îmbunătățiri. Fără un sistem M&E adecvat, bine conceput și pus în aplicare, cu toți indicatorii, toate

instrumentele și procesele necesare în funcțiune, este destul de dificilă măsurarea implementării strategiilor și evaluarea îndeplinirii obiectivelor. Principalele recomandări sunt rezumate mai jos:

Acest raport cuprinde diverse recomandări, care pot fi împărțite, în general, în cele pentru îmbunătățirea practicilor de elaborare a strategiilor locale și recomandările din jurul implementării. Mai jos sunt incluse recomandările extrase în special din analiza strategiilor în legătură cu Delta Dunării:

Procesul de planificare strategică

- Strategiile locale ar trebui să se concentreze, de asemenea, pe planificare strategică, integrare, standardizare, consolidarea capacităților și dezvoltarea resurselor umane, mai curând decât pe dezvoltarea infrastructurii;
- Strategiile locale ar trebui elaborate în dialog direct cu părțile interesate locale și aprobate în cadrul unei dezbateri publice;
- Strategiile locale ar trebui să integreze și să adapteze strategiile sectoriale la specificul local al acestora;
- Strategiile locale ar trebui operaționalizate prin planificare strategică și planuri operaționale cu bugete și indicatori de performanță la toate nivelurile (obiective strategice, obiective specifice, acțiuni/măsurii, activități/proiecte). Indicatorii de eficiență ar trebui să facă parte din planurile operaționale/strategice; și
- Strategiile locale ar trebui să includă bune practici internaționale/naționale în domeniul acestora la toate nivelurile (administrație publică, afaceri private, servicii publice/private etc.).

Implementare

- În strategiile locale, responsabilitățile pentru obținerea rezultatelor strategiilor ar trebui convenite și atribuite, de asemenea; și
- Strategiile locale ar trebui monitorizate și evaluate, iar rapoartele M&E ale acestora ar trebui prezentate anual publicului.

Atunci când se analizează împreună SIDU și strategiile locale din Delta Dunării, recomandările pot fi rezumate în conformitate cu cele 6 etape ale unei bune elaborări de strategii (a se vedea tabelul de mai jos). Etapele 1 – 4 se referă în mod direct la procesul de planificare strategică, în timp ce etapele 5 – 6 se referă mai mult la implementare (deși M&E și măsurile de implementare se consideră, de asemenea, că fac parte din procesul global de planificare strategică).

| Etapă | Recomandări |
|--|--|
| 1. Definirea unei structuri a SIDU și analiza situației actuale (context, metodologie și analiza situației actuale) | <ul style="list-style-type: none"> • Concept de strategie îmbunătățit Aplicarea unui concept de strategie îmbunătățit, care să îndeplinească cel puțin anumite cerințe minime. Fiecare plan trebuie să aibă o viziune de dezvoltare strategică clară, cu o misiune explicită, obiective strategice și specifice, ținte sprijinite de proiecte și activități fezabile. Documentul ar trebui să poată indica stadiul actual al comunității, să evidențieze provocările existente, precum și unde ar trebui să se afle și ce ar trebui să realizeze în viitor. • Utilizarea adecvată a instrumentelor de planificare strategică Evaluarea mediului intern și extern ar trebui realizată prin utilizarea unor instrumente de planificare strategică. Unele instrumente utile care pot fi utilizate includ PESTEL, SWOT, analiza funcțională, precum și matricea inițiativelor. |

| Etapă | Recomandări |
|---|---|
| 2. Formularea priorităților strategice | <ul style="list-style-type: none"> • Stabilirea priorităților strategice pe baza analizei situaționale Părțile interesate ar trebui să definească o viziune clară și obiective strategice realiste, pe baza analizei situaționale și legate de potențialul real de dezvoltare al unei localități. A se vedea și abordările participative (etapa 4) |
| 3. Identificarea unui portofoliu de proiecte | <ul style="list-style-type: none"> • Definirea și stabilirea intervențiilor prioritare <ul style="list-style-type: none"> - Pornind de la utilizarea instrumentelor de mai sus, extragerea și definirea unor inițiative/măsurile locale pentru îndeplinirea obiectivelor specifice și strategice. Este necesară o legătură mult mai clară între alegerea intervențiilor (în principal, ca proiecte) și chestiunile pe care acestea le abordează sau obiectivele pe care urmăresc să le realizeze. - Apoi, este necesar un proces solid de stabilire a priorității acestor proiecte, pe baza unei metodologii de stabilire a priorității. • Includerea unui buget realist Estimarea unui buget realist pentru fiecare nivel de planificare strategică, precum obiectivul strategic, obiectivul specific, măsura, inițiativa și proiectul. |
| 4. Conceperea unor abordări participative | <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea abordărilor participative în elaborarea strategiei Autoritățile locale ar putea merge mai departe de publicarea proiectelor de strategii pentru comentarii și să implice comunitățile locale și actorii cheie în procesul de stabilire a viziunii, obiectivelor și chiar a priorităților. Acestea pot include întâlniri publice, grupuri de discuții, crearea unor grupuri de lucru, utilizarea platformelor online (de exemplu, Facebook), etc. |
| 5. Elaborarea cadrelor de monitorizare & evaluare | <ul style="list-style-type: none"> • Un sistem veritabil de M&E și indicatori de performanță Toate strategiile ar trebui să dispună de sisteme veritabile de M&E și de indicatori de performanță la toate nivelurile planificării strategice pentru a efectua evaluări ale impactului programelor/proiectelor. Acest proces ar trebui să aibă o serie de indicatori, precum <ul style="list-style-type: none"> i) indicatori de impact pentru obiective strategice, ii) indicatori de rezultat pentru obiective specifice, iii) indicatori de realizare imediată pentru proiecte/inițiative/măsurile, și indicatori de intrare pentru proiecte și activități, în plus față de indicatorii de eficiență. |
| 6. Stabilirea mecanismelor de implementare | <ul style="list-style-type: none"> • Monitorizarea planurilor strategice Planurile strategice ar trebui să fie monitorizate și revizuite cel puțin o dată pe an și evaluate o dată la patru ani cu condiția să nu aibă loc modificări importante în mediul intern și extern în această perioadă. • Publicarea rezultatului Planul strategic și rapoartele anuale de monitorizare și evaluare ar trebui publicate și puse la dispoziția comunității respective pentru a se asigura că locuitorii și părțile interesate locale sunt informați cu privire la progres. În același timp, aceștia ar trebui să poată oferi feedback și să facă sugestii și observații referitoare la planuri. |

Ca urmare a recomandărilor aplicabile procesului efectiv de elaborare și implementare a strategiilor, au fost identificate mai multe domenii de potențial sprijin din partea guvernului național (MLPDA și alții) pentru autoritățile locale. Principalele domenii de sprijin necesar sunt următoarele:

- Crearea unui mediu de reglementare favorabil și de susținere pentru formularea și implementarea inter-jurisdicțională a strategiilor (mai precis, dincolo de frontierele administrative);
- Asigurarea consolidării capacităților pentru autorități și actori cheie la nivel local pentru a îmbunătăți practicile de planificare strategică la nivel local, cu o nevoie puternică de capacități în jurul identificării și stabilirii priorităților proiectelor.

Aceste recomandări sunt relativ simple și se sprijină pe cele mai bune practici de bază în domeniul planificării strategice, însă ar fi necesar un efort semnificativ de consolidare a capacităților la nivel local (al administrațiilor, al părților interesate și al beneficiarilor) pentru îmbunătățirea practicii. Analizele efectuate indică probleme de capacitate în special în localitățile mai mici. În plus, deși apar unele dovezi privind implicarea părților interesate în procesul de elaborare a strategiilor, acesta este un domeniu în care un accent mai puternic ar putea produce rezultate importante în a asigura că a) strategiile locale reflectă cu adevărat nevoile locale și b) actorii responsabili de implementare sunt trași la răspundere pentru rezultate.

1 Introducere

Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației Publice (MLPDA) a solicitat asistență tehnică din partea Băncii Mondiale pentru a furniza sprijin cu privire la componentele unui proiect mai mare de dezvoltare a unui instrument de luare a deciziilor pe bază de dovezi pentru evaluarea impactului teritorial potențial al politicilor publice și programelor de investiții. Ca un prim produs în baza unui Acord privind Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile (RAS), Banca Mondială a efectuat o analiză a unei strategii locale (Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDDDD)) în ceea ce privește mecanismele de implementare și planurile de acțiune relevante. Analiza (prezentată ca Livrabilul 1a în cadrul acordului) a inclus o evaluare cantitativă și calitativă și un sondaj în rândul beneficiarilor de finanțare în baza mecanismului de Investiție Teritorială Integrată (ITI) pentru Delta Dunării. Acest raport reprezintă Livrabilul 1b în cadrul acordului și se concentrează pe furnizarea de recomandări pentru îmbunătățirea documentelor strategice, a mecanismelor de implementare și a planurilor de acțiuni asociate acestora, bazate pe zona studiată.

Deși mecanismele de implementare a SIDDDD (ITI și ADI ITI DD) sunt unice în România în această etapă, domeniul oferă încă lecții valoroase pentru alte localități, precum și pentru proiecte ITI viitoare. Mecanismul de livrare ITI a fost creat pentru a asigura plata simplificată a fondurilor europene în conformitate cu obiectivele prezentate de Strategie, utilizând o abordare integrată. Asociația (ADI ITI DD) a fost înființată pentru a aduce laolaltă cele mai importante instituții și organisme administrative relevante în regiunea Deltei Dunării și pentru a gestiona colecția de proiecte, a promova oportunitățile de finanțare și a facilita accesul la Fondurile structurale și de investiții europene (FSIE) pentru a ajunge la un nivel maxim de dezvoltare în regiune. Luate împreună, strategia, ITI și ADI ITI în regiunea Deltei Dunării au pus bazele unui program de dezvoltare regională integrată – primul de acest tip în România.

Strategiile de dezvoltare locală sunt documente cheie destinate să asigure o viziune coerentă a dezvoltării unei localități, reflectate ca atare într-o listă de proiecte propuse, ierarhizate în consecință și implementate prin intermediul unor surse de finanțare specifice care au fost identificate în prealabil. Acestea sunt instrumente de planificare a dezvoltării care trebuie să răspundă nevoilor de dezvoltare locale, asigurând continuitatea pe termen lung a viziunii de dezvoltare. Acestea ar trebui să țină seama de contextul regional/național/european, să fie aliniate cu strategiile naționale și regionale relevante și, în consecință, să reflecte prioritățile naționale și regionale. Strategiile ajută entitățile guvernamentale și alți actori responsabili să recunoască principalele probleme ale comunității, să formuleze priorități pentru viitor, să identifice investițiile necesare, precum și să acceseze și să aloce fonduri pentru implementarea acestora.

