

MANUAL PRIVIND

# STRATEGIILE DE DEZVOLTARE URBANĂ DURABILĂ





MANUAL PRIVIND

STRATEGIILE DE  
DEZVOLTARE  
URBANĂ DURABILĂ

Prezenta publicație este un raport științific și de politică întocmit de Centrul Comun de Cercetare (JRC), serviciul pentru știință și cunoaștere al Comisiei Europene. Raportul urmărește să sprijine prin dovezi științifice procesul de elaborare a politicilor europene. Rezultatele științifice exprimate nu implică o poziție politică a Comisiei Europene. Nici Comisia Europeană, nici o altă persoană care acționează în numele acesteia nu poate fi considerată răspunzătoare pentru eventualele utilizări ale prezentei publicații. Pentru informații privind metodologia de colectare și calitatea datelor utilizate în prezenta publicație, a căror sursă nu este nici Eurostat, nici un alt serviciu al Comisiei, utilizatorii ar trebui să contacteze sursa citată. Denumirile utilizate și prezentarea informațiilor din hărțile incluse nu implică exprimarea niciunei opinii de către Uniunea Europeană cu privire la statutul legal al unei țări, al unui teritoriu, al unui oraș ori al unei regiuni sau al autorităților acestora sau cu privire la delimitarea frontierelor lor.

Date de contact Carlotta Fioretti

Comisia Europeană, Centrul Comun de Cercetare, calle Inca Garcilaso, 3 – 41092 Sevilla, SPANIA [Carlotta.Fioretti@ec.europa.eu](mailto:Carlotta.Fioretti@ec.europa.eu)  
+34 954 48 8382

EU Science Hub (Platforma științifică a UE)

<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC118841

EUR 29990 RO

ISBN PDF 978-92-76-24534-6

ISSN 1831-9424

doi:10.2760/786984

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2020



Politica de reutilizare practică de Comisia Europeană este pusă în aplicare în temeiul Deciziei 2011/833/UE a Comisiei din 12 decembrie 2011 privind reutilizarea documentelor Comisiei (JO L 330, 14.12.2011, p. 39). Cu excepția cazului în care se prevede altfel, reutilizarea prezentului document este autorizată în temeiul licenței Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, cu condiția ca sursa documentului să fie recunoscută și să fie indicate orice modificări. Pentru orice utilizare sau reproducere a fotografiilor sau a altor materiale care nu fac obiectul drepturilor de autor ale UE, trebuie să se solicite permisiunea direct de la titularii drepturilor de autor.

Întregul conținut © Uniunea Europeană 2020, cu excepția: Imaginea de pe copertă © nakigitsune-sama – stock.adobe.com

Modul de citare a prezentului raport: Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. și Van Heerden, S. (editori), *Manual privind strategiile de dezvoltare urbană durabilă*, EUR 29990 RO, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2020, ISBN 978-92-76-24534-6, doi:10.2760/786984, JRC118841.

# Cuprins

Prefață.....	7
Introducere .....	9
DIMENSIUNEA STRATEGICĂ.....	15
ABORDAREA TERITORIALĂ .....	52
GUVERNANȚĂ.....	91
INTEGRAREA INTERSECTORIALĂ .....	125
FONDURI ȘI FINANȚARE .....	154
MONITORIZARE.....	182
Lista acronimelor .....	208
Glosar .....	209
Mulțumiri .....	215



# Simboluri



Învățare pe baza practicii



Resurse suplimentare



Învățare pe baza datelor



Atenție!





# Prefață

În lumea noastră aflată în schimbare rapidă, Europa se confruntă cu provocări presante – degradarea mediului și schimbările climatice, revoluția digitală, tranziția demografică, migrația și inegalitățile sociale –, iar orașele sunt adesea deschizătoare de drumuri în ceea ce privește identificarea soluțiilor. Importanța lor în asigurarea tranziției către un mod de viață durabil pentru toți cetățenii este recunoscută în Agenda urbană a UE și în agendele internaționale, cum ar fi Obiectivele de dezvoltare durabilă și Noua agendă urbană.

Nu se pot găsi soluții pentru provocările complexe fără parteneriate puternice și ample la nivel local între cetățeni, societatea civilă, industrie și nivelurile de guvernare relevante. Orașele joacă un rol crucial în depășirea distanței dintre cetățeni și instituții publice. Noi forme de guvernare pentru îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor și a investițiilor sunt deja introduse în multe orașe, prin încurajarea cooperării între zonele urbane și rurale pe baza abordării zonelor funcționale, prin planificarea strategică pe termen lung sau prin implicarea cetățenilor în toate etapele elaborării politicilor.

Politica de coeziune se află în centrul acestui proces – atât din punctul de vedere al finanțării, cât și al încurajării unei abordări strategice, integrate și incluzive pentru soluționarea provocărilor menționate mai sus. În orașe se cheltuie aproximativ 115 miliarde EUR, din care 17 miliarde EUR sunt gestionate la nivel local, de autoritățile urbane, prin intermediul a peste 950 de strategii de dezvoltare urbană integrată și durabilă.

Pentru perioada 2021-2027, Comisia Europeană propune o dimensiune urbană și teritorială mai puternică, prin introducerea unui nou obiectiv de politică, și anume „O Europă mai aproape de cetățeni”, care să sprijine o abordare bazată pe realitatea din teritoriu și implicarea autorităților locale, a societății civile și a cetățenilor în abordarea provocărilor locale. În plus, Comisia propune lansarea unei noi Inițiative europene privind dezvoltarea urbană, care să sprijine orașele prin consolidarea capacităților, soluții inovatoare, cunoștințe, elaborarea de

politici și comunicare. Fondurile alocate pentru dezvoltarea urbană durabilă sunt, de asemenea, majorate la 6 % din totalul Fondului european de dezvoltare regională<sup>1</sup>.

Acest manual reprezintă o inițiativă comună a Direcției Generale Politică Regională și Urbană (DG REGIO) a Comisiei și a Centrului Comun de Cercetare (JRC). Manualul explică în șase secțiuni sprijinul acordat dezvoltării urbane durabile în cadrul politicii de coeziune. De asemenea, prezentul manual își propune să ofere informații utile pentru proiectarea generației viitoare de strategii urbane susținute prin programele politicii de coeziune.

Marc Lemaître  
Director General  
REGIO – Politică Regională și Urbană

Charlina Vitcheva  
Director general (interimar)  
JRC – Centrul Comun de Cercetare



---

<sup>1</sup> Informațiile cu privire la dispozițiile 2021-2027 pentru dezvoltare urbană durabilă se bazează pe propunerea inițială a Comisiei de regulament privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune (COM / 2018/372). Odată cu acordul politic dintre Parlamentul European și Consiliu, alocarea minimă la nivel național pentru strategiile de dezvoltare urbană durabilă va fi stabilită la 8%, iar utilizarea altor instrumente teritoriale va fi posibilă în afara OP5. Vă rugăm să consultați pagina EUR-LEX pentru informații mai actualizate despre noile reglementări: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2018:372:FIN>

# Introducere

Uniunea Europeană (UE) a prezentat un discurs cuprinzător despre orașe și dezvoltarea lor în ultimele decenii. De la sfârșitul anilor 1990, reuniunile periodice organizate între miniștrii responsabili cu dezvoltarea urbană au condus la **consolidarea unei „perspective a UE” asupra problemei urbane** („acquis-ul urban”), care poate fi transpusă într-o **abordare a dezvoltării urbane durabile la nivelul UE**.

Această abordare a fost perfecționată de-a lungul anilor, pe măsură ce a fost implementată pe teren, datorită inițiativelor urbane promovate de UE în cadrul politicii sale de coeziune și sub forma altor inițiative orientate în mod specific spre dimensiunea urbană.

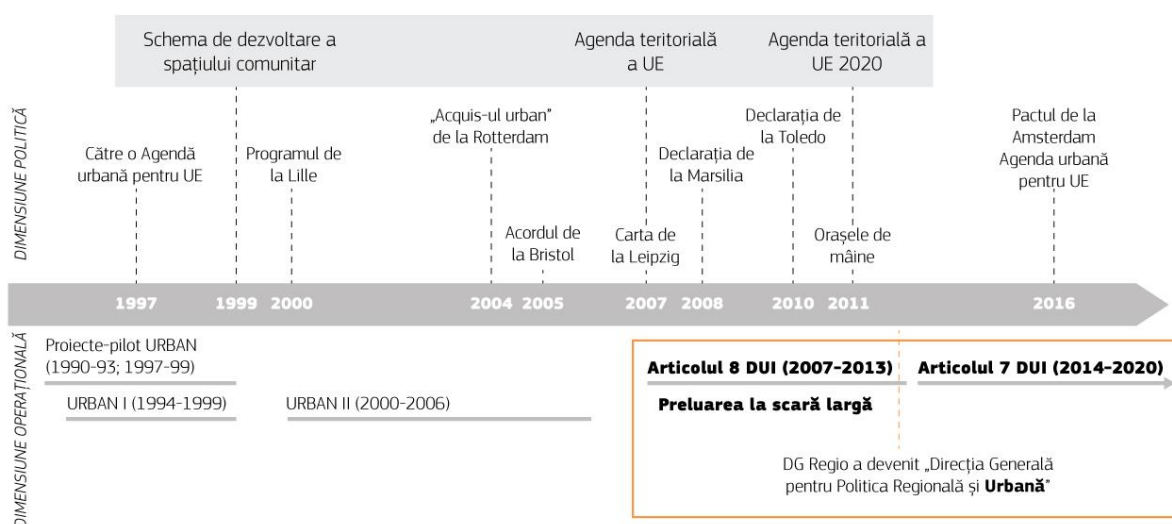


FIG. 1. Evoluția dimensiunii urbane a politicii UE. Sursă: elaborare proprie.

2007 a fost un an definitoriu în acest lung proces. A fost anul în care s-a semnat Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile, în cadrul unei reuniuni ministeriale informale

organizate în timpul Președinției germane a Consiliului Uniunii Europene<sup>2</sup>. Carta de la Leipzig oferă două principii-cheie pentru dezvoltarea urbană durabilă: aplicarea unei politici de dezvoltare holistică, integrată, și concentrarea atenției în mod special asupra cartierelor defavorizate.

De asemenea, anul 2007 a marcat începutul unei noi perioade de programare (2007-2014), iar politicile de dezvoltare urbană durabilă au fost integrate pe deplin în schemele de finanțare ale UE în urma evaluării pozitive a inițiativelor URBAN; cu alte cuvinte, ele au devenit parte a politicii de coeziune „centrale”.

Lansarea Agendei urbane a UE în 2016 a reprezentat un alt moment important. Pe baza Cartei de la Leipzig, Agenda urbană subliniază importanța unei abordări integrate a dezvoltării urbane, care să reunească următoarele caracteristici:

- depășește sfera politicii sectoriale;
- este susținută prin cooperare între diferitele niveluri și părți interesate;
- depășește limitele administrative;
- vizează orașe de toate dimensiunile.

În perioada de programare 2014-2020, politica de coeziune a făcut dezvoltarea urbană durabilă (DUD) obligatorie (5 % din Fondul european de dezvoltare regională, FEDR, sunt alocate DUD în fiecare stat membru)<sup>3</sup> și s-a afirmat dimensiunea strategică a abordării integrate. Mai mult, au fost introduse noi instrumente teritoriale pentru implementarea strategiilor în zonele urbane, și anume investițiile teritoriale integrate (ITI) și dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC). Acestea subliniază importanța integrării mai multor fonduri, respectiv a colaborării cu comunitatea locală.

Aceste caracteristici-cheie ale DUD vor fi menținute în perioada de programare viitoare, 2021-2027, pentru care s-a propus majorarea la 6 % a procentului minim din FEDR care va fi alocat pentru DUD.

Strategiile din zonele urbane vor fi promovate printr-o abordare integrată și bazată pe realitatea din teritoriu a dezvoltării teritoriale, integrarea însemnând în acest caz o politică multisectorială, o guvernare pe mai multe niveluri și cu implicarea mai multor părți interesate și o strategie multiteritorială gestionată la nivelul comunității.

---

<sup>2</sup> O Cartă de la Leipzig actualizată va fi adoptată în timpul viitoarei președinții germane, în a doua jumătate a anului 2020.

<sup>3</sup> În conformitate cu articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013.

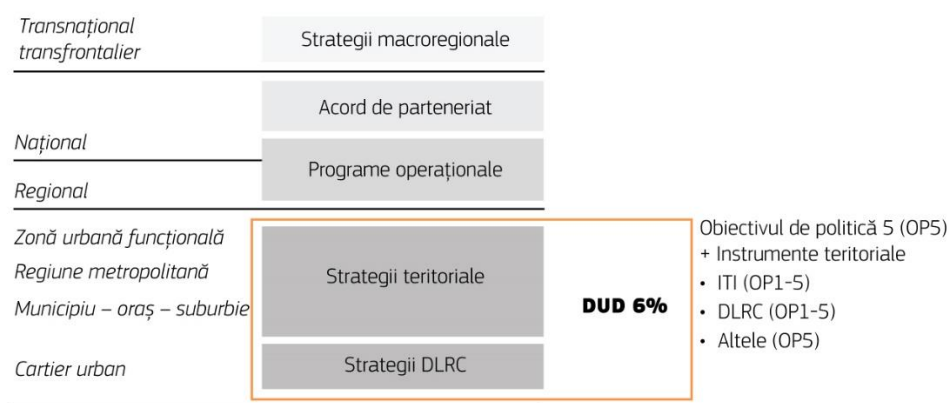


FIG. 2. Dezvoltarea teritorială integrată, așa cum a fost concepută în proiectele de regulamente pentru perioada 2021-2027. Sursă: elaborare proprie, pe baza documentelor Comisiei Europene din 2018.

Analizând aceste repere, principalele elemente constitutive care caracterizează abordarea dezvoltării urbane durabile și integrate la nivelul UE pot fi descrise astfel:

- O abordare care promovează o viziune strategică asupra dezvoltării zonelor urbane.
- O abordare care vizează orașe de toate dimensiunile și promovează integrarea tuturor nivelurilor de intervenție, de la cartiere până la teritorii mai vaste.
- O abordare bazată pe guvernanta pe mai multe niveluri și cu implicarea mai multor părți interesate, care coordonează diferiți actori în funcție de rolurile, abilitățile și nivelurile de intervenție ale acestora, asigurând implicarea activă a cetățenilor.
- O abordare integrată între sectoare, care impulsionază orașele să colaboreze în mai multe domenii de politică.
- O abordare bazată pe integrarea mai multor surse de finanțare.
- O abordare care promovează logica orientată spre rezultate și stabilește cadre de monitorizare și evaluare.

## Scopul manualului

Rezoluția Parlamentului European din 9 septembrie 2015 referitoare la dimensiunea urbană a politicilor UE (2014/2213 (INI)) subliniază necesitatea de a sistematiza și de a analiza „toate datele disponibile și cadrele conceptuale partajate («acquis-ul urban») pentru a evita duplicările și incoerențele și a oferi o definiție clară a dezvoltării urbane sustenabile integrate și prin aceasta să identifice obiectivele comune coerente și transparente ale UE în acest domeniu”.

În realitate, abordarea dezvoltării urbane la nivelul UE este interpretată diferit atunci când este implementată pe teren, în funcție de uzanțele locale în materie de urbanism, precum și de marea diversitate a actorilor angrenați în implementarea acesteia.

Mai mult, există câteva aspecte de metodologie care trebuie clarificate și consolidate, cu scopul de a oferi o orientare mai bună și mai clară pentru perioada de după 2020.

În consecință, **Manualul privind strategiile de dezvoltare urbană durabilă<sup>4</sup> își propune să dezvolte un suport metodologic pentru îmbogățirea cunoștințelor privind modul de implementare a strategiilor urbane integrate bazate pe realitatea din teritoriu în cadrul politicii de coeziune.** În special, se referă la dezvoltarea urbană durabilă (DUD) în forma susținută de Fondul european de dezvoltare regională în perioada actuală de programare (2014-2020) și în cea viitoare (2021-2027).

În acest context, manualul conține recomandări destinate să completeze reglementările oficiale, fără a fi obligatorii. De fapt, **prezentul manual este conceput ca un instrument de însușire a politicilor, care ar trebui să fie flexibil și adaptabil la nevoile care apar în contexte teritoriale și administrative diferite.** Manualul abordează strategiile DUD (SIDU în România)<sup>5</sup> ca pe niște punți de legătură între politica de coeziune, pe de o parte (cu justificarea, normele și actorii săi specifici), și sistemele de guvernare teritorială locală (cu justificarea, normele și actorii lor specifici), pe de altă parte.

Manualul nu livrează o „soluție rapidă”, ci oferă mai degrabă sugestii – prezentând **exemple concrete și făcând trimitere la instrumentele și orientările existente** – privind modul în care ar trebui abordate provocările esențiale în timpul procesului de elaborare, implementare și monitorizare a strategiei.

Acest manual se adresează **autorităților locale (AL), autorităților de management (AM) și tuturor celorlalte părți interesate relevante** care sunt implicate în proces.

## Structura manualului

Manualul este împărțit în șase capitole, fiecare dintre acestea discutând unul dintre elementele constitutive ale abordării dezvoltării urbane durabile la nivelul UE. Capitolele sunt următoarele:

1. **Dimensiunea strategică.** Acest capitol abordează strategiile proiectate ca foi de parcurs colective care au drept scop generarea unei schimbări dorite. Strategiile reprezintă elementul central al dezvoltării urbane durabile, astfel cum este promovată aceasta în cadrul politicii de coeziune, și reflectă înțelegerea actuală a planificării strategice, care este concepută ca un proces adaptiv care implică gestionarea schimbărilor.
2. **Abordarea teritorială.** O abordare teritorială explicită înseamnă că nevoile, provocările și oportunitățile de dezvoltare trebuie corelate cu nivelul de intervenție spațial și cu contextul teritorial adecvate. Acest capitol abordează în special trei aspecte principale: accentul pe cartiere, adoptarea abordării bazate pe zone funcționale și promovarea legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale.

---

<sup>4</sup> Strategiile integrate urbane de dezvoltare sau - SIDU cum sunt ele actualmente denumite în România.

<sup>5</sup> În cadrul perioadei 2014 – 2020 aceste strategii sunt cunoscute în România sub denumire de „Strategii Integrate de Dezvoltare Urbana” – SIDU.

3. **Guvernanță.** În contextul dezvoltării urbane durabile, „guvernanța” se referă la modul în care autoritățile și părțile interesate relevante decid să planifice, să finanțeze și să gestioneze o strategie specifică. Capitolul se axează pe trei componente centrale ale guvernanței: guvernanța pe mai multe niveluri, abordarea prin implicarea mai multor părți interesate și abordarea ascendentă și participativă.
4. **Integrarea intersectorială.** Abordarea intersectorială a strategiilor urbane se referă la necesitatea de a depăși structura „compartimentată” a funcțiilor divizate sectorial care caracterizează organizațiile publice, pentru a face față provocărilor multidimensionale. Obiectivul acestei abordări este de a asigura coerența principiilor și obiectivelor de elaborare a politicilor în diversele domenii de politică și de a garanta faptul că actorii asociați diferitelor sectoare cooperează pentru a elabora politici.
5. **Fonduri și finanțare.** Acordurile de alocare de fonduri și de finanțare adecvate sunt pilonii-cheie ai dezvoltării urbane durabile, astfel cum este promovată aceasta de politica de coeziune. Există două tendințe consacrate de punere în aplicare a acestei politici, care sunt abordate în acest capitol: combinarea mai multor surse de finanțare și creșterea asociată a importanței instrumentelor financiare.
6. **Monitorizare.** Instrumentele și activitățile de monitorizare sprijină autoritățile publice în procesul de proiectare și implementare a strategiilor de dezvoltare urbană durabilă. Pentru a evalua dacă s-au realizat progresele preconizate, sunt necesare o logică de intervenție puternică și indicatori de rezultat adecvați, combinate cu obiective măsurabile. Acest capitol analizează conceptele și componentele centrale ale monitorizării strategiilor, subliniind care sunt provocările majore din calea instituirii unui cadru de monitorizare pentru DUD.

Fiecare capitol urmează aceeași structură. În primul rând, există o introducere în tema capitolului, specificându-se modul în care este utilizat conceptul în cadrul politicii de coeziune. În plus, un anumit număr de componente-cheie ale temei sunt evidențiate în mod individual și abordate separat. Astfel, fiecare componentă abordează cele mai importante și frecvente provocări cu care se confruntă factorii de decizie în procesul de proiectare și implementare a strategiilor. Provocările sunt formulate sub formă de întrebări, iar răspunsul la acestea poate fi găsit în text, fiind susținut de exemple concrete și de scurte studii de caz. Mai mult, textul este îmbogățit cu scurte descrieri ale orientărilor, studiilor și seturilor de instrumente online existente, care pot ajuta la soluționarea provocărilor menționate în capitolul respectiv. După discutarea fiecărei probleme/provocări, se prezintă o serie de recomandări.

## Metodologie

Manualul de față se bazează pe o **analiză prin metodologie mixtă a strategiilor DUD (SIDU în România) care au fost implementate în perioada de programare 2014-2020**. Datele cantitative au fost colectate cu ajutorul STRAT-Board, care este atât o bază de date, cât și un

instrument de cartografiere online care oferă o imagine de ansamblu asupra a 964 de strategii DUD (SIDU în România), implementate în perioada 2014-2020 în 28 de țări din UE<sup>6</sup>.

Mai mult, s-au colectat informații detaliate despre un număr restrâns de strategii grație rezultatelor obținute de atelierele de evaluare inter pares ale Rețelei de dezvoltare urbană (RDU)<sup>7</sup> cu privire la implementarea strategiilor DUD (SIDU în România), organizate în 2016-2017, și grație rezultatelor studiului desfășurat de DG REGIO și intitulat *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?* (Van der Zwet et al., 2017).

În sfârșit, manualul a fost îmbogățit printr-o analiză detaliată a literaturii de specialitate (publicații academice, rapoarte, documente de politică și alte materiale aparținând literaturii „gri”), care este citată prin referințe de-a lungul întregului text.

## REFERINȚE

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Policy objective 5 – Europe closer to citizens. Strategies and tools for integrated territorial development*, 2018. Se poate consulta la adresa:

[http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/DG\\_REGIO\\_Post2020\\_PO5\\_territorial\\_urban\\_EN\\_25062018.pdf](http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/DG_REGIO_Post2020_PO5_territorial_urban_EN_25062018.pdf)

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

---

<sup>6</sup> <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where>

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/network/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/)



# DIMENSIUNEA STRATEGICĂ

Autori

Martina Pertoldi – Comisia Europeană

Martina Busti – Comisia Europeană

Carlotta Fioretti – Comisia Europeană

Problemele emergente și de lungă durată legate de dezvoltarea urbană (de exemplu, regenerarea urbană, amenajarea urbană și regională, micșorarea orașelor, sustenabilitatea urbană, atragerea de investiții, marketingul urban, segregarea socială) necesită **dezvoltarea unui cadru strategic** și revoluționarea abordărilor tradiționale de politică și amenajare urbană.

Dezvoltarea urbană durabilă (DUD), promovată în cadrul politicii de coeziune a UE, subliniază în mod coerent importanța existenței unui cadru strategic. O cerință esențială pentru reușita intervențiilor din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) este asigurarea faptului că investițiile individuale fac parte dintr-o strategie pe termen lung, cu o componentă inovatoare puternică (AEIDL, 2013). Mai precis, în perioada de programare 2014-2020, DUD trebuie operaționalizată prin **„strategii care stabilesc acțiuni integrate”**. În regulamentul privind perioada de după 2020, accentul pe abordarea strategică a DUD este și mai puternic (CE, 2018). Noul **Obiectiv 5 de politică propus (OP5)**, **„O Europă mai aproape de cetățeni”**, **evidențiază oportunitățile oferite de strategiile integrate** pentru orașul viitorului și cetățenii săi. Mai mult, planificarea strategică este unul dintre cele trei elemente de bază – celelalte două fiind nivelul de intervenție și părțile interesate – care structurează Principiile de politică urbană ale OCDE (OCDE, 2019).

Din perspectiva politicilor europene, întrebarea-cheie este cum pot fi sprijinite administrațiile publice locale să proiecteze strategii care să contribuie la schimbări structurale la nivel teritorial (Calafati, 2014a; Calafati, 2014b).

Pentru a îmbunătăți în mod eficace traiectoriile de dezvoltare ale orașelor, planificarea strategică **necesită procese de amenajare colective și viziuni personalizate și realiste** (CE, 2011). Mai mult, a existat o tranziție de la planurile și soluțiile fixe către un **proces adaptiv care implică gestionarea schimbărilor** (Albrechts, 2015; Albrechts et al., 2016).

Strategiile DUD<sup>1</sup> reprezintă o modalitate diferită de lucru între palierele administrative dintr-un sistem de guvernare pe mai multe niveluri și produc foi de parcurs transformatoare, care includ actori relevanți precum cetățeni, firme și organizații-umbrelă (a se vedea capitolul „Guvernare”).

Ca parte a structurii de finanțare a UE, strategiile DUD ar trebui să garanteze că programele operaționale (PO), obiectivele tematice (OT) și operațiunile cu strategiile și proiectele locale sunt coerente și integrate<sup>2</sup>. Mai mult, proiectele asociate strategiei au un impact direct asupra oamenilor și locurilor. Din acest motiv, strategiile DUD ar trebui să servească, de asemenea, ca agende de implementare.

Această abordare strategică este coerentă cu atenția sporită acordată **abordării bazate pe realitatea din teritoriu**, propusă în raportul Barca (2009) drept principiu orientativ pentru politica de coeziune în perioada 2014-2020, care va fi menținută și în perioada de programare de după 2020. Cadrele de politici strategice care susțin abordările bazate pe realitatea din teritoriu recunosc că provocările urbane se manifestă diferit în locuri diferite. Acest lucru este valabil nu numai în raport cu morfologii sociale, economice și instituționale diferite, ci și pentru morfologii spațiale diferite (Secchi, 2010). Abordarea bazată pe realitatea din teritoriu nu se referă numai la nevoile specifice ale fiecărui teritoriu, ci se bazează și pe cunoștințele și abilitățile concentrate în respectivele locuri, cu scopul de a configura soluții integrate și personalizate pentru dezvoltarea teritorială<sup>3</sup>. În sfârșit, cunoștințele locale sunt corelate cu intervențiile externe, susținând colaborarea, ideile și soluțiile inovatoare.



#### EPRC (2017) – STRATEGII TERITORIALE ȘI URBANE INTEGRATE: CUM CREEAZĂ FONDURILE ESI VALOARE ADĂUGATĂ ÎN PERIOADA 2014-2020?

Acest studiu investighează modul în care statele membre au implementat strategii de dezvoltare urbană durabilă și alte strategii teritoriale în temeiul dispozițiilor de reglementare ale politicii de coeziune a UE din perioada 2014-2020. Se analizează integrarea cunoștințelor în proiectarea și implementarea strategiei, ceea ce înseamnă:

- facilitarea gândirii strategice, ordonarea după prioritate a acțiunilor și concentrarea resurselor la nivel local;

<sup>1</sup> În cadrul perioadei 2014 – 2020 aceste strategii sunt cunoscute în România sub denumirea de „Strategii Integrate de Dezvoltare Urbană” – SIDU. Când se face referire la strategiile DUD, în următoarele capitole, aceste strategii trebuie înțelese ca „SIDU”.

<sup>2</sup> Diferența dintre „operațiuni” și „proiecte” este adaptată după Colini și Tripodi (2010), unde „operațiunile” sunt liniile de intervenție eligibile pentru sprijin financiar în textul PO, în timp ce „proiectele” sunt intervențiile individuale care au loc la nivel local pentru a răspunde la obiectivele strategice ale PO.

<sup>3</sup> După cum s-a menționat în raportul Barca (2009), OCDE a utilizat termenii „politică de dezvoltare teritorială” sau „noua paradigmă a politicii regionale” pentru a se referi la o abordare la nivel de politici ale cărei obiective sunt creșterea bunăstării și a nivelului de trai în regiuni specifice și generarea și menținerea avantajelor competitive regionale, cu o utilizare mai amplă și mai bună a atuurilor regiunilor.

- asigurarea de oportunități pentru consolidarea capacităților la nivel local, abilitarea comunităților locale să implementeze inițiative de dezvoltare socială și economică și susținerea guvernantei participative și a participării publice la dezvoltarea strategică a unei zone; și
- facilitarea unui nou mod de gândire și a unor abordări inovatoare.

Studiul reflectă principalele provocări și principalele tipuri de beneficii asociate cu implementarea DUD în perioada 2014-2020. O provocare demnă de remarcat constă în capacitatea instituțională și administrativă de a gestiona și implementa strategii, legată și de creșterea percepută a complexității reglementărilor UE. Printre alte preocupări se numără asigurarea unei înțelegeri adecvate a abordărilor bazate pe realitatea din teritoriu și nevoia de a alinia implementarea strategiei în așa fel încât să contribuie la obiectivele generale ale programelor operaționale, precum și la cadrele de politică interne sau de altă natură.