De asemenea, Banca Mondială oferă MLPDA asistență tehnică în elaborarea unei Politici Urbane pentru România. Acest proiect (în curs de elaborare de către aceeași echipă a Băncii Mondiale) include o analiză a peisajului legislativ, de reglementare și strategic pentru orașe. Unul dintre studiile finalizate recent este o analiză a Strategiilor integrate de dezvoltare urbană (SIDU) și a altor strategii locale ale orașelor (au fost colectate și analizate în total 183 de strategii) Studiul face mai multe constatări și recomandări în legătură cu strategiile urbane locale. Un rezumat al acestora este inclus aici și analizat împreună cu analiza SIDDDD și un set de 6 strategii din zona acoperită de ITI Delta Dunării.

Acest raport consolidează o serie de lecții învățate și recomandări care vizează îmbunătățirea practicilor strategiilor de dezvoltare locală. Prima secțiune definește dezvoltarea locală și utilizarea strategiilor de dezvoltare locală în mediul UE în contextul perioadelor de programare recente. Accentul este pus apoi pe modul în care planificarea strategică locală a evoluat și este aplicată în prezent în România, incluzând o secțiune consacrată Strategiilor integrate de dezvoltare urbană. Acesta oferă un rezumat al strategiilor analizate în cadrul evaluării SIDDDD și recomandări care decurg din acest proces. În final, sunt prezentate constatări și recomandări esențiale de înalt nivel pentru îmbunătățirea elaborării și a implementării strategiilor locale.

2 Strategii locale în UE

2.1 Definirea dezvoltării locale

La nivelul Uniunii Europene, dezvoltarea locală este considerată un proces care ar trebui să aducă valoare adăugată în patru domenii, și anume: i) utilizarea de noi modele de dezvoltare prin abordarea problemelor de dezvoltare regională; ii) îmbunătățirea guvernantei; iii) contribuția la politica de coeziune a UE, la integrarea teritorială și la îmbunătățirea mecanismelor financiare; și iv) promovarea cooperării inter-teritoriale. Dezvoltarea locală poate reuni dimensiuni economice, sociale, culturale și de mediu, în plus față de inovația privind aceste aspecte. Este o metodă de îmbunătățire a calității vieții, de a sprijini responsabilizarea oamenilor de rând, de a dezvolta/conserva active locale, de a depăși eșecurile pieței, de a consolida coeziunea și de a livra proiecte de dezvoltare fundamentale.

După anul 2013, UE a prevăzut că fiecare regiune din fiecare state membru trebuie să aibă o axă de dezvoltare locală dedicată în cadrul tuturor programelor de dezvoltare regională, care să urmărească, pe de o parte, dezvoltarea urbană socială și economică și, pe de altă parte, dezvoltarea economică locală în orașe mici și mijlocii și suburbiile acestora, mai curând decât să se concentreze pe raporturile rural-urban.¹ Intervențiile UE în dezvoltarea locală în cadrul politicii de coeziune iau în considerare câteva aspecte. În primul rând, acestea vizează responsabilitatea și vizibilitatea pentru a mări sprijinul pentru politicile UE din partea cetățenilor prin acordarea unei importanțe mai mari proiectelor fundamentale, îmbunătățirea eficienței prin deblocarea soluțiilor pentru dificultăți în direcționarea fondurilor UE către chestiuni trans-sectoriale/inter-sectoriale prin intermediul factorilor locali. În al doilea rând, acestea îmbunătățesc capacitatea la nivel local prin consolidarea capacităților instituționale și de management, învață metode de dezvoltare locală și îmbunătățesc guvernanta, în plus față de inovația socială, pentru a face ca factorii de decizie naționali/regionali să adopte abordări inovatoare. În ultimul rând, intervențiile de dezvoltare locală oferă resurse financiare stabile pe termen mediu/lung pentru a permite comunităților să acceseze fonduri locale și să atenueze presiunea și să îmbunătățească coeziunea teritorială, permițând o direcționare mai eficientă a fondurilor UE către zonele în care sunt cele mai necesare la nivel local.

În acest scop, dezvoltarea locală este un proces dinamic, cu resurse, realizări și rezultate. Resursele includ zona de dezvoltare (comunitatea), părțile interesate implicate (societatea civilă) și metodele utilizate (parteneriate). Realizările sunt rezultatele economice (structuri economice/întreprinderi noi) și sectoarele (agricultură), condițiile de viață (economii de energie), și resursele umane (locuri de muncă). În final, rezultatele sunt dezvoltarea economică și socială (creșterea PIB-ului), coeziunea teritorială (condiții de viață comparabile obținute în moduri tradiționale), democrația prin responsabilizarea oamenilor și îmbunătățirea capacităților instituționale, precum și îmbunătățirea elaborării politicilor și a guvernantei.

2.2 Sprijin UE pentru Strategiile de dezvoltare locală

În perioada de programare 2014-2020, strategiile de dezvoltare locală au devenit punctul central al politicilor UE. Abordarea condusă la nivel local a rezultat din formalizarea coeziunii teritoriale ca obiectiv pentru UE, în conformitate cu Tratatul actualizat privind funcționarea UE (TFUE) și reglementările ulterioare pentru Fondurile structurale și de investiții europene aprobate în 2013. Rolul instituțiilor locale în abordarea nevoilor locale specifice a fost subliniat din nou în preambulul Regulamentului privind dispozițiile comune (RDC):

„Coeziunea teritorială a fost adăugată alături de obiectivele privind coeziunea economică și socială din TFUE și este necesar să se abordeze rolul orașelor, delimitările geografice funcționale și zonele subregionale care se confruntă cu probleme geografice sau demografice specifice. În acest scop, și

¹https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/cp_support_local_dev_en.pdf

pentru a mobiliza mai bine potențialul la nivel local, este necesar să se consolideze și să se faciliteze dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității prin stabilirea unor norme comune și asigurarea unei coordonări strânse între toate fondurile FSIE relevante. Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității ar trebui să țină seama de nevoile și potențialul de la nivel local, precum și de caracteristicile socio-culturale relevante. Responsabilitatea pentru elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității ar trebui să revină grupurilor de acțiune locală care reprezintă interesele comunității, acesta constituind un principiu esențial. Modalitățile detaliate privind definirea zonei și a populației care fac obiectul strategiilor de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității ar trebui să fie stabilite în programele relevante în conformitate cu normele specifice fondurilor”. (Regulamentul UE nr. 1303/2013, 17 decembrie 2013)

În acest scop (adică, atingerea obiectivului de coeziune teritorială), RDC a introdus două instrumente de integrare care pot fi utilizate pentru a implementa strategii teritoriale pe teren. Acestea leagă obiectivele tematice identificate în acordurile de parteneriat și în programele operaționale, cu dimensiunea teritorială și sunt: (1) Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) (articolul 32-35 din RDC), un instrument specific pentru utilizare la nivel sub-regional, pe baza experienței LEADER; și (2) Investițiile Teritoriale Integrate (ITI) (articolul 36 din RDC), un instrument care permite regruparea finanțării din mai multe axe prioritare ale unuia sau mai multor programe operaționale, în orice zonă geografică prezentând caracteristici teritoriale similare.

În plus, Regulamentul privind Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) a făcut dezvoltarea urbană o caracteristică obligatorie a fondurilor FSIE. Zonele urbane au fost vizate în mod direct de mai multe dintre prioritățile de investiții FEDR, ceea ce a declanșat oportunități mai mari de mobilitate urbană durabilă, regenerarea comunităților defavorizate și îmbunătățirea capacității de cercetare și inovare. În fiecare stat membru al UE, cel puțin 5 % din FEDR s-a alocat pentru dezvoltarea urbană durabilă integrată și 371 de milioane de Euro au fost rezervate pentru acțiuni inovatoare în domeniul Dezvoltării Urbane Durabile în perioada de programare de șapte ani.

„În cadrul Dezvoltării Urbane Durabile, se consideră necesară susținerea acțiunilor integrate pentru a aborda provocările economice, sociale, climatice, demografice și de mediu care afectează zonele urbane, inclusiv zonele urbane funcționale, ținând cont în același timp de necesitatea promovării legăturilor dintre mediul urban și cel rural. Principiile de selecție a zonelor urbane în care se vor implementa acțiuni integrate de dezvoltare urbană durabilă și sumele indicative pentru acțiunile respective ar trebui prevăzute în acordul de parteneriat, alocându-se la nivel național cel puțin 5 % din resursele FEDR în acest scop” (Regulamentul UE nr. 1301/2013, 17 decembrie 2013).

Se așteaptă ca strategiile de dezvoltare locală să joace un rol chiar și mai mare în perioada de programare 2021-2027. Unul dintre cele cinci obiective globale ale politicii stabilite la nivelul UE este de a avea „O Europă mai apropiată de cetățeni, prin sprijinirea strategiilor de dezvoltare conduse la nivel local și a unei Dezvoltări Urbane Durabile în UE” (Obiectivul de politică 5, RDC art. 4(1)(e) și FEDR/CF Art. 8-9). Alegerea unui singur obiectiv de politică dedicat înseamnă mai puține obiective specifice și simplitate în utilizarea indicatorilor. Instrumentele teritoriale utilizate în cadrul Obiectivului de politică 5 pot combina activități finanțate în cadrul tuturor celorlalte obiective de politică - permițând o abordare integrată cu adevărat multisectorială, adaptată contextului local.

Structurile de programare și implementare existente pot fi continuate, inclusiv Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) și Investițiile teritoriale integrate (ITI) stabilite în 2014-2020. Cu toate acestea, RDC introduce o abordare simplificată a DLRC (cu posibilitatea de a desemna un fond principal și de a aplica numai regulile fondului respectiv) și armonizează abordarea instrumentelor teritoriale (cu definirea unui set minim de cerințe pentru strategiile teritoriale), inclusiv ITI existente.

„Pentru a se consolida abordarea integrată a dezvoltării teritoriale, investițiile sub formă de instrumente teritoriale – cum ar fi investițiile teritoriale integrate („ITI”), dezvoltarea locală plasată

sub responsabilitatea comunității („DLRC”) sau orice alt instrument teritorial din cadrul obiectivului de politică „O Europă mai apropiată de cetățeni” care sprijină inițiative concepute de statul membru pentru investiții programate pentru FEDR – ar trebui să se bazeze pe strategiile de dezvoltare teritorială și locală. În sensul ITI și al instrumentelor teritoriale concepute de statele membre, ar trebui să se stabilească cerințe minime privind conținutul strategiilor teritoriale. Aceste strategii teritoriale ar trebui să fie elaborate și aprobate sub responsabilitatea autorităților sau organismelor competente”. (Propunere de RDC COD 2018/0196, 29 mai 2018)

În ceea ce privește dezvoltarea urbană, cadrul 2021-2027 creează inițiativa urbană europeană, un nou instrument pentru cooperarea între orașe, inovație și consolidarea capacităților în toate prioritățile tematice ale agendei urbane pentru UE. Inițiativa urbană va avea ca scop asigurarea unui sprijin coerent pentru orașe și consolidarea abordărilor integrate și participative ale dezvoltării urbane durabile. 6 % din FEDR va fi alocat investițiilor în Dezvoltare Urbană Durabilă (față de 5 % în perioada actuală). Pentru prima dată, instrumentele teritoriale existente în statele membre pot fi utilizate și luate în considerare pentru obiectivul de 6 % pentru Dezvoltare Urbană Durabilă.

Regiunile ultraperiferice ale UE vor continua să beneficieze de sprijin special. În conformitate cu noua Strategie pentru regiunile ultraperiferice, acestor regiuni li se vor furniza mijloacele de a-și dezvolta capacitățile existente, cum ar fi „creșterea albastră”, științele spațiale și energia din surse regenerabile. Acestea vor continua să primească o alocare suplimentară de fonduri UE și vor beneficia de sprijin special în cadrul noilor programe Interreg pentru a aprofunda integrarea lor în spațiul regional și pentru intensificarea cooperării între ele sau cu țările vecine.

2.3 Cerințe și linii directoare UE pentru Strategii de Dezvoltare Locală

La începutul actualei perioade de programare (2014-2020), reglementările UE furnizau orientări limitate pentru elaborarea strategiilor locale. Conform Regulamentelor CSC și RDC, Strategiile de Dezvoltare Locală erau definite ca „un set coerent de operațiuni vizând să răspundă obiectivelor și nevoilor locale, care contribuie la îndeplinirea strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și care sunt realizate în cadrul unui parteneriat la nivelul corespunzător”. Pentru strategiile de dezvoltare plasate sub responsabilitatea comunității, Regulamentul RDC a stipulat câteva elemente obligatorii (a se vedea alineatele de mai jos); însă, pentru Investițiile Teritoriale Integrate, precum și pentru Dezvoltarea Urbană Durabilă, abordarea a fost mai degrabă flexibilă.

2.3.1 Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC)

Articolul 26 din Regulamentul RDC pentru perioada 2014-2020 prevede elementele minime care trebuie incluse în strategiile de dezvoltare plasate sub responsabilitatea comunității. Majoritatea elementelor sunt menținute și în perioada 2021-2027 (cu excepția punctului (e), care a fost eliminat din noul Regulament). Elementele minime sunt:

- a) Definierea zonei și a populației care fac obiectul strategiei;
- b) Analiza necesităților de dezvoltare și a potențialului zonei, inclusiv o analiză a punctelor tari, a punctelor slabe, a oportunităților și a amenințărilor;
- c) O descriere a strategiei și a obiectivelor acesteia, o descriere a caracterului integrat și inovator al strategiei și o ierarhie a obiectivelor, inclusiv ținte măsurabile pentru realizări și rezultate;
- d) O descriere a procesului de implicare a comunității în elaborarea strategiei;
- e) Un plan de acțiune care să demonstreze modul în care obiectivele sunt transpuse în acțiuni;
- f) O descriere a procedurilor de gestionare și monitorizare a strategiei, prin care se demonstrează capacitatea grupului de acțiune locală de implementare a strategiei, însoțită de o descriere a procedurilor specifice de evaluare;
- g) Planul financiar al strategiei, inclusiv alocarea planificată din fiecare fond FSIE în cauză.

Mai mult, în 2018, Comisia Europeană a publicat un ghid pentru elaborarea unor strategii de dezvoltare plasate sub responsabilitatea comunității „de calitate” în contextul Fondurilor FSIE.

Având în vedere calendarul publicării, acesta poate fi folosit mai degrabă pentru următoarea perioadă de programare. Pe baza ghidului CE, la elaborarea strategiilor locale, autoritățile de gestionare ar trebui să ia în considerare următoarele aspecte: (1) Strategia trebuie să servească scopurilor locale; cu toate acestea, trebuie să fie asigurată coerența și consecvența dintre strategiile locale și strategiile naționale, regionale sau subregionale existente, inclusiv cele sectoriale; (2) Strategia de Dezvoltare Locală trebuie elaborată pe baza unei analize SWOT și a identificării nevoilor locale, cu obiective măsurabile concrete; (3) Strategiile de Dezvoltare Locală ar trebui să promoveze legăturile între acțiunile de dezvoltare locală, mai degrabă decât să prezinte o listă de proiecte deconectate; (4) Strategiile de Dezvoltare Locală ar trebui să fie „integrate și multisectoriale”; (5) Strategiile ar trebui să aibă un caracter inovator, urmărind introducerea unor idei sau abordări noi în domeniu și nu doar să apere „practicile actuale”; (6) Cooperarea și crearea de rețele cu alte domenii poate fi o componentă cheie a strategiei; (7) Crearea de rețele în sens mai larg poate fi un instrument care permite parteneriatelor locale să facă schimb de experiențe și să învețe unele de la celelalte; (8) Statele membre și/sau regiunile trebuie să se asigure că bugetele disponibile pentru DLRC sunt adecvate pentru realizarea obiectivelor stabilite în strategiile locale. Deși există riscuri de cheltuieli necorespunzătoare dacă bugetele sunt prea mari, experiența a arătat că principalul pericol este că autoritățile de gestionare încearcă să repartizeze bugetul în părți prea mici ca urmare a presiunii politice din zonele solicitante.

2.3.2 Investiții teritoriale integrate (ITI)

În ceea ce privește Investițiile Teritoriale Integrate, fișa de orientare publicată de Comisia Europeană în 2014 se axează, în principal, pe clarificarea domeniului de aplicare al instrumentului și cerințelor stabilite în regulamentele UE. Fișa prezintă numai elementele care trebuie luate în considerare în Acordul de parteneriat și în programele operaționale naționale, fără a orienta redactarea propriu-zisă a strategiilor locale.

„Acordul de parteneriat ar trebui să descrie principalele provocări teritoriale și principalele elemente ale strategiei teritoriale, inclusiv mijloacele pentru realizarea unei abordări integrate la nivel regional și subregional, identificând, printre altele, modalitățile de punere în aplicare care trebuie utilizate, inclusiv modalitățile de utilizare a ITI. [...] Programele operaționale pentru FSE, FEDR și Fondul de coeziune ar trebui să definească abordarea utilizării ITI (în afara celor utilizate în scopul dezvoltării urbane integrate).[...] ITI sunt configurate de către statul membru și regiuni (de organisme și autorități la diferite niveluri de administrare) – nu există nicio procedură specifică pentru evaluarea sau aprobarea ITI de către Comisie. Cu toate acestea, decizia de a recurge la ITI face parte din logica globală de intervenție și poate constitui astfel o parte relevantă a programelor supuse Comisiei.” (Fișă de orientare pentru ITI, 28 ianuarie 2014)

Pentru 2021-2027, articolul 23 din Regulamentul RDC stabilește unele elemente minime care trebuie incluse în strategiile teritoriale. La momentul prezentului raport, fișa de orientare pentru noua perioadă de programare nu a fost publicată încă. Regulamentul RDC aplicabil include următoarele elemente minime:

- a) Zona geografică acoperită de strategie;
- b) Analiza necesităților de dezvoltare și a potențialului zonei;
- c) O descriere a unei abordări integrate pentru a răspunde nevoilor de dezvoltare identificate și potențialului; și
- d) O descriere a implicării partenerilor în elaborarea și punerea în aplicare a strategiei.

2.3.3 Strategii Integrate de Dezvoltare Urbană (SIDU)

În ceea ce privește Strategiile integrate de dezvoltare urbană, Regulamentele UE din perioada 2014-2020 (și anume RDC și FEDR) au cerut statelor membre să specifice selecția zonelor urbane, delegarea și metodele de punere în aplicare. Cu toate acestea, Regulamentele nu au stabilit cerințe specifice în ceea ce privește structura strategiei locale. Fișa de orientare publicată în 2016 pentru

Strategiile integrate de dezvoltare urbană a oferit ceea ce pot fi considerate recomandări sau bune practici, inclusiv o posibilă structură a strategiei. Mai recent, *Manualul strategiilor de dezvoltare urbană durabilă* publicat de Centrul Comun de Cercetare prevede că, din punct de vedere operațional, o strategie ar trebui să conțină apoi următoarele elemente:²

- un diagnostic al zonei urbane și o selecție a zonei(zonelor) țintă;
- o descriere a modelului de guvernare;
- o definiție a cadrului strategic general, care ar trebui să includă o viziune pe termen lung, obiective strategice, obiective specifice și linii de acțiune și ar trebui să specifice logica de intervenție și planul de revizuire periodică. Aceasta necesită o reflecție profundă asupra modului în care sunt integrate obiectivele și liniile de acțiune;
- stabilirea priorității acțiunilor care vor fi sprijinite de Fondurile structurale și de investiții europene (FSIE);
- un sistem de monitorizare care leagă indicatorii Programului operațional de indicatorii specifici strategiei (a se vedea capitolul Monitorizare); și
- un plan de acțiune care traduce strategia și obiectivele pe termen lung în investiții cu un buget și un calendar care se referă la perioada de programare a FSIE.

Pentru 2021-2027, ar trebui luate în considerare elementele incluse în articolul 23 din Regulamentul RDC pentru elaborarea și structurile SIDU (a se vedea secțiunea de mai sus).

² Manualul strategiilor de dezvoltare urbană durabilă al Comisiei Europene (2020), Centrul Comun de Cercetare, disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/jrc/communities/sites/jrccties/files/handbook-of-sustainable-urban-development-strategies.pdf>

3 Practica strategiilor locale în România³

Majoritatea strategiilor și planurilor de dezvoltare locală din România urmează, în linii mari, aceeași structură. Acestea urmează un model care datează din prima perioadă de programare UE (2007-2013), care a determinat probabil primele eforturi de planificare locală coerente și extinse. Pentru a putea accesa fonduri UE, orașele au fost condiționate apoi să aibă în vigoare un plan de dezvoltare urbană. La acel moment, guvernul central formulase unele recomandări privind modul de redactare a strategiilor reședințelor de județ și privind informațiile pe care ar trebui să le includă. Acest model a fost aprobat și utilizat de atunci de majoritatea orașelor și comunelor pentru elaborarea planurilor de dezvoltare locală ale acestora. Aplicarea actuală a DLRC și SIDU este discutată mai detaliat în secțiunea următoare.

3.1 DLRC și strategiile locale

Noul concept DLRC propus de Comisia Europeană a fost introdus în România în perioada de programare UE 2014-2020 și este reflectat în POR (axa privind DLRC) și Programul național de dezvoltare rurală (axa privind LEADER). Un raport al Băncii Mondiale din 2013⁴ privind instrumentele de intervenție integrată a recomandat introducerea abordării DLRC pentru comunitățile marginalizate din România, punând accentul pe zonele urbane marginalizate afectate de toate cele trei criterii de marginalizare, și anume - nivel scăzut de capital uman, nivel scăzut al ocupării forței de muncă și condiții de locuit precare.