Pe lângă provocări, studiul subliniază faptul că DUD a sporit gradul de conștientizare și cunoștințele cu privire la rolul și importanța programării strategice și integrate. Mai mult, studiul constată că este în curs de desfășurare un proces clar de consolidare a capacităților la nivel local și că dezvoltarea măsurii privind DUD a îmbunătățit standardele de planificare urbană strategică, autoritățile locale fiind acum implicate mai activ în implementarea politicii de coeziune. De asemenea, se recunoaște integrarea strategică a obiectivelor de politică din mai multe sectoare.

#### *Informații suplimentare*

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Mai mult, abordarea strategică în politicile urbane și regionale ale UE a apărut în paralel cu **extinderea obiectivelor și agendelor de dezvoltare urbană**, de la creșterea economiilor locale și consolidarea inovării până la gestionarea resurselor naturale, furnizarea de servicii urbane și altele. Aceasta creează nevoia unei **abordări integrate strategice comune** pentru a face față diversificării și complexității tot mai mari a proceselor. Complexitatea și diversitatea arată că abordarea „universală” nu mai este potrivită și că este esențial ca strategiile să se bazeze pe **diversitatea orașelor și pe resursele existente**.

O analiză atentă a strategiilor implementate în perioada de programare 2014-2020 elucidează aceste procese complexe și dezvăluie principalele aspecte ale elaborării strategiilor care trebuie abordate pentru a asigura evoluția abordării.

Strategiile DUD pun în evidență o gamă largă de abordări care pot fi împărțite în patru grupe: **proiecte la scară mică** cu obiective strategice; strategii de regenerare urbană care acoperă de

obicei **zone urbane mai mari**; cadre strategice care funcționează ca **scheme organizatorice** generale pentru intervenții bazate pe zonă; în sfârșit, în câteva cazuri emblematice, strategiile sunt organizate ca **platforme de colaborare și dezvoltă agende axate pe provocări**. Această variație este pe deplin coerentă cu paradigma de la nivelul local și se explică prin factori precum **resursele financiare** implicate, **tradițiile de planificare internă și cadrele de politici preexistente**, precum și **orientările regionale/naționale specifice** pentru politica de coeziune.

Variația strategiilor poate fi explicată și prin **competențele de management, de relaționare și de învățare ale autorităților publice**; eforturile strategice sunt operaționalizate în diferite domenii de politică și de către diferiți actori responsabili pentru implementare, în special autorități locale (AL) și autorități de management (AM), cu diferite instrumente și funcții administrative. De fapt, o strategie DUD eficace reflectă capacitatea autorităților publice de a formula o viziune și de a o transpune în realitate.

Astfel, DUD oferă un nou mod de a realiza planificarea strategică, subliniind importanța modului în care sunt integrate strategiile în organizațiile locale existente, având ca rezultat sisteme foarte diverse.

Deoarece strategiile DUD trebuie să se coreleze cu obiectivele de programare și oportunitățile financiare ale UE, acestea pot avea o orientare mai precisă decât cadrele generale de dezvoltare urbană (de exemplu, planuri strategice spațiale). În orice caz, o orientare specifică nu garantează că autoritățile de management, organismele intermediare (OI) și autoritățile locale au aceleași obiective, așteptări, know-how și calendare. Pot exista în continuare opinii divergente privind obiectivele care ar trebui vizate de strategiile DUD, modul în care ar trebui să fie implementate acestea, sarcinile care ar trebui îndeplinite și de către cine și actorii care ar trebui să fie implicați în configurarea strategiei. Această **interacțiune conflictuală** este inerentă arhitecturii complexe a DUD și trebuie abordată în cadrul procesului de proiectare și de implementare.

Din acest motiv, premisa că strategiile specifice la nivel local sunt mai eficiente și oferă rezultate mai bune atunci când sunt integrate în **cadre de politici mai ample** și bine concepute (CE, 2009) pare corectă. Instrumentele UE precum DUD pot juca un rol crucial în dirijarea procesului în ceea ce privește gândirea strategică, conectând eforturile tuturor actorilor într-o **strategie de referință unică** ce stabilește obiectivele de dezvoltare pentru întregul oraș. Problema este și mai semnificativă dacă ținem seama de **interacțiunea din ce în ce mai pronunțată dintre acțiunea locală și agendele internaționale**, respectiv dintre Agenda Habitat 2030 și Obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD) ale ONU, Noua agendă urbană a ONU și Acordul de la Paris, inclusiv Agenda urbană a UE și viitoarea Cartă de la Leipzig 2020.

Accentul pus pe strategii și poziționarea acestora în cadrul politicii de coeziune prezintă provocări specifice pentru factorii de decizie, care pot fi descrise prin intermediul a două teme principale asupra cărora se concentrează prezentul capitol:

- strategiile ca punți de legătură între programele operaționale și proiecte;
- sinergiile cu alte cadre de politică.

Prima secțiune va aborda **modul în care se pot alinia mai bine logica de intervenție și obiectivele stabilite în PO cu cele stabilite la nivel local**. Pentru a consolida această legătură,

este crucial să se lucreze la **arhitectura politicii** și să se **consolideze capacitatea de punere în aplicare**, de la proiectare (de calitate) la implementare (de calitate).

A doua secțiune descrie **modul în care strategiile DUD pot fi corelate cu agendele urbane locale, naționale, europene și mondiale**. În acest sens, este esențial să se stabilească condițiile pentru „acțiunea strategică” (Mäntysalo et al., 2015), ceea ce presupune adaptarea reciprocă a etapelor politicilor, a priorităților de finanțare și a rețelelor interne de schimb de cunoștințe.

În acest sens, **o mai bună coordonare între DUD și agenda de inovare a UE**, care este operaționalizată prin **specializarea inteligentă**, este sugerată în mod explicit de Pactul de la Amsterdam (2016). Pare deosebit de util să se exploreze sinergiile dintre aceste două cadre strategice, întrucât ambele se bazează pe o abordare bazată pe realitatea din teritoriu și, prin urmare, se pot consolida reciproc.

## STRATEGIILE CA PUNȚI DE LEGĂTURĂ ÎNTRE PROGRAMELE OPERAȚIONALE ȘI PROIECTE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se poate asigura faptul că strategiile DUD conectează programele operaționale cu politicile locale?*

*Cum se poate consolida capacitatea strategică la nivel local?*

*Cum se poate asigura faptul că strategiile DUD și proiectele sunt aliniate?*

Valoarea adăugată a unei agende UE pentru politici urbane constă în faptul că finanțarea DUD asigură un buget minim **pentru susținerea unui proces integrat de planificare mai amplu**. În acest sens, se încurajează alinierea strategică a instrumentelor de programare între statele membre ale UE.

În special perioada de programare de după 2020 subliniază importanța strategiilor de dezvoltare teritorială integrate, care ar trebui să se bazeze pe:

- o analiză a necesităților de dezvoltare și a potențialului zonei;
- o descriere a unei abordări integrate care răspunde necesităților de dezvoltare și potențialului identificat; și
- o listă cu operațiunile care urmează să fie sprijinite.

Din punct de vedere operațional, o strategie ar trebui să conțină următoarele elemente:

- un diagnostic al zonei urbane și o selecție a zonei/zonelor vizate (a se vedea capitolul „Abordarea teritorială”);
- o descriere a modelului de guvernare (a se vedea capitolul „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 evaluare periodică. Aceasta necesită o reflecție profundă asupra modului în care sunt integrate obiectivele și liniile de acțiune (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”);
- ordonarea după prioritate a acțiunilor care vor fi sprijinite de fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI);
- un sistem de monitorizare care corelează indicatorii PO cu indicatorii specifici ai strategiei (a se vedea capitolul „Monitorizare”);
- un plan de acțiune care transpune strategia și obiectivele pe termen lung în investiții cu buget și calendar care se referă la perioada de programare a fondurilor ESI (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”).

## Cum se poate asigura faptul că strategiile DUD conectează programele operaționale cu politicile locale?

Multe provocări provin din faptul că se așteaptă de la strategiile DUD să contribuie atât la obiectivele de dezvoltare urbană, cât și la programele UE gestionate la nivel regional sau național.

O analiză a strategiilor DUD din perioada 2014-2020 evidențiază importanța **arhitecturii** generale a **politicilor** pentru realizarea unei alinieri mai bune între programele operaționale și strategiile DUD.



Datele arată abordări variate în ceea ce privește programarea, formularea, selecția și aplicarea strategiilor în diferite țări.

Numărul total de autorități de management implicate în gestionarea FEDR este de 108. Numărul de strategii diferă foarte mult de la un stat membru la altul: Spania are peste 150 de strategii în cadrul aceleiași AM, în timp ce Finlanda, Luxemburg și Malta au fiecare câte o singură strategie pentru întreaga țară. În majoritatea statelor membre ale UE (17), DUD este gestionată doar la nivel național, în timp ce în 10 țări DUD este gestionată la nivel subnațional, autoritățile locale de management fiind entitățile responsabile. Italia este un caz unic: este singurul stat membru în care DUD este implementată folosind atât un program operațional național, care vizează 14 strategii în întreaga țară, cât și programe operaționale regionale. Cu toate acestea, la nivel european, aproximativ o treime (319) dintre strategii sunt legate de programe operaționale naționale, în timp ce două treimi (663) sunt gestionate în cadrul unor programe operaționale regionale. Se pare că autoritățile naționale tind să păstreze controlul asupra gestionării finanțărilor, dar programele operaționale la nivel regional sunt responsabile pentru mai multe strategii; această structură poate prezenta o provocare pentru coordonarea dintre politica internă și programele regionale.

Este posibil ca programele operaționale la nivel național să își poată îndeplini mai ușor rolul de interfață cu obiectivele UE. Cu toate acestea, atunci când sunt gestionate la nivel regional, pot fi mai bine adaptate la nevoile locale. Această poziție intermediară a programelor operaționale poate fi echilibrată prin relația lor cu strategiile DUD. În timp ce programele operaționale garantează un context financiar și orientat spre obiective pentru inițiativele de dezvoltare durabilă, strategiile DUD sunt instrumentul utilizat pentru **a selecta cele mai coerente proiecte la nivel local** și a le reuni într-o **viziune cuprinzătoare și multiscalară**, care poate îndeplini obiectivele stabilite în programele operaționale.



### PLAN DE IMPLEMENTARE – OPORTUNITĂȚI ITI PENTRU ROTTERDAM (NL) ÎN PERIOADA 2014-2020

Strategia DUD(SIDU) a orașului Rotterdam se bazează pe o îndelungată tradiție de planificare integrată, care combină obiectivele economice, sociale și fizice.

DUD se axează în special pe districtul Rotterdam Sud, care este una dintre cele mai defavorizate zone din Țările de Jos, fiind vizată deja de Programul Național pentru Rotterdam Sud (NPRZ). NPRZ a fost semnat în 2011 de un grup de 17 părți interesate, printre care municipalitatea Rotterdam, administrația publică națională și comitetul locuitorilor orașului. Programul integrează regenerarea fizică a zonei prin îmbunătățiri ale clădirilor și ale mediului cu regenerarea socioeconomică prin investiții în oameni (abordare orientată spre persoane).

Planul de implementare DUD transpune obiectivele pe termen lung ale NPRZ în obiective măsurabile și în acțiuni concrete.

Programul operațional (PO) regional aferent, având municipalitatea Rotterdam ca autoritate de management, vizează regiunea Randstad, caracterizată printr-un grad ridicat de urbanizare (include cele mai mari patru orașe din țară: Amsterdam, Rotterdam, Haga și Utrecht, așa-numitele orașe G4). **PO oferă sprijin pentru sectoarele economice de valoare ridicată și pentru antreprenoriat, îmbunătățind** în același timp **șansele persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă** de a se încadra pe piața muncii.

Acest lucru este coerent cu abordarea care a caracterizat politica urbană națională încă din 1995 – accent pe marile orașe și pe rețelele urbane – precum și cu obiectivele Agendei urbane neerlandeze (2014), și anume creșterea economică, inovarea și calitatea vieții.

Abordarea actuală este susținută de noi practici în materie de management urban, cum ar fi orientarea sporită spre procesele de creare în comun, contribuțiile sporite din partea inițiativelor private și un rol nou pentru administrația locală ca facilitator al procesului. Proiectarea și implementarea strategiei au beneficiat de **organizarea orientată spre rezultate a administrației municipale**. Spre exemplu, lanțul

informațional din cadrul administrației, de la biroul UE până la departamentele municipalității, a avut o contribuție semnificativă la asigurarea faptului că managementul strategiei nu este perturbat de informații de slabă calitate și de un grad scăzut de conștientizare a oportunităților din diferitele domenii de politică implicate.

Cazul strategiei orașului Rotterdam arată următoarele:

- **alinierea strategică între cadre este importantă, dar**
- **provocările la nivel de implementare demonstrează că este necesară o mai bună integrare a obiectivelor de politică (dezvoltate la nivel de oraș) și a instrumentelor de implementare a politicilor (furnizate la nivel regional).**
- **În acest sens, abordarea orientată puternic spre rezultate pe care a adoptat-o administrația municipală din Rotterdam s-a dovedit eficientă.**

*Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-002&fullscreen=yes>

Evaluare inter pares a RDU:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_seville\\_2016/rotterdam\\_south\\_bank.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_seville_2016/rotterdam_south_bank.pdf)

Dacă programele operaționale sunt pilonii care conectează obiectivele UE cu agendele locale existente, strategiile DUD (SIDU) sunt instrumentul utilizat pentru a **canaliza aceste obiective** înspre selectarea și **consolidarea proiectelor locale inovatoare**. (FIG. 1).

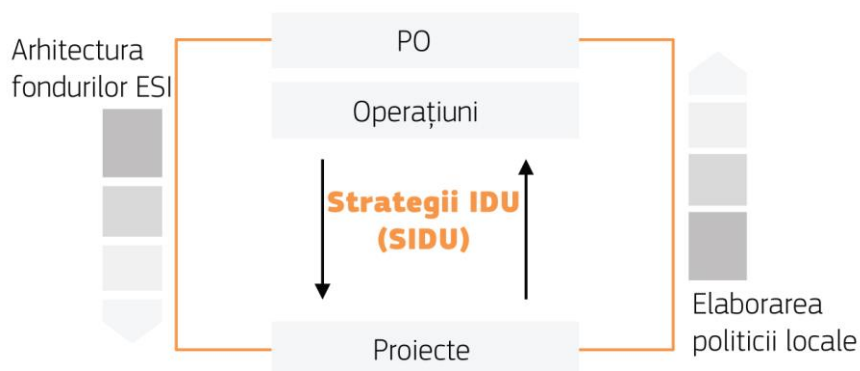


FIG. 1. Relația dintre programele operaționale, strategiile DUD și proiecte.

Sursă: elaborare proprie.





Conectarea obiectivelor UE cu cele locale prin strategiile DUD este esențială pentru a evita **două riscuri principale la nivel de aliniere**.

În primul rând, accentul pus pe mecanismul de aplicare teritorială (MAT) specific ales pentru implementarea DUD (în principal un program operațional dedicat, o axă prioritară sau o investiție teritorială integrată) poate umbri **importanța strategiilor în sine**. În unele cazuri, normele care reglementează instrumentul de politică determină „dispariția” strategiilor în spatele cerințelor operaționale ale instrumentului; se menține abordarea integrată intactă din punct de vedere formal, dar se pierde viziunea pe termen lung. În acest caz, arhitectura fondurilor UE riscă să reducă impactul planificării strategice.

În al doilea rând, tipul de **contribuție financiară** poate avea un impact asupra acestei lipse de aliniere.



Aproximativ 40 % din totalul strategiilor mobilizează contribuții din fondurile ESI mai mici de 5 milioane EUR. În opt țări (Austria, Belgia, Danemarca, Germania, Spania, Irlanda, Italia și Luxemburg), peste 50 % din strategiile naționale primesc această sumă minimă. Având în vedere sumele relativ mici implicate și numărul, în consecință, mic de proiecte care urmează să fie implementate, **există riscul ca strategiile DUD (SIDU) să fie percepute ca fiind similare cererilor de proiecte**, nereușind să acționeze la nivelul traiectoriilor și proceselor locale existente. Pentru a combate acest risc, este important ca strategiile DUD (SIDU) să fie corelate cu alte cadre de politici și fluxuri de finanțare (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”).

În general, pentru a preveni această lipsă de aliniere, strategiile DUD (SIDU) trebuie să încurajeze cooperarea coerentă între managementul superior (autoritățile de management) și autoritățile locale, cu scopul de a asigura o dezvoltare integrată. **Punerea accentului pe integrare previne riscul ca strategiile DUD (SIDU) să fie văzute ca niște documente formale** utilizate de autoritățile locale pentru a accesa finanțare din FEDR. În schimb, **obiectivul trebuie să fie îmbunătățirea alinierii pe termen lung, construindu-se agende orientate spre rezultate**.

Având în vedere acest aspect, integrarea acțiunii urbane în politica regională obișnuită a UE în perioada 2007-2013 s-a bazat pe **nevoia explicită de cooperare între orașe și între autoritățile de management regionale/naționale ale acestora**. O serie de studii relevante privind perioada de programare 2007-2013 (CE, 2008; CE, 2010) subliniază, de asemenea, că implicarea orașelor în programul operațional trebuie menținută pe întreaga durată a etapelor de executare și de implementare, cu utilizarea unui **feedback în ambele sensuri**.

Totuși, acest lucru nu se întâmplă întotdeauna în realitate. O analiză aprofundată a unui eșantion de strategii din perioada 2014-2020 dezvăluie principalele blocaje întâmpinate de orașe în cadrul colaborării cu autoritățile de management, respectiv **decalaje între finanțarea alocată și nevoile locale, restricții privind activitățile eligibile și beneficiari, precum și norme de audit neclare**.

Medierea relației dintre autoritățile de management și autoritățile locale cu privire la aceste aspecte poate facilita elaborarea strategiilor DUD (SIDU) și poate asigura luarea în considerare

a particularităților teritoriului în elaborarea PO. Acest lucru este ilustrat, de exemplu, de colaborarea dintre autoritatea de management croată și Zagreb (a se vedea capitolul „Guvernanță”).

Cheia pentru asigurarea alinierii dintre obiectivele DUD naționale/regionale generale și resursele locale este procesul de **selectare a strategiilor și, în consecință, a autorităților locale**. Este important ca acest proces să reflecte **capacitatea organizațională atât a autorităților de management, cât și a autorităților locale**, exploatând, dacă este posibil, **cadrele de selecție existente și oferind criterii clare de eligibilitate**.



În perioada de programare 2014-2020, aproape 35 % din autoritățile locale au fost desemnate într-o etapă timpurie a programării, fie în acordurile de parteneriat, fie în programele operaționale, în timp ce majoritatea acestora (52 %) au fost desemnate prin cereri de propuneri cu criterii de preselecție, ceea ce înseamnă că selecția competitivă a fost ghidată de abordări strategice regionale sau naționale și viziuni teritoriale. Doar un procent mic de autorități locale (13 %) au fost selectate prin concurs general, pe baza propunerilor de strategie.

De asemenea, atât **managementul timpului**, cât și **capacitatea administrativă** de a aborda corespunzător ciclurile politice sunt cruciale pentru a asigura gestionarea fără probleme a procesului de selecție.



Procesul de selecție competitivă necesită inevitabil o perioadă mai mare de timp, ceea ce poate conduce la unele **întârzieri de adoptare a DUD**, în special atunci când se preconizează un număr mare de strategii.

Există o tentație evidentă pentru autoritățile de management de a reduce cât mai mult complexitatea implementării. În unele cazuri, acest lucru poate duce la decizia de a concentra oportunitățile de DUD în doar câteva orașe și de a dirija acțiunile către intervenții specifice (cum ar fi renovarea clădirilor existente la scara unui cartier). Această abordare poate afecta negativ și **caracterul integrat** al acțiunilor în etapa de implementare (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”). Deși, în unele cazuri, o astfel de abordare poate fi adecvată, aceasta ar putea fi dăunătoare dacă este adoptată fără o evaluare de înaltă calitate a coerenței dintre logica programului și potențialul de dezvoltare al zonei.

## Cum se poate consolida capacitatea strategică la nivel local?

Colaborarea în rețea între orașele beneficiare poate juca un rol semnificativ în asigurarea faptului că atât necesitățile orașelor, cât și actualizarea lor sunt abordate de programare.

De fapt, pentru a crea o strategie eficace, este necesar să se faciliteze **interacțiunea dintre cunoștințele locale (transmitere ascendentă) și know-how-ul operațional și analitic (transmitere descendentă)**, cele două fiind de importanță egală. Acest lucru este valabil, de exemplu, în cazul Asociației slovene a orașelor DUD (a se vedea exemplul complet în capitolul „Guvernanță”), careia i s-au delegat responsabilități de evaluare a strategiei și de selectare a proiectelor, asociația funcționând totodată ca organ de coordonare a DUD.

Strategiile DUD (SIDU) pot fi integrate în cadrul de politici doar dacă autoritățile de nivel superior, cum ar fi AM și nivelurile superioare ale administrației publice, asigură coordonarea și oportunități de însușire a politicilor. Franța și Spania sunt exemple bune în acest sens. În Franța, rețeaua „Europa urbană”<sup>4</sup> reunește actori implicați în implementarea dimensiunii urbane a politicii de coeziune, adică AM, municipalități și asociații intermunicipale care pun în aplicare strategii DUD (SIDU), structuri de sprijin regional, rețele naționale de orașe și organizații profesionale, precum și servicii naționale. Aceasta își propune să ofere orientări, să faciliteze schimbul de practici între orașe și să asigure coordonarea între diversele niveluri ale administrației publice și instituțiile UE.

În Spania, Rețeaua de inițiative urbane (Red de Iniciativas Urbanas, RIU)<sup>5</sup> și-a lansat activitatea în perioada de programare 2007-2013, cu scopul de a oferi autorităților locale coordonarea și sprijinul pentru implementarea strategiilor DUD (SIDU). RIU este gestionată de organismul național responsabil pentru politica de coeziune (Ministerul de Finanțe) și de organismul responsabil pentru politicile urbane (Ministerul Lucrărilor Publice), de Federația Spaniolă a Municipiilor și Provinciilor și de reprezentanții administrațiilor locale care implementează DUD (SIDU) (articolul 7).

La nivel european, colaborarea inter pares și activitățile de consolidare a capacităților sunt susținute de Rețeaua de dezvoltare urbană (RDU) gestionată de Comisia Europeană.



#### REȚEAUA DE DEZVOLTARE URBANĂ A COMISIEI EUROPENE

Rețeaua de dezvoltare urbană (RDU) reunește orașe și zone urbane din întreaga UE responsabile pentru implementarea strategiilor de dezvoltare urbană durabilă (DUD) finanțate de Fondul european de dezvoltare regională. RDU a fost înființată în 2014 pentru a analiza modul în care sunt executate fondurile UE în orașe și pentru a sprijini schimburile între orașele implicate în strategiile DUD (SIDU).

În acest scop, RDU a derulat o serie de evenimente tehnice și de diseminare, evenimente de tip cluster, precum și ateliere de evaluare inter pares bazate pe o adaptare a metodologiei de evaluare inter pares dezvoltată de Platforma S3 a Centrului Comun de Cercetare (JRC) al Comisiei Europene. Evaluările inter pares stimulează cooperarea dintre autoritățile urbane, în vederea abordării provocărilor specifice cu care se confruntă acestea în procesul de proiectare și implementare a strategiilor DUD (SIDU).

RDU a promovat până în prezent evaluări inter pares la nivelul UE (Sevilla 2016, Gent 2016 și Espoo 2017) și la nivel național pentru Spania, Grecia, Cipru și Letonia (Córdoba 2016, Barcelona 2016, Atena 2017, Liepāja 2018). Evaluarea inter pares

<sup>4</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/reseau-europe-urbain>

<sup>5</sup> <http://www.rediniciativasurbanas.es/>

organizată de RDU a fost adoptată și de alte organisme, printre care Federația Spaniolă a Municipiilor și Provinciilor (FAMP), care a organizat trei ateliere regionale în perioada 2018-2019 pentru orașele andaluze implicate în DUD.

Evaluările inter pares reunesc o serie selectă de strategii DUD (SIDU) și permit funcționarilor din cadrul autorităților urbane responsabile să prezinte aspectele de politică pe care le consideră problematice. Fiecare întrebare este discutată în grupuri mici împreună cu alți responsabili pentru politici din cadrul autorităților locale și al autorităților de management, cu reprezentanții CE și cu experții invitați. Această abordare creează un mediu care facilitează învățarea reciprocă și schimbul de politici în ceea ce privește aspectele esențiale, precum și desprinderea de învățăminte, pe care autoritățile urbane se angajează să le implementeze în viitorul apropiat.

Evaluările inter pares s-au dovedit a fi un instrument eficace pentru partajarea, schimbul și integrarea cunoștințelor cu privire la strategiile DUD (SIDU), facilitând:

- integrarea know-how-ului și a cunoștințelor dintr-o varietate de surse (colegi, experți invitați, Comisia Europeană);
- concentrarea asupra problemelor specifice;
- schimbul de bune practici.

#### *Informații suplimentare*

Pagina web a Rețelei de dezvoltare urbană (RDU):

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/network/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/)

Evaluări inter pares naționale ale RDU în Spania:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/reports/2017/urban-development-network-in-spain-udn-informe-sobre-los-talleres-peer-review-de-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-e-integrado-espana-2016](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/urban-development-network-in-spain-udn-informe-sobre-los-talleres-peer-review-de-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-e-integrado-espana-2016)

Evaluări inter pares regionale în Andaluzia (în spaniolă):

<http://www.famp.es/es/redes-observatorios/racc-edusi/>

În orice caz, orientările privind consolidarea capacității strategice pot fi furnizate la nivel național și regional într-o serie de formate diferite (Van der Zwet et al., 2017):

- orientări formale pentru proiectarea strategiei furnizate de autoritățile de management, care pot include modele sau formate standardizate pentru DUD;
- activități în rețea și schimburi între orașele eligibile înainte de etapa de selecție;
- crearea unui spațiu permanent pentru dialogul dintre orașe și autoritățile de management sau autoritățile naționale; și

- orientare tehnică privind cerințele specifice.

Pentru autoritățile locale de mici dimensiuni și care nu au experiență anterioară de elaborare de strategii nici în contextul DUD, nici al programelor UE, poate fi deosebit de **dificil să îndeplinească sarcinile de management** în etapele de implementare și de monitorizare. În aceste cazuri, autoritățile locale pot decide să angajeze experți/consultanți externi sau să promoveze consolidarea capacităților pe plan intern. Unele experiențe prezentate în cadrul evaluărilor inter pares organizate de RDU par să sugereze că cea de-a doua opțiune are mai mult succes, deoarece favorizează o **abilitare mai semnificativă a departamentelor tehnice ale municipalităților și implicarea în strategie a tehnicienilor**. Experiențele de pe teren prezintă, de asemenea, diferite soluții inovatoare, demonstrând necesitatea unor instrumente și stimulente adecvate pentru managerii de programe. În administrațiile mici, cu personal mai restrâns și mai puține resurse, **ar putea fi necesară o soluție inovatoare de îmbunătățire a coordonării interne și a eficienței**, cum ar fi introducerea unor stimulente economice sau a unor modificări limitate în materie de management.

În administrațiile mai mari și mai bine dotate, se poate înființa **un birou municipal dedicat**. Acest lucru s-a realizat la Gent (BE), unde a fost creat un nou birou strategic pentru municipalitate cu scopul de a transpune gândirea pe termen lung într-o strategie la nivelul întregului oraș, în rândul tuturor autorităților publice locale. Această strategie a inclus un cadru conceptual strategic adaptat situației specifice, un ciclu strategic integrat în ciclul de planificare bugetară, seturi de instrumente pentru gestionarea proiectelor și a programelor, gestionarea schimbărilor și o aplicație TIC de suport. Această abordare a fost aplicată și în cazul altor investiții finanțate de UE (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”).

Un alt exemplu util este oferit de orașul Alba Iulia (RO), unde a fost creat un post de administrator al orașului în cadrul administrației locale, pentru a se sprijini aplicarea strategiei DUD (SIDU). Administratorul orașului este asistat de directorul de programe al municipalității, de directorii diferitelor domenii de politică și de un grup extern de părți interesate relevante. În plus, a fost creat un secretariat dedicat cu scopul de a coordona cooperarea între oraș și Agenția pentru Dezvoltare Regională, precum și între departamentele municipalității. Mai mult, instituțiile relevante oferă asistență pentru proiecte care se regăsesc în portofoliul DUD, dar pentru care municipalitatea nu are competența necesară.



#### Comunitatea de cunoaștere și inovare (CCI) în domeniul climatic (2016) – SET DE INSTRUMENTE VIZUALE PENTRU INOVAREA SISTEMELOR

CCI în domeniul climatic a dezvoltat „Setul de instrumente vizuale pentru inovarea sistemelor” pentru a ajuta la îmbunătățirea aplicării inovațiilor de sisteme în domeniul schimbărilor climatice la nivel individual, profesional și organizațional. Setul de instrumente este o colecție în format broșură de instrumente gata de a fi implementate, concepute pentru a contribui la structurarea și gestionarea

acestei tranziții. El se aplică direct strategiilor care sunt strâns legate de inițiativele în materie de orașe inteligente și ale căror obiective generale sunt orientate în mod clar către transformarea orașelor în laboratoare pentru soluții inovatoare. Cu toate acestea, **setul de instrumente abordează consolidarea capacităților în domeniul gândirii strategice și oferă astfel instrumente utile care pot fi aplicate oricărui proces strategic și sistemic urban**, de la proiectare până la implementare.