Pentru a fi plasate cu adevărat sub responsabilitatea comunității, DLRC necesită eforturi intense de comunicare și schimb de informații între membrii comunității și diferitele părți interesate. Aceasta ar include o serie de aspecte precum prioritățile, obiectivele, succesiunea activităților, impactul dorit și posibilele riscuri pentru proiectele selectate pentru finanțare. Acest lucru trebuie realizat într-o transparență totală, în timp ce comunitatea trebuie implicată în toate etapele de elaborare a proiectului și ale procesului decizional. Mobilizarea comunităților marginalizate necesită câteva elemente cheie, inclusiv mobilizarea resurselor, a persoanelor și a liderilor din comunități, participarea unui facilitator extern (formator sau mediator), dezvoltarea unor activități de consolidare a comunității, implicarea mass-media, precum și punerea în aplicare a monitorizării bazate pe comunitate.

Raportul BM recomandă, de asemenea, ca Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) să joace rolul Organismelor Intermediare (OI) în cadrul axei DLRC. Acest lucru se bazează pe experiența anterioară cu POR, care a arătat că aceste entități funcționează în mod eficient ca OI și au capacitatea de a sprijini cererile și beneficiarii. În acest scop, rolul cheie al OI a fost oferirea unui sprijin personalizat Grupurilor de acțiune locală (GAL) pe parcursul întregului ciclu de programare (de la conceperea proiectului până la punerea în aplicare și monitorizarea intervenției), asigurând că asistența tehnică este complet aliniată la nevoile specifice ale beneficiarilor și contribuie la livrarea celui mai mare impact posibil.

Într-un raport BM despre consolidarea cooperării între bugetul de stat și fondurile UE pentru investiții în infrastructură⁵, DLRC și Investițiile Teritoriale Integrate (ITI) au fost considerate

³ Având în vedere că singura ITI funcțională pentru perioada de programare 2014 – 2020 a fost ITI Delta Dunării, și că acest raport face parte dintr-o analiză mai amplă a strategiei aflate la baza ITI, aceasta nu este discutată în această secțiune. Diverse alte rapoarte ale Băncii Mondiale, în cadrul inițiativei „Catching up Regions”, au analizat în detaliu instrumentul ITI și posibila aplicare mai largă a acestuia în România. Rapoarte disponibile aici: <https://www.worldbank.org/en/country/romania/publication/romania-catching-up-regions>

⁴ Instrument de intervenție integrată. Strategii de integrare pentru zone urbane sărace și comunități dezavantajate. 2013. Banca Mondială <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/24492>

⁵ „Coordonarea strategiilor și programelor de la bugetul de stat și investiții finanțate de UE în infrastructura României”. 2015. Banca Mondială.

instrumente optime pentru a asigura coordonarea eficientă în perioada de programare 2014-2020.

În plus, acestea pot oferi potențialilor beneficiari instrumentele necesare pentru a asigura coordonarea pe cont propriu. Cele două instrumente sunt menite să permită autorităților locale și altor părți interesate să își proiecteze propriile intervenții integrate de la început, pe baza unor surse multiple de finanțare UE pentru a îndeplini obiectivele respectivelor intervenții.

În scopul acestui raport, Banca Mondială nu a efectuat studii aprofundate privind punerea în aplicare a abordării DLRC și nu va analiza în detaliu punerea în aplicare a abordării. Au fost obținute totuși anumite informații de bază privind punerea în aplicare prin Programului Operațional Capital Uman (POCU) prin intermediul altor echipe ale Băncii Mondiale care sprijină punerea în aplicare.⁶ POCU a beneficiat de 201 milioane de Euro pentru finanțarea intervențiilor DLRC cu scopul reducerii dezechilibrelor teritoriale prin implicarea comunităților locale în perioada de programare 2014-2020. Axa Prioritară 5 a POCU sprijină intervențiile DLRC care vizează îndeplinirea a două obiective specifice (OS):

OS 5.1 vizează reducerea comunităților marginalizate din zonele urbane *cu mai mult de 20.000 de locuitori*, cu accent special pe comunitățile de romi. Prin finanțarea intervențiilor DLRC de acest tip, POCU urmărește reducerea riscului de sărăcie și excluziune, scăderea numărului de persoane care trăiesc în sărăcie și creșterea numărului de persoane care dobândesc competențe profesionale la absolvirea operațiunilor finanțate de UE.

OS 5.2 include același obiectiv, dar se concentrează pe *comunitățile cu mai puțin de 20.000 de locuitori* și măsuri concepute pentru atragerea investițiilor în zonele rurale din România, care pot crește oportunitățile de angajare și de educație.

Finanțarea POCU pentru DLRC este condiționată de prezentarea unei Strategii de Dezvoltare Locală (SDL) detaliate de către Grupurile de Acțiune Locală (GAL). Finanțarea POCU a DLRC în cadrul OS 5.1 include trei faze cheie. În faza I, municipalitățile interesate să participe la procesul DLRC au creat GAL și au elaborat o Strategie de Dezvoltare Locală (SDL) în conformitate cu cerințele DLRC. În faza II, 49 GAL și-au transmis propunerile de SDL⁷ către AM POCU și au trecut printr-un proces de evaluare care a condus la selectarea a 32 GAL (și SDL) care vor beneficia de finanțare POCU. A treia și ultima fază prevede ca GAL să acționeze ca un organism de finanțare independent și să identifice intervențiile care le ajută să realizeze obiectivele la care s-au angajat în SDL ale acestora.

SDL prezentate de GAL au inclus:

- analiza necesităților de dezvoltare și a potențialului de dezvoltare al zonei;
- o descriere a strategiei și a obiectivelor acesteia, incluzând caracteristici integrate și inovatoare și ținte măsurabile;
- o descriere a procesului de implicare a comunității;
- un plan de acțiune pentru a transforma obiectivele în acțiuni;
- o descriere a măsurilor de gestionare și monitorizare la nivelul GAL; și
- un plan financiar, inclusiv alocarea planificată din fiecare fond FSIE implicat.

Implementarea DLRC necesită un parteneriat puternic și coordonarea eficientă a intervențiilor în rândul părților interesate locale, și anume municipalități, ONG-uri și sectorul privat. Acest lucru a fost dificil de realizat în contextul românesc, dintr-o varietate de motive: lipsa unei culturi a dialogului între actorii publici și neguvernamentali, lipsa coordonării între jurisdicții și diverse instituții ale

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/636961468179072206/pdf/Coordination-of-strategies-and-programs-for-EU-and-state-funded-investments-in-Romania-s-infrastructure.pdf>

⁶ Acord de servicii de asistență tehnică rambursabile cu Banca Mondială privind *Sprijinirea punerii în aplicare a Programului Operațional Capital Uman (POCU) al României 2014-2020*. (P162775)

statului, lipsa planificării și a conceperii și implementării integrate a proiectelor etc. Comunitățile marginalizate au dat dovadă de o capacitate slabă de mobilizare și administrativă, în special în contextul urmăririi procedurilor complexe birocratice prevăzute de procesul aferent finanțării UE. În consecință, comunitățile care au cea mai mare nevoie de sprijin financiar, sunt mai puțin susceptibile să îl primească din cauza constrângerilor de capacitate. POCU a lansat diverse inițiative și intervenții de consolidare a capacităților pentru a începe să răspundă acestor provocări.

3.2 Strategii integrate de dezvoltare urbană (SIDU)

Deși a fost introdusă inițial ca o cerință pentru accesarea fondurilor UE, în prezent, practica elaborării Strategiilor integrate de dezvoltare urbană (SIDU) este integrată la scară largă în orașe. Având în vedere absența cerinței de reglementare pentru elaborarea acestei strategii, acest lucru indică valoarea acestor strategii pentru planificarea administrației publice locale. Strategiile ajută administrațiile publice locale să recunoască principalele probleme/aspecte ale comunității, să formuleze priorități pentru viitor și, mai ales, să identifice investițiile pe care trebuie să le facă pentru a accesa finanțarea externă și pentru a se dezvolta. Experiența mondială arată că, în municipalitățile unde există o coordonare între planificarea dezvoltării spațiale și economice și finanțele publice, investițiile serioase și strategice pot fi vizibile și pot genera rezultate pozitive pentru performanța economică.⁸

În cadrul sprijinului oferit MLPDA pentru elaborarea Politicii urbane, Banca Mondială a efectuat o analiză a 183 de strategii și cadre pentru municipalități urbane din România cu o populație mai mare de 10.000 de locuitori⁹. Scopul analizei a fost identificarea principalelor aspecte acoperite de aceste strategii și identificarea principalelor deficiențe și provocări pentru orașe în elaborarea și implementarea strategiilor urbane. Calitatea strategiilor din România variază foarte mult, iar listele de priorități pentru investiții suferă din cauza unor procese opace de stabilire a priorităților - care încă urmăresc, în principal, mai degrabă accesarea fondurilor UE disponibile. Per ansamblu, principalele concluzii ale analizei includ următoarele elemente:

- a) Fondurile UE joacă un rol covârșitor în modul în care orașele din România își structurează strategiile și își stabilesc prioritățile strategice;
- b) Capacitatea de a elabora strategii de dezvoltare de calitate lipsește, în principal, în municipalitățile mici și mijlocii;
- c) În toate municipalitățile (inclusiv reședințele de județ), există încă o lipsă de transparență pentru stabilirea priorității proceselor și luarea în considerare a ideilor părților interesate;
- d) În general, există o lipsă de bune practici de M&E și o deconectare ca urmare a lipsei unei împărțiri clare a responsabilităților pentru a trece de la strategie la implementarea proiectului.
- e) Deși alte instrumente de planificare (SUMP, SEAP și planuri spațiale) și-au găsit toate locul în mediul urban, planificarea integrată veritabilă, care reunește planificarea în domeniul infrastructurii, amenajării teritoriului și transporturilor, nu s-a materializat încă.
- f) De asemenea, orașele planifică rareori la nivel metropolitan sau peri-urban, chiar dacă au în vigoare un cadru legislativ favorabil. Acest lucru este atribuit absenței stimulentei și a sancționării lipsei de strategii impuse de lege.

Strategiile au fost evaluate în raport cu șase etape mari prevăzute pentru buna dezvoltare a strategiilor, constatările mai detaliate pentru fiecare etapă fiind descrise în tabelul de mai jos.

⁸„Farvacque-Vitkovic, Catherine; Kopanyi, Mihaly. 2019. Better Cities, Better World: A Handbook on Local Governments Self-Assessments. Washington, DC: Banca Mondială.

⁹ Raport complet disponibil la cerere: Document însoțitor 3: Analiza documentelor strategice privind dezvoltarea urbană și spațială la nivel local.

3.2.1 Principalele constatări pentru fiecare etapă de dezvoltare a strategiilor - analiză SIDU 2020

| Etapă | Constatări principale | Comentarii |
|--|--|--|
| 1. Definirea unei structuri a SIDU și analiza situației actuale (context, metodologie și analiza situației actuale) | <ul style="list-style-type: none"> Mai mult de jumătate dintre aceste strategii nu prezintă o metodologie clară care a fost urmată pentru elaborarea strategiei Mai puțin de jumătate dintre strategii au o secțiune privind principalele probleme/provocări, dintre care 59 % oferă și soluții pentru aceste probleme și doar o treime au stabilit prioritatea problemelor, dar fără a oferi criterii clare de stabilire a priorităților. | <ul style="list-style-type: none"> Nu există o structură standard (nu există un document oficial de orientare care să impună formate). Pentru orașele reședință de județ, AM-POR a oferit unele recomandări privind informațiile minime care trebuie incluse și analizate în cadrul strategiilor. Unele orașe mai mici au urmat modelul. Unele strategii identifică în mod clar principalele probleme sau provocări, dar nu toate municipalitățile au o listă de probleme prioritare, care ar trebui să justifice prioritățile din strategie. Aspectele care sunt incluse, de obicei, în toate documentele strategice: descrierea situației actuale, analiza SWOT; definirea obiectivelor/priorităților/măsurilor; lista proiectelor (intervențiilor); câteva informații privind monitorizarea și evaluarea strategiei (uneori doar aspecte teoretice); informații privind implementarea strategiei; informații privind abordarea participativă. |
| 2. Formularea priorităților strategice | <ul style="list-style-type: none"> Doar 10 % prezintă o evaluare a strategiei anterioare. Peste 80 % dintre strategii au luat în considerare alte strategii relevante (la nivel UE, național, regional, județean, local). 85 % au creat o viziune, în principal pentru această perioadă de programare (care vizează perioada 2020/2023), 12 strategii care propun o viziune pe termen lung (care vizează anul 2030). 15 % dintre strategiile analizate au vizat toate obiectivele tematice UE. | <ul style="list-style-type: none"> Procesul de stabilire a obiectivelor/priorităților/măsurilor este foarte diferit între municipalități. Unele descriu în mod clar metodologia și procesul care au condus la rezultatele obținute în prezenta analiză situațională, inclusiv implicarea principalelor părți interesate în acest proces. În numeroase strategii, nu există nicio dovadă privind modul în care au fost identificate obiectivele/prioritățile/măsurile. Obiectivele nu sunt definite ca SMART¹⁰, neavând ținte sau un calendar clar. Obiectivele sunt definite, de obicei, luând în considerare axele prioritare ale POR sau alte programe operaționale din România, care oferă finanțare beneficiarilor urbani. |
| 3. Identificarea unui portofoliu de proiecte | <ul style="list-style-type: none"> Dimensiunea portofoliilor de proiecte variază foarte mult: de la o listă de 10 proiecte la liste foarte lungi de peste 500 de proiecte | <ul style="list-style-type: none"> Unele iau în considerare capacitatea acestora de a finanța și a pune în aplicare aceste proiecte, estimând și bugetul și instituțiile responsabile ale acestora, în timp ce altele doar menționează o listă de proiecte, uneori definite în termeni foarte generali și care seamănă mai mult cu măsuri decât cu proiecte sau |

¹⁰ SMART: Acronim obișnuit în gestionarea proiectelor pentru obiectivele de bune practici care sunt Specifice, Măsurabile, Abordabile, Realizabile și limitate în Timp

| Etapă | Constatări principale | Comentarii |
|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 39 % dintre strategiile analizate furnizează fișe de proiect cu informații detaliate • Mai puțin de 15 % au avut o listă clară de proiecte prioritare și au inclus criterii clare de stabilire a priorităților. | <p>intervenții.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De obicei, lipsește stabilirea priorităților, chiar și reședințele de județ au proiecte prioritare care sunt eligibile pentru finanțare în cadrul Axei 4 a POR. |
| 4. Conceperea unor abordări participative | <ul style="list-style-type: none"> • 66 % au avut o secțiune dedicată procesului de consultare, însă doar 60 % oferă informații cu privire la instrumentele utilizate. | <ul style="list-style-type: none"> • Cele mai utilizate instrumente sunt sondajele în rândul populației și atelierile. • Pagina web oficială a Primăriei este utilizată pe scară largă pentru a pune la dispoziție documentele (în principal, documentul final), cu posibilitatea de a comenta, însă nu este clar cum sau dacă aceste comentarii au fost integrate în documentul final. • Numeroase strategii menționează faptul că nu au fost primite comentarii, ceea ce sugerează ineficiența instrumentelor alese. |
| 5. Elaborarea cadrelor de monitorizare & evaluare | <ul style="list-style-type: none"> • 58 % dintre strategiile analizate au prezentat un sistem de monitorizare și evaluare • Dintre acestea, doar 76 % au inclus o listă de indicatori care trebuie monitorizați, însă doar o treime stabilesc obiective și menționează instituțiile responsabile de monitorizare | <ul style="list-style-type: none"> • Municipiile mici și orașele mici tind să menționeze doar definiția monitorizării și a evaluării și metodologiile utilizate în mod obișnuit, însă fără a defini indicatori sau obiective clare. • În afară de reședințele de județ, nu există aproape niciun cadru instituțional sau responsabilități definite în cadrul strategiilor. • Strategiile se referă mai mult la procesul de monitorizare și, într-o măsură mai mică, la procesul de evaluare. |
| 6. Stabilirea mecanismelor de implementare | <ul style="list-style-type: none"> • Mai puțin de 20 % au identificat riscuri în implementarea strategiei și măsuri pentru reducerea sau evitarea acestora. • Puțin peste jumătate dintre ele oferă informații privind sistemul de implementare și prezintă un plan de acțiune. | <ul style="list-style-type: none"> • Confuzie între implementarea proiectului și implementarea strategiei. • De obicei, există o corelație între portofoliul de proiecte și procesul de implementare, în sensul că beneficiarii proiectelor sunt actorii responsabili de implementarea strategiei. • Strategiile de mai bună calitate menționează faptul că implementarea este în responsabilitatea și se află sub coordonarea Primăriei și a Consiliului Municipal și este propus un plan de acțiune pentru acest proces. În cele mai bune cazuri, acesta include termene pentru fiecare tip de activitate de implementare. |

3.2.2 Recomandări pentru îmbunătățirea practicii SIDU în orașe

Majoritatea recomandărilor din această analiză se concentrează pe procesul de planificare strategică (și mai puțin pe implementare) deoarece acesta are legătură cu SIDU în orașe. Recomandările făcute MLPDA sunt:

Procesul de planificare strategică

- În ceea ce privește sprijinirea practicii de planificare strategică la nivel de oraș, se propune elaborarea unui cadru care să descrie câteva secțiuni esențiale recomandate pentru includere (inclusiv exemple de date statistice sau alt tip de informații care ar trebui analizate), mai degrabă decât o structură rigidă;
- Având în vedere că majoritatea municipiilor/orașelor par să aibă în vigoare o strategie de dezvoltare relativ recentă, se recomandă ca administrațiile locale să se concentreze pe actualizarea acestor strategii, mai curând decât pe elaborarea unor documente complet noi;
- Pentru a atenua accentul dominant pe finanțare UE pentru proiecte în cadrul procesului de planificare strategică actual, și pe măsură ce se conturează Politica urbană a României 2020 - 2035, strategiile actualizate ar trebui să reflecte atât noile priorități ale perioadei de programare UE, cât și cadrul care trebuie proiectat în Politica urbană. Deși este prevăzut ca procesul de politică urbană să influențeze proiectarea componentei DUD în perioada de programare, există și diverse alte programe naționale care ar putea sprijini dezvoltarea și finanțarea proiectelor la nivel local;
- Ar trebui încurajate abordările participative care permit implicarea părților interesate la toate etapele procesului de elaborare;
- În general, există o lipsă gravă de monitorizare și evaluare a acțiunilor și a rezultatelor obținute în raport cu aceste strategii și sistemul ar putea beneficia de un set unitar de indicatori definiți (indicatori de realizare imediată, de rezultat și de impact) care sunt ușor de înțeles și de măsurat la nivel local de către administrația publică;
- Este nevoie de sprijin pentru ca mai multe administrații locale să elaboreze strategii care depășesc frontierele administrative și care ar necesita mecanisme de coordonare inter-jurisdicțională.

Implementare

- Este necesară consolidarea capacităților în ceea ce privește planificarea strategică la nivel de oraș, în special pentru orașele mici și medii, unele dintre domeniile de consolidare a capacităților sunt enumerate mai jos, însă includ sistemele M&E, stabilirea priorității proiectelor, utilizarea proceselor participative etc.
- Ar putea fi oferit sprijin orașelor pentru a stabili o prioritate mai adecvată a proiectelor, cu calendare clare, bugete și surse de finanțare clar identificate;

3.3 Agenții de planificare regională și dezvoltare regională

În perioada de programare actuală 2014-2020, Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) au urmărit să contribuie la dezvoltarea durabilă și echitabilă a celor opt Regiuni de dezvoltare din România. Acestea au supravegheat: (1) planificarea regională, prin intermediul celor opt Planuri de dezvoltare regională; (2) gestionarea Fondurilor structurale UE, ca Organisme Intermediare pentru Programul Operațional Regional; și (3) au contribuit la dezvoltarea proiectelor regionale. Banca Mondială nu a realizat o analiză exhaustivă a strategiilor ADR sau regionale și de altfel această misiune nu a permis o astfel de evaluare. Astfel, această analiză este scurtă și nu este prezentată în detaliu.

Ca organizații de planificare regională, ADR au mobilizat părțile interesate locale și regionale pentru elaborarea unor analize și strategii socio-economice realiste și complete pentru cele opt regiuni de

dezvoltare, cuprinzând toate domeniile relevante pentru dezvoltarea teritoriului. Planurile de Dezvoltare Regională (PDR) 2014-2020 au reprezentat principalele documente de planificare și de programare elaborate la nivel regional și asumate de factorii de decizie din cele opt Regiuni de dezvoltare ale României.

Ca Organisme Intermediare pentru Programul Operațional Regional (POR), ADR au gestionat fondurilor alocate în domeniile infrastructurii transporturilor, turismului, infrastructurilor și serviciilor de sprijin pentru întreprinderi, serviciilor sociale și dezvoltării urbane. ADR devin Organisme Intermediare pentru POR din 2007, pe baza Acordului semnat cu Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, care a fost reînnoit în 2014.

În ceea ce privește proiectele regionale, ADR au acționat ca lideri sau parteneri în proiecte la scară largă, urmărind dezvoltarea socio-economică a regiunilor în ansamblu. ADR sunt implicate în mod activ în dezvoltarea celor opt Regiuni de dezvoltare, prin propriile proiecte, finanțate din diverse resurse.