Setul de instrumente poate fi utilizat în două moduri: la începutul unui proiect/strategie sistemic(ă), începând cu definirea problemei și apoi parcurgând modulele, sau ca instrumente de sine stătătoare, în funcție de etapa specifică și de problema specifică în materie de management al strategiei. Setul de instrumente este modular și le permite utilizatorilor să aleagă cu ușurință instrumentele care se potrivesc cel mai bine provocării cu care se confruntă ei.

Instrumentele sunt concepute pentru a oferi sprijin în managementul proiectului, gestionarea riscurilor și schimbările organizaționale. Acestea abordează:

- definirea problemei;
- gestionarea părților interesate (6 instrumente);
- perspectiva pe mai multe niveluri (4);
- formularea viziunii și retropolare (4);
- gestionarea nișelor (2).

Toate instrumentele oferă instrucțiuni detaliate și elemente vizuale care ajută practicienii în activitatea lor cotidiană.

#### *Informații suplimentare*

De Vicente Lopez, J., & Matti, C., *Visual toolbox for system innovation. A resource book for practitioner to map, analyse and facilitate sustainability transitions*. Brussels: Transitions Hub, EIT Climate-KIC, 2016. Se poate consulta la adresa: <https://www.climate-kic.org/insights/visual-toolbox-for-system-innovation/>

**Cum se poate asigura faptul că strategiile și proiectele sunt aliniate?**

Proiectele operaționalizează prioritățile strategice ca parte a unei „foi de parcurs transformatoare”. Fie că au fost dezvoltate recent sau fac parte deja din planuri de dezvoltare strategică existente, acestea trebuie să răspundă unor cerințe specifice.

Potrivit ECORYS (2010), un pachet bine conceput de proiecte de investiții pentru dezvoltare urbană include:

- proiecte care sunt legate în mod clar de obiectivele de politică ale unei strategii de dezvoltare; și
- proiecte care se completează reciproc pentru a forma un întreg coerent.

În mod similar, un studiu URBACT recent (2019) privind planurile de acțiune integrate contribuie la identificarea a două moduri posibile de abordare a **tensiunii aparente dintre o strategie amplă și un plan de acțiune mai detaliat**.

1. Planul de acțiune poate specifica doar o parte a strategiei generale. În acest caz, este necesar să se clarifice modul în care proiectele propuse îndeplinesc obiectivele strategiei;
2. Planul de acțiune poate fi privit mai degrabă ca un instrument strategic care poate fi împărțit, la rândul lui, în acțiuni mai specifice, cu un anumit nivel de flexibilitate. În acest caz, este necesară o capacitate strategică ridicată pentru a planifica acțiuni în timp și pentru a asigura coerența generală.

Strategiile DUD (SIDU integrează elemente care nu evoluează neapărat în mod concertat, cum ar fi obiective de politică ale UE și instrumentele de politică locală. **Perspectiva pe termen lung** necesară pentru strategii și orizontul temporal de termen scurt al proiectului riscă să perturbe concentrarea asupra obiectivelor generale. În acest sens, unele dintre cele mai dezbătute probleme din evaluările inter pares organizate de RDU se referă la **definirea strategiilor în perioade de schimbare și de incertitudine**, la dificultățile de susținere a **efortului strategic la nivel de guvernare pe termen lung** și la **necesitatea de a asigura angajamentul politic și instituțional** în etapa de implementare.



Mai mult, s-a identificat tendința de „**proiectificare**” a sectorului public (ceea ce înseamnă utilizarea tot mai extinsă a proiectelor și a tehnicilor de management de proiect în activitatea administrațiilor publice), ceea ce poate pune în pericol continuitatea și eficacitatea unei strategii pe termen lung.



#### METROLAB BRUXELLES (BE)

Metrolab Bruxelles (MLB) este un proiect finanțat prin strategia de dezvoltare urbană durabilă (DUD) a Regiunii capitalei Bruxelles (Programul operațional FEDR 2014-2020) și funcționează la interfața dintre activitățile esențiale de cercetare urbană și de elaborare de politici. Mai exact, constă într-un laborator interdisciplinar bazat pe colaborarea a patru instituții de cercetare

existente (din cadrul Université catholique de Louvain și al Université libre de Bruxelles) și care implică o serie mai vastă de parteneri științifici, parteneri administrativi (instituții regionale) și asociații locale.

Proiectul are un scop dublu:

- În componenta orientată spre politici, el vizează testarea capacității cadrelor universitare de a aduce îmbunătățiri strategiei DUD (SIDU) a orașului Bruxelles și îmbunătățirea capacităților de reflecție și de gândire critică ale liderilor de proiecte de la nivel local și ale reprezentanților regionali.
- În componenta orientată spre cercetare, el vizează îmbunătățirea modului în care se desfășoară cercetarea urbană, prin corelarea nivelului teoretic cu cel aplicat: se solicită cercetătorilor să colaboreze cu actorii DUD într-o formulă concretă.

Sub motoul „Metabolism urban”, strategia DUD(SIDU) a orașului Bruxelles este structurată pe trei axe – metropola incluzivă, metropola verde, metropola inteligentă – și este implementată prin 46 de proiecte.

Metrolab este implicat în diferite fluxuri de cercetare organizate de-a lungul celor trei axe ale strategiei orașului Bruxelles (reformulate drept incluziune urbană, ecologie urbană și producție urbană) și aplicate proiectelor DUD. Cercetătorii Metrolab lucrează după principii interdisciplinare și caută conexiunile transversale care leagă între ele diferitele proiecte.

Este important de subliniat că Metrolab nu funcționează ca un „consultant”. Acesta nu a jucat niciun rol în elaborarea strategiei și nici în conceperea proiectelor. Activitatea sa trebuie înțeleasă mai degrabă ca vizând urmărirea și monitorizarea implementării strategiei și îmbunătățirea acesteia prin feedback. Cu alte cuvinte, Metrolab funcționează ca o interfață între strategia DUD(SIDU) a orașului Bruxelles și proiectele sale de implementare, respectiv între strategia DUD (SIDU și programul operațional.

Activitatea de cercetare teoretică și aplicată are următoarele scopuri:

- susține proiecte individuale folosind studii de caz, proiecte de cercetare-acțiune, seminare și conferințe, precum și publicații;
- stimulează interconexiunea și coerența dintre proiecte;
- readuce proiectele mai aproape de strategie, chestionând și reformulând cele trei axe pe care se bazează strategia orașului Bruxelles și, în cele din urmă, revizuind strategia în sine.

*Informații suplimentare*

Site-ul oficial al Metrolab Bruxelles: <http://www.metrolab.brussels/>



Totuși, aceste provocări și riscuri pot fi înfruntate dacă se face o diferențiere explicită între etapele de proiectare și de implementare, de exemplu prin elaborarea de documente diferite corespunzătoare rezultatelor diferite ale procesului strategic sau prin folosirea unor instrumente diferite în diferite etape ale procesului strategic, după cum arată exemplul proiectului Metrolab Bruxelles.

**Definirea unor operațiuni prioritare legate de proiect conduce la definirea fluxului de proiecte inclus în strategia DUD (SIDU), care ar putea fi deja proiectat într-o etapă timpurie a procesului strategic. Cu toate acestea, verificările constante de calitate și criteriile de revizuire formulate în mod clar ar permite strategiilor să se adapteze** atunci când apar schimbări (de exemplu, schimbarea de direcție politică, noi priorități, lipsa de fezabilitate a proiectului etc.). În acest sens, procesul de punere în practică a strategiei, de la proiectare la implementare, ar trebui înțeles ca o **colecție imbricată de cicluri de proiect** (URBACT, 2013). Aceasta înseamnă că prioritățile s-ar putea modifica și ar putea fi adăugate unele noi.



#### PLANUL DE DEZVOLTARE A ORAȘULUI CORK ÎN PERIOADA 2015-2021 (IE)

Planul de dezvoltare a orașului Cork este una dintre cele 20 de strategii implementate în Irlanda în cadrul Sistemului de granturi pentru centrele urbane desemnate, susținut de UE în perioada 2014-2020, care urmărește abordarea stabilită la nivel național pentru o dezvoltare regională echilibrată. Strategia spațială națională, lansată în 2002, are un orizont de timp de 20 de ani și își propune să sprijine o rețea de municipii și orașe din întreaga țară („portaluri” și „centre”) care au o dimensiune suficientă și o masă critică pentru a acționa ca poli de creștere și a răspândi beneficiile în întreaga regiune înconjurătoare, în afara sferei de influență a Dublinului.

Ca urmare a numărului relativ mare de strategii și a finanțării limitate a UE în Irlanda, fiecărui oraș i s-a alocat un buget limitat. Planul de dezvoltare a orașului Cork este principalul document de planificare strategică și orientează dezvoltarea generală a orașului până în 2021.

**Proiectele DUD permit integrarea priorităților de la nivel regional în strategiile de la nivel local.** Această aliniere a fost facilitată de legături bine stabilite între autoritatea de management și autoritatea locală.

Mai exact, având în vedere bugetul DUD limitat și accentul specific pe intervenții individuale, **integrarea dintre PO și strategia urbană s-a realizat în principal la nivel de proiect.** Asumarea de către municipalitatea Cork a responsabilității depline pentru selectarea proiectelor care urmează să fie implementate prin finanțare din fonduri ESI a reprezentat o provocare pentru capacitatea strategică a orașului. Acest lucru a oferit municipalității oportunitatea de a gândi mai strategic fluxul de proiecte, inclusiv în

ceea ce privește fezabilitatea. Grație procesului DUD:

- În etapa de pregătire, 20 de propuneri de proiecte au fost elaborate, ordonate după prioritate pe baza unui sistem de punctare și apoi discutate de un comitet de selecție.
- Consiliul municipal a introdus un sistem mai robust de stabilire a priorităților, pentru a se asigura că proiectele au capacitatea de a obține rezultate în conformitate cu obiectivele strategice mai largi.
- Au fost luate în considerare diferite criterii de ierarhizare, inclusiv capacitatea de a livra rezultate în termenele prevăzute.
- Cele două proiecte selectate în final ar putea fi implementate în limita resurselor financiare modeste disponibile, precum și în termenele relativ stricte necesare pentru finanțarea politicii de coeziune.
- În același timp, procesul a facilitat dezvoltarea de noi propuneri de proiecte, care urmează să fie finanțate, eventual, prin alte mijloace.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IE-009&fullscreen=yes>

În Polonia, responsabilitățile pentru gestionarea și implementarea strategiilor DUD (SIDU) sunt împărțite între autoritățile de management regionale și autoritățile locale, care acționează în calitate de organisme intermediare (OI). De exemplu, în cazul strategiei ITI din subregiunea centrală Katowice, situată în regiunea Śląskie, AM este responsabilă cu evaluarea formală a propunerilor de proiecte, în timp ce evaluarea calitativă a acestora este partajată cu OI. OI evaluează coerența dintre proiecte și strategia DUD(SIDU) pe baza unor criterii de selecție elaborate în mod expres de către AM în cooperare cu autoritățile locale în cadrul unui grup de lucru dedicat (Ferry și Borkowska-Waszak, 2018).

**Selectarea proiectelor pe baza unei logici transparente și bazate pe date concrete** dezvoltă încrederea între factorii de decizie și poate contribui la obținerea consensului în ceea ce privește schimbările viitoare. De asemenea, este necesară o implicare mai profundă a autorităților locale în gestionarea DUD pentru a asigura un grad mai ridicat de adecvare a conținutului și a calendarului. Un exemplu în privința modului în care ar putea funcționa acest proces este oferit de experiența generată de rețelele URBACT și de seturile de instrumente aferente.



## URBACT (2013) – URBACT II SET DE INSTRUMENTE PENTRU GRUPURILE LOCALE DE SPRIJIN

### URBACT (URMĂTOR) – SETUL DE INSTRUMENTE URBACT DIGITAL

Setul de instrumente URBACT II ilustrează aplicații utile ale unui **model de planificare ciclic** în care obiectivele de politică sunt urmărite în cadrul mai multor cicluri consecutive scurte, pentru a facilita evaluarea și învățarea. Fiecare instrument este clar explicat, iar explicația este completată de un exemplu, de recomandări prezentate într-un mod clar și simplu, de ghiduri practice bogate, de ilustrații și exerciții de antrenament. Setul de instrumente este clar, concis, flexibil și disponibil în mai multe limbi, pentru a fi diseminat pe scară largă la nivel local. Există referințe utile la trei tipuri de documente:

- documente URBACT,
- documente de planificare și gestionare a ciclului de proiecte,
- documente de participare și de consultare.

Chiar dacă orientarea nu vizează în mod direct dezvoltarea urbană durabilă, metodologia planului de acțiune integrat ar putea fi aplicată totuși strategiilor DUD (SIDU).

URBACT lucrează în prezent la un set de instrumente digital care se concentrează asupra **celor mai frecvente șapte provocări în materie de implementare** întâmpinate de orașele URBACT în cadrul executării planurilor de acțiune integrate. Setul de instrumente a fost proiectat în principal pentru rețelele de implementare URBACT III, dar este relevant pentru toate orașele europene care implementează strategii integrate de dezvoltare urbană. Setul de instrumente oferă exemple extrase din 36 de orașe din rețelele de implementare URBACT, puse la dispoziție prin înregistrări video și studii de caz, descrieri de soluții și exemple concrete de instrumente pe care orașele le-au folosit și testat.

Provocarea 4 în materie de implementare (PI4), și anume „Trecerea de la strategie la planul de acțiune operațional”, abordează problema **asigurării coerenței între obiectivele strategice și operațiuni**. URBACT s-a concentrat asupra acestei provocări deoarece majoritatea orașelor nu elaborează de obicei planuri de implementare, ci doar documente strategice generale.

#### *Informații suplimentare*

URBACT II Set de instrumente pentru grupurile locale de sprijin:

<https://urbact.eu/sites/default/files/ro.pdf>

## RECOMANDĂRI

- Construiți strategia DUD (SIDU) ca un proces de planificare integrat, care să funcționeze pe toate nivelurile de guvernare și sectoarele de politică, investind în construirea unei viziuni pentru viitorul zonei urbane.
  - Concepeți strategiile ca pe niște documente vii, care să poată fi revizuite, și care vizează maximizarea potențialului de dezvoltare al zonei.
  - Luați în considerare dimensiunea implementării încă din etapa de proiectare.
- Operaționalizați strategia.
  - Definiți cadrul analitic, structura administrativă și de guvernare, o legătură directă cu prioritățile și indicatorii programului operațional, precum și un plan de acțiune.
  - Planul de acțiune trebuie să includă o agendă a proiectului, care poate fi supusă revizuirii.
- Asigurați-vă că strategia este coerentă cu logica PO.
  - Includeți o evaluare prin care să se verifice dacă se adoptă o abordare integrată atât pentru strategii, cât și pentru proiecte.
  - Formulați o justificare clară pentru intervenție și definiți criteriile de selecție a proiectelor care să ilustreze cum contribuie proiectele la obiectivele strategiei locale, precum și la obiectivele programelor operaționale implicate.
  - Evaluați coerența programului pe baza unor verificări periodice ale consecvenței.
  - Urmăriți alte proiecte relevante finanțate în afara cadrului DUD și explicați contribuția lor la strategie.
- Asigurați implementarea în bune condiții a proiectelor pe tot parcursul procesului strategic.
  - Stabiliți o abordare pas cu pas, cu orizonturi de timp diferite.
  - Includeți criteriile de revizuire cu ajutorul cărora să poată fi adaptate strategiile atunci când apar schimbări (de exemplu, schimbarea de direcție politică, apariția bruscă a unor priorități neprevăzute etc), deoarece, în majoritatea cazurilor, implementarea strategiei durează mai mult decât o perioadă de programare a UE.
  - Creați colecții naționale de bune practici în materie de selectare a operațiunilor și de eligibilitate a cheltuielilor.
- Asigurați cooperarea structurată între autoritățile de management și autoritățile locale.

- Formulați criterii explicite pentru selectarea autorităților locale, luând în considerare capacitatea organizatorică atât a AM, cât și a AL, folosindu-vă de cadrele de selecție existente și definind criterii clare de eligibilitate.
- Mențineți implicarea AL în definirea PO și în etapele de aplicare și de implementare, folosind un feedback în ambele sensuri. Un grup de lucru permanent sau un mecanism care asigură legătura dintre departamentele relevante ale administrației publice, AM și AL poate fi util în asigurarea unei modalități prin care obiectivele locale să fie luate în considerare la elaborarea măsurilor DUD la nivelul PO.
- Definiți calendarul DUD în cadrul gestionării programelor operaționale.
  - Dezvoltați și selectați strategiile din timp, astfel încât etapa de implementare a DUD să nu fie întârziată și să funcționeze în orizontul de timp al politicii de coeziune.
  - Introduceți un termen-limită pentru aprobarea strategiilor DUD (SIDU), astfel încât să asigurați implementarea lor la timp, în special atunci când se așteaptă un număr mare de strategii.
  - Evitați alocarea finanțării înainte de identificarea nevoilor de dezvoltare locală.
- Asigurați consolidarea capacităților pentru toate părțile interesate care sunt implicate în proiectarea și implementarea strategiilor la toate nivelurile (AM și AL).
  - Ajustați capacitatea instituțională la volumul de muncă, investind în competențele administrației locale, pentru a vă asigura că responsabilii înțeleg abordările bazate pe realitatea din teritoriu și știu să valorifice oportunitățile.
  - Îmbunătățiți competențele tehnice în materie de planificare strategică și gestionare a complexității la nivel de AM, precum și în materie de gestionare a fondurilor UE la nivel local.
  - Folosiți măsuri de asistență tehnică și de consolidare a capacității administrative pentru a proteja resursele necesare în procesul de consolidare a capacităților locale.
- Promovați însușirea politicilor în rândul autorităților locale beneficiare:
  - Dezvoltați modele pentru strategiile DUD (SIDU) ca parte a orientărilor naționale, pentru a facilita evaluarea comparativă a strategiilor și colectarea informațiilor de bază.
  - Gestionați platforme naționale de schimb de politici în materie de strategii DUD (SIDU).
  - Promovați colaborarea în rețea pentru a ajuta persoanele să formeze echipe și să influențeze agendele naționale.

## SINERGIILE CU ALTE CADRE DE POLITICI

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se poate construi o strategie DUD (SIDU) atunci când există deja o strategie pentru oraș?*

*Cum se pot conecta strategiile DUD (SIDU) cu agendele urbane naționale și internaționale?*

*Cum pot strategiile DUD (SIDU) să dezvolte sinergii cu strategiile regionale/naționale de cercetare și inovare pentru specializarea inteligentă?*

Strategiile DUD (SIDU) de după 2020 vor fi proiectate și implementate într-un context de transformări radicale și schimbări rapide. Pentru a face față acestei situații fluide, este crucial **să se găsească modalități eficiente de utilizare strategică a instrumentelor de planificare disponibile**. Modul strategic de acțiune nu implică neapărat o integrare completă a cadrelor strategice și un set complet de obiective, ci permite îmbunătățirea punctuală a sinergiilor și a complementarităților, în mai multe moduri și domenii, în funcție de nevoile care apar și de resursele disponibile.

**Capacitatea orașelor de a implementa strategii** folosind finanțare FEDR este influențată în principal de următoarele (ECORYS, 2010):

- experiență anterioară în domeniul dezvoltării urbane integrate;
- un cadru instituțional și de politici național/regional favorabil. Mai mult, sinergiile între DUD și strategiile de cercetare și inovare se dovedesc a fi de interes pentru factorii de decizie de la nivelul UE și de la nivel local.

### Cum se poate construi o strategie DUD (SIDU) atunci când există deja o strategie pentru oraș?

Experiența anterioară de planificare strategică și **cadrele existente la nivel local pot conduce la preluarea diferită a strategiilor**.



Analiza strategiilor arată că, din 841 de strategii, 62 % au fost construite pe baza unor strategii preexistente, fără modificări (13 %) sau cu adaptări limitate (48 %). Doar 38 % din strategii au fost dezvoltate în mod expres pentru a satisface cerințele DUD. Acestea includ toate strategiile din Republica Cehă, Finlanda, Croația, Lituania, Malta, Slovenia și Slovacia și un procent destul de ridicat din strategiile din Grecia, Spania, Italia, Polonia, România și Regatul Unit.

Există **mai multe strategii DUD (SIDU) bazate pe strategii preexistente** în regiunile mai dezvoltate decât în regiunile mai puțin dezvoltate.

Desigur, **capacitatea și experiența** ajută la elaborarea strategiilor DUD (SIDU). În perioada de programare 2014-2020, autoritățile locale beneficiare din Flandra au fost reduse de la 13 (câte erau în perioada de finanțare 2007-2013) la două (Gent și Anvers). Orașele excluse din măsurile DUD au primit finanțare internă substanțială – garantându-se un consens politic larg la nivel regional și național –, în timp ce cele două orașe selectate aveau deja propriile planuri pe termen lung și puteau investi fondurile ESI acolo unde considerau că este nevoie de ele. Prin comparație, strategiile DUD (SIDU) din Portugalia au suferit întâzieri mari, deoarece multe autorități locale au fost nevoite să înceapă să redacteze strategii de la zero (EPRC, 2019).

Cu toate acestea, **strategiile nou-elaborate** nu sunt neapărat urmarea unor deficiențe la nivelul organizației locale sau unor precedente dificile în materie de planificare strategică. Elaborarea de noi strategii poate fi motivată de **utilizarea unor abordări inovatoare în ceea ce privește noile configurații geografice**, noi **relații instituționale**, noi **orientări tematice** (cum ar fi politica de inovare) și **noi metode de operare și moduri de lucru**.



De asemenea, a construi pe baza strategiilor existente fără nicio ajustare a caracterului specific al DUD în cadrul politicii de coeziune ar putea fi o oportunitate ratată, deoarece ar putea împiedica, de exemplu, adoptarea unor abordări strategice mai eficiente, **inclusiunea părților interesate relevante sau însușirea politicilor, împreună cu schimbul de practici și de informații**. În multe cazuri, adaptarea strategiilor existente se referă, de fapt, la actualizarea necesară a cadrelor strategice existente, pentru a le aplica formatele și conținuturile obligatorii specificate de AM. Dincolo de aceste cerințe formale, se referă și la transpunerea obiectivelor și acțiunilor specifice în logica și taxonomia operațiunilor PO. Acest proces nu este simplu și direct, ci implică schimbări la nivelul modului în care factorii de decizie de la nivel local abordează nevoile și provocările.

Pentru a asigura un cadru stabil și a valorifica experiența și capacitățile anterioare, strategiile DUD se pot folosi de **structurile de politici locale existente**. Așa se întâmplă, de exemplu, în România, Ungaria și Polonia, unde resursele dedicate din perioada de programare 2007-2013 au fost direcționate către **proiectarea strategiei**. Prin urmare, în aceste țări, strategiile pentru perioada 2014-2020 au beneficiat de eforturile anterioare, ceea ce a permis **demararea promptă a implementării**.



#### PROGRAMUL TERITORIAL INTEGRAT AL ORAȘULUI DEBRECEN (HU)

Debrecen este cel mai populat dintre cele 22 de orașe din Ungaria vizate de dezvoltarea urbană durabilă în perioada 2014-2020. În această țară, strategiile DUD (SIDU) au fost rezultatul unui proces de planificare cuprinzător, cu rădăcini în perioada de programare anterioară. Din 2007 până în 2013, o provocare pentru implementarea strategiilor de dezvoltare urbană integrată (SDUI) a fost faptul că programele operaționale regionale nu includeau niciun pachet financiar,

astfel că finanțarea proiectelor depindea de proceduri competitive.

Noua componentă de finanțare a oferit oportunitatea de a construi pe baza strategiilor existente. Fiecare oraș a conceput strategii cu mai multe paliere, printre care:

- un concept de dezvoltare integrată a așezărilor pe termen lung;
- o strategie de dezvoltare integrată a așezărilor pe termen mediu, aliniată la strategia de dezvoltare urbană locală integrată (SDULI) elaborată în 2007-2013;
- un program teritorial integrat (PTI) pentru perioada 2014-2020, cu scopul de a operaționaliza și a armoniza SDULI a orașului la mijlocul perioadei cu oportunitățile de finanțare oferite în perioada de șapte ani.

Datorită legăturii directe cu oportunitățile financiare oferite de programul UE, PTI a fost proiectat în strânsă cooperare între autoritățile locale și autoritățile de management.

Urmând acest model, **strategia actuală DUD (SIDU) a orașului Debrecen continuă pe traiectoriile stabilite în SDUI anterioare**, ducând mai departe și strategia de dezvoltare economică a orașului: în esență, urmărește aceleași obiective și le armonizează cu obiectivele tematice cuprinse în axa prioritară a PO conexe.

Acest cadru mai amplu este restrâns în Programul teritorial integrat (PTI), care operaționalizează obiectivele strategiei prin accentuarea dezvoltării economice locale și a eficienței sectorului public. PTI a fost dezvoltat de orașul Debrecen în colaborare cu Centrul de dezvoltare urbană și economică (EDC), o societate de dezvoltare locală fără scop lucrativ, și beneficiază de supervizarea politică a primăriei. PTI restrânge domeniul de aplicare al strategiei orașului, pentru a-l reconcilia cu un set de intervenții din cadrul PO predefinit și standardizat la nivel central.

Implementarea strategiei (SIDU) în Debrecen a fost considerată un mare succes în special în domeniul dezvoltării economice și al afacerilor.

Cei mai influenți factori interni ai strategiei Debrecen sunt:

- angajamentul politic puternic,
- definirea unei traiectorii pe termen lung,
- capacitatea de a valorifica experiența anterioară de planificare și aplicare.

În special, organizarea internă a administrației publice a fost îmbunătățită în ceea ce privește coordonarea, cooperarea între părțile interesate și managementul cunoștințelor, contribuind la prevenirea blocajelor sau la reducerea timpului de reacție la problemele care apar.



*Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HU-015&fullscreen=yes>

După cum demonstrează exemplul orașului Debrecen (HU), clarificarea relației dintre strategia DUD (SIDU) și alte cadre strategice preexistente necesită, de asemenea, împărțirea strategiilor pe termen lung în funcție de termenele mai scurte ale programelor UE.

## Cum se pot conecta strategiile DUD (SIDU) cu agendele urbane naționale și internaționale?

Nu trebuie subestimat rolul cadrelor interne în această interacțiune. Aceste cadre, care pot fi politici urbane naționale (PUN) sau acorduri mai informale, dar totuși obligatorii, pot avea o influență majoră asupra strategiei DUD (SIDU) finale (Van der Zwet et al., 2017). Multe instrumente de planificare la nivel național și subnațional au, de fapt, o dimensiune strategică, precum și una de reglementare, astfel încât **AM trebuie să fie capabile să combine și să alinieze propriile alegeri strategice la cadrele strategice superioare într-un context de guvernare pe mai multe niveluri**. În același timp, **politica de coeziune poate declanșa introducerea unor instrumente de planificare strategică națională și regională** pentru orientarea și coordonarea implementării fondurilor ESI<sup>6</sup>. În acest context, discursul european dedicat tematicilor urbane este o invitație la dezvoltarea agendelor urbane naționale în cadrul Uniunii Europene (Calafati, 2014a).

Cazul Italiei arată cum încorporarea (parțială) a intențiilor strategice în PO național riscă să compromită definirea unor strategii DUD (SIDU) cuprinzătoare la nivel urban, dar poate fi un prim pas prin care autoritățile naționale pot elabora o strategie internă în cazul în care aceasta nu există încă.



ITALIA – PROGRAMUL OPERAȚIONAL NAȚIONAL – PON METRO (2015)

ITALIA – STRATEGIA NAȚIONALĂ PENTRU ZONE INTERNE – SNAI (2014)

Italia nu are o agendă urbană națională. Ca urmare a diversității

<sup>6</sup> A se vedea ESPON Compass: <https://www.espon.eu/planning-systems>

structurilor urbane și teritoriale și a alocărilor financiare extrem de variabile de la nivelul regiunilor, fondurile au fost utilizate într-un context destul de eterogen și de complex în perioada de programare 2014-2020, cu alegerea mai multor mecanisme de aplicare pentru DUD. În mod specific, Italia este singura țară în care DUD este canalizată atât printr-un PO național dedicat bazat pe fonduri multiple pentru zonele metropolitane, cunoscut sub denumirea de PON Metro, cât și prin 16 PO regionale ale FEDR.

Două inițiative principale la nivel național au început totuși în ultimul deceniu să deschidă calea către un cadru cuprinzător, făcând referire directă la politica de coeziune a UE.

PON Metro menționat mai sus se axează pe **orașele metropolitane**, deși, în ciuda numelui său, organismele de implementare au fost municipalitățile centrale. Acest lucru este motivat de faptul că orașele metropolitane au fost instituționalizate abia în 2015 și, prin urmare, nu au putut fi responsabile pentru gestionarea strategiilor DUD (SIDU) în perioada de programare 2014-2020. În cadrul fondurilor ESI, celor 14 orașe metropolitane italiene li s-a solicitat să elaboreze o strategie de dezvoltare și să propună proiecte de dezvoltare conexe, în conformitate cu obiectivele tematice (OT) alese (OT2 – Agenda digitală, OT4 – Energie durabilă și calitatea vieții și OT9 – Incluziune socială și combaterea sărăciei). PON Metro face trimitere la Acordul de parteneriat pentru a-și defini obiectivele principale, stabilind o legătură directă cu doi dintre cei trei factori principali de dezvoltare abordați individual în acest acord: **Oraș inteligent pentru re proiectarea serviciilor urbane și Incluziune socială și inovare socială.**

Cealaltă strategie cu abordare teritorială este Strategia națională pentru zonele interne (*Strategia Aree Interne*), elaborată de Agenția italiană pentru coeziune teritorială și bazată pe fonduri ESI distribuite la nivel regional (cu alte fonduri naționale și locale suplimentare). Pe lângă elaborarea programelor lor operaționale, regiunile au selectat proiecte specifice menite să îmbunătățească calitatea vieții și bunăstarea economică a persoanelor care trăiesc în **zone relativ izolate și slab populate**, inversând astfel tendințele demografice negative. Strategia subliniază necesitatea de a furniza servicii adecvate de educație, de sănătate și transport **pentru a reduce disparitățile socioeconomice**, ca punct de pornire fundamental pentru implementarea următoarelor proiecte de dezvoltare. Proiectele selectate au avut ca rezultat o serie de intervenții care acoperă toate obiectivele tematice, combinând finanțarea din FEDR, FSE și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

Strategia pentru zonele interne prevede, de asemenea, o **federație de proiecte**, reunind autoritățile responsabile pentru zonele de proiect (pot fi municipalități individuale sau asociații ori chiar uniuni de municipalități) și oferind diverse servicii (monitorizare și evaluare, compararea cazurilor, asistență, bază de date cu bune practici, partajarea indicatorilor, legături cu politicile obișnuite).

Această abordare este interesantă din trei motive principale:

- În absența unei politici urbane naționale explicite, instrumentele teritoriale ale politicii de coeziune **pot impulsiona instituirea de cadre strategice la nivel național**, direct legate de prioritățile tematice ale UE.
- Strategia produce **feedbackuri circulare continue care conectează prioritățile naționale și locale**, menținând un proces de învățare flexibil și orientând atenția asupra problemelor și nevoilor urbane și teritoriale.
- Ea poate să pună în evidență valoarea adăugată a **cooperării dintre municipalități**, axând strategiile pe configurații teritoriale complexe (zone metropolitane, zone interioare) și promovând crearea unei rețele de orașe pe baza partajării practicilor și a indicatorilor.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind țara:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=IT&name=Italy&fullscreen=yes>

PON Metro: <http://www.ponmetro.it/eng/>

SNAI: <http://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>

În plus, politicile urbane naționale au fost identificate din ce în ce mai mult ca instrumente importante cu ajutorul cărora guvernele pot să implementeze și să monitorizeze **progresul agendelor internaționale, asigurând o legătură cu strategiile de la nivel local** (UN-Habitat și OCDE, 2018). De exemplu, atunci când se definesc indicatori de monitorizare a strategiilor, aceștia pot fi aliniați direct la ODD. Astfel, monitorizarea strategiei va coincide cu o evaluare a modului în care strategia răspunde obiectivelor de dezvoltare durabilă (a se vedea capitolul „Monitorizare”). Acest proces a fost facilitat de instituirea Agendei ONU 2030 și a Noii agende urbane, care promovează adoptarea de politici urbane naționale în toată lumea.



#### UN-HABITAT ȘI OCDE (2018) – STAREA POLITICILOR URBANE NAȚIONALE LA NIVEL INTERNAȚIONAL

„Starea politicilor urbane naționale la nivel internațional” este primul raport care monitorizează și evaluează PUN la scară mondială, analizând 150 de țări. Raportul stabilește o bază solidă pentru o **metodologie comună**, bazându-

se pe studii regionale realizate de UN-Habitat și pe analiza OCDE privind PUN din cele 35 de țări membre ale organizației. El reprezintă, în același timp, o contribuție semnificativă la monitorizarea și implementarea Noii agende urbane și a obiectivelor de dezvoltare durabilă (ODD).

Raportul contribuie la Programul de politici urbane naționale (PPUN), care are ca scop eliminarea obstacolelor și facilitarea dezvoltării PUN la nivel mondial. PPUN este o inițiativă mondială lansată de UN-Habitat, OCDE și Cities Alliance (Alianța orașelor) în cadrul Conferinței Habitat III din 2016 și consolidată prin implicarea largă a părților interesate de la toate nivelurile de guvernare, din societatea civilă, din sectorul privat și din mediul academic.

Raportul conține următoarele:

- concluzii esențiale formulate pe baza analizării celor 150 de țări vizate, prezentate pentru fiecare dimensiune cercetată de studiu;
- recomandări adresate factorilor de decizie în vederea dezvoltării și implementării PUN;
- zece recomandări-cheie privind PUN în sprijinul agendelor internaționale.

#### *Informații suplimentare*

Starea politicilor urbane naționale la nivel internațional: [www.oecd.org/regional/global-state-of-national-urban-policy-9789264290747-en.htm](http://www.oecd.org/regional/global-state-of-national-urban-policy-9789264290747-en.htm)



Evaluarea stării PUN în statele membre ale UE arată că doar nouă țări au stabilit un cadru explicit pentru dezvoltarea urbană, în timp ce 14 au instituit elemente parțiale ale unui astfel de cadru, cu o multitudine de documente legislative și de politică ce coexistă și cadre de guvernare suprapuse. În plus, majoritatea se află în primele etape ale formulării politicilor și, prin urmare, nu au fost aplicate strategiile DUD (SIDU).

Deși exemplele pozitive în acest sens nu sunt numeroase, cele care există totuși pot servi drept model. Strategiile din Franța și Germania, de exemplu, au fost susținute prin intermediul PUN explicite ale acestor țări și prin intermediul platformelor de sprijinire a politicilor, pentru **a permite DUD să contribuie la obiectivele naționale de dezvoltare urbană**. O altă abordare este oferită de Suedia, unde legătura dintre prioritățile interne actuale pentru abordări integrate ale dezvoltării urbane și strategiile DUD (SIDU) este gestionată de o platformă formată din cinci agenții guvernamentale, printre care Agenția pentru dezvoltare economică și regională (AM responsabilă pentru programele FEDR).

Agenda urbană a Spaniei, recent aprobată, oferă un cadru de care agendele urbane locale pot ține cont pentru a corela măsurile DUD cu obiectivele agendelor strategice superioare, cum ar fi Agenda 2030 (ODD), Noua agendă urbană și Agenda urbană a UE (FIG. 2).

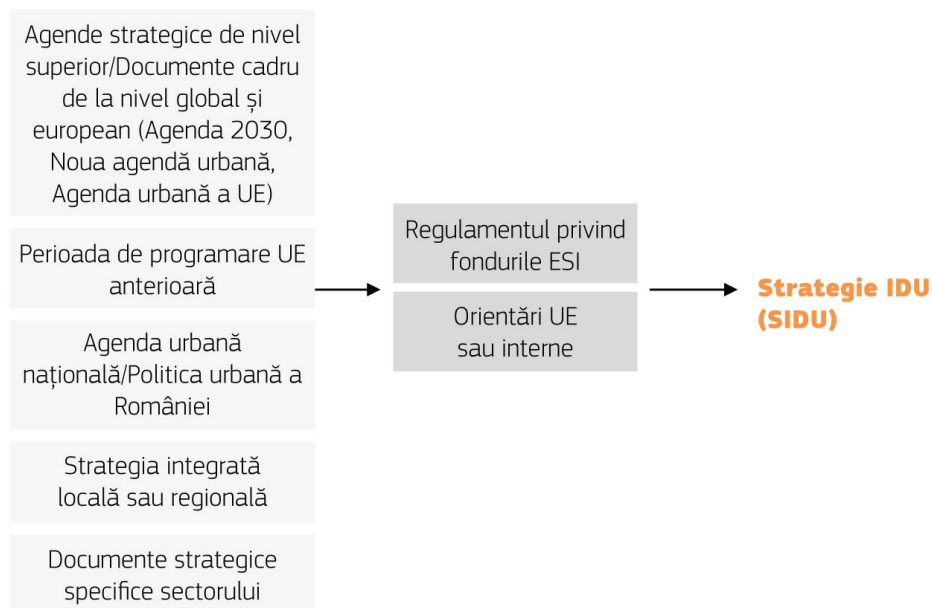


FIG. 2. Cadre existente pentru strategiile DUD.

Sursă: Van der Zwet et al. (2017) și elaborare proprie

## Cum pot strategiile DUD (SIDU) să dezvolte sinergii cu strategiile regionale/naționale de cercetare și inovare pentru specializarea inteligentă?

Complementaritățile și sinergiile dintre strategiile susținute de măsura UE pentru DUD și alte cadre strategice ale UE rămân adesea neexplorate și reprezintă o provocare atât pentru autoritățile locale, cât și pentru autoritățile de management regionale/naționale.

Cu toate acestea, rolul măsurilor legate de inovare a crescut semnificativ în ultimii 25 de ani de implementare a fondurilor structurale, plasând agenda de inovare în centrul politicii de coeziune a UE, care devine astfel un vehicul pentru o **formă de politică de inovare orientată din ce în ce mai mult către teritoriu** (Morgan, 2017). Politica de inovare din cadrul politicii regionale a UE este implementată în prezent prin intermediul specializării inteligente<sup>7</sup>. Din acest motiv, **explorarea relațiilor reciproce dintre strategiile de dezvoltare urbană durabilă și de specializare inteligentă (S3) poate prezenta oportunități semnificative**, deoarece specializarea inteligentă operaționalizează investițiile regionale sau naționale în domeniul cercetării și al dezvoltării prin „agende integrate de transformare economică bazate pe realitatea din teritoriu”.

În paralel, inovarea a devenit un nou domeniu de politică pentru orașe și face parte din discursul UE privind dezvoltarea urbană durabilă integrată și inițiativele urbane conexe

<sup>7</sup> Specializarea inteligentă este o abordare inovatoare care are ca scop stimularea dezvoltării și a creării de locuri de muncă în Europa, permițând fiecărei regiuni să-și identifice și să-și dezvolte propriile avantaje competitive. Prin parteneriat și abordarea sa ascendentă, specializarea inteligentă reunește autoritățile locale, mediul academic, mediul de afaceri și societatea civilă, lucrând la implementarea strategiilor de dezvoltare pe termen lung susținute prin fonduri UE. Pentru mai multe informații, consultați site-ul Platformei de specializare inteligentă gestionat de Centrul Comun de Cercetare al Comisiei Europene: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

promovate prin politica de coeziune și acțiunile urbane inovatoare; ambele sunt legate de inițiativele din cadrul Agendei urbane a UE (2016) și se preconizează că vor continua în perioada de programare de după 2020.



Printre strategiile cartografiate de STRAT-Board, 40 de strategii includ obiectivul tematic 1 (Cercetare și inovare), implicând atât intervenții materiale (infrastructuri de cercetare), cât și intervenții imateriale (promovarea ecosistemului de afaceri orientat spre inovare). Deși numărul nu este mare, acesta marchează o schimbare de etapă în abordarea dezvoltării urbane în cadrul politicii de coeziune, semnalând o îndepărtare de accentul tradițional pe regenerarea economică și socială a zonelor urbane cu probleme și înlocuirea acestuia cu un **accent pe inovare**. Acest lucru este confirmat de numărul mult mai mare de strategii (340 din 842) care includ și investiții în cadrul OT2 (Tehnologiile informației și comunicațiilor) sau OT3 (Competitivitatea IMM-urilor). În același timp, rezultatele arată că 264 de strategii din cele 340 vizează, într-o măsură mai mică sau mai mare, incluziunea socială, inovarea socială și cartierele defavorizate. Deși acest aspect este mult mai restrâns decât fusese anterior, în general, în programele URBAN, chiar și atunci când se abordează inovarea, antreprenoriatul și modernizarea tehnologică, strategiile DUD (SIDU) mențin o legătură clară cu moștenirea inițiativelor URBAN și cu orientarea acestora spre combaterea sărăciei (Atkinson and Zimmermann, 2016), precum și cu principiile Cartei de la Leipzig.

Poziționarea viitoare a orașelor europene va depinde într-o măsură semnificativă de capacitatea economiilor urbane de a **determina noi trasee de dezvoltare**, de a sprijini **modernizarea structurii lor economice** și de a **crește vizibilitatea organizațiilor lor de cercetare și inovare**. Mai precis, Agenda urbană menționează în mod explicit necesitatea unei planificări urbane solide și strategice, legate de strategiile privind specializarea inteligentă.

Orașele joacă un rol important în cadrul proceselor de inovare. Ele facilitează interacțiunile sociale, economice și culturale pe care se bazează **producția și circulația noilor cunoștințe**. Cercetarea și inovarea pot contribui la abordarea principalelor provocări din zonele urbane (durabilitate, dezvoltare economică, sănătate, bunăstare și incluziune socială) prin introducerea de noi produse și servicii colective generate prin interacțiunea dintre centrele de cercetare, universități, firme, organisme intermediare, asociații ale societății civile și cetățeni (Vandecasteele et al., 2019).

Specializarea inteligentă și strategia mai largă de regenerare economică pe care o promovează aceasta pot susține o viziune cuprinzătoare asupra inovării și pot contribui, de asemenea, la abordarea interacțiunii dintre competențe, spațiu și infrastructură, care este gestionată adesea la nivelul urban. Sinergiile reciproce pot contribui la realizarea unei planificări strategice mai eficiente și mai semnificative, prin **combinarea responsabilităților între politicile de dezvoltare economică și amenajarea urbană**, și permițând gestionarea mai bună a **evoluțiilor intensive în sectoarele noi și dinamice** ale economiei locale.



#### STRATEGIA „ȘASE ORAȘE” – SERVICII DESCHISE ȘI INTELIGENTE (FI)

În Finlanda, Specializarea inteligentă (S3) este încorporată în programele strategice regionale și este supervizată de consiliile regionale, astfel încât

să se asigure corelarea atentă a acestora cu planurile și obiectivele regionale, sub coordonarea administrației publice centrale. Ca o completare a programului regional, specializarea inteligentă este utilizată și la nivel urban pentru a implementa strategii de inovare. O schemă națională pentru DUD condusă de orașe și bazată pe specializarea inteligentă, denumită Strategia „Șase orașe” (6 AIKA), combină strategiile de inovare regionale cu obiective mai largi de dezvoltare urbană. Cu un accent clar pe dezvoltarea economică, Strategia „Șase orașe” se bazează pe o rețea formată din cele mai mari șase orașe din Finlanda (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku și Oulu) și își propune să facă Finlanda mai competitivă și să îmbunătățească calitatea serviciilor urbane.

Strategia se bazează pe o **abordare tematică orientată către soluții**, care consideră rețeaua celor șase orașe ca o piață unică dedicată dezvoltării de soluții inovatoare provenite de la societăți și de la organizații de cercetare și dezvoltare. În mod semnificativ, organismul decizional cu cel mai înalt grad este consiliul de administrație comun al celor șase orașe, format din directorii *agențiilor de afaceri și de inovare* ale celor șase orașe.

Această abordare a fost inițiată ca parte a programului național „Orașe inovatoare” (INKA) (2015-2017), care a avut ca scop **implicarea strategică a orașelor în rețelele de colaborare CDI promovate de specializarea inteligentă**. Strategia „Șase orașe” consolidează rolul autorităților urbane, axându-se pe trei domenii de implementare:

- platforme deschise de inovare, mai exact comunități de inovare în care firmele pot să testeze și să dezvolte noi servicii și produse împreună cu orașele, cu reprezentanții locali și organizațiile CDI, precum și cu alte grupuri de interese;
- date și interfețe deschise, mai exact deschiderea și armonizarea datelor publice pentru a sprijini firmele să își extindă activitatea;
- participare și statut de client deschise, mai exact furnizarea de servicii urbane mai eficiente în cooperare cu utilizatorii și furnizorii din sectoarele de afaceri și de cercetare.

Începând cu 2014-2015, cele șase orașe au lucrat împreună la proiecte majore cu durata de trei ani în fiecare dintre cele trei domenii de interes. În plus, din 2018 până în prezent, cele șase orașe au lansat deja aproape 30 de proiecte-pilot mai mici și proiecte de probă, în domenii care variază de la mobilitate inteligentă și tehnologii ecologice la sănătate și educație, pentru a crea medii de dezvoltare dedicate testării produselor și pentru a stimula datele deschise pentru afaceri.

Strategia „Șase orașe” **a consolidat cooperarea între orașe, precum și între regiuni și orașe, consolidând** totodată, la nivel local, **implicarea sistemică a părților interesate locale**. În prezent se fac eforturi pentru îmbunătățirea comunicării și a schimbului de bune practici, impulsionând părțile interesate să furnizeze specializare inteligentă la nivelul orașului.

*Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FI-001&fullscreen=yes>

Site-ul Strategiei „Șase orașe”: [www.6aika.fi](http://www.6aika.fi)

Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., 6AIKA Open innovation platforms. An approach to city development, 2016. Se poate consulta la adresa:

[https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja\\_eng.pdf](https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf)

Evaluare inter pares a RDU:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_espoo/6city\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf)



Sinergiile pot fi construite prin crearea unor **platforme de colaborare** după modelul elicei cvadruple promovat de specializarea inteligentă, definind totodată un rol activ pentru autoritățile locale într-un cadru de guvernare pe mai multe niveluri (Larrea et al., 2019).

Acest fapt implică schimbări majore și dificile pentru sectorul public, inclusiv următoarele (Raunio et al., 2016):

- noi tipuri de parteneriate și modele de cooperare care trebuie gestionate;
- o abordare orientată mai mult spre comunitate și ascendentă;
- trecerea de la un proces liniar de inovare la procese de inovare deschise;
- dezvoltarea unei mentalități diferite referitoare la rolul de facilitare al administrațiilor urbane într-un ecosistem de inovare.

Astfel, orașele pot deveni **laboratoare vii** de testare a soluțiilor inovatoare propuse pentru soluționarea provocărilor societale, prin implicarea universităților și a institutelor de cercetare, a autorităților publice, a sectorului de afaceri, a organizațiilor societății civile și a cetățenilor. O platformă de inovare deschisă este descrisă ca o abordare a dezvoltării urbane care urmărește în mod sistematic să deschidă mediul urban și serviciile acestuia spre dezvoltarea de către terți.

În plus, strategiile DUD (SIDU) pot completa S3, acoperind o varietate de activități care ar putea sprijini implementarea politicilor de inovare direct la nivel local. Acest lucru se poate realiza, de exemplu, prin includerea cercetării și a inovării în portofoliul lor sau prin investițiile în domenii complementare de politică precum educația, formarea, infrastructurile și antreprenoriatul, ca în cazul strategiei DUD (SIDU) a orașului Rotterdam (NL). Mai mult decât atât, specializarea inteligentă poate contribui la crearea de conexiuni nu numai cu fondurile structurale ale UE pentru cercetare și inovare, ci și cu **politica de cercetare a UE**, în special



având în vedere noua abordare orientată spre îndeplinirea obiectivelor misiunilor introdusă în programul Orizont Europa pentru perioada de după 2020.



### NESTA (2015) – INIȚIATIVE URBANE PENTRU TEHNOLOGIE, INOVARE ȘI ANTREPRENORIAT (CITIE)

Raportul „Inițiative urbane pentru tehnologie, inovare și antreprenariat” (CITIE) furnizează factorilor de decizie municipali o resursă care să îi ajute să dezvolte inițiativele în materie de politici care catalizează inovarea și antreprenoriatul în orașe.

CITIE cuprinde patru componente principale:

- un cadru pentru înțelegerea modului în care politicile din domenii esențiale pot fi utilizate pentru a sprijini inovarea și spiritul antreprenorial la nivelul orașului;
- un instrument de diagnostic care permite orașelor să își evalueze propriile performanțe în raport cu acest cadru prin care au fost studiate 40 de orașe din întreaga lume;
- o serie de exemple și de studii de caz din întreaga lume, care pun în evidență cele mai bune practici;
- concluzii derivate din studierea a 40 de orașe dezvoltate din întreaga lume.

Performanța orașului se măsoară în funcție de nouă roluri de politici pe care administrația municipală le poate adopta pentru a sprijini inovarea și antreprenoriatul. Rolurile sunt: autoritate de reglementare, avocat, client, gazdă, investitor, conector, strateg, guvernator digital și utilizator de date (datavore).

Pentru fiecare dintre aceste roluri, raportul evidențiază sfera de aplicare, identifică acțiunile specifice care constituie bune practici și prezintă exemple, descrie modul în care îndeplinește fiecare dintre orașele analizate acest rol și extrage lecții de la orașele cu cele mai bune performanțe.

#### *Informații suplimentare*

Inițiative urbane pentru tehnologie, inovare și antreprenariat (CITIE):  
<https://www.nesta.org.uk/report/citie-a-resource-for-city-leadership/>

## RECOMANDĂRI

- Acolo unde este posibil, elaborați strategii DUD (SIDU) pe baza strategiilor locale preexistente și, în orice caz, țineți seama de acestea.
  - Elaborați strategiile DUD (SIDU) ca documente de sine stătătoare, chiar și atunci când se bazează foarte mult pe strategiile existente.
  - Adaptați strategia existentă la obiectivele și la logica PO, de exemplu printr-un plan de acțiune, și includeți o secțiune în care se precizează clar modul în care activitățile descrise contribuie la obiectivele programului.
  - Asigurați un cadru stabil, facilitând sinergiile dintre instrumentele de politici existente și creând un traseu de învățare de-a lungul perioadelor de programare.
  - Folosiți-vă de mecanismele anterioare de administrare și de management al fondurilor ESI și al proiectelor.
- Asigurați legături clare cu politicile interne de la nivel local, regional și național.
  - Statele membre ar trebui să alinieze strategiile DUD (SIDU) la politicile interne în cea mai mare măsură posibilă pentru a asigura sinergii și, în cazul în care nu există politici urbane naționale, să dezvolte mecanisme personalizate.
  - Scoateți în evidență mecanismele care arată modul în care strategiile DUD (SIDU) integrate sunt interconectate cu alte strategii și cadre de politici naționale.
  - Colectați cunoștințe și selectați acțiuni legate de alte cadre de politici și fluxuri de finanțare.
  - Oferiți cadre naționale pentru alinierea strategiilor DUD (SIDU) la ODD și la alte agende urbane supranaționale.
- Construiți sinergii reciproce între strategiile DUD (SIDU) și strategiile de specializare inteligentă, folosind perspectiva comună de dezvoltare urbană pentru a consolida dimensiunea socială și incluzivă:
  - Identificați modalități de conectare a strategiilor de dezvoltare urbană la strategiile de cercetare și inovare pentru dezvoltarea teritorială, reunind diferite abordări disciplinare și comunități de profesioniști și de factori de decizie.
  - În acele țări în care rețeaua dintre cele două cadre strategice este mai puternică, de exemplu țările în care DUD se axează foarte mult pe inovare, asigurați-vă că orașele participă la stabilirea priorităților S3, în conformitate cu abordarea elicei cvadruple.
  - Creați platforme de inovare deschise la nivel de oraș, cu participarea autorităților publice urbane și regionale, a centrelor de cercetare și a grupurilor

de reflecție, a universităților, a organizațiilor economice, a firmelor private și a antreprenorilor, precum și a asociațiilor cetățenești.

- Platformele ar trebui să fie administrate în conformitate cu principiile de conducere colaborativă.
- Utilizați S3 pentru a crea conexiuni cu politica de cercetare a UE (de exemplu, cu programul Orizont Europa).

## REFERINȚE

AEIDL, *Urban Development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period*, Brussels, 2013. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2013/urban-development-in-the-eu-50-projects-supported-by-the-european-regional-development-fund-during-the-2007-13-period](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2013/urban-development-in-the-eu-50-projects-supported-by-the-european-regional-development-fund-during-the-2007-13-period)

Albrechts, L., „Ingredients for a more radical strategic spatial planning”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 42, nr. 3, ianuarie 2015, p. 510–525.

Albrechts, L., Balducci, A. și Hillier J. (editori), *Situated Practices of Strategic Planning. An international perspective*, Routledge, London, 2016.

Atkinson, R. și Zimmermann, K., „Cohesion Policy and Cities: an ambivalent relationship?” în Piattoni, S. și Polverari, L. (editori), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.

Barca, F., *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, raport independent prezentat Comisiei Europene, Direcția Generală Politică Regională și Urbană, Brussels, 2009. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

Calafati, A., „The «Smart Growth» Paradigm and the European Urban System”, prezentare pentru evenimentul *Cities. Cities of tomorrow: investing in Europe*, Brussels, 17-18 februarie 2014a.

Calafati, A., „Cities in the European Project”, *GSSI Urban Studies – Working Papers*, nr. 5, 2014b.

Colini, L. și Tripodi, L., *Sustainable Urban Development. Implementation praxis of Art 8*, 2010. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/tender/pdf/201135/urban\\_development\\_praxis.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/201135/urban_development_praxis.pdf)

ECORYS, *The urban dimension of the ERDF in the 2007-2013 period: Implementation and practice in five European cities*. Raportul final prezentat Comisiei Europene, Brussels, 2010.

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*, Brussels, 2008. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2008/fostering-the-urban-dimension-analysis-of-the-operational-programmes-co-financed-by-the-european-regional-development-fund-2007-2013](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2008/fostering-the-urban-dimension-analysis-of-the-operational-programmes-co-financed-by-the-european-regional-development-fund-2007-2013)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, Brussels, 2009. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *The urban dimension in European Union policies*, Brussels, 2010. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)

Comisia Europeană (CE), *Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune*, 2018. Se poate consulta la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1591569284029&uri=CELEX:52018PC0372>

Ferry, M. și Borkowska-Waszak, S., „Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland”, *European Structural and Investment Funds Journal – EStIF*, vol. 6, nr. 1, 2018, p. 35-50.

Larrea, M., Estensoro, M. și Pertoldi, M., *Multilevel governance for Smart Specialisation: basic pillars for its construction*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxembourg, 2019.

Mäntysalo, R., Kangasoja, J.K. și Kanninen, V., „The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland”, *Planning Theory & Practice*, vol. 16, nr. 2, 2015, p. 169–183.

Morgan, K. J., „Nurturing novelty: regional innovation policy in the age of smart specialisation”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 35, nr. 4, 2017, p. 569-583.

OCDE, Centrul pentru Antreprenoriat, IMM-uri, Regiuni și Orașe, *OECD Principles on Urban Policy*, 2019. Se poate consulta la adresa: <https://www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf>

- Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., *6AIKA Open innovation platforms. An approach to city development. Handbook for developers*, 2016. Se poate consulta la adresa: [https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja\\_eng.pdf](https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf)
- Secchi, B. „A new urban question. Understanding and planning the contemporary European city”, *Territorio*, nr. 53, 2010.
- UN-Habitat și OCDE, *Global State of National Urban Policy*, Programul Națiunilor Unite pentru Așezări Umane, Nairobi, 2018. Se poate consulta la adresa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>
- URBACT, *URBACT II Set de instrumente pentru grupurile locale de sprijin*, 2013. Se poate consulta la adresa: <https://urbact.eu/sites/default/files/ro.pdf>
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, iulie 2019, URBACT, 2019.
- Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A., Aurambout J.P. (editori), *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Se poate consulta la adresa: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014- 2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# ABORDAREA TERITORIALĂ

Autori

Carlotta Fioretti – Comisia Europeană

Martina Pertoldi – Comisia Europeană

Sjoerdje van Heerden – Comisia Europeană

În prezent, zonele urbane din întreaga Uniune Europeană (UE) se confruntă cu o paletă largă de provocări, printre care se numără locuințele la prețuri accesibile, incluziunea migranților, segregarea socială, amprenta de mediu, congestionarea traficului, schimbările climatice, îmbătrânirea demografică, sănătatea urbană. În același timp, aceste zone prezintă oportunități de dezvoltare, printre care diversitatea, creativitatea și inovarea (Vandecasteele et al., 2019). Ceea ce pare deosebit de relevant pentru abordările integrate și bazate pe realitatea din teritoriu nu este doar faptul că aceste provocări și oportunități apar în contexte urbane, ci și faptul că fiecare dintre ele are o dimensiune spațială specifică.

Strategiile de dezvoltare urbană durabilă (DUD) sprijinite de politica de coeziune a UE sunt proiectate pentru a viza anumite zone, cu o abordare teritorială distinctă. **O abordare teritorială explicită înseamnă că nevoile, provocările și oportunitățile de dezvoltare trebuie să corespundă nivelului de intervenție spațial și contextului teritorial adecvate.** Alegerea zonei adecvate pentru implementarea strategiei nu este doar o decizie metodologică, ci și o decizie de politică; aceasta poate să depindă de agendele politice și de instrumentele de guvernare disponibile. Mai mult, dimensiunea spațială corespunzătoare are, de asemenea, valoare strategică și poate fi un mijloc de adoptare a unei abordări integrate în elaborarea politicilor.