Pentru perioada de programare 2021-2027, rapoartele Catching-up Regions ale Băncii Mondiale sugerează valorificarea experienței ADR ca Organisme Intermediare. Recomandarea a fost făcută indiferent de modelul de implementare selectat pentru politica regională (de exemplu, Axă prioritară dedicată în cadrul unui PO național, PO dedicat pentru zone urbane multiple, PO dedicate pentru zone urbane individuale). În această etapă, pare clar că Programul Operațional Regional va fi împărțit în 8 Programe Operaționale Regionale, permițând descentralizarea către Autoritățile de management regionale¹¹. Este probabil ca structura revizuită să necesite un efort extins de planificare strategică regională înainte de începerea noii perioade de programare.

¹¹La data de 10 iunie 2020, Camera Deputaților a adoptat proiectul de lege privind unele măsuri în domeniul fondurilor europene nerambursabile, care urmărește să asigure cadrul general pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene atât pentru perioada de programare 2014-2020, cât și pentru următoarea perioadă de programare, 2021-2027. Acesta a inclus o decizie că Agențiile pentru Dezvoltare Regională vor deveni Autorități de Management pentru Programele Operaționale de Dezvoltare Regională în perioada de programare 2021-2027

4 Rezultate din analiza SIDDDD

4.1 Constatări generale din evaluarea globală

Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDDDD) a reușit să stabilească direcțiile unei viitoare dezvoltări a zonei. SIDDDD a stabilit viziunea și obiectivele strategice de nivel superior, precum și sectoarele prioritare și obiectivele și intervențiile specifice sectoriale aferente. Atât documentele strategice, cât și cele de implementare au fost concepute pe baza unei abordări participative, integrând feedback de la toate părțile interesate relevante, publice și private, inclusiv societatea civilă, ceea ce a asigurat o relevanță ridicată pentru nevoile societății.

A fost identificată o bună consecvență externă în legătură cu toate strategiile locale analizate (județul Tulcea și municipiul Tulcea, orașele Sulina, Baia și Isaccea, precum și Rezervația Biosferei Delta Dunării). Mai exact, strategiile locale au obiective similare cu SIDDDD și se așteaptă să contribuie la rezultatele generale ale SIDDDD. În special, proiectele implementate de județul Tulcea sunt în conformitate cu sectoarele prioritare ale SIDDDD și pot sprijini evoluția către obiectivele finale ale SIDDDD.

Alocările financiare pentru prima etapă a implementării (care se ridică la 1,1 miliarde de Euro) au fost concentrate către un număr foarte limitat de sectoare, pe baza disponibilității și eligibilității fondurilor UE, în special infrastructura de transport și dezvoltarea rurală. Cu toate că stabilirea priorităților și concentrarea resurselor sunt considerate, în general, o bună practică și chiar o cerință atunci când se utilizează fonduri UE, responsabilii strategiei ar trebui să se asigure că toate sectoarele sunt finanțate suficient până la sfârșitul celei de-a doua faze de implementare.

Ritmul progresului financiar și fizic al strategiei a fost destul de lent în primii ani de implementare, pentru toți pilonii și sectoarele. Acest lucru poate fi justificat de noutatea instrumentului ITI, care a necesitat activități pregătitoare intense la începutul perioadei de programare - elaborarea și aprobarea Strategiei locale pentru Delta Dunării, stabilirea cadrului instituțional pentru implementarea strategiei și a instrumentului ITI, dezvoltarea acordurilor și procedurilor interinstituționale, promovarea strategiei și a mecanismului de finanțare.

Pentru a doua etapă a implementării, se recomandă să se valorifice în continuare acordurile instituționale deja create și capacitatea umană locală (respectiv Asociația de Dezvoltare Intercomunitară). Ar putea fi necesare linii directe, instrumente și proceduri de implementare mai bune: evaluare actualizată a nevoilor, cu obiective cuantificabile; planificare financiară, cu bugetul necesar și disponibil, împărțit pe piloni și sectoare; indicatori relevanți de rezultate și realizări imediate, cu valori de referințe, valori țintă, surse de informații și metodologii de calcul; și planuri și proceduri de monitorizare și evaluare, cu responsabilități și termene clare.

Ca o concluzie generală, SIDDDD, precum și mecanismul ITI, au creat premisele unei dezvoltări durabile în Delta Dunării, cu implicarea tuturor părților interesate naționale și locale. S-au depus eforturi mari pentru a crea un cadru funcțional, care să includă planificare strategică, acorduri instituționale și documente și proceduri de implementare; iar rezultatele intermediare ale proiectelor implementate sunt deja bine percepute de societatea locală. Cu toate acestea, au fost identificate anumite domenii de îmbunătățire, în ceea ce privește funcția de planificare și monitorizare, care pot fi abordate în contextul noii perioade de programare 2021-2027.

4.2 Prezentarea generală a celor 6 strategii locale analizate în legătură directă cu SIDDDD

Urmează o scurtă prezentare a celor șase strategii de dezvoltare locală analizate pentru a stabili coerența și contribuția acestora la SIDDDD. Accentul este pus aici pe evidențierea structurii, viziunii, priorităților și domeniilor de intervenție.

Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a județului Tulcea pentru perioada 2014-2020¹² este un document foarte mare, de sute de pagini, dintre care 200 de pagini prezintă portofoliul de proiecte. Strategia stabilește o viziune de diversificare a economiei județului, bazată pe zone cu potențial combinat cu dezvoltarea regională, în care orașul Tulcea are cel mai mare potențial turistic, comercial și industrial, iar regiunea Turcoaia-Cerna are cele mai mari active agricole și piscicole. În scopul strategiei, acest județ cu o populație de 240.000 de locuitori a fost împărțit în șase regiuni de dezvoltare. Documentul are două obiective strategice, trei domenii de dezvoltare și mai multe obiective. Obiectivele strategice urmăresc dezvoltarea unei comunități durabile prin canalizarea resurselor în zonele prioritare și în cele cu potențial economic pentru a favoriza prosperitatea, coeziunea socială și protecția mediului în tot județul, pe de o parte, cu conservarea mediului și dezvoltarea unei economii durabile, ecologice, cu servicii îmbunătățite în domeniul ITI, pe de altă parte. Cele trei domenii de interes - dezvoltarea capacității de intervenție administrativă și operațională, dezvoltarea economică durabilă și dezvoltarea sectorului social - sunt legate de 14 domenii prioritare care acoperă, printre altele, capacitatea operațională în caz de urgență, infrastructura de transport și dezvoltarea turismului. Strategia cuprinde o secțiune de 12 pagini dedicată M&E, care menționează procesul instituțional și o listă de indicatori.

Doar 10 procente din strategia de 350 de pagini pentru Municipiul Tulcea reprezintă un plan de dezvoltare, în timp ce restul este considerat o analiză de diagnostic, cu descrierea detaliată a situației socio-economice locale și a serviciilor municipale. Documentul include o analiză SWOT care este baza strategiei. Obiectivul general este de a transforma Tulcea, principalul oraș din regiunea Deltei Dunării, într-un centru de dezvoltare cu economie competitivă, resurse umane flexibile adaptate la realitățile social-economice și o administrație locală care să răspundă nevoilor comunității. Cele opt domenii prioritare, cum ar fi capacitatea administrativă, infrastructura locală, protecția mediului și dezvoltarea durabilă sunt conectate la 73 de activități care vizează chestiuni precum eficiența energetică, transportul, serviciile publice și educația. Portofoliul de proiecte cuprinde 240 de intervenții cu potențiale surse de finanțare, de exemplu, bugetul local, de stat și fonduri UE. Strategia cuprinde o listă de 116 indicatori de realizare imediată pe măsuri, dar nu există indicatori de rezultat sau de impact. Există o secțiune dedicată M&E, care se referă la instrumentele și instituțiile care ar trebui implicate în proces.

Strategia pentru Dezvoltare Locală Integrată a orașului Isaccea pentru perioada 2014-2020¹³ este un document de 96 de pagini, din care planul efectiv se întinde pe doar șase pagini. Strategia cuprinde mai multe analize SWOT pe probleme precum mediul, sănătatea, asistența socială, turismul și potențialul economic. Fără a avea o viziune, strategia definește obiectivul strategic - utilizarea eficientă a resurselor umane și fizice menite să asigure prosperitatea și calitatea vieții pentru locuitorii orașului -, pe lângă domeniile și prioritățile de intervenție bazate pe programele UE. Planul de dezvoltare pentru acest oraș cu o populație 5.000 de locuitori are șapte priorități locale, inclusiv dezvoltarea urbană durabilă (infrastructură și servicii publice), protecția mediului și mai multe obiective sectoriale, precum agricultura și turismul. Toate acestea sunt reflectate într-un plan de acțiune care cuprinde 23 de intervenții legate de programe specifice ale UE și priorități de investiții, precum mediul înconjurător, eficiența energetică și agricultura.

Proape trei sferturi din Strategia pentru Dezvoltare Locală a orașului Sulina pentru perioada 2018-2035¹⁴, un document de 240 de pagini, se referă la profilul orașului, cu doar câteva pagini despre analiza SWOT, în timp ce restul se referă la priorități și activități. Proiectat ca o politică urbană

¹² Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a județului Tulcea este disponibilă la adresa:

<https://www.cjtulcea.ro/sites/cjtulcea/Informatii/Pages/programe.aspx>

¹³ Strategia Integrată de Dezvoltare Locală a orașului Isaccea este disponibilă la adresa:

<https://www.isaccea.ro/images/2018/sdl.pdf>

¹⁴ Strategia de Dezvoltare Locală a orașului Sulina este disponibilă la adresa: https://www.primaria-sulina.ro/files/SDL-Sulina_2018-2035_v1.pdf

integrată pentru relansarea orașului Sulina, un oraș cu 4.000 de locuitori, planul stabilește viziunea strategică a construirii unui oraș dinamic pe baza dezvoltării turismului, cu activități în agricultură și pescuit, în același timp valorificând caracteristicile sale multiculturale. Obiectivul general de a transforma Sulina într-un centru turistic și de agrement este reflectat prin patru obiective, și anume: i) transformarea orașului Sulina în motorul economic regional, ii) respectarea mediului, iii) permiterea accesului la serviciile publice și la patrimoniul natural și public, și iv) îmbunătățirea conectivității, cu păstrarea caracteristicilor unice ca cel mai estic punct al României, care sunt extinse în 19 obiective specifice (de exemplu, dezvoltarea locurilor de muncă în turism, extinderea accesului pe apă/rutier). Planul prezintă 91 de intervenții care ar necesita investiții de 294 de milioane euro, cu detalii despre perioada de implementare, potențiali parteneri, surse de finanțare și, în unele cazuri, chiar programe și axe specifice UE.

Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a orașului Baia pentru perioada 2015-2020¹⁵ este prezentată pe 72 de pagini, dintre care o treime se referă la contextul general de dezvoltare stabilit de strategiile naționale și europene și descrierea localității, în timp ce restul se referă la analiza SWOT, domeniile prioritare de dezvoltare și planul de acțiune. Baia, o comună cu aproximativ 4.500 de locuitori, nu are o viziune strategică, ci cinci direcții strategice de dezvoltare, și anume i) dezvoltarea și modernizarea infrastructurii, ii) creșterea calității vieții și a protecției mediului înconjurător, iii) relansarea activităților culturale și sportive, iv) dezvoltarea sectorului privat și v) îmbunătățirea capacității instituționale. Fiecare direcție are câteva măsuri de dezvoltare specifice - în total, 25 de acțiuni care includ reabilitarea și modernizarea străzilor și drumurilor comunale și a sistemului de alimentare cu apă, modernizarea și dotarea școlilor și sprijinirea agriculturii și a creșterii animalelor. Fiecare acțiune menționează o perioadă de implementare și surse de finanțare potențiale.

În cele din urmă, există două documente cheie cu privire la Rezervația Biosfera Deltei Dunării (RBDD) - o zonă protejată de 580.000 de hectare, care cuprinde 27 de localități urbane și rurale, cu aproximativ 14.000 de locuitori - și anume, Planul de management RBDD pentru perioada 2015-2020 și Strategia de vizitare RBDD. Un document de 300 de pagini din care doar jumătate reprezintă planul efectiv, Planul de management¹⁶ se bazează pe nouă principii și acțiuni care vizează o dezvoltare durabilă a turismului în Delta Dunării printr-un sistem integrat de monitorizare a mediului (de exemplu, supraveghere, avertizare), utilizarea durabilă a resurselor și care să permită ONG-urilor și comunităților să participe la elaborarea și implementarea planurilor de dezvoltare. Acesta solicită eliminarea poluanților care pun în pericol sănătatea oamenilor și conservarea biodiversității și a ecosistemelor specifice și subliniază principiul „poluatorul plătește” - conform căruia cel care este responsabil pentru daunele provocate mediului ar trebui să suporte costurile asociate acestora. În Strategia de vizitare¹⁷, un document de 113 pagini, redactat în 2009, RBDD este împărțită în nouă zone, fiecare având planuri individuale. Strategia se bazează pe câteva concepte cheie, cum ar fi conceperea de viziuni și obiective pentru fiecare dintre cele nouă zone, folosind instrumente cheie pentru promovarea turismului specific și încurajarea turismului lent, împreună cu turismul rapid¹⁸, acolo unde acest lucru nu ar dăuna naturii.

¹⁵ Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a orașului Baia este disponibilă la adresa:

http://www.paginadestart.com/comon/resurse/baia/Strategia_comunei_Baia_2015_2020.pdf

¹⁶ Strategia RBDD este disponibilă la adresa:

http://www.ddbra.ro/documente/admin/2015/1_ANEXA_HG_763_PARTE_I_pag_1_-_149_.pdf

¹⁷ Strategia de vizitare a RBDD este disponibilă la adresa: [http://www.ddbra.ro/media/9-](http://www.ddbra.ro/media/9-%20Strategie%20de%20Vizitare(1).pdf)

[%20Strategie%20de%20Vizitare\(1\).pdf](http://www.ddbra.ro/media/9-%20Strategie%20de%20Vizitare(1).pdf)

¹⁸ Turism lent: activități desfășurate pe o perioadă mai lungă de timp, utilizând mai puține resurse, cu impact limitat asupra mediului și efecte economice pozitive asupra comunităților. Turism rapid: necesită mai puțin timp, mai multă energie și mai multe resurse, iar natura/cultura locală nu sunt decât locurile unde se desfășoară activitățile, și nu ținta reală. O călătorie de patru ore într-o barcă de lemn utilizează zero combustibil (turism lent), în timp ce aceeași călătorie cu o barcă cu motor necesită până la 160 de litri de combustibil (turism rapid).

4.3 Rezumatul principalelor concluzii privind strategiile locale

Majoritatea strategiilor indică probleme similare în ceea ce privește proiectarea și conținutul, inclusiv lipsa unei viziuni clare, a unor priorități realiste, a stabilirii priorității proiectelor în funcție de obiective/priorități și lipsa bugetelor.

- *Descrieri lungi ale problemelor locale, dar puțin accent pe strategia și prioritățile efective*

Aproximativ 80 % dintre strategiile analizate se concentrează pe contextul general și problemele socio-economice locale (inclusiv o prezentare generală a utilităților locale, precum apa sau iluminatul stradal) și analiza SWOT. De exemplu, doar șase pagini din strategia locală de 100 de pagini a orașului Isaccea se concentrează pe planul și prioritățile de dezvoltare reale, în timp ce trei sferturi din planul de 240 de pagini al orașului Sulina se referă la descrierea locală și doar un sfert abordează chestiuni de dezvoltare relevante. Majoritatea planurilor de dezvoltare includ o analiză SWOT, cu toate că nu utilizează niciun instrument strategic (de exemplu, PESTLE) pentru a evalua mediul extern sau a genera inițiative cu obiective specifice. Mai mult, chiar dacă strategiile descriu, în general, principalele probleme sau provocări, există tendința de a nu stabili o prioritate a problemelor de rezolvat.

- *Lipsa unor viziuni și obiective (realiste)*

Chiar dacă majoritatea strategiilor au o viziune de dezvoltare și stabilesc obiective strategice, acestea nu utilizează rezultatele analizei SWOT pentru a se sprijini pe anumite intervenții și acțiuni realiste. Viziunea strategică sau ținta-cheie lipsește complet în unele planuri - așa cum este cazul comunei Baia - în timp ce în altele, precum Isaccea, aceasta este evidențiată doar la finalul documentului. De asemenea, uneori, obiectivul strategic ar putea fi puțin prea ambițios în raport cu potențialul local și cu resursele financiare disponibile. De exemplu, obiectivul general de a transforma Sulina într-un centru turistic și de agrement poate părea destul de ambițios pentru un oraș mic, a cărui economie locală se bazează, în principal, pe pescuit și agricultură și mult mai puțin pe turism, în ciuda faptului că are un port și o zonă economică liberă.

- *Legătură limitată între strategii, nevoi reale și propuneri de proiecte*

Cu excepția județului Tulcea și a orașului Tulcea, există puține legături între planurile de dezvoltare locală și intervenții. Acest lucru este determinat de faptul că există o legătură limitată sau nicio legătură între obiectivele strategice și specifice, proiectele propuse, domeniile de intervenție și măsuri. Autoritățile locale tind să considere propunerile de proiecte mai degrabă niște oportunități de a atrage fonduri UE. Așa cum am explicat mai devreme, strategiile de dezvoltare locală fac parte din cerințele pentru accesarea fondurilor structurale și, de multe ori, administrațiile locale au tendința de a face intervențiile să corespundă cu programele și prioritățile operaționale UE. Acest lucru ar putea explica și definirea neprecisă, vagă a obiectivelor, deoarece acestea sunt definite, în principal, în termeni generali, fără obiective sau calendare clare și fără prea multă coerență între ele.

- *Listă de proiecte fără niciun buget atașat*

Unele strategii prezintă o listă lungă de proiecte care, în absența bugetelor clare, arată mai degrabă ca o listă de deziderate, decât ca intervenții realiste care urmăresc atingerea țăintelor și obiectivelor locale/regionale. De asemenea, intervențiile sunt enumerate doar la întâmplare în funcție de sectoare, fără nicio stabilire a priorităților. De exemplu, strategiile județului Tulcea și ale orașului Isaccea au liste lungi de proiecte, însă acestora nu le sunt atașate niciun fel de cifre bugetare. Județul Tulcea enumeră sute de proiecte pe 200 de pagini, doar cu denumirile intervențiilor și 14 surse de finanțare potențiale. Sursele de finanțare sunt aceleași pentru toate activitățile, și anume toate fondurile/programele UE, bugete județene, locale, naționale, guvernamentale, precum și finanțare transnațională și internațională.

Orașul Tulcea are 240 de intervenții, însă majoritatea acestora sunt doar pe hârtie deoarece nu au bugete și nici nu a fost stabilită prioritatea acestora. Alte localități, precum Sulina, au făcut cel puțin

unele eforturi pentru a prezenta și niște numere și au obținut o cifră generală de buget, cu costul proiectelor și indicarea surselor de finanțare (locale sau UE) – unele menționând chiar programe și axe UE specifice. Însă, acest lucru nu înseamnă neapărat că toate prioritățile sunt conectate la țintele și obiectivele din strategiile respective, ci sunt prezentate mai degrabă ca oportunități, având în vedere disponibilitatea fondurilor UE. Deoarece majoritatea strategiilor nu au alocat fonduri pentru obiectivele planificate, acest lucru face intervențiile destul de dificil de implementat și aproape imposibil de monitorizat și de evaluat.

- *Lipsa unui sistem de monitorizare și evaluare (M&E)*

Asemenea multor strategii din România, planurile de dezvoltare locală din regiunea Delta Dunării nu au sisteme de M&E. De obicei, M&E este o secțiune mică de la finalul strategiei și acoperă mai mult partea teoretică, fără aspecte practice. În numeroase planuri locale, sistemul este menționat, dar nu este aplicat. Cu toate că unele strategii se referă la crearea unei unități M&E dedicate la nivel local, nu există nicio dovadă că acest proces a fost pus în aplicare; prin urmare, unitatea de monitorizare pare probabil să rămână doar pe hârtie. De asemenea, uneori este menționată o comisie de monitorizare ca organism responsabil de monitorizarea implementării planului. În același timp, planurile nu includ un sistem de monitorizare a performanței. Lista indicatorilor lipsește și nu sunt stabilite obiective sau obiective intermediare. În multe cazuri, nu există nicio referire clară la instituțiile care ar trebui să fie responsabile de colectarea și analiza diferiților indicatori.

Conceperea necorespunzătoare a componentei M&E este o caracteristică destul de comună pentru majoritatea strategiilor din România, deoarece acestora le lipsesc elemente relevante, precum valori de referință, definiții ale surselor și obiective. Chiar și pentru strategiile cu sisteme M&E (precum orașul Tulcea), mecanismul de evaluare urmează doar un model matematic pentru evaluarea teritorială a impactului strategiei, deoarece există doar o listă de indicatori M&E care nu sunt atribuiți proiectelor sau intervențiilor. Fără un sistem M&E adecvat, bine conceput și aplicat, cu toți indicatorii, toate instrumentele și procesele necesare în funcțiune, este destul de dificilă măsurarea implementării strategiilor și evaluarea îndeplinirii sau nu a obiectivelor.