Pentru a înțelege mai bine dimensiunea spațială a strategiilor DUD (SIDU) din întreaga UE, este important să se clarifice mai întâi ce tip de zone urbane sunt vizate. Atât cadrul de reglementare actual, cât și cel viitor sunt deschise către sprijinirea **zonelor urbane de orice tip, recunoscând importanța orașelor de diferite dimensiuni și a diferitelor tipuri de aglomerații care cuprind mai multe municipalități.** Acest fapt corespunde nepotrivirii tot mai mari dintre limitele administrative, structurile urbane și comportamentul cetățenilor. Altfel spus, în UE există o nepotrivire spațială clară între zona în care locuiesc oamenii și zona în care sunt disponibile oportunități de muncă și servicii, ceea ce îi determină pe oameni să își desfășoare activitățile cotidiene de ambele părți ale limitelor administrative ale diferitelor municipalități. Din cauza acestei interdependențe crescute, zonele urbane funcționale devin o categorie tot mai importantă pentru factorii de decizie.

Analizând Orientările pentru statele membre (Comisia Europeană, 2015a) referitoare la fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) pentru perioada 2014-2020 și modul în care sunt implementate în prezent strategiile pe teren, se constată că **strategiile DUD (SIDU) pot avea o concentrare spațială mai restrânsă sau mai amplă. Mai precis, este posibilă gruparea diferitelor abordări în trei zone de interes:**

- **zonă în interiorul municipiului/orașului (districte/cartiere)**, adică unul sau mai multe districte sau localități specifice din cadrul unei zone administrative;
- **municipii, orașe sau suburbii**, adică o municipalitate individuală, fără restricții cu privire la dimensiunea sau densitatea populației;
- **zonă funcțională sau mai multe municipalități**, adică două sau mai multe municipalități care sunt reunite în interesul strategiei. Această categorie include zone urbane funcționale, zone metropolitane, orașe asociate și rețele de orașe.



Analiza strategiilor implementate în perioada de programare 2014-2020 arată că majoritatea strategiilor DUD (SIDU) se axează pe municipii, orașe sau suburbii (45 %), urmate de districte/cartiere (31 %), zone funcționale (20 %), o rețea de orașe (4 %) și o porțiune de teritoriu cu caracteristici specifice, cum ar fi un parc, o zonă arheologică sau o insulă (0,4 %).

Toate zonele de interes menționate mai sus prezintă provocări speciale pentru factorii de decizie în cadrul procesului de proiectare și implementare, unele dintre acestea fiind deosebit de dificile și recurente. Această secțiune se va axa în special pe următoarele provocări:

- **accent pe cartiere;**
- **abordarea bazată pe zona funcțională;**
- **legăturile dintre zonele urbane și cele rurale.**

Prima provocare metodologică privește **cartierele**. În special cartierele defavorizate, în care există mai multe probleme în același timp, au reprezentat unul dintre aspectele principale ale inițiativei comunitare URBAN (1994-1999; 2000-2006). Inițiativele bazate pe zonă pe care le promovează URBAN sunt considerate un mijloc bun de aplicare a abordării integrate, concentrând la nivel spațial politici coercitive și necoercitive în zone urbane mici.

În același timp, experiența îndelungată cu inițiativele axate pe cartiere a pus în evidență câteva deficiențe legate de abordarea bazată pe zonă (Tosics, 2015; Colini et al., 2013). În acest sens, **se recomandă adoptarea unei perspective deschise spre exterior în ceea ce privește strategiile pentru cartiere**, ținând cont de relațiile de interdependență dintre diferitele zone urbane și scale spațiale sau administrative și urmărind integrarea zonei vizate în contextul mai larg.

O a doua provocare privește **abordarea bazată pe zona funcțională, care este potrivită pentru a aborda relațiile de interdependență și provocările întâmpinate de grupurile de municipalități** (de exemplu, zone urbane funcționale și zone metropolitane, dar și bazine fluviale, zone de coastă, lanțuri montane etc.). Aceste teritorii sunt adesea interconectate spațial și economic, dar fragmentate politic. Provocarea constă în **depășirea fragmentării și a acțiunilor ineficiente cauzate de limitele administrative și asigurarea unei acțiuni mai coordonate între teritorii**, cu alte cuvinte asigurarea integrării teritoriale.

Acest concept este relevant și pentru o a treia provocare metodologică. **„Legăturile dintre zonele urbane și cele rurale”** indică ansamblul complex de legături bidirecționale (de exemplu, fluxurile de pe piața muncii, furnizarea serviciilor publice, mobilitatea, serviciile de mediu și culturale, bunurile de agrement etc.) **care conectează spațiile, relativizând astfel distincția dintre urban și rural, în special în cazul orașelor de dimensiuni mici și medii.**

Atunci când lucrăm cu zone geografice complexe (zone funcționale, regiuni urbane-rurale, chiar și rețele de orașe), problema principală pare a fi promovarea unei cooperări mai bune între municipalități în vederea valorificării sinergiilor, asigurându-se astfel de conexiuni ca pârgii pentru dezvoltare. Acest aspect este deosebit de relevant atunci când teritorii diferite (fie aparținând unor administrații diferite, fie având caracteristici diferite, chiar dacă sunt depărtate unele de altele în spațiu) se confruntă cu aceleași provocări de dezvoltare (Comisia Europeană, 2015b).

## ACCENT PE CARTIERE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Când ar trebui adoptată o abordare bazată pe zonă?*

*Cum se poate realiza concentrarea spațială ținându-se seama în același timp de faptul că problemele și oportunitățile nu se limitează la perimetrul cartierului?*

Una dintre provocările majore cu care se confruntă orașele din UE este dezechilibrul intern. Nici măcar zonele urbane care au performanțe bune nu sunt scutite de **polarizarea socioeconomică în creștere**, care corespunde adesea unei segregări spațiale a populației celei mai vulnerabile (Vandecasteele et al., 2019), multiple probleme fiind concentrate în anumite cartiere.

Pentru a aborda această problemă, orașele și zonele urbane dezvoltă strategii de regenerare a cartierelor, aplicând o **abordare bazată pe zonă**. Abordarea bazată pe zonă se referă la **strategii care definesc o zonă de acțiune limitată, în care investițiile sunt concentrate și se integrează diferite măsuri**, pentru a aborda simultan diferitele dimensiuni ale problemelor urbane complexe (a se vedea, de asemenea, capitolul „Integrarea intersectorială”).

### Când ar trebui adoptată o abordare bazată pe zonă?

Această abordare, vizând în mod specific concentrarea acțiunilor intersectoriale și finanțarea în anumite zone vizate selectate, a făcut parte din metodologia inițiativei comunitare URBAN și a devenit ulterior așa-numitul „Aquis Urbain” european comun (Comisia Europeană, 2009).



Această abordare a fost preluată la scară largă în perioada 2007-2013, iar regenerarea cartierelor a rămas predominantă în perioada actuală de programare (2014-2020) și va fi menținută în următoarea (2021-2027).

Evaluarea *ex post* a inițiativei URBAN II (CE, Ecotec, 2010) a concluzionat că axarea pe zone mici, și anume pe cartierele aflate în situații de criză, s-a dovedit **deosebit de reușită atunci când abordează provocări locale specifice, în special prin inițiative cu impact direct asupra comunităților locale** (de exemplu, îmbunătățirea nivelului de instruire, asigurarea accesului la servicii publice de calitate).

Abordarea bazată pe zonă, aplicată în cadrul regenerării cartierelor, permite autorităților:

- să implice partenerii locali (comunitatea locală, sectorul privat și sectorul voluntariatului) și să-i capaciteze astfel încât aceștia să contribuie la dezvoltarea colectivă a programelor și să aducă valoare acestora (abordare ascendentă);
- să organizeze mai ușor integrarea între proiecte și sectoare<sup>1</sup>;
- să genereze o masă critică și elanul necesar pentru a reține atenția părților interesate și a asigura efecte de lungă durată.



Datorită acestor avantaje, axarea pe o zonă limitată de acțiune a rămas populară și în cadrul strategiilor finanțate în perioada de programare 2014-2020. Astfel, 31 % dintre acestea s-au concentrat asupra cartierelor. Pondere este și mai mare **pentru țările care au participat la programul URBAN I și/sau II, și anume de 38 %**, fiind de doar 6 % în țările care nu au luat parte la inițiativă (statele membre din UE-13, care au aderat la UE în 2004 sau ulterior). Acest aspect sugerează că, în unele țări din UE-15, metoda URBAN s-a impus ca metodă utilizată în mod obișnuit pentru dezvoltarea urbană durabilă<sup>2</sup>.

Majoritatea strategiilor care vizează cartierele au un buget mic (**76 % au un buget mai mic de 10 milioane EUR**) și se axează pe **obiectivul tematic (OT) 9, în special pe incluziunea socială (82% dintre strategii)**. Cu alte cuvinte, strategiile axate pe cartiere sunt utilizate în mare măsură pentru a oferi sprijin în vederea regenerării fizice, economice și sociale a comunităților defavorizate.

În unele cazuri, dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) a fost utilizată pentru a favoriza coeziunea socială, pentru a spori implicarea cetățenilor sau pentru a promova consolidarea capacităților și implicarea comunității locale (a se vedea capitoul „Guvernanță”). De fapt, DLRC poate fi foarte potrivită pentru zone mici din orașele mai mari, de exemplu pentru cartierele defavorizate, dar și pentru centrele orașelor, zonele cu anumite tipuri de locuințe, zonele aflate în proces de modificare industrială, zonele care se confruntă cu probleme specifice de mediu, zonele periurbane și așa mai departe (Soto et al., 2012).

<sup>1</sup> Potrivit lui Tosics: „Lecțiile învățate din programul Urban II (2000-2006) au arătat că este mult mai ușor să organizăm integrarea la scară mică, în cartiere, cu intervenții în valoare de circa 10 milioane EUR” (Tosics, 2017).

<sup>2</sup> „UE15” se referă la țările care erau membre ale Uniunii Europene înainte de aderarea a 10 țări candidate la 1 mai 2004. UE-15 cuprindea următoarele 15 țări: Austria, Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Regatul Unit, Spania, Suedia și Țările de Jos. „UE-13” se referă la țările membre care au aderat la UE în 2004 sau ulterior: Bulgaria, Cipru, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Republica Cehă, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria.

Cum se poate realiza concentrarea spațială ținându-se seama în același timp de faptul că problemele și oportunitățile nu se limitează la perimetrul cartierului?



Experiența îndelungată a inițiativelor axate pe cartiere a evidențiat, de asemenea, **diverse dezavantaje** ale abordării bazate pe zonă. Astfel, una dintre problemele majore se referă la **strategii care mențin o perspectivă orientată spre interior și impun ca toate intervențiile să se limiteze la zona vizată**. În aceste cazuri, strategiile nu pot beneficia de intervenții la scară mai largă atunci când este nevoie. Mai mult, există **riscul ca problemele să nu fie rezolvate, ci să fie pur și simplu mutate în alte domenii**: ca urmare a investițiilor în zona de acțiune cresc prețurile, ceea ce duce la gentrificare, forțând locuitorii cei mai săraci să se mute în alte zone defavorizate ale orașului. În multe cazuri, îmbunătățirea situației zonelor defavorizate ar necesita intervenții coordonate în afara limitelor zonei, de exemplu investiții în transporturi pentru a îmbunătăți accesibilitatea sau măsuri economice de combatere a șomajului (Comisia Europeană, Ecotec, 2010).



#### URBACT NODUS – CONECTAREA REÎNNOIRII URBANE CU AMENAJAREA SPAȚIALĂ (2010)

Proiectul URBACT NODUS pledează pentru plasarea intervențiilor bazate pe zonă într-un context strategic mai larg:

„Potrivit ipotezei inițiale a NODUS, pentru a depăși «efectul de zonă» este necesară extinderea abordării integrate la nivelul orașului-regiunii (sau la nivel regional), unde ar trebui selectate zonele de intervenție, ar trebui implicate ONG-urile și grupurile de populație în programele din zonă și ar trebui monitorizate rezultatele. Aceasta implică o a doua integrare, și anume „integrarea externă”: acțiunile locale bazate pe zonă trebuie să facă parte integrantă din strategiile de dezvoltare teritorială mai ample, la scară mai mare” (URBACT, 2010, p. 30).

Grupul de lucru NODUS a inclus trei regiuni: Catalonia în Spania, Emilia Romagna în Italia și Mazovia în Polonia, precum și patru orașe: Dobrici în Bulgaria, Alba Iulia în România, Katowice în Polonia și Amsterdam în Țările de Jos. Printre rezultatele NODUS se numără o metodologie care utilizează cooperarea dintre mai multe părți pentru a dezvolta strategii integrate de reînnoire urbană la diferite niveluri spațiale și administrative, pentru a depăși deficiențele intervențiilor bazate pe zonă. Metodologia cuprinde patru etape:

Etapa 1: Un model de guvernare cu multiple părți pentru organizarea politicilor de reînnoire și amenajare spațială la nivel metropolitan sau de oraș-regiune.

Etapa 2: Metode de cartografiere a cartierelor defavorizate pe baza noțiunii de defavorizare alese și a unor date relevante, fiabile și precise, cu scopul de a crea punți

între cartierele defavorizate și zonele dinamice.

Etapa 3: Posibile acțiuni pentru proiecte de renovare și de incluziune socială reușite, în special în ceea ce privește reînnoirea urbană integrată.

Etapa 4: Evaluarea rezultatelor la nivel regional pentru a multiplica efectele pozitive și a ajunge la un echilibru teritorial.

#### *Informații suplimentare*

URBACT (2010) NODUS – Conectarea reînnoirii urbane cu amenajarea spațială regională

<https://urbact.eu/nodus>

Pentru a depăși limitele unei abordări bazate pe zonă, **se recomandă adoptarea unei perspective deschise spre exterior**. Aceasta înseamnă a lua în considerare **interdependența dintre diferite zone urbane și scale spațiale sau administrative, cu scopul de a integra zona vizată în contextul mai larg** (oraș, zonă funcțională sau regiune). Din punct de vedere administrativ, acest lucru necesită mai multă flexibilitate, permițând utilizarea unor fonduri în afara perimetrului zonei de acțiune, dar menținând totodată concentrarea strategiei asupra cartierului (cartierelor) desemnat(e).

Această sugestie a fost confirmată în timpul evaluării programului URBAN II (2000-2006), când s-a observat că, în urma corelării acțiunilor locale din zonele programului cu planurile urbane și regionale mai ample, s-au îmbunătățit eficacitatea și impactul resurselor URBAN II și s-a ajuns astfel la o abordare integrată a dezvoltării urbane (CE, Ecotec, 2010).

Pentru a depăși riscurile menționate mai sus, cartierele nu trebuie privite ca insule separate, cu limite fixe. Dimpotrivă, se poate vorbi despre „nuclee de activitate interconectate, ale căror limite precise se suprapun și evoluează în timp și pentru care nivelul adecvat de intervenție depinde de problema care trebuie rezolvată” (Soto et al., 2012, p. 4).

Multe dintre strategiile DUD (SIDU) implementate în perioada 2014-2020 au adoptat o abordare similară și se pot desprinde deja câteva concluzii.

În primul rând, regenerarea cartierelor necesită o **politică națională/regională privind zonele defavorizate** pentru a stabili obiectivele și a defini indicatorii pentru selectarea și monitorizarea zonelor de intervenție, de exemplu în Franța (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”) și în Germania. În acest sens, abordarea deschisă spre exterior cuprinde cerințe privind colectarea și analizarea datelor. În etapa de selecție, pentru a avea **acces la indicatori cu un nivel ridicat de detaliere spațială** sunt extrem de importante diagnosticul și monitorizarea zonelor vizate. Mai mult, este important **ca aceștia să fie comparați cu valorile medii pe oraș** sau, în funcție de problemele care fac obiectul intervenției, să fie ierarhizați în contexte mai largi. Chiar dacă se

pune accentul pe zona vizată, ar trebui să se utilizeze **analiza teritorială și analiza SWOT** pentru a conecta problemele și oportunitățile cu zonele vecine.

Un alt pas important în abordarea deschisă spre exterior este **plasarea regenerării cartierelor într-un cadru strategic mai larg**. Aceasta se poate face în mai multe moduri. Unul dintre cele mai simple este alinierea strategiei dedicate cartierului la cadrele strategice existente la nivelul întregului oraș. Alinierea funcționează optim atunci când strategia dedicată cartierului participă activ la urmărirea obiectivelor stabilite în viziunea privind orașul. Acest lucru este valabil, de exemplu, în cazul Oportunităților ITI pentru Rotterdam (NL) în perioada 2014-2020, program care aplică o „**abordare orientată spre district**” în dezvoltarea orașului (a se vedea capitolul „Dimensiunea strategică”), și cazul Berlinului (DE), unde programul „Inițiativa de viitor pentru districtele urbane” contribuie la strategia Berlin 2030.



#### INIȚIATIVA DE VIITOR PENTRU DISTRICTELE URBANE II – ZIS II, BERLIN (DE)

Berlinul are o tradiție îndelungată de aplicare a programelor bazate pe zonă pentru regenerarea cartierelor. Ambele ediții ale Inițiativei comunitare URBAN au avut loc la Berlin. În plus, de la sfârșitul anilor 1990, s-au utilizat programe naționale precum „Orașul social” (*Soziale Stadt*) pentru a promova microintervenițiile în zone defavorizate și pentru a încuraja participarea comunității și consolidarea capacităților.

Bazându-se pe această tradiție, în perioadele de programare 2000-2005/2006, 2007-2013 și 2014-2020, Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) a fost utilizat pentru a cofinanța programele „Infrastructuri urbane și locale – zone cu nevoi speciale de dezvoltare” și „Inițiativa de viitor pentru districtele urbane” (ZIS și ZIS II).

În prezent, ZIS II constituie un cadru general la nivelul orașului, care permite gruparea resurselor pentru a promova regenerarea fizică și socioeconomică a cartierelor defavorizate și reabilitarea zonelor cu „oportunități”. Inițiativa integrează dezvoltarea urbană durabilă a UE cu programe interne precum Soziale Stadt, Stadtumbau, Bildung im Quartier, Stadtteilzentren și Bibliotheken im Stadtteil.

Acțiunile sprijinite de inițiativă vizează educația, implicarea comunității, îmbunătățirea spațiilor publice, coeziunea socială, integrarea migrantilor, reabilitarea spațiilor abandonate și îmbunătățirea infrastructurii publice.

Inițiativa permite o abordare deschisă spre exterior a regenerării cartierelor. Aceasta prevede obiective generale pe care ar trebui să le urmărească proiectele individuale și le aliniază la cadrul mai larg al strategiei Berlin 2030.

Pentru a se asigura că proiectele finanțate sunt eficace, ZIS II identifică cinci mari „zone de acțiune” pentru intervenție, caracterizate prin multiple aspecte ale defavorizării. La o scară mai mică, zonele vizate efective constau în 35 de cartiere și

13 zone de conversie urbană. Acestea sunt situate, în general, în una dintre cele cinci zone de acțiune mai mari. Cu toate acestea, multe zone aflate în afara acestor perimetre, dar afectate de probleme similare, sunt totuși eligibile ca zone vizate.

Inițiativa se bazează pe trei tipuri de concepte strategice: (i) concepte de dezvoltare urbană integrată (integrierte Stadtentwicklungskonzepte, INSEK), (ii) concepte de acțiune integrată (integrierte Handlungskonzepte, IHEK) și (iii) concepte de design urban integrat (integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, ISEK). Luate împreună, aceste concepte strategice au furnizat orientări detaliate de planificare care leagă performanța intervențiilor la scară mică din zonele vizate cu indicatorii orientativi din cadrul Inițiativei de viitor pentru districtele urbane.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=DE-082&fullscreen=yes>

Site-ul oficial al orașului Berlin:

<http://stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/zis/index.shtml>

În sfârșit, există mai multe cazuri în care – deși abordarea teritorială vizează întregul oraș, o zonă urbană funcțională sau o aglomerare de municipalități – **acțiunile se axează, într-o anumită măsură, pe cartiere sau districte selectate**, de exemplu **cartiere defavorizate**. În aceste cazuri, putem considera că sfera teritorială a strategiei **este multilaterală** (Van der Zwet et al., 2017).



Acest lucru este confirmat de rezultatele analizei, potrivit căreia **43 % dintre strategii abordează problema cartierelor defavorizate; jumătate se axează pe cartiere**, în timp ce cealaltă jumătate se concentrează asupra orașelor sau a zonelor urbane funcționale<sup>3</sup>. Aceasta înseamnă că problema cartierelor defavorizate rămâne în centrul DUD finanțate de UE. Mai mult, se poate concluziona că un număr considerabil de strategii sunt capabile să plaseze într-un cadru strategic mai larg acțiunile întreprinse în beneficiul cartierelor defavorizate.

Exemple ale acestei abordări pot fi găsite în Ungaria și în Bulgaria, precum și în Franța. În cazul acesteia din urmă, **strategiile abordează conurbațiile formate din mai multe municipalități, dar își concentrează intervențiile pe zone prioritare definite**, și anume cartiere defavorizate, selectate la nivel național în funcție de indicatorii referitori la defavorizare stabiliți în cadrul politicii urbane locale (Politique de la Ville).

Cazul francez combină diferite niveluri: aglomerarea de municipalități, care este cel mai relevant nivel pentru elaborarea unei viziuni strategice ample și pentru gruparea resurselor din

<sup>3</sup> Analiza conținutului tematic a fost efectuată pe un eșantion de 344 de strategii.

diferite surse; nivelul municipalității; și nivelul cartierului/districtului, care este cel mai relevant pentru stabilirea obiectivelor specifice, implicând comunitatea locală și implementarea acțiunilor.

În astfel de strategii, este esențial **să se gestioneze un sistem de guvernare multidimensional**, prin instituirea unor parteneriate largi, care implică reprezentanți din sectoarele public, privat și al voluntariatului la diferite niveluri (a se vedea capitolul „Guvernare”).

Implicarea actorilor de la diferite niveluri în cadrul unui parteneriat poate fi dificilă, dar și plină de satisfacții. Pe de o parte, partenerii locali/comunitari se simt mai afectați de intervenții și pot dezvolta cu ușurință un sentiment de apartenență în ceea ce privește proiectul. Pe de altă parte, actorii de la nivelul orașului sau al regiunii pot contribui la încorporarea programelor într-un cadru de politici mai larg, la furnizarea unor sisteme eficiente de monitorizare și evaluare și la acordarea de sprijin pentru dezvoltarea strategiei și planificarea pe termen lung.



#### INVESTIȚII TERITORIALE INTEGRATE PENTRU METROPOLA TOULON, TOULON (FR)

Toulon Provence Méditerranée (TPM) este o structură intercomunală creată în 2001 (dar apoi reformată recent ca zonă metropolitană) și formată din 12 municipalități, principala fiind Toulon, situată de-a lungul coastei mediteraneene, în regiunea Provence-Alpes-Côte d'Azur. Toulon Provence Méditerranée a dezvoltat o strategie de investiții teritoriale integrate (ITI) ca instrument de regenerare a cartierelor, care acționează împreună cu o politică internă, Contractul municipal TPM 2015-2020, în cadrul mai larg al unei strategii metropolitane. Contractul municipal TPM 2015-2020, semnat în iulie 2015, este finanțat de politica urbană națională (Politique de la Ville) și identifică 13 zone prioritare distribuite în patru orașe din zona urbană mai mare. Un proiect metropolitan integrat prezintă schimbarea preconizată pentru metropolă și oferă strategia-cadru pentru proiectele individuale. Pentru a fi eligibile în cadrul ITI, proiectele trebuie să se desfășoare în perimetrul zonelor prioritare și trebuie să fie conectate la problemele mai ample, care afectează întregul teritoriu. ITI permit intervenția la nivelul cartierelor, încadrând în același timp proiectul bazat pe zonă în aria metropolitană recent reformată.

Procesul de politici nu este lipsit de provocări, în special în ceea ce privește gestionarea sistemului de guvernare pe mai multe niveluri, care reunește actori de la diferite niveluri de intervenție, cu priorități diferite și cu competențe diferite. În special, legătura dintre regiunea metropolitană și zonele prioritare individuale este considerată o provocare pentru implementarea strategiei.

În acest sens, asistența tehnică și consolidarea capacităților joacă un rol central. Merită menționat în mod deosebit sprijinul acordat de agenția pentru urbanism „AUDAT.VAR” (Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var), care furnizează

analize teritoriale la diferite scale ale nivelului regional. AUDAT.VAR gestionează un observator al cartierelor prioritare și produce indicatori de monitorizare ierarhizați în raport cu orașele, regiunea metropolitană și media celor 13 cartiere prioritare. Activitatea observatorului a permis diagnosticarea bazată pe date concrete a nevoilor locale, care a fost utilizată ca bază a strategiei.

Mai mult, un rol esențial este cel al metropolei TPM, care acționează ca organism intermediar (OI) și a înființat în acest scop un departament special numit „Programe europene și dezvoltare teritorială”. Departamentul gestionează relația dintre cartiere, orașe și zona metropolitană; permite coordonarea între proiecte; asigură orientare și asistență tehnică pentru dezvoltarea proiectului. Departamentul împarte aceleași birouri cu Consiliul regional. Aceasta permite integrarea politicilor sectoriale și bazate pe zonă în ceea ce privește problemele legate de ocuparea forței de muncă, formare profesională și dezvoltare economică, contribuind la o perspectivă deschisă spre exterior asupra regenerării cartierelor.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FR-017&fullscreen=yes>

Serviciul Europe-ITI TPM: <https://metropoletpm.fr/tpm/article/service-europe-iti-tpm>  
Fișă de strategie a rețelei Réseau Europe urbain: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/recueil-des-strategies-urbaines-integrees>

## RECOMANDĂRI

- Folosiți abordarea bazată pe zonă atunci când strategia își propune să abordeze provocări locale specifice care afectează în mod direct comunitățile locale.
  - Din punct de vedere tematic, este o abordare potrivită, de exemplu, pentru inversarea segregării socio-spațiale, asigurarea accesului la servicii publice de calitate, îmbunătățirea calității spațiilor publice, îmbunătățirea nivelului de instruire, combaterea șomajului, impulsivarea incluziunii sociale și sporirea vitalității economice.
  - Din punct de vedere metodologic, facilitează conectarea cu actorii locali și capacitarea acestora (de exemplu, cetățeni și asociații locale) și organizarea mai ușoară a integrării intersectoriale, generează o masă critică și elanul necesar pentru a reține atenția părților interesate și a asigura efecte de lungă durată.

- Identificați zona (zonele) vizată (vizate) pe baza indicatorilor teritoriali de la nivelul cartierelor.
  - În acest scop se pot folosi indicatori socioeconomiți compuși, care includ date despre nivelul de instruire, șomaj, condițiile de locuit.
  - Datele foarte detaliate sunt utile și în etapele de monitorizare și evaluare.
  - Datele cantitative ar trebui să fie amplificate prin informații calitative pentru a aduna cunoștințe locale și know-how-ul locuitorilor.
  - Datele la nivel de cartier ar trebui ierarhizate/comparate cu cele aferente altor zone și contexte mai largi (oraș sau regiune).
- Utilizați DLRC pentru zone mici din orașele mai mari, cum ar fi cartierele defavorizate.
  - DLRC poate fi utilizată pentru a favoriza coeziunea socială, pentru a spori participarea cetățenilor sau pentru a promova consolidarea capacităților.
- Adoptați o perspectivă deschisă spre exterior în ceea ce privește strategiile pentru cartiere.
  - Ar trebui stabilite legături strategice între zone, care să conecteze zonele defavorizate cu zonele cu oportunități, permițând intervențiile în afara perimetrului zonei vizate.
  - Programele bazate pe zonă ar trebui să fie plasate în cadre strategice mai largi, cum ar fi o viziune generală a orașului și politici teritoriale mai ample. Strategiile bazate pe zonă ar trebui să fie privite ca elemente care contribuie la obiectivele mai largi de dezvoltare a orașului/regiunii.
- Aplicați abordări teritoriale multilaterale.
  - Nivelul adecvat de intervenție ar trebui ales în funcție de sfera de aplicare și natura nevoii abordate.
  - Ar trebui luate în considerare niveluri de intervenție multiple în cadrul aceluiași proiect, intervenția la un nivel consolidând intervențiile la alte niveluri.
- Stabiliți un sistem de guvernare pe mai multe niveluri.
  - Părțile interesate de la nivel local ar trebui implicate astfel încât să se simtă mai afectate de intervenții și să poată dezvolta un sentiment de apartenență în ceea ce privește proiectul, asigurându-se astfel efecte de lungă durată.
  - Ar trebui să se țină seama de responsabilitățile diferite de dezvoltare/gestionare a serviciilor publice.
  - Actorii de la nivelul regional pot contribui la încorporarea programelor într-un cadru de politici mai larg, la furnizarea unor sisteme eficiente de monitorizare și de evaluare și la acordarea de sprijin pentru dezvoltarea strategiei și planificarea pe termen lung.



- Consiliile de administrație comune sau organismele intermediare de management pot contribui la coordonarea între niveluri.

## ABORDAREA BAZATĂ PE ZONA FUNCȚIONALĂ

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Când ar trebui adoptată o abordare bazată pe zona funcțională?*

*Cum se delimitează zona urbană funcțională pentru o strategie DUD (SIDU)? Cum se realizează cooperarea între actori (municipalități) atunci când nu există un cadru preexistent?*

Importanța zonelor urbane funcționale în UE poate fi ilustrată prin dimensiunea „nepotrivirii spațiale” între zona în care locuiesc oamenii și zona unde se află oportunitățile de muncă și serviciile: un număr substanțial mai mare de oameni locuiesc în afara nucleului urban și trec limitele administrative ale diferitelor municipalități pentru a desfășura activități cotidiene (Comisia Europeană și UN-HABITAT, 2016). O publicație recentă a EUROSTAT (2018)<sup>4</sup> raportează date privind populațiile din cele mai mari zone urbane ale UE-28, comparând dimensiunea zonei urbane funcționale cu cea a orașului. Aceasta arată că, în unele zone urbane precum Katowice (PL), Lisabona (PT), Manchester (UK) și Paris (FR), zona urbană funcțională avea un număr de locuitori de cel puțin cinci ori mai mare decât centrul orașului, astfel cum este definit acesta de limitele administrative.

Un studiu recent realizat cu ocazia celei de-a 17-a sesiuni a Conferinței miniștrilor responsabili pentru amenajarea spațială din cadrul Consiliului Europei (CEMAT) (Gea Strategy & Consulting, 2017) definește zonele urbane funcționale ca fiind entități geografice formate din unul sau mai multe centre urbane și teritorii adiacente de influență, formând un sistem unitar bazat pe fluxuri sau oportunități socioeconomice (de exemplu, furnizarea de servicii).

În ceea ce privește politicile urbane ale UE, abordarea bazată pe zona funcțională este relativ nouă. A fost o inovație de politică foarte importantă atunci când cadrul 2014-2020 a pus un accent deosebit pe aceasta în contextul dezvoltării urbane durabile.

### Când ar trebui adoptată o abordare bazată pe zona funcțională?

Abordarea dezvoltării urbane durabile bazată pe zona funcțională este inovatoare, deoarece introduce politici de dezvoltare bazate pe nevoile și oportunitățile reale ale teritoriilor, mai

<sup>4</sup> A se vedea tabelul 3.2 – Tabel sintetic privind cele mai mari 20 de orașe/zona urbane din UE, 2014.

**degrabă decât pe limitele administrative.** Pentru a rezuma, principalele **beneficii** ale acestei abordări sunt următoarele:

- permite proiectelor să valorifice potențialul local;
- încurajează democrația teritorială;
- creează un cadru flexibil de dezvoltare și planificare care depășește limitele administrative, punând accentul pe impactul teritorial al intervențiilor (Gea Strategy & Consulting, 2017).



În același timp, poate implica anumite **riscuri**, în special legate de lipsa de organizare. Strategiile de dezvoltare urbană bazate pe zone urbane funcționale riscă să eșueze mai ales din următoarele cauze:

- fragmentarea, disparitățile și concurența internă;
- coordonare, capacitate și comunicare deficitare;
- conducere deficitară;
- lipsa de sprijin din partea nivelurilor superioare de guvernare (Moonen, 2019).



În perioada actuală de programare (2014-2020), un număr semnificativ de strategii DUD (SIDU) se concentrează asupra **zonelor funcționale<sup>5</sup> (20 %)**, canalizând o investiție semnificativă din fonduri ESI<sup>6</sup>. Unele strategii se axează, de asemenea, pe rețele de orașe (4 %) sau pe teritorii cu caracteristici specifice (de exemplu, o zonă montană, o zonă arheologică sau o insulă) (0,4 %). Aceste categorii pot fi definite, de asemenea, pe baza faptului că se concentrează asupra unei zone funcționale, utilizarea funcțională a teritoriului fiind principalul punct de pornire pentru delimitarea abordării teritoriale.

Altfel spus, **abordarea bazată pe zona funcțională** nu trebuie să se limiteze la zonele urbane funcționale. **Poate fi utilizată, mai degrabă, pentru a identifica un spațiu – de obicei diferit de cel delimitat de granițele administrative – în care se manifestă o interdependență (sau o funcție) specifică și care ar putea să necesite guvernare comună.** Interdependența poate cuprinde diferite dimensiuni: **politică, socială, economică, culturală, teritorială și geografică.** De asemenea, în multe cazuri, zonele funcționale sunt sisteme complexe, caracterizate printr-o suprapunere a diverselor relații funcționale.



Datele din analizele temelor strategiei arată că strategiile care se concentrează pe zone funcționale abordează mai degrabă OT4 (Economia cu emisii reduse de carbon) și OT6 (Protecția mediului și utilizarea eficientă a resurselor). Mai mult decât atât, OT7 (Transporturi) este abordat aproape exclusiv în zonele funcționale (spre deosebire de alte abordări teritoriale). Aceste priorități tematice sunt confirmate atunci când analizăm cuvintele-

<sup>5</sup> În contextul STRAT-Board, zonele funcționale includ diferite tipuri de aglomerări urbane: mai multe municipii/orașe, zone metropolitane și zone urbane funcționale (ZUF), astfel cum sunt definite statistic.

<sup>6</sup> În general, cea mai mare pondere a finanțării din fondurile ESI este investită în zone funcționale, care absorb 51,1 % din totalul finanțărilor (echivalentul a 8,3 miliarde EUR). Orașele reprezintă cea de-a doua categorie, absorbind 35,2 % din investițiile din fonduri ESI (5,6 miliarde EUR), în timp ce cartierele primesc 13,3 % din acestea (2,1 miliarde EUR).

cheie care caracterizează strategiile. Astfel, cele două cuvinte-cheie utilizate cel mai frecvent în legătură cu zonele funcționale sunt „mobilitate” (76 %) și „energie” (52 %). Interesant este faptul că, chiar dacă „amenajarea spațială” nu este selectată des, există alte cuvinte-cheie referitoare la aspectele spațiale care apar cu mare frecvență, de exemplu „spații publice” (43 %) și „spații abandonate” (39 %). În același timp, este surprinzător faptul că două cuvinte-cheie importante care caracterizează noua provocare urbană, astfel cum apare în Agenda urbană a UE, și anume „adaptare la schimbările climatice” și „migrație”, nu se regăsesc aproape deloc în strategiile zonelor funcționale (primul cuvânt-cheie menționat regăsindu-se în 11 % din cazuri, iar al doilea în 0 %).

Aceste constatări sunt coerente cu publicația OCDE referitoare la guvernarea metropolitană, care arată că transporturile și amenajarea spațială sunt principalele domenii de activitate ale organismelor de guvernare metropolitană (OCDE, 2015).

Într-un cadru de politici integrate, **valoarea adăugată a abordării bazate pe zona funcțională se manifestă în special în domeniile amenajării spațiale, dezvoltării economice și îmbunătățirii accesibilității/mobilității**. Abordarea bazată pe zona funcțională este deosebit de potrivită pentru rezolvarea unor probleme specifice, cum ar fi:

- **limitarea extinderii urbane** prin adoptarea unor planuri de dezvoltare spațială partajate și coordonate;
- **îmbunătățirea orientării unor categorii de investiții**, cum ar fi **infrastructura de afaceri**, calitatea și disponibilitatea **serviciilor publice, mobilitatea, capacitatea administrativă**;
- furnizarea de **servicii mai bune, mai eficiente și integrate**, de exemplu administrarea comună a școlilor, integrarea transportului public (Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, președinția română a Consiliului Uniunii Europene, 2019).

În același timp, această abordare **are potențialul de a aborda problemele emergente** (cum ar fi migrația sau schimbările climatice), care necesită soluții mai inovatoare, dar care nu reușesc să se impună în procesul de elaborare a politicilor.

## Cum se delimitează zona urbană funcțională pentru o strategie DUD?

Zonele urbane funcționale nu există înainte de intervenție, în sensul că, în majoritatea cazurilor, acestea nu sunt definite prin limite administrative. Ele ies în evidență prin analiza relațiilor socioeconomice și spațiale. Din acest motiv, prima provocare este delimitarea lor. Conceptul fiind complex, nu există o metodologie unică.

Pentru a stabili un cadru comun în Europa, EUROSTAT a lansat o inițiativă legislativă numită „Tercet”, care vizează integrarea clasificării unităților teritoriale pe baza pragurilor de populație cunoscute sub denumirea de NUTS cu o clasificare bazată pe tipologii teritoriale. Printre acestea, s-a introdus la nivel local **tipologia zonei urbane funcționale (ZUF)**.

În acest caz, metodologia de delimitare a ZUF se bazează pe noua definiție armonizată a conceptului „urban” elaborată în comun de UE și OCDE (OCDE, 2012). **Zonele urbane funcționale (ZUF) sunt definite ca centre urbane dens populate (orașele) și municipalități**

adiacente cu niveluri ridicate de navetă către centrele urbane dens populate (zonele de navetă)<sup>7</sup>.



Analiza strategiilor DUD (SIDU) din perioada 2014-2020 arată că limita zonelor urbane funcționale corespunde rareori cu cea a ZUF statistice definite prin metodologia OCDE/CE. Atunci când se suprapun cele două tipuri de zone, se constată că există o suprapunere semnificativă între ele (aceasta însemnând o suprapunere de peste 66 % între zona funcțională strategică și ZUF statistică) în doar jumătate din cazuri, iar limitele lor nu coincid aproape niciodată perfect.

Acest lucru se datorează faptului că stabilirea **limitei zonelor urbane funcționale pentru DUD ar trebui să se bazeze pe mai multe criterii simultan: pe dovezi cantitative, pe analize teritoriale și pe obiectivele strategiei**. Cu alte cuvinte, delimitarea necesită o evaluare solidă a teritoriului exact în care ar trebui să se desfășoare dezvoltarea, împreună cu înțelegerea relațiilor de interdependență, a complexității socioeconomice și a contextului, ajungându-se la o mobilizare bine coordonată și coerentă a actorilor urbani.



#### ESPON, SPIMA – DINAMICA SPAȚIALĂ ȘI PLANIFICAREA STRATEGICĂ ÎN ZONELE METROPOLITANE (2018)

Proiectul SPIMA abordează principalele provocări ale dezvoltării metropolitane în Europa contemporană. Studiul vizează zece zone supuse analizei (Viena, Praga, Brno, Zürich, Bruxelles, Oslo și Akershus, Torino, Terrassa, Lille și Lyon) și acoperă aspecte esențiale, inclusiv definiții pentru delimitarea zonelor metropolitane.

SPIMA recunoaște că, în ciuda definiției armonizate a ZUF dată de OCDE/CE, urbanității locale tind să folosească abordări diferite pentru a delimita zonele metropolitane. SPIMA a dezvoltat o abordare alternativă numită Zona de dezvoltare metropolitană (ZDM). Abordarea ZDM este deosebit de benefică pentru urbanității locale, deoarece le permite să evalueze relevanța zonei metropolitane definite în raport cu factori-cheie ai dezvoltării urbane, inclusiv transportul, urbanizarea, mediul și locuințele.

Studiul SPIMA oferă, de asemenea, orientări pentru punerea în aplicare a unei abordări operaționale de planificare metropolitană bazată pe următoarele recomandări-cheie și implicații în materie de politici:

- Planificarea metropolitană eficientă depinde de un proces de guvernare comună, care este mai flexibilă și mai dinamică și, în același timp, este legată clar de nivelurile administrative ale amenajării spațiale reglementate de autorități. Aceasta implică mai multe eforturi de coordonare și competențe partajate între nivelurile guvernamentale (pe verticală) și între

<sup>7</sup> Pentru mai multe detalii despre metodologie, consultați EUROSTAT, *Methodological manual on territorial typologies, ediția 2018*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxembourg, 2019.

sectoarele/departamentele de politici aplicate (pe orizontală).

- Implementarea unei abordări de planificare metropolitană poate fi extrem de benefică pentru asigurarea unei „corespondențe spațiale” între „orașul *de jure*” și „orașul *de facto*”. O astfel de abordare implică stabilirea a diferite puncte focale în planificarea strategică, reglementată de autorități și colaborativă și implică opt „zone de acțiune” specifice.
- Pentru a implementa abordarea planificării metropolitane este nevoie de un mix de instrumente de politică. Cel mai relevant set de instrumente de politică pentru soluționarea provocărilor la nivel metropolitan constă în procese de coordonare și colaborare, cum ar fi instituirea unor organisme metropolitane care să coordoneze eforturile de planificare la scară metropolitană sau instituirea unui proces de colaborare eficace între mai mulți actori.
- Statutul formal al zonei metropolitane nu este un factor puternic determinant pentru eficacitatea planificării și a guvernancei metropolitane, în timp ce acceptarea și recunoașterea zonelor metropolitane ca atare constituie un factor declanșator esențial pentru inițierea colaborării metropolitane.
- Politica UE este un stimulent esențial pentru autoritățile regionale și locale, încurajând inițierea eforturilor coordonate de dezvoltare regională și locală. O agendă de politici metropolitane și instrumente de finanțare la nivelul UE pot sprijini punerea în aplicare a unei abordări de planificare metropolitană în întreaga Europă și pot consolida angajamentul administrațiilor naționale și regionale.

#### *Informații suplimentare*

ESPON (2018) SPIMA – Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas: <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

Zonele funcționale pot fi definite cu ajutorul unor criterii care sunt stabilite la nivel național, regional sau local. Este posibil **să fie necesară o anumită adaptabilitate pentru a se asigura o planificare strategică optimă atunci când limita este definită la nivel național sau regional (indiferent dacă definirea se face în conformitate cu un cadru existent sau nu), pentru a facilita o mai bună adaptare la realitățile locale și la abordarea strategică.**

În Polonia, sfera teritorială a strategiilor DUD (SIDU) este definită pe baza orientărilor naționale care stabilesc criteriile socioeconomice pentru a delimita zonele urbane funcționale din jurul capitalelor regionale. Cu toate acestea, există o anumită flexibilitate: strategia DUD (SIDU) a orașului Lublin urmează aceleași criterii, dar acestea au fost revizuite la nivel local pentru a include și alte municipalități pe baza unor legături funcționale importante cu capitala regională. Un alt exemplu este cel al regiunii italiene Veneto, unde autoritatea de management regională

a definit cinci ZUF eligibile pe baza unei versiuni adaptate a metodologiei OCDE/CE, dar zona specifică vizată de strategiile DUD a fost apoi definită la nivel local cu mai multă flexibilitate.

În plus, **cheia pentru o stabilire reușită a limitelor este accesul la date care să permită autorităților să determine criteriile și indicatorii adecvați care vor fi utilizați pentru definirea zonei.** Este deosebit de dificil să se obțină date comparabile și omogene în mai multe municipalități atunci când zona funcțională este definită în mod explicit sau univoc în cadrul strategiei. Posibilitatea de a identifica indicatorii adecvați nu este doar importantă pentru delimitarea zonei funcționale, ci și extrem de relevantă în etapele de proiectare și de monitorizare ale strategiei. Administrațiile pot colecta și armoniza date prin stabilirea de parteneriate cu universități și/sau institute de cercetare locale, cum este cazul orașului Brno.

De asemenea, se pot utiliza resurse online, cum ar fi instrumentul DG REGIO JRC „Urban Data Platform+”, care oferă un set amplu de indicatori la nivel de zonă urbană funcțională, oferind acces la informații despre starea și tendințele zonelor urbane funcționale din întreaga UE<sup>8</sup>.



### STRATEGIA DE INVESTIȚII TERITORIALE INTEGRATE A ORAȘULUI BRNO (CZ)

Strategia de dezvoltare urbană durabilă a orașului Brno (CZ), finanțată de UE prin investiții teritoriale integrate (ITI), a fost concepută pentru a promova integrarea teritorială a orașului și a hinterlandului mai extins al acestuia printr-o dezvoltare policentrică echilibrată.

O primă provocare a vizat delimitarea zonei metropolitane Brno, care nu fusese definită anterior. Pentru a evita interferența motivațiilor politice, a fost elaborată o metodă bazată pe date concrete pentru delimitarea zonei, în colaborare cu universitatea locală. Delimitarea s-a bazat pe analize ale aranjamentelor spațiale și ale intensității relațiilor spațiale (funcționale), folosind cinci indicatori principali: naveta la locul de muncă, naveta la școală, fluxurile de migrație, accesibilitatea transportului public și accesibilitatea transportului individual. Drept urmare, zona metropolitană Brno (ZMB) a fost definită printr-o limită destul de similară cu cea stabilită prin definiția dată de OCDE-CE zonei urbane funcționale.

Pentru a depăși lipsa de date uniforme la nivelul teritorial mai larg, Brno a stabilit o colaborare cu o echipă de cercetare (cartografi, informaticieni și experți în geografie socială de la societatea Altimapo, o structură asociată a Universității Masaryk din Brno) și a dezvoltat un instrument online numit Rețeaua Urbană Brno (RUB) pentru vizualizarea și analizarea diferitelor date spațiale din zona mai largă. Mai mult, din 2014 au fost realizate o serie de studii la scară metropolitană, inclusiv Atlasul ZMB, o analiză sociodemografică a municipalităților din ZMB, un sondaj privind comportamentul de transport al locuitorilor din ZMB, un sistem de indicatori

<sup>8</sup> <https://urban.jrc.ec.europa.eu/>

metropolitani și un chestionar adresat primarilor municipalităților din ZMB care viza posibilitatea unei eventuale cooperări viitoare.

Implementarea strategiei ITI a servit, de asemenea, ca factor declanșator important pentru stabilirea cooperării intermunicipale bazate pe guvernanță. Cooperarea a fost oficializată în principal printr-un memorandum de cooperare metropolitană, semnat de municipalitatea Brno, de regiunea Moravia de Sud și de cele mai mari cinci municipalități ale zonei metropolitane în cauză. Integrarea actorilor multipli a fost asigurată prin înființarea unui comitet director format din actori-cheie ai zonei metropolitane (organisme alese la nivel de oraș și regiune, Centrul de inovare al Moraviei de Sud, universități, ONG-uri, camera de comerț, asociația de orașe și municipalități și consultanți externi) și a avut ca obiectiv principal evaluarea conformității proiectelor depuse cu strategia. În plus, după pregătirea proiectelor integrate individuale s-au format grupuri de lucru pe trei domenii tematice diferite.

ITI a reprezentat un banc de testare pentru implementarea integrării organizaționale, în sensul unei abordări coordonate comune a implicării părților interesate din teritoriu, bazată pe principiul parteneriatului. Procesul nu a fost lipsit de provocări care puteau să împiedice cooperarea (dezechilibre privind nivelul de intervenție între municipalități, priorități contradictorii apărute la nivelul diverselor teritorii, conflicte între factorii de decizie). Cu toate acestea, pare deosebit de relevant faptul că abordarea bazată pe zona funcțională a fost integrată în alte procese, devenind un catalizator al cooperării metropolitane instituționale inovatoare. Trebuie menționat în special faptul că municipalitatea Brno elaborează în prezent un nou plan strategic „Brno 2050”, cooperarea metropolitană fiind unul dintre pilonii principali ai acestuia. În sfârșit, strategia ITI va continua și va fi actualizată în 2019, doar cu resurse interne, pentru a acoperi proiecte strategice particulare din zona metropolitană Brno.

### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-007&fullscreen=yes>

URBACT (2010) – Joining forces:

<http://urbact.eu/special-report-brno-road-more-cooperation-among-municipalities>

Site-ul zonei metropolitane Brno: <https://metropolitni.brno.cz/en/>

## Cum se realizează cooperarea între actori (municipalități) atunci când nu există un cadru preexistent?



Abordarea bazată pe zona funcțională se poate regăsi în toate macroregiunile, cu excepția câtorva țări. Cu toate acestea, apar unele diferențe atunci când se analizează detaliile. În special **strategiile din multe țări din UE-13** – cum ar fi Republica Cehă, Estonia, Croația, Polonia și Slovacia – **se concentrează exclusiv pe zone funcționale**. În aceste țări<sup>9</sup>, opțiunea concentrării pe zone funcționale a fost valorificată ca o **oportunitate de a crea noi structuri de cooperare care să depășească limitele municipale**, în special în cazul în care această cooperare fusese anterior slabă sau total absentă.



### STRATEGIA DE DEZVOLTARE URBANĂ DURABILĂ PENTRU NITRA (SK)

Strategia de dezvoltare urbană durabilă (DUD-(SIDU în România)) a regiunii Nitra din Slovacia se concentrează asupra orașului Nitra și a hinterlandului acestuia.

Unul dintre punctele forte ale strategiei DUD(SIDU) este definirea zonei urbane funcționale (ZUF). Aceasta a fost definită de-a lungul conexiunilor funcționale (legăturilor), în special pe baza navetei zilnice. Configurația finală a ZUF a fost rezultatul negocierilor dintre Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Dezvoltării Regionale din Republica Slovacă și municipalitatea Nitra. Definiția inițială a fost derivată din documentul național de orientare „Conceptia privind dezvoltarea teritorială a Slovaciei” (Konceptia územného rozvoja Slovenska – KURS), redactat pentru prima dată în 2001 și modificat în 2011. Potrivit analizei KURS, zona urbană funcțională Nitra constă în orașul central și în 11 sate; cu toate acestea, municipalitatea Nitra a propus excluderea a două sate (Branč, Aleksince), care nu erau contigue cu nucleul principal. Ministerul a acceptat propunerea, iar configurația actuală cuprinde orașul Nitra și nouă sate adiacente.

Definirea zonei a stat la baza unei colaborări mai strânse ca oricând între organismele locale și regionale, ceea ce a condus la semnarea unui memorandum de cooperare între municipalitatea Nitra și regiunea Nitra.

Nevoia acestei abordări noi s-a manifestat în etapa de implementare a strategiei, când atât regiunea, cât și municipalitatea și-au exprimat interesul comun pentru un proiect de amenajare a unei piste ciclabile care să lege mai multe orașe și sate din zona funcțională. Primarul orașului Nitra și-a asumat responsabilitatea pentru partea pistei ciclabile din zona Nitra, în timp ce liderul regional a fost responsabil pentru partea pistei care traversează orașele mici și satele. Procesul a reușit grație

<sup>9</sup> În aceste țări (care sunt dominate de regiuni mai puțin dezvoltate), strategiile dispun de bugete din fonduri ESI mai mari (strategiile cu bugete din fonduri ESI de peste 100 de milioane EUR sunt situate aproape exclusiv în aceste zone) și vizează populații mai mari.



coordonării dintre cei doi parteneri, care au avut intenții clare cu privire la un proiect specific și au contribuit fiecare cu propriile capacități și resurse.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SK-005&fullscreen=yes>

Site-ul oficial Nitra: <https://www.presov.sk/so-pre-irop.html>

După cum arată cazul Nitra (SK), **atunci când lipsește un cadru instituțional comun, consensul și cooperarea între diferite administrații publice devin vitale**, deși, evident, sunt mai dificile. Integrarea teritorială necesită crearea de **sisteme de guvernare** care să permită obținerea coerenței politicii în zone omogene din punct de vedere spațial și economic, dar fragmentate politic (a se vedea capitolul „Guvernare”).



#### ABORDAREA PROVOCĂRILOR METROPOLITANE DIN ZONA METROPOLITANĂ BARCELONA (ES)

Pregătit de Metropolitan Research Institute of Budapest și vizând zona metropolitană Barcelona (ES), acest studiu pune în evidență calitatea și robustețea guvernării drept factori esențiali pentru succesul intervențiilor la nivel de zonă urbană funcțională. Studiul se concentrează pe două abordări principale de consolidare a guvernării în zona funcțională:

- abordarea instituțională, mai exact înființarea unei organizații metropolitane pe o bază teritorială fixă, cu o gamă suficient de amplă de competențe (de exemplu, la Stuttgart, în Greater Manchester și la Barcelona);
- abordarea procedurală, constând în dezvoltarea unor mecanisme și norme care să permită activități coordonate pe un teritoriu metropolitan suficient de mare, nu neapărat în cadrul unor modele teritoriale fixe (cum ar fi, de exemplu, la Amsterdam, Copenhaga, Zürich).

În ceea ce privește abordarea instituțională, studiul oferă sugestii concrete cu privire la modul în care pot fi consolidate organizațiile existente la nivel metropolitan: alegerea directă (cel puțin) a președintelui zonei metropolitane, promovarea unei identități metropolitane, asumarea mai multor funcții de la nivelurile administrative superioare, consolidarea cooperării pentru dezvoltare economică cu sectorul privat, dezvoltarea capacității de gândire strategică la nivel metropolitan, dezvoltarea unor

instrumente și metode financiare mai puternice pentru atingerea priorităților metropolitane.

În ceea ce privește abordarea procedurală, atunci când stabilirea unei baze instituționale solide nu este fezabilă, calea de urmat poate consta în stabilirea unei cooperări cu zona înconjurătoare prin acorduri de colaborare și planificare, la care cadrele naționale și regionale ale administrației publice pot contribui în mod substanțial. În cazul orașului Zürich, de exemplu, competența de planificare indirectă a fost conferită nivelului metropolitan prin reglementare la nivelul superior. Între timp, la Copenhaga, un cadru național de planificare a devenit obligatoriu pentru municipalitățile din zona metropolitană. În sfârșit, în zona metropolitană a Amsterdamului, cooperarea dintre părțile interesate a fost încurajată prin planuri de acțiune care oferă beneficii tuturor acestor părți, în cadrul unui plan strategic definit cu flexibilitate.

#### *Informații suplimentare*

Metropolitan Research Institute of Budapest, *Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich*, 2018. Se poate consulta la adresa: <https://mri.hu/wp-content/uploads/2018/07/metropolitan-areas-Barcelona-MRI-study-final-1806.pdf>

După cum explică studiul realizat de Metropolitan Research Institute of Budapest cu privire la zona metropolitană Barcelona, există două posibilități principale atunci când se stabilește un cadru de guvernare pentru o zonă funcțională: **abordarea instituțională sau abordarea procedurală**. Chiar dacă alegerea depinde de contextul local, Președinția română a Consiliului Uniunii Europene (2019) **recomandă adoptarea unei abordări necoercitive** și crearea unui **model bazat pe cooperare voluntară, însoțit de instrumente flexibile la nivel subregional**. În același timp, o zonă urbană funcțională ar trebui să aibă un **statut juridic clar** și să fie eligibilă pentru fonduri UE.

Analizând diverse sisteme de guvernare din cadrul strategiilor DUD (SIDU), se constată că alegerea abordării depinde de experiența anterioară în domeniul cooperării teritoriale.

În Polonia, de exemplu, orientările administrației centrale au prevăzut **două modele de cooperare posibile**: formarea unei **asociații de municipalități** sau încheierea unui **acord formal între municipalități**. Unele municipalități mai mici, care au o experiență limitată de colaborare, au optat pentru acorduri formale, dar câteva municipalități mai mari, unde există deja experiența unor inițiative similare, au optat pentru modelul de asociere.

Se întâlnesc și cazuri în care **există un cadru instituțional de cooperare teritorială, dar acesta nu acoperă în mod adecvat zona funcțională**. Este cazul majorității comunităților urbane franceze,

care au cadre de cooperare bine definite, dar acestea acoperă de obicei zone care nu se suprapun cu cele definite prin legături funcționale. Barcelona și multe alte orașe se confruntă și ele cu această situație. Cooperarea teritorială existentă ar putea oferi o bază pentru dezvoltarea unei strategii DUD (SIDU), în timp ce, în astfel de cazuri, este nevoie de eforturi pentru extinderea limitelor teritoriale sau pentru planificarea acordurilor cu părțile din zona funcțională încă neintegrate.

Cadrele de guvernare devin și mai problematice **atunci când strategiile implică acțiuni pe mai multe niveluri de intervenție** (a se vedea secțiunea despre regenerarea cartierelor). În multe cazuri, chiar și atunci când strategia se referă la o zonă metropolitană, intervențiile vizează adesea cartiere specifice din zona respectivă.

În plus, poate apărea o problemă de legitimare și responsabilitate politică în ceea ce privește noua zonă teritorială, problemă care se poate intensifica și mai mult atunci când există dezechilibre de putere între municipalitățile care constituie zona funcțională.

Pentru a sprijini cooperarea teritorială, au apărut noi organisme în diverse state membre sau organismele existente au preluat roluri noi. Aceste **organisme pot facilita colaborarea între diferite localități, își pot asuma responsabilități de management și implementare sau pot avea capacități consultative**. Dacă nu există un astfel de organism care să sprijine o strategie bazată pe zona funcțională, cadrele de guvernare ar trebui să fie bine gândite încă de la începutul procesului, deoarece o abordare coerentă a planificării în zona funcțională necesită instituirea unui proces de guvernare comună care să permită interacțiunea dinamică între nivelurile de intervenție spațiale, obiectele politicilor, destinațiile terenurilor și o gamă largă de părți interesate.