4.4 Recomandări pentru strategii locale pe baza analizei SIDDD

Principalele recomandări pentru îmbunătățirea strategiilor locale și a sistemelor de implementare includ:

Procesul de planificare strategică

- Strategiile locale ar trebui să se concentreze, de asemenea, mai curând pe planificare strategică, integrare, standardizare, consolidarea capacităților și dezvoltarea resurselor umane, în loc de dezvoltarea infrastructurii;
- Strategiile locale ar trebui elaborate în dialog direct cu părțile interesate locale și aprobate în cadrul unei dezbateri publice;
- Strategiile locale ar trebui să integreze și să adapteze strategiile sectoriale la specificul local al acestora;
- Strategiile locale ar trebui operaționalizate prin planificare strategică și planuri operaționale cu bugete și indicatori de performanță la toate nivelurile (obiective strategice, obiective specifice, acțiuni/măsurii, activități/proiecte). Indicatorii de eficiență ar trebui să facă parte din planurile operaționale/strategice; și
- Strategiile locale ar trebui să includă cele mai bune practici internaționale/naționale în teritoriul acestora la toate nivelurile (administrație publică, afaceri private, servicii publice/private etc.).

Implementare

- În strategiile locale, responsabilitățile pentru obținerea rezultatelor strategiilor ar trebui convenite și atribuite, de asemenea; și
- Strategiile locale ar trebui monitorizate și evaluate, iar rapoartele M&E ale acestora ar trebui prezentate anual publicului.

5 Recomandări pentru elaborarea și implementarea strategiilor locale

Din motive de consecvență, concluziile din analiza SIDU și analiza strategiilor specifice Dunării sunt regrupate și rezumate aici într-un singur tabel, structurat în jurul celor 6 etape prevăzute în elaborarea unei strategii bune. Recomandările pentru îmbunătățirea documentelor strategice și a planurilor de acțiune sunt de asemenea incluse în tabel. În general, etapele 1 – 4 se referă în mod direct la procesul de elaborare a unei strategii, iar etapele 5 – 6 (M&E și mecanisme de implementare) se referă atât la planificarea implementării, cât și la practicile reale de implementare).

Ca urmare a recomandărilor aplicabile procesului efectiv de elaborare și implementare a strategiilor, au fost identificate mai multe domenii de potențial sprijin din partea guvernului național (MLPDA și alții) pentru autoritățile locale. Principalele domenii de sprijin necesar sunt următoarele:

- Crearea unui mediu de reglementare favorabil și de susținere pentru formularea și implementarea inter-jurisdicțională a strategiilor (adică, dincolo de frontierele administrative);
- Asigurarea consolidării capacităților pentru autorități și actori cheie la nivel local pentru a îmbunătăți practicile de planificare strategică la nivel local, cu o nevoie puternică de capacități în jurul identificării și stabilirii priorităților proiectelor.

În cele din urmă, administrațiile locale ar trebui să aplice ciclul de planificare strategică planurilor de dezvoltare locală. Acest lucru ar permite dezvoltarea și îmbunătățirea capacităților de planificare la nivel local. Astfel, strategia locală ar trebui pusă în practică și operaționalizată prin intermediul unui plan strategic pe o perioadă de planificare de patru ani, împreună cu planurile operaționale anuale. Chestiunea planificării strategice și procesele aferente sunt incluse în Ordinul Secretariatului General al Guvernului 1054/2019 și normele metodologice - secțiunea cu privire la controlul managerial intern (Standardul nr. 6 privind planificarea strategică).¹⁹

¹⁹ Ordinul SGG 1054/2019 și normele metodologice disponibile la adresa: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2016/04/ORDIN-nr.-1.054-din-2019-norme-metodologice.pdf>

| Etapă | Constatări principale | Recomandări |
|--|--|--|
| <p>1. Definirea unei structuri a SIDU și analiza situației actuale</p> <p>(context, metodologie și analiza situației actuale)</p> | <ul style="list-style-type: none"> Există adesea un volum mare de muncă în jurul descrierilor problemelor locale incluse în strategii, cu accent mic pe interpretarea acestora în direcția unei strategii coerente, ceea ce conduce, de asemenea, la lipsa unor viziuni și obiective realiste; De multe ori, strategiile nu includ o metodologie clară care a fost aplicată în procesul de elaborare | <ul style="list-style-type: none"> Concept de strategie îmbunătățit Aplicarea unui concept de strategie îmbunătățit, care să îndeplinească cel puțin anumite cerințe minime. Fiecare plan trebuie să aibă o viziune de dezvoltare strategică clară, cu o misiune explicită, obiective strategice și specifice, ținte sprijinite de proiecte și activități fezabile. Documentul ar trebui să poată indica unde se află comunitatea în prezent, să evidențieze provocările existente, precum și unde ar trebui să se afle și ce ar trebui să realizeze în viitor. Utilizarea adecvată a instrumentelor de planificare strategică Evaluarea mediului intern și extern ar trebui realizată prin utilizarea unor instrumente de planificare strategică. Unele instrumente utile care pot fi utilizate includ PESTLE, SWOT, analiza funcțională, precum și matricea inițiativelor. |
| <p>2. Formularea priorităților strategice</p> | <ul style="list-style-type: none"> Strategiile par să fie motivate și orientate în mod covârșitor către accesarea fondurilor UE; Viziunile și obiectivele strategice sunt deseori prea ambițioase în raport cu potențialul local și cu resursele financiare disponibile. | <ul style="list-style-type: none"> Stabilirea priorităților strategice pe baza analizei situației Părțile interesate ar trebui să definească o viziune clară și obiective strategice realiste, pe baza analizei situaționale și legate de potențialul real de dezvoltare al unei localități. A se vedea și abordările participative (etapa 4) |
| <p>3. Identificarea unui portofoliu de proiecte</p> | <ul style="list-style-type: none"> Listele de proiecte tind să fie lungi și deseori seamănă mai mult cu liste de deziderate (deconectate de nevoile reale), cu absența notabilă a unor bugete realiste anexate acestor liste. În cazul în care a avut loc o stabilire a priorităților, deseori există puțină claritate în jurul procesului adoptat efectiv. | <ul style="list-style-type: none"> Definirea și stabilirea intervențiilor prioritare <ul style="list-style-type: none"> Pornind de la utilizarea instrumentelor de mai sus, se extrag și se definesc inițiative/măsuri locale pentru îndeplinirea obiectivelor specifice și strategice. Este necesară o legătură mult mai clară între alegerea intervențiilor (în principal, ca proiecte) și chestiunile pe care acestea le abordează sau obiectivele pe care urmăresc să le realizeze. Apoi, este necesar un proces solid de stabilire a priorității acestor proiecte, pe baza unei metodologii de stabilire a priorității. Includerea unui buget realist Estimarea unui buget realist pentru fiecare nivel de planificare strategică, precum obiectivul strategic, obiectivul specific, măsura, inițiativa și proiectul. |

| Etapă | Constatări principale | Recomandări |
|---|--|--|
| <p>4. Conceperea unor abordări participative</p> | <ul style="list-style-type: none"> Deși numeroase strategii menționează procese participative, acestea tind să însemne doar că o strategie a fost publicată pentru comentarii pe o pagină de internet locală, adesea nefiind permise niciun fel de comentarii; | <ul style="list-style-type: none"> Utilizarea abordărilor participative în elaborarea strategiei Autoritățile locale ar putea merge mai departe de publicarea proiectelor de strategii pentru comentarii și să implice comunitățile locale și actorii cheie în procesul de stabilire a viziunii, obiectivelor și chiar a priorităților. Acestea pot include întâlniri publice, grupuri de discuții, crearea unor grupuri de lucru, utilizarea platformelor online (adică, Facebook), etc. |
| <p>5. Elaborarea cadrelor de monitorizare & evaluare</p> | <ul style="list-style-type: none"> În general, există o lipsă de sisteme de Monitorizare și Evaluare, și chiar și atunci când M&E sunt incluse ca activitate în strategii, acestea sunt descrise deseori în mod teoretic și implementarea efectivă necesită îmbunătățiri. | <ul style="list-style-type: none"> Un sistem veritabil de M&E și indicatori de performanță Toate strategiile ar trebui să dispună de sisteme veritabile de M&E și de indicatori de performanță la toate nivelurile planificării strategice pentru a efectua evaluări ale impactului programelor/proiectelor. Acest proces ar trebui să aibă o serie de indicatori, precum: <ul style="list-style-type: none"> iv) indicatori de impact pentru obiective strategice, v) indicatori de rezultat pentru obiective specifice, vi) indicatori de realizare imediată pentru proiecte/inițiative/măsuri, și vii) indicatori de intrare pentru proiecte și activități, în plus față de indicatorii de eficiență. |
| <p>6. Stabilirea mecanismelor de implementare</p> | <ul style="list-style-type: none"> În general, nu este luat în considerare un sistem de implementare, precum și planuri de acțiune, și nu sunt atribuite roluri și responsabilități clare. | <ul style="list-style-type: none"> Monitorizarea planurilor strategice Planurile strategice ar trebui să fie monitorizate și revizuite cel puțin o dată pe an și evaluate o dată la patru ani cu condiția să nu aibă loc modificări importante în mediul intern și extern în această perioadă. Publicarea rezultatului Planul strategic și rapoartele anuale de monitorizare și evaluare ar trebui publicate și puse la dispoziția comunității respective pentru a se asigura că locuitorii și părțile interesate locale sunt informați cu privire la progres. În același timp, aceștia ar trebui să poată oferi feedback și să facă sugestii și observații referitoare la planuri. |

6 Concluzie

Deși, în linii mari, majoritatea strategiilor la nivel local din România urmează aceeași structură, calitatea strategiilor locale variază considerabil. Strategiile tind să fie puternic orientate către accesarea fondurilor UE și există în același timp un anumit decalaj între viziuni, obiective și proiectele de implementat propuse pentru atingerea acestor obiective. Strategiile includ deseori liste lungi de proiecte („liste de deziderate”), fără o stabilire clară a priorităților (sau procese opace de stabilire a priorităților) sau bugete realiste.

Lipsa unor sisteme adecvate de Monitorizare și Evaluare este îngrijorătoare. Aceasta include absența unei împărțiri a responsabilităților pentru a trece de la strategie la implementarea proiectului și, practic, nu există cerințe pentru a monitoriza dacă rezultatele au contribuit la atingerea obiectivelor.

Ar fi necesar un efort important de consolidare a capacităților la nivel local (al administrațiilor, al părților interesate și al beneficiarilor) pentru îmbunătățirea practicii de planificare strategică la nivel local. În plus, deși apar unele dovezi privind implicarea părților interesate în procesul de elaborare a strategiilor, acesta este un domeniu în care un accent mai puternic ar putea produce rezultate importante în a asigura că a) strategiile locale reflectă cu adevărat nevoile locale și b) actorii responsabili de implementare sunt trași la răspundere pentru rezultate.