## RECOMANDĂRI

- Adoptați o abordare a strategiei DUD (SIDU) bazată pe zona funcțională pentru a crea un cadru flexibil de dezvoltare care să depășească limitele administrative, concentrat pe impactul teritorial al intervențiilor și pe nevoile și oportunitățile reale ale zonelor urbane.
  - Abordarea bazată pe zona funcțională este potrivită în zonele formate din mai multe municipalități în care se manifestă o interdependență (sau o funcție) specifică și care ar putea să necesite guvernare comună.
  - Abordarea bazată pe zona funcțională ar trebui promovată pentru a da naștere unor noi structuri de cooperare care depășesc limitele municipale, în special acolo unde această cooperare este slabă sau lipsește.
  - Abordarea bazată pe zona funcțională dispune de caracteristicile potrivite pentru a face față provocărilor relevante la nivelul de intervenție spațial în cauză – atât provocărilor tradiționale, precum amenajarea spațială, dezvoltarea

economică și mobilitatea, cât și celor noi, cum ar fi migrația și adaptarea la schimbările climatice.

- Realizați delimitarea zonei urbane funcționale în conformitate cu criterii bazate pe date concrete și cu obiective strategice.
  - Criteriile pot fi furnizate de nivelurile superioare, dar trebuie adaptate în funcție de nevoile locale reale.
  - Ar trebui să se țină seama nu doar de legăturile funcționale, ci și de legăturile de cooperare și de realitățile politice.
- Solicitați asistență științifică în materie de colectare de date și elaborați indicatori.
  - Universitățile și institutele de cercetare pot efectua studii și analize teritoriale la nivelul de intervenție al zonei funcționale, folosind cele mai noi tehnici de colectare a datelor.
  - Datele și indicatorii bazați pe dovezi își dovedesc utilitatea atât pentru definirea zonei funcționale, cât și pentru monitorizarea progresului implementării strategiei.
  - Instrumente online precum „Urban Data Platform+” pot oferi acces la informații despre starea și tendințele din zonele urbane funcționale ale UE.
- Creați sisteme de guvernare care să permită coerența politicii în zone omogene din punct de vedere spațial și economic, dar fragmentate politic.
  - În unele cazuri este adecvată instituirea unei structuri formale de cooperare și coordonare între diferite municipalități.
  - În alte cazuri, cooperarea poate fi stabilită prin cadre procedurale de planificare comună în întreaga zonă funcțională, nu neapărat prin modele teritoriale fixe.
  - Oportunitățile financiare ale DUD pot ajuta la demararea procesului de cooperare intermunicipală, mai ales atunci când această cooperare reprezintă un subiect inedit. Totuși, acest lucru nu este suficient, deoarece cooperarea necesită timp și administrare constantă.
  - Oferiți soluții pentru inegalitățile de putere și conflictele din cadrul zonelor funcționale, evitând strategiile centrate pe nucleul urban și orientate spre economie.
  - Pentru a depăși conflictul dintre priorități și interese, poate fi util să lucrați la implementarea unor proiecte specifice, astfel încât avantajele cooperării să devină evidente pentru toți actorii implicați.

## LEGĂTURILE DINTRE ZONELE URBANE ȘI CELE RURALE

În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:

*Ce tip de acorduri de guvernare pot consolida legăturile dintre zonele urbane și cele rurale?*

*Cum se pot promova legăturile dintre zonele urbane și cele rurale în cadrul strategiei unui oraș?*

*Cum trebuie abordate prioritățile eterogene ale zonelor urbane și rurale din cadrul aceleiași strategii?*

De la apariția orașelor, zonele urbane și cele rurale au fost entități distincte și separate, cu frontiere și funcții definite. În timpul revoluției agricole și industriale s-a perpetuat dihotomia urban/rural, dar relația dintre aceste zone s-a schimbat considerabil, iar dezvoltarea orașelor și cea a hinterlandurilor acestora au mers mână în mână. Odată cu apariția economiei bazate pe cunoaștere și a orașului post-industrial, relația dintre zonele urbane și cele rurale s-a schimbat din nou. Pe de o parte, regiunile funcționale au crescut, încorporând orașe mai mici și zone rurale care fac parte din zona de navetă a orașelor mai mari. Pe de altă parte, mai multe zone rurale periferice și orașe mici au rămas în afara polilor de dezvoltare, pierzând populație și având deficit de capital uman, motiv pentru care economia bazată pe cunoaștere nu reușește să se dezvolte acolo (Westlund, 2017). Aceasta înseamnă că **dihotomia tradițională urban/rural a dispărut, dar interdependența și interconexiunile dintre zonele urbane și rurale au devenit și mai importante.**

Legăturile dintre zonele urbane și cele rurale se referă la ansamblul complex de legături bidirecționale (de exemplu, fluxurile demografice, fluxurile de pe piața forței de muncă, furnizarea serviciilor publice, mobilitatea, serviciile de mediu și culturale, bunurile de agrement, etc.) **care conectează locurile între ele** (într-un spațiu unde dimensiunile urbană și rurală sunt integrate fizic și/sau funcțional), estompând distincția dintre urban și rural, și **trec dincolo de granițele administrative tradiționale.**

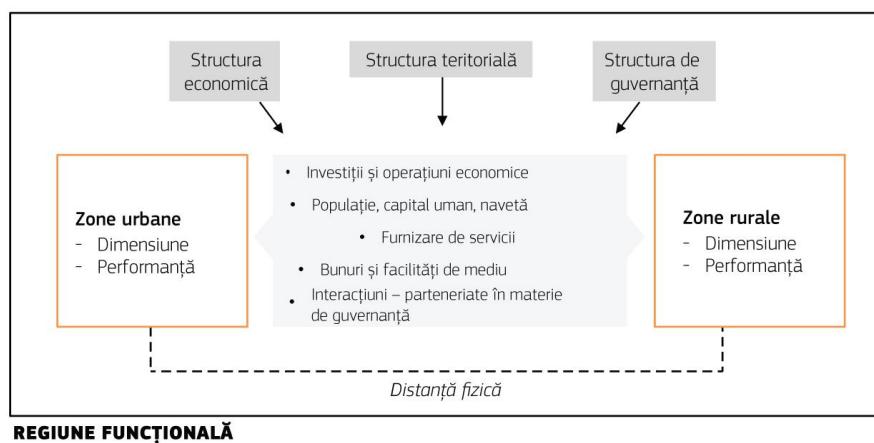


FIG. 1. Legăturile dintre zonele urbane și cele rurale

Sursă: elaborare proprie, pe baza OCDE (2013)

Aceste legături pot lua forma unui **oraș cu un nucleu urbanizat și o zonă periurbană** sau a unei **zone funcționale care cuprinde un oraș central și hinterlandul adiacent**, dar pot conecta și **locuri îndepărtate între ele din punct de vedere geografic prin legături funcționale** (de exemplu, conectarea zonelor de producție agricolă cu piețele urbane).

De fapt, **legăturile dintre zonele urbane și cele rurale nu depind de o anumită dimensiune a orașului sau de un anumit tip de extindere spațială**. Chiar dacă sunt relevante în special pentru rețelele policentrice de orașe mici și medii (HESPI și EUKN, 2015), ele se pot regăsi și în alte situații morfologice, de la regiuni metropolitane mari până la orașe din zone cu densitate mică a populației (OCDE, 2013).

Dimensiunea urbană a politicii UE pune un accent tot mai mare pe legăturile dintre zonele urbane și cele rurale. Agenda urbană a UE recunoaște necesitatea de a aborda provocările urbane într-un context mai larg, care include legăturile dintre zonele urbane și cele rurale și cooperarea în cadrul zonelor funcționale.

O serie de rețele URBACT au abordat în mod explicit problemele de relație între mediul urban și cel rural [NeT-TOPIC, CityRegion.Net, LUMASEC, Sustainable Food in Urban Communities („Sisteme alimentare sustenabile în comunitățile urbane”), Diet for a Green Planet („Alimentație pentru o planetă verde”), AGRI-URBAN], introducând subiectul în agenda de dezvoltare urbană durabilă a orașelor europene. Proiectele URBACT prezintă o modificare a temelor de la gestionarea destinației terenurilor, extinderea urbană și guvernanză la un interes mai concentrat asupra reducerii emisiilor de carbon și utilizării eficiente a resurselor aplicate în sistemele alimentare și de la regiunile metropolitane la orașele mici și medii.

Importanța conectării zonelor urbane cu cele rurale în cadrul dezvoltării urbane durabile a UE este menționată **în mod explicit în reglementările privind Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) pentru perioada 2014-2020**

**și în propunerea de reglementări pentru perioada de după 2020 și este confirmată în continuare de planul bugetar pentru perioada 2021-2027 al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).**

În special, legăturile dintre zonele urbane și cele rurale pot fi susținute cu ajutorul celor **două instrumente de implementare ITI și DLRC**. De fapt, ITI permite autorităților să instituie strategii urbane și teritoriale care să integreze diferite fonduri, inclusiv FEDR și FEADR (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”). DLRC se bazează pe inițiativa de succes a programului LEADER; se poate baza pe fonduri multiple (este utilizată atât în cadrul FEDR, cât și al FEADR) și poate fi utilizată pentru toate tipurile de teritorii (zonă urbană, rurală sau mixtă), dar este potrivită în special pentru orașele mici și medii și așezările din regiunile rurale (a se vedea capitolul „Guvernanză”).

Potrivit EPRC, în perioada de programare 2014-2020, un număr semnificativ de strategii DUD (SIDU) (49 %) au identificat provocări specifice legate de relația dintre zonele urbane și cele rurale: **„inclusiunea legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale ca temă într-un număr mare de strategii ITI din cadrul DUD sau din afara cadrului DUD sugerează că abordarea oferă o posibilitate considerabilă de a consolida integrarea între centrele urbane și hinterlandul lor**. Cu toate acestea, măsura în care acest lucru duce la punerea în aplicare a unor măsuri practice în

favoarea legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale nu este întotdeauna clară” (Van der Zwet et al., 2017, p. 101).

Datele STRAT-Board arată că, de multe ori, legăturile dintre zonele urbane și cele rurale nu sunt menționate în sondaje ca fiind unul dintre principalele subiecte ale dezvoltării urbane, chiar dacă o analiză mai aprofundată arată că există multe acțiuni care se referă în mod clar la integrarea dintre zonele urbane și cele rurale, dar care nu sunt clasificate în categoria legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale propriu-zise. În plus, există câteva strategii DUD (SIDU) care combină utilizarea FEDR și a FEADR<sup>10</sup>.



Din cele 100 de strategii care au indicat legăturile dintre zonele urbane și cele rurale ca subiect prioritar, **76 % au o sferă de aplicare la nivelul unui municipiu/oraș, în timp ce 21 % se concentrează pe zone funcționale**. Mai mult, 41 % dintre strategii acoperă o zonă cu mai puțin de 50 000 de locuitori, iar 50 % acoperă zone cu o populație între 50 000 și 250 000 de locuitori. Aceste date subliniază **relevanța subiectului atât pentru orașele mici, cât și pentru municipiile medii și conurbații**, și arată că DUD poate fi un instrument eficace pentru depășirea barierelor mentale care separă politica urbană de cea regională, respectiv rurală.

În Austria, de exemplu, multe strategii vizează teritorii funcționale formate din conurbații sau rețele de orașe mici, cu o populație de câteva mii de locuitori. Prin gruparea resurselor și stabilirea cooperării intermunicipale, aceste orașe mici sunt capabile să formeze o masă critică și să abordeze legăturile dintre zonele urbane și cele rurale.

## Ce tip de acorduri de guvernare pot consolida legăturile dintre zonele urbane și cele rurale?

Legăturile dintre zonele urbane și cele rurale pun accentul pe noțiuni precum „granițe confuze”, „zone de tranziție” și „spații hibride”, în încercarea de a se îndepărta de teritorialitățile convenționale. Aceasta reprezintă o provocare în ceea ce privește **acordurile de guvernare**. Deoarece interacțiunile dintre zonele urbane și cele rurale cuprind geografii diferite, ele necesită o **oarecare flexibilitate în definirea sferei de guvernare** a acestor relații complexe, diferite intervenții fiind adaptate la o gamă largă de provocări și configurații spațiale.

Poate fi util, de asemenea, **să se redefinească legăturile dintre zonele urbane și cele rurale ca parteneriate urban-rural**, care se bazează pe un „mecanism de cooperare care gestionează aceste legături pentru a atinge obiective comune și pentru a consolida relațiile dintre zonele urbane și cele rurale” (OCDE, 2013, p. 34).

Printre beneficiile acestor forme de cooperare se numără următoarele (Pascariu și Czischke, 2015):

- realizarea echilibrului teritorial, stabilirea unui plan comun de dezvoltare;

<sup>10</sup> În ceea ce privește integrarea fondurilor în strategiile DUD care abordează legăturile dintre zonele urbane și cele rurale, datele arată că, deși FSE este adesea asociat cu FEDR, finanțarea FEADR este rareori folosită, deși există un potențial vast de utilizare a ITI, DLRC sau a altor abordări integrate.

- asigurarea conectivității (atât materiale, cât și imateriale) și a accesibilității între zonele rurale și cele urbane;
- promovarea unei îmbunătățiri a amenajării spațiale și a conservării peisajelor, precum și a resurselor specifice mediului rural (terenuri, cultură, natură, tradiții etc.);
- promovarea interdependenței funcționale, a dezvoltării economice comune și a beneficiilor reciproce pentru ambele zone;
- asigurarea angajamentelor politice pe termen lung pentru interesele comune ale reprezentanților din întregul spectru politic (dincolo de mandatele electorale), crescându-se astfel relevanța politică și accesul la finanțare.

Obiectivele și nevoile de dezvoltare comune necesită implicarea unor **„rețele proactive de actori și instituții din mediul rural și cel urban [...]** care reassemblează și redefinesc resursele și infrastructurile în moduri care să creeze nișe noi și diversificate pentru a produce bunuri și servicii în mod durabil.” (Marsden, 2009). Aceasta implică includerea părților interesate din mediul urban și din cel rural, cum ar fi autoritățile publice – de exemplu, municipalități și comune – și agenți privați (firme, societate civilă etc.).



#### ACȚIUNEA PREGĂTITOARE „RURBAN” PENTRU PARTENERIATE RURAL-URBAN: DOUĂ INIȚIATIVE-CHEIE (2010-2014)

În cadrul pregătirii perioadei de programare actuale, Comisia Europeană a realizat acțiunea pregătitoare RURBAN, aprobată de Parlamentul European. Acțiunea pregătitoare a sprijinit două inițiative-cheie care au avut scopul de a oferi dovezi și de a identifica potențialul pentru parteneriate urban-rural în Europa.

RURBAN a constatat că o abordare integrată a dezvoltării urbane și teritoriale trebuie să depășească abordarea obișnuită utilizată până acum, axată pe coordonarea politicilor în interiorul orașelor, pe de o parte, și pe provocările rurale tradiționale, pe de altă parte – și să ia în considerare și zonele înconjurătoare, atât cele urbane, cât și cele rurale. Inițiativa a furnizat dovezi privind rolul potențial al parteneriatelor urban-rural în ceea ce privește dezvoltarea și a analizat modul optim în care s-ar putea utiliza finanțarea UE prin Fondul european de dezvoltare regională și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală pentru a sprijini cooperarea dintre zonele urbane și cele rurale.

#### BBSR (2013) – PARTENERIAT PENTRU DEZVOLTARE RURALĂ-URBANĂ DURABILĂ: DOVEZI EXISTENTE

Inițiativa a fost susținută de studiul „Parteneriat pentru dezvoltare rurală-urbană: dovezi existente”, realizat de Institutul federal german de cercetări în construcții, afaceri urbane și dezvoltare spațială (BBSR) și publicat de Comisie în 2013. Studiul



prezintă o serie de bune practici din perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013.

### OCDE (2013) – PARTENERIATE RURAL-URBAN: O ABORDARE INTEGRATĂ A DEZVOLTĂRII ECONOMICE

Raportul OCDE are un context clar de politici de dezvoltare regională. Acesta explorează conceptul de parteneriate rural-urban prin analiza literaturii de specialitate și sistematizarea concluziilor prezentate în cadrul unor studii de caz aprofundate, în principal din cadrul inițiativelor de politică de dezvoltare rurală și al programelor de cooperare teritorială. Pe baza analizei caracterului și a implicațiilor interdependențelor dintre zonele urbane și cele rurale, raportul discută diferite cadre de guvernare care pot fi utilizate pentru gestionarea acestor relații. În sfârșit, raportul oferă un set de recomandări privind modul în care politicile aplicate pot ajuta parteneriatele rural-urban să fie eficiente.

#### *Informații suplimentare*

Comisia Europeană (2010-2014), RURBAN – Partnership for sustainable urban-rural development: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/)

OCDE, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach To Economic Development*, OECD Publishing, Paris, 2013. Se poate consulta la adresa: <http://www.oecd.org/regional/rural-urban-partnerships-an-integrated-approach-to-economic-development.htm>



Deși parteneriatele urban-rural se bazează pe legături funcționale sau fizice existente, acestea nu pot apărea spontan, din cauza a diverși factori precum conflictul de putere, atitudinea defensivă a actorilor implicați, lipsa datelor sau pur și simplu respingerea sarcinii administrative suplimentare.

Prin urmare, o altă dimensiune relevantă este **robustețea integrării organizaționale între mediul urban și cel rural și gradul legăturilor formale**, ceea ce conduce la trei scenarii principale (OCDE, 2013):

- zone deja recunoscute formal ca regiuni funcționale, care sunt vizate de proiecte și inițiative;
- zone caracterizate de relații teritoriale puternice, dar fără instrumente prin care să se poată realiza planificarea sau gestionarea comună;

- zone caracterizate de relații funcționale urban-rural slabe, a căror dezvoltare necesită forme noi de cooperare.

În mod evident, aceste trei situații vor necesita acțiuni politice diferite atât în etapa de proiectare, cât și în cea de implementare. Mai mult, situația poate depinde de sfera de aplicare a parteneriatului și de numărul de unități administrative implicate.

Cu toate acestea, în general, parteneriatele urban-rural funcționează mai bine în cazul în care **sunt încheiate acorduri formale de recunoaștere sau de cooperare** (de exemplu, prin scheme naționale), atunci când iau forma oricărui **nivel instituțional teritorial** existent (de exemplu, provincie, județ, zonă metropolitană, zonă funcțională) și atunci când există o **conducere politică solidă**.

Mai mult, colaborarea dintre părțile interesate urbane și rurale locale poate fi încurajată prin **grupuri de lucru tematice și misiuni specifice axate pe provocări**, care sunt relevante în etapa de operaționalizare a proiectelor. Această colaborare permite colectarea unor perspective și metodologii semnificative pentru elaborarea de politici urbane de la actorii dezvoltării rurale.

Integrarea între mediul urban și cel rural necesită nu doar cooperare orizontală, ci **și coordonare și stimulente din partea nivelurilor superioare ale administrației publice și din partea instituțiilor**. De fapt, de multe ori autoritățile locale și administrațiile regionale nu sunt împuternicite în mod adecvat pentru a coordona întregul spectru de legături între zonele urbane și cele rurale. **Asistența tehnică și măsurile de consolidare a capacității administrative pot fi introduse în programe operaționale** pentru a sprijini promovarea unor parteneriate urban-rural eficiente, în special în cazul orașelor mici și medii care nu dispun de capacități și resurse suficiente. Asistența tehnică permite stabilirea condițiilor pentru DUD, cu instrumente de sprijin specifice pentru experimentare, inovare, valorificare și implementarea strategiei.



#### STRATEGII PENTRU ORAȘUL PLASENCIA (ES) ȘI ÎMPREJURIMILE ACESTUIA

Plasencia este un oraș de 40 000 de locuitori situat în nordul regiunii Extremadura (Spania), o regiune rurală cu o densitate foarte mică a populației. În ciuda dimensiunii sale, Plasencia acționează ca un centru regional, oferind servicii celor peste 200 000 de locuitori care trăiesc în regiunea extinsă și fac zilnic naveta la Plasencia.

Orașul Plasencia implementează două strategii DUD (SIDU) diferite, una vizând doar municipalitatea, iar cealaltă orașul și împrejurimile sale. Cele două strategii independente se completează reciproc, ambele abordând legăturile dintre zonele urbane și cele rurale în cadrul sferei lor teritoriale specifice. Deși cele două strategii sunt gestionate de autorități diferite, cooperarea dintre acestea ar putea consolida și mai mult legăturile dintre mediul rural și cel urban.

Inițial a fost elaborată strategia DUD „Plasencia Crece Contigo”, care vizează orașul principal și implică intervenții care își propun să consolideze rolul acestuia de centru

principal de servicii pentru zona extinsă. Strategia abordează în principal transformarea economică, transferul de cunoștințe și inovarea axată pe provocări, de exemplu amenajarea unui centru medical pentru persoanele în vârstă care locuiesc fie în orașul principal, fie în afara acestuia, sau infrastructura de mobilitate.

Pe baza lucrărilor inițiate pentru elaborarea strategiei orașului, provincia (*Diputación*) Cáceres și municipalitatea Plasencia au decis să dezvolte o altă strategie DUD numită „Plasencia y Entorno”. Aceasta include orașul principal, Plasencia, și 13 sate din jurul său, cuprinzând o populație totală de 53 000 de locuitori. Proiectele abordează în principal dezvoltarea economică prin acțiuni imateriale în domeniul inovării sociale, al serviciilor sociale, al ocupării forței de muncă și al formării profesionale pentru îmbunătățirea bazei de instruire și de competențe în zonele rurale (de exemplu, ateliere educaționale de robotică pentru copiii din cele 12 comune din zona DUD, atelierul DemoLab Maker dedicat creativității digitale și noilor tehnologii și ateliere Fab Lab). Proiectele au fost selectate în funcție de grupurile locale participante.

Gestionarea acestei strategii DUD (SIDU) mai ample este asigurată de Departamentul provincial de dezvoltare durabilă și turism, care face parte din Serviciile de dezvoltare teritorială strategică. Misiunea sa este de a oferi municipalităților instrumente și asistență tehnică pentru realizarea de analize teritoriale, planificare strategică și participare. De asemenea, departamentul menționat este responsabil pentru dezvoltarea rurală și urmărește promovarea unui dialog rural-urban mai bun.

Strategia „Plasencia y Entorno” prezintă caracteristici inovatoare în ceea ce privește cooperarea teritorială într-o regiune rurală cum este Extremadura.

Există deja multe scheme de politici și stimulente pentru cooperarea teritorială, dar acestea abordează în principal cooperarea rural-rural și exclud orașele principale; printre exemple se numără grupurile de acțiune locală (GAL) LEADER, parteneriatele transfrontaliere cu Portugalia și comunitățile reunite ale comunelor (*mancomunidades*). GAL creează capacități în zonele rurale, dar fluxul de finanțare menține zonele urbane și rurale separate. Mai mult, până în prezent, principalele centre urbane din regiune au beneficiat de puține stimulente pentru a dezvolta legături mai strânse cu zonele rurale.

În aceste condiții, DUD este singurul instrument care sprijină legăturile dintre zonele urbane și cele rurale. Unul dintre principalele rezultate ale DUD a fost promovarea unui nou parteneriat urban-rural, depășind viziunile politice diferite și revizuirea mecanismele de politică existente. Astfel, strategia acoperă 12 comune grupate în șase *mancomunidades* diferite și pentru prima dată le include în zona funcțională Plasencia.

În sfârșit, merită menționat faptul că, bazându-se pe experiența pozitivă a strategiei din Plasencia, provincia Cáceres a decis să sprijine o altă strategie intermunicipală pentru orașul Cáceres și împrejurimile acestuia, în conformitate cu misiunea sa de a promova integrarea echilibrată între zonele urbane și cele rurale și, prin urmare, de a

sprijini toate oportunitățile de dezvoltare din regiune.

### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia („Plasencia y entorno”):

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-029&fullscreen=yes> Site-ul local al strategiei <http://dl.dip-caceres.es/convocatorias/edusi/index.php>

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia („Plasencia crece contigo”):

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-031&fullscreen=yes>  
Site-ul local al strategiei: <https://plasenciaeneuropa.eu/proyecto/plasencia-crece-contigo/>

## Cum se pot promova legăturile dintre zonele urbane și cele rurale în cadrul strategiei unui oraș?

În unele cazuri, legăturile dintre zonele urbane și cele rurale sunt abordate prin strategii a căror sferă de aplicare este limitată la granițele zonei urbane.

Acest lucru se poate întâmpla mai ales atunci când dimensiunea rurală este încorporată în cea urbană, deoarece caracterizează zonele periurbane, sau pentru că există disponibilitatea de a promova abordări ecologice în interiorul granițelor urbane (de exemplu, agricultura urbană).

Cu toate acestea, un aspect și mai problematic este **promovarea legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale atunci când operațiunile din zonele rurale s-ar situa în afara limitelor strategiei**. Pentru mulți actori, acest lucru ar însemna pur și simplu că nu este posibilă nicio acțiune. Cu toate acestea, există modalități inteligente de a aborda acest aspect, modalități care implică necesitatea unei mentalități cu adevărat integrate, capabile să dezvolte relații noi între locuri, teme și actori.

Atunci când orașul este parte a unui teritoriu mai mare care face obiectul unei strategii teritoriale sprijinite de FEDR (alta decât DUD), se recomandă scoaterea în evidență a **complementarităților și a posibilelor sinergii între cele două strategii**.

O altă soluție posibilă ar fi completarea strategiilor DUD (SIDU) cu **alte fonduri, provenite din afara instrumentelor teritoriale FEDR**. De exemplu, s-ar putea folosi FSE pentru intervenții în domeniul formării profesionale și ocupării forței de muncă ai căror beneficiari nu sunt limitați la frontierele strategiei (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”).

O altă posibilitate ar fi **dezvoltarea complementarităților cu alte organisme responsabile pentru strategiile de dezvoltare rurală, cum ar fi GAL aferente programelor LEADER/DLRC**. Această soluție nu implică neapărat aplicarea DLRC în contexte urbane, ci se bazează pe sinergii cu DLRC rurală (ca în cazul strategiei DUD (SIDU) a orașului Liepāja din Letonia), pe baza unor

soluții inovatoare pentru întreprinderile rurale sau a promovării economiei creative și bazate pe cunoștințe, a turismului și a agrementului, precum și a patrimoniului cultural (sau alte soluții similare). Aceasta favorizează o mai bună integrare a politicilor între politica regională și politica de dezvoltare rurală și fondurile aferente.

Din punct de vedere practic, **sinergiile pot fi stimulate prin managementul transversal al instrumentelor urbane și rurale, încurajând participarea actorilor urbani și rurali în aceleași organisme directoare.** Aceasta asigură schimbul de informații și o coordonare mai bună a politicilor urbane și rurale. De exemplu, reprezentanții unui comitet de programare LEADER ar putea participa la organismul director al unei strategii DUD (SIDU) și invers, în special în ceea ce privește sarcini precum selectarea operațiunilor sau evaluarea programelor (Réseau Europe Urbain, 2017). Centrele urbane (în special orașele de dimensiuni medii) ar putea fi implicate în proiectarea și implementarea strategiilor și inițiativelor teritoriale sprijinite prin finanțare din FEADR.

Autoritățile de management care utilizează proceduri competitive pot, de asemenea, să promoveze legăturile dintre zonele urbane și cele rurale, folosind **impactul strategiei DUD (SIDU) asupra regiunii rurale extinse, de dincolo de granițele orașului**, drept unul dintre criteriile de evaluare în vederea selecției.

**Acțiunile imateriale pot fi mai relevante decât infrastructurile fizice.** În special relațiile intersectoriale (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”), de exemplu activitățile de inovare și promovarea lanțurilor valorice, activitățile educaționale și de formare profesională sau platforma de guvernare electronică, dincolo de intervențiile materiale, pot amplifica impactul strategiilor DUD (SIDU).



#### INVESTIȚII TERITORIALE INTEGRATE PENTRU GÖTEBORG (SE)

Problema promovării legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale atunci când operațiunile sunt restrânse la limitele orașului este abordată de Planul Integrat intersectorial de dezvoltare urbană durabilă al orașului Göteborg pentru perioada 2014-2020. În acest caz, concentrarea tematică necesară asupra câtorva OT (OT1 – „Cercetare și inovare”, OT3 – „Competitivitatea IMM-urilor” și OT4 – „Economia cu emisii reduse de carbon”) atât pentru programul regional, cât și pentru DUD a oferit o flexibilitate limitată în ceea ce privește definirea priorităților de intervenție. În consecință, strategia DUD (SIDU) manifestă o concentrare puternică pe cooperarea în domeniul cercetării și dezvoltării (OT1), pe dezvoltarea economică (OT3) și pe inovare în perspectiva economiei cu emisii reduse de carbon (OT4), toate acestea în limitele orașului.

Este interesant faptul că, în cadrul măsurii privind DUD, comparativ cu programul regional general, bugetul alocat OT4 este mult mai mare – de 4,5 ori mai mare, proporțional vorbind – decât bugetele alocate celorlalte OT. Acest lucru sugerează că nivelul orașului a fost identificat drept cel mai potrivit nivel pentru acțiuni în domeniul

schimbărilor climatice și al utilizării eficiente a resurselor, creând oportunități pentru acțiuni mai personalizate.

Mai precis, în cadrul OT4, strategia orașului planifică intervenții care promovează legăturile dintre zonele urbane și cele rurale prin gândire inovatoare și nonconformistă, inclusiv prin următoarele:

- cooperarea intersectorială în centre de testare a soluțiilor inovatoare în mediul urban și în cel rural și
- dezvoltarea unei strategii alimentare sustenabile pentru oraș.

Acest al doilea domeniu de activitate a fost stabilit datorită legăturii puternice dintre strategia DUD (SIDU) și alte programe municipale existente, cum ar fi Programul municipal de mediu, care acordă prioritate aprovizionării sustenabile cu alimente, și „Un Göteborg favorabil egalității”, care urmărește să reducă polarizarea în rândul locuitorilor în domenii precum serviciile medicale, educația și veniturile.

Proiectarea și implementarea intervențiilor sunt susținute de „Urban Rural Gothenburg”, un proiect de dezvoltare durabilă de trei ani (2017-2019) finanțat de FEDR, coordonat în colaborare de municipalitatea Göteborg și de Regiunea antreprenorială Göteborg (RAG), care se derulează în patru centre locale situate în districtul de nord-est al orașului. „Urban Rural Gothenburg” își propune să creeze condiții mai bune pentru inovarea ecologică și dezvoltarea afacerilor verzi între oraș și mediul rural, prin noi abordări – cu emisii reduse de carbon – ale dezvoltării locale, stabilind legături privilegiate cu sectorul alimentar, logistic, turistic și cu modelele de afaceri verzi. Mai exact, proiectul vizează în primul rând sistemul alimentar sustenabil al orașului-regiune, care cuprinde întregul lanț de aprovizionare, de la producția de alimente până la consum, și explorează domenii precum securitatea alimentară, prețurile abordabile ale alimentelor și accesul la alimente. Inițiativele ascendente sunt susținute prin cooperarea dintre municipalitate, sectorul de afaceri, societatea civilă, mediul academic și locuitorii înșiși. Un exemplu de acțiuni implementate prin măsura DUD este noul centru de dezvoltare și cunoaștere pentru IMM-uri și societatea civilă situat la ferma deținută de municipalitate. Centrul este condus împreună cu regiunea Västra Götaland, care este responsabilă, de asemenea, pentru patrimoniul natural și cultural și pentru colegiile agricole. Un alt rezultat al proiectului este faptul că alimentele produse la nivel local aprovizionează acum cantinele grădinițelor din municipalitate. Producția alimentară locală reprezintă unul dintre obiectivele municipale în domeniul mediului. Proiectul a condus, de asemenea, la redactarea unui proiect de strategie alimentară municipală, cu obiective și indicatori.

În plus, strategia DUD (SIDU) este legată, de asemenea, de un GAL aferent programului LEADER/DLRC numit LEADER Längs Göta älv, care cuprinde cinci municipalități din jurul Göteborgului și trei districte urbane. GAL poate oferi sprijin din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) intervențiilor din întreaga zonă, în timp ce Fondul social

european (FSE) acoperă doar cele trei districte urbane.

### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SE-001&fullscreen=yes>

Forumul de cercetare Urban rural Gothenburg:

<https://www.mistraurbanfutures.org/en/project/research-forum-urban-rural-gothenburg>

Leader Längs Göta älv: <https://www.langsgotaalv.se/index.php/om-leader-langs-gota-alv/geografiskt-omrade>

## Cum trebuie abordate prioritățile eterogene ale zonelor urbane și rurale din cadrul aceleiași strategii?



Eșantionul de strategii DUD (SIDU) care abordează legăturile dintre zonele urbane și cele rurale prezintă aceeași gamă largă de obiective tematice acoperite de **totalitatea strategiilor**. Aceasta este aliniată la provocările ample identificate de literatură și de analiza politicilor. De asemenea, **reflectă o înțelegere comună a integrării urban-rural, și anume mai degrabă drept cadru de acțiune decât clasificare tematică**.

De fapt, intervențiile pot aborda **dezvoltarea economică și inovarea** (de exemplu, IMM-uri, transfer de tehnologie, soluții TIC, sistem alimentar, economie verde, industrii culturale și creative), **furnizarea de servicii și infrastructuri publice** (de exemplu, educație, formare profesională, servicii sociale în domeniul sănătății și al îngrijirii vârstnicilor, inovare socială, mobilitate) și **gestionarea durabilă a resurselor naturale și culturale** (de exemplu, gestionarea apelor, energia din surse regenerabile, eficiența energetică, schimbările climatice, prevenirea riscurilor, siturile naturale și culturale).

Având în vedere acest peisaj variat de intervenții posibile, provocarea întâmpinată de strategiile DUD (SIDU) este **abordarea nevoilor eterogene – și deseori divergente** – create de legăturile dintre zonele urbane și cele rurale (sociale, economice, de mediu și spațiale) și **stabilirea acțiunilor prioritare din cadrul aceleiași strategii**.

Sunt posibile două abordări principale, pe baza unor factori foarte diferiți: maturitatea abordării integrate, nivelul colaborării public-public și public-privat și disponibilitatea financiară.

- **O abordare cu proiecte multiple și extinsă în cadrul unei strategii holistice.** O serie de proiecte (mici sau mari) pot face diferența în contextul local și pot consolida sentimentul de apropiere dintre actori, mai ales atunci când există o divizare rural-urban puternică. Mai mult, existența unei varietăți mari de proiecte prezintă două avantaje. Pe de o parte, un număr mai mare de proiecte duce la implicarea mai multor actori și a

mai multor zone/municipalități într-o geometrie variabilă. Pe de altă parte, eșecurile proiectelor individuale pot fi compensate prin reușite în altă parte. Această abordare necesită resurse financiare destul de mari.

- **Acțiuni tematice** specifice și **personalizate, organizate pe baza logicii lanțului valoric** pentru a promova integrarea, de exemplu strategia de inovare a sistemului alimentar local sau promovarea culturală bazată pe bunurile rurale, eventual în legătură cu procesul de specializare inteligentă. Această soluție funcționează bine atunci când finanțarea este redusă, dar există scheme naționale/regionale favorabile care promovează noi parteneriate între regiunile rurale și urbane, cu scopul de a da un impuls dezvoltării spațiale integrate și de a realiza creșterea economică durabilă și dezvoltarea socială și ecologică. Proiectele asupra cărora se concentrează strategia pot fi susținute prin înființarea de forumuri regionale urbane care servesc drept platforme de cooperare și coordonare, precum și a unui organism decizional pentru strategia dezvoltată în comun.



#### ROBUST RURAL-URBAN EUROPE – CADRUL CONCEPTUAL ROBUST: UN GHID PENTRU PRACTICIENI (2018)

Acest ghid a fost elaborat în cadrul proiectului de cercetare H2020 ROBUST, care explorează modul în care se pot aplica în practică sinergiile dintre zonele rurale și cele urbane pentru a consolida colaborarea regională, interdependența și interconectivitatea.

ROBUST lucrează cu 11 „laboratoare vii” și cu cinci „comunități de practică”. În laboratoarele vii, factorii de decizie, cercetătorii, cetățenii, firmele și alte părți interesate dezvoltă și testează noi soluții pentru interacțiunile rural-urban. În comunitățile de practică, laboratoarele vii își împărtășesc concluziile și experiențele din întreaga Europă. Acestea constau în următoarele: noi firme și piața muncii, infrastructuri publice și servicii sociale, sisteme alimentare sustenabile, conexiuni culturale și servicii de ecosistem.

Ghidul se bazează pe rezultatele unei ample munci de cercetare care a vizat sistemele, procesele și practicile de guvernare din 11 orașe-regiuni diferite și oferă recomandări în vederea obținerii unor mecanisme mai eficiente și a unor cadre de politici mai bune.

Lecțiile desprinse din analiza literaturii de specialitate, concluziile studiilor de caz și recomandările sunt organizate în jurul a trei teme principale pentru sinergiile rural-urban: noi localități, guvernarea de rețea și dezvoltarea inteligentă.

#### *Informații suplimentare*

Woods, M., Heley, J., și Goodwin-Hawkins, B., *The ROBUST Conceptual Framework: A*



*Guide for Practitioners*, 2018. Se poate consulta la adresa: <https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1.5%20ROBUST%20Conceptual%20Framework%20-%20Guide%20for%20Practitioners.pdf>

## RECOMANDĂRI

- Promovați legăturile dintre zonele urbane și cele rurale în toate situațiile morfologice:
  - în orașele de toate dimensiunile, acolo unde există o legătură fizică sau funcțională între zonele urbane și cele rurale;
  - în zonele metropolitane, în zonele urbane funcționale și în regiunile funcționale;
  - în rețelele de orașe (în special orașe mici și medii).
- Creați parteneriate urban-rural care reunesc părțile interesate din mediul urban și din cel rural, cum ar fi autoritățile publice – de exemplu, municipalități și comune – și agenți privați (firme, societate civilă etc.).
  - DLRC este un instrument care poate fi utilizat pentru a crea cu succes parteneriate ascendente.
  - Încurajați colaborarea dintre părțile interesate locale urbane și rurale prin grupuri de lucru tematice și misiuni specifice axate pe provocări.
  - Oferiți sprijin și recunoaștere parteneriatelor urban-rural de la nivelul național sau regional prin sisteme de guvernare pe mai multe niveluri.
  - Introduceți asistența tehnică în programele operaționale pentru a sprijini promovarea unor parteneriate urban-rural eficiente, în special în cazul orașelor mici și medii care nu dispun de capacități și resurse suficiente.
- Completați strategiile DUD (SIDU) cu alte fonduri din afara instrumentelor teritoriale FEDR, pentru a promova legăturile dintre zonele urbane și cele rurale atunci când operațiunile din zonele rurale s-ar situa în afara limitelor strategiei.
  - Folosiți FSE pentru intervenții în domeniul formării profesionale și ocupării forței de muncă ai căror beneficiari nu sunt limitați la frontierele strategiei.
  - Dezvoltați complementarități cu alte organisme responsabile pentru strategiile de dezvoltare rurală, cum ar fi GAL aferente programelor LEADER/DLRC.
  - Stimulați managementul transversal al instrumentelor urbane și rurale, încurajând participarea actorilor urbani și rurali în aceleași organisme directoare.

- Asigurați-vă că centrele urbane sunt implicate în proiectarea și implementarea strategiilor și inițiativelor teritoriale sprijinite prin finanțare din FEADR.
- În programele operaționale, acordați prioritate strategiilor care reflectă integrarea funcțională și morfologică între zonele urbane și cele rurale.
  - Această prioritate poate fi luată în considerare atunci când se definește limita zonei care face obiectul strategiei.
  - Ea poate fi utilizată și la stabilirea criteriilor de selectare a strategiilor în cazul unor proceduri competitive.
- Adoptați o abordare cu proiecte multiple și extinsă în cadrul unei strategii holistice pentru a consolida sentimentul de apropiere dintre actori, mai ales atunci când există o divizare rural-urban puternică.
  - Această abordare necesită resurse financiare destul de mari.
- Promovați integrarea urban-rural folosind acțiuni tematice specifice și personalizate, ordonate după logica lanțului valoric.
  - Această abordare poate fi adoptată de autoritățile locale care doresc să intervină asupra legăturilor dintre zonele urbane și cele rurale cu un buget mic.

## REFERINȚE

Colini, L., Czischke, D., Guntner, S., Tosics, I. și Ramsden, P., *Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. Against divided cities in Europe*, URBACT, 2013. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/import/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS4\\_DIVIDED\\_low\\_FINAL.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Ecotec, *Ex-post evaluation of the URBAN Community Initiative 2001-2006. Final Report prepared for the European Commission*, 2010. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations/2010/ex-post-evaluation-of-the-urban-community-initiative-2001-2006](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2010/ex-post-evaluation-of-the-urban-community-initiative-2001-2006)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, 2009. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf)

- Comisia Europeană (CE), *Orientări pentru statele membre cu privire la dezvoltarea urbană durabilă integrată (articolul 7 din Regulamentul FEDR)*, 2015a. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation](https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation)
- Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Centre for Industrial Studies, *Territorial Agenda 2020 put in practice – Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach*, 2015b. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-practice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-policy-by-a-place-based-approach](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-practice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-policy-by-a-place-based-approach)
- Comisia Europeană (CE) și UN-HABITAT, *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxembourg, 2016.
- EUROSTAT, *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs*, ediția 2016, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxembourg, 2018. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban Europe %E2%80%94 statistics on cities, towns and suburbs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs)
- EUROSTAT, *Methodological manual on territorial typologies, ediția 2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.
- Gea Strategy & Consulting, *Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, CEMAT, București, 2017. Se poate consulta la adresa: [http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania %20Report%20EN\\_rev%2001%202018.pdf](http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania%20Report%20EN_rev%2001%202018.pdf)
- HESPI și EUKN, *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAs), their economic growth potential and impact on territorial development in the European Union and Latvia*, studiu comandat de Ministerul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale din Letonia, 2015.
- Marsden, T., „Motilities, Vulnerabilities and Sustainabilities: Exploring Pathways from Denial to Sustainable Rural Development”, în *Sociologia Ruralis*, vol. 49, nr. 2, 2009.
- Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, președinția română a Consiliului Uniunii Europene, *Functional areas and the role of the FUA for territorial cohesion. Input paper*, 2019.
- Moonen, T., *Cities and Functional Areas: Scales, Spill-overs & Strategies*, seminar Espon: The role of functional areas for territorial cohesion, 19-20 iunie 2019, Iași.
- OCDE, *Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing, Paris, 2012.
- OCDE, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach To Economic Development*, OECD Publishing, Paris, 2013.

OCDE, *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, 2015.

Pascariu, S. și Czischke, D., „Promoting Urban-Rural Linkages in Small and Medium Sized Cities”, *LOT 2 Implementing new concepts and tools for sustainable urban development 2014-2020*, studiu comandat de la Fondazione Giacomo Brodolini de către Programul european URBACT, URBACT, 2015.

Réseau Europe Urbain, *Boite à outils méthodologique. Fiche-outil 5.4 – L’articulation urbain-rural*, 2017. Se poate consulta la adresa: [https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche\\_5.4\\_articulation\\_urbain-rural\\_vf.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_5.4_articulation_urbain-rural_vf.pdf)

Soto, P, Houk M. și Ramsden P., *Implementing ‘community-led’ local development in cities. Lessons from URBACT*, 2012. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/import/general\\_library/URBACT\\_CLLD\\_290212.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/URBACT_CLLD_290212.pdf)

URBACT, *NODUS Linking urban renewal and regional spatial planning. Final report of the working group*. URBACT, 2010 (publicat online la 29.7.2015). Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs\\_media/NODUS\\_Final\\_Report\\_def\\_01.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs_media/NODUS_Final_Report_def_01.pdf)

Tosics, I., *Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach. An URBACT contribution to the European Urban Agenda*. URBACT, 2015. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/20150909\\_urbact\\_deprived\\_areas\\_gb\\_md\\_1.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/20150909_urbact_deprived_areas_gb_md_1.pdf)

Tosics, I., „Integrated territorial investment. A missed opportunity?”, Bachtler, J., Berkawitz, P., Hardy, S. și Muravska, T. (editori) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, London/New York, 2017, p. 284-296.

Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A., Aurambout J.P. (editori), *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxembourg, 2019. Se poate consulta la adresa: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/euro-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Westlund, H., „Urban-rural relations in the post-urban world”, Haas, T. și Westlund, H. (editori) *In the Post-Urban World: Emergent Transformation of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*, Routledge, New York, 2017.

# GUVERNANȚĂ

Autori

Sjoerdje van Heerden – Comisia Europeană

Guvernanța este unul dintre aspectele esențiale ale dezvoltării urbane durabile, întrucât cadrele bune de guvernanță pot contribui la un proces decizional mai transparent, mai favorabil incluziunii, mai prompt și mai eficace.

Conceptul de guvernanță nu este clar definit, dar, în general, se referă la modul în care societatea sau grupurile din cadrul acesteia se organizează pentru a adopta și pune în aplicare decizii. Implică adesea un proces continuu de negociere privind alocarea puterii și a resurselor. În teorie, guvernanța nu face nicio presupunere cu privire la actorii care sunt cei mai importanți în proces, însă, ori de câte ori este vorba despre o formă de guvernanță democratică, se presupune că instituțiile politice și organismele alese trebuie să joace un rol de conducere (Pierre & Peters, 2012).

Această secțiune se axează în special pe cadrele de guvernanță pentru strategiile de dezvoltare urbană durabilă (DUD). În practică, guvernanța se referă la **modul în care autoritățile relevante și părțile interesate decid să planifice, să finanțeze și să gestioneze o strategie specifică**. Alături de organisme și agenții administrative (locale, regionale, naționale, UE/supranaționale), cadrele de guvernanță pot include o mare varietate de actori și instituții, cum ar fi: societatea civilă, organizațiile neguvernamentale (ONG-uri), mediul academic, organizațiile comunitare, mișcările sociale, grupurile de coordonare și sectorul privat.

Guvernanța strategiilor DUD este strâns legată de guvernanța urbană. UN-Habitat afirmă că guvernanța urbană este software-ul care permite hardware-ului urban să funcționeze. **Guvernanța urbană eficace este democratică și favorabilă incluziunii, proiectată pe termen lung și integrată, desfășurată la scale multiple și pe mai multe niveluri, teritorială, competentă și conștientă de era digitală**. O formă de guvernanță specifică pentru dimensiunea teritorială este guvernanța în zonele metropolitane: cu cât reușesc mai bine cadrele de guvernanță să coordoneze politicile din toate sferele de competență și domeniile de politică, cu atât vor fi mai bune rezultatele. Coordonarea politicilor este deosebit de relevantă, deoarece de multe ori granițele administrative (locale) nu mai corespund realităților funcționale din zonele urbane (CE, 2011; OCDE, 2015) (a se vedea capitolul „Abordarea teritorială”).

Această secțiune se va axa pe trei componente centrale ale procesului de guvernare DUD, oferind sugestii pentru abordarea principalelor probleme asociate în cauză. Cele trei componente sunt:

- **guvernanța pe mai multe niveluri**, care se referă la coordonarea și alinierea acțiunilor (intervențiilor) între diferite niveluri de guvernare;
- **o abordare cu implicarea mai multor părți interesate**, care se referă la includerea tuturor actorilor relevanți de-a lungul întregului ciclu de politici;
- **o abordare ascendentă și participativă**, care se referă la utilizarea inițiativelor plasate sub responsabilitatea comunității pentru a încuraja implicarea și reacția actorilor locali.

Trebuie menționat că, deși discuția generală despre abordarea care implică mai multe părți interesate se aplică și în ceea ce privește includerea cetățenilor și a societății civile, a treia componentă a acestei secțiuni se axează în special pe implicarea comunităților locale.

## GUVERNANȚA PE MAI MULTE NIVELURI

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se poate consolida capacitatea administrativă și cum pot fi valorificate experiențele disponibile la diferite niveluri?*

*Cum se poate facilita coordonarea între diferite niveluri de guvernare și cum se pot evita sau reduce riscurile potențiale asociate cu practica suprareglementării?*

Guvernanța pe mai multe niveluri se referă la cadre care includ diferite niveluri de guvernare (de exemplu, nivel local, regional, național și supranațional). Strategia DUD implică, în mod inerent, o guvernare pe mai multe niveluri, deoarece necesită implicarea nivelului local, precum și a nivelului regional și/sau național, în funcție de nivelul la care se află autoritatea de management (AM). Evident, este implicat și nivelul UE, dar mai degrabă din punct de vedere structural, nu atât de mult în procesul efectiv de guvernare a strategiei. În acest sens, Comisia Europeană stabilește în principal condiții și furnizează resurse financiare, încercând totodată să îmbunătățească încontinuu procesul de guvernare cu ajutorul evaluărilor inter pares și al feedbackului cules din perioadele de programare anterioare.

Până în prezent, politica urbană a UE s-a desfășurat în cea mai mare parte în contextul Fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI) (anterior în cadrul fondurilor structurale), prin intermediul cărora s-au utilizat diferite instrumente și cadre de guvernare pentru politica urbană în cele patru perioade de programare. O evaluare a dimensiunii guvernării urbane a programelor operaționale (PO) **pentru perioada de programare 2007-2013 arată că fondurile au fost direcționate și gestionate aproape exclusiv la nivel regional**

sau național, în timp ce instrumentele de bună practică în materie de guvernanță ale inițiativei URBAN au rămas în mare parte neutilizate. S-a constatat, de asemenea, că **implicarea relativ puternică a orașelor și a actorilor locali s-a corelat în mare măsură cu experiența anterioară în materie de cadre naționale de dezvoltare și planificare a politicilor urbane** și, prin urmare, cu disponibilitatea politică a nivelurilor administrative superioare de a implica actorii locali (Günter, 2011).

Cu toate acestea, **sunt necesare abordări coordonate într-un cadru de guvernanță pe mai multe niveluri pentru a aborda eficient provocările urbane contemporane**. Problemele locale ar trebui soluționate la nivel local, dar coordonate de la un nivel superior, pentru a preveni apariția unor consecințe (externalități) nedorite în afara granițelor entităților locale sau de la un nivel la altul. Sensul termenului „local” depinde de tipul de provocare; unele provocări ar putea fi abordate în mod optim la nivel (sub)regional – de exemplu, gestionarea apelor –, în timp ce altele, cum ar fi transportul public, pot fi abordate mai bine la nivel metropolitan. Este necesară o abordare funcțională și flexibilă, care să respecte principiul subsidiarității și să poată fi adaptată la diferite niveluri de intervenție teritoriale (CE, 2011) (a se vedea capitolul „Abordarea teritorială”).

În contextul DUD, o astfel de abordare ridică problema descentralizării și a partajării prerogativelor între diferitele niveluri administrative. Miza este de a găsi modul optim în care se poate institui un cadru pe mai multe niveluri. Aceasta presupune o decizie eminentemente politică și se referă la capacitățile administrative și la experiențele de la diferite niveluri de guvernanță.

## Cum se poate consolida capacitatea administrativă și cum pot fi valorificate experiențele disponibile la diferite niveluri?

Articolul 7 din Regulamentul FEDR pentru perioada 2014-2020 prevede ca **autoritățile locale (AL) să fie responsabile pentru sarcinile legate de selectarea operațiunilor**. Cu toate acestea, dacă dorește, AM poate să delege mai multe sarcini. Regulamentul propus pentru perioada de după 2020 subliniază, de asemenea, alinierea și coordonarea intervențiilor între diferite niveluri de guvernanță, menținând guvernanța strategiei ca pe o caracteristică complementară esențială a dezvoltării urbane durabile.



Un sondaj realizat în rândul autorităților de management pe tema strategiilor DUD (SIDU) pentru perioada 2014-2020 a permis acestor autorități să indice repartizarea responsabilităților între AM și AL. Respondenții aveau de ales între 16 sarcini predefinite<sup>1</sup>. Rezultatele arată că, **de-a lungul întregului ciclu de politici, autoritățile de management au în medie cu cinci sarcini în plus față de autoritățile locale**<sup>2</sup>. Numai în 62 din

<sup>1</sup> Respondenții au avut posibilitatea de a selecta una sau mai multe dintre următoarele sarcini: elaborarea strategiilor, elaborarea unui plan de implementare, aprobarea strategiei, verificarea procedurilor de selecție, definirea criteriilor de selecție, pregătirea cererilor de propuneri de proiecte, lansarea acestor cereri, furnizarea de informații beneficiarilor, verificarea eligibilității, evaluarea calității operațiunilor, verificarea finală, semnarea contractului de finanțare, gestiunea financiară (verificare și control financiar), monitorizarea și raportarea și, în sfârșit, evaluarea.

cele 775 de strategii, autoritățile locale au mai multe sarcini decât AM (în Danemarca, Grecia, Finlanda, Franța, Italia, Letonia, Țările de Jos, Polonia, Slovenia și Regatul Unit). Desigur, se poate dezbate în ce măsură cele 16 sarcini au importanță egală și dacă alocarea sarcinilor „pe hârtie” reflectă alocarea în practică. În orice caz, aceste concluzii sugerează că **delegarea sarcinilor către AL în contextul strategiilor DUD (SIDU) este limitată și că AM sunt dominante**<sup>3</sup>.

Unul dintre motivele invocate pentru dominanța AM (regionale sau naționale) constă în **preocupările privind capacitatea existentă la nivel local**. De exemplu, în cazul strategiei DUD (SIDU) din Liepāja (LV), preocupările privind capacitatea limitată existentă la nivel local au determinat AM (în acest caz, Ministerul Finanțelor) să își asume responsabilitatea pentru implementarea generală a PO, inclusiv a ITI-DUD. AM aprobă procedurile interne de selectare a propunerilor de proiecte de către autoritățile locale și monitorizează procesul prin participarea ca observator într-o comisie municipală. În cele din urmă, toate propunerile de proiecte trebuie să fie verificate de către AM înainte de a putea fi acceptate. De asemenea, AM poate efectua controale prin sondaj la nivel local. Deși poate fi necesară la început, **delegarea limitată sau supervizată poate fi importantă, de asemenea, pentru consolidarea capacităților**, deschizând calea pentru o delegare sporită a sarcinilor în următoarea perioadă de programare.

Mai mult, **este disponibilă asistență tehnică**<sup>4</sup> pentru implementarea programelor și proiectelor finanțate de Comisie. Un astfel de sprijin financiar poate fi utilizat pentru a achiziționa serviciile de pregătire, gestionare, evaluare, monitorizare, audit și control<sup>5</sup>. În mod specific, AM pot să ia în considerare utilizarea asistenței tehnice pentru consolidarea capacității instituționale a autorităților locale. Sprijinul poate lua forma unor ateliere, sesiuni de formare profesională, structuri de coordonare și de colaborare în rețea, precum și contribuții la acoperirea costului participării la reuniuni legate de pregătirea, implementarea, monitorizarea și evaluarea strategiei<sup>6</sup>.

**Atunci când capacitatea sau experiența acumulată prin implementarea proiectelor la nivelul UE este puternică, o gamă largă de sarcini (sau chiar majoritatea) poate fi delegată autorităților**

<sup>2</sup> O bună parte din AM (17 %) sunt responsabile pentru 7 (din cele 16) sarcini (predefinite) specifice în cadrul procesului strategiei, marea majoritate a AM (88 %) fiind responsabile pentru 7-16 sarcini. În medie, o AM este responsabilă pentru 10 sarcini, adesea legate de aprobarea strategiei, verificarea procedurilor de selecție, verificarea finală, semnarea contractului de finanțare, gestiunea financiară și evaluarea. În plus, multe AL (24 %) sunt responsabile pentru 6 sarcini, majoritatea (83 %) fiind responsabile pentru 1-6 sarcini specifice. În medie, o AM este responsabilă pentru 5 sarcini în total, acestea constând cel mai des în: elaborarea de strategii, elaborarea planului de implementare, pregătirea cererilor de propuneri de proiecte, colectarea propunerilor și evaluarea calității operațiunilor.

<sup>3</sup> Pentru o analiză similară, consultați Van der Zwet et al. (2017).

<sup>4</sup> Este disponibilă asistență tehnică pentru a ajuta părțile interesate să implementeze programele și proiectele finanțate de Comisie. În cadrul politicii de coeziune a Uniunii Europene, un astfel de sprijin financiar poate fi utilizat pentru a achiziționa serviciile de pregătire, gestionare, evaluare, monitorizare, audit și control. A se vedea, de asemenea: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/policy/what/glossary/t/%20technical-assistance](https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/t/%20technical-assistance)

<sup>5</sup> Normele UE limitează proporția finanțării din programele operaționale care poate fi alocată asistenței tehnice. Dacă asistența tehnică este inițiată de către sau în numele Comisiei, plafonul este de 0,35 % din provizioanele anuale pentru fiecare fond. Dacă asistența tehnică vine din partea statelor membre, plafonul este de 4 %. A se vedea, de asemenea: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance)

<sup>6</sup> A se vedea, de asemenea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN>



**locale.** Acest lucru este ilustrat de exemplul orașului Haga din Țările de Jos, unde autoritățile municipale au responsabilități extinse de gestionare și implementare. Dezvoltarea urbană durabilă în conformitate cu articolul 7 din Regulamentul FEDR implică, *de facto*, că autoritățile locale sunt desemnate ca organisme intermediare (OI)<sup>7</sup>, având în vedere că sunt responsabile pentru sarcinile legate, cel puțin, de selecția operațiunilor. Cu toate acestea, Haga are statut de OI din 1994, iar responsabilitățile sale (în mare parte delegate) includ nu numai selecția proiectelor, ci și monitorizarea și gestiunea financiară. Cu toate acestea, exemplul orașului Haga pare să fie rar, lucru care poate fi legat de „fobia delegării”, adică teama de a nu pierde controlul asupra procesului manifestată la nivelurile administrative superioare (Tosics, 2016).



### STRATEGIA DUD (SIDU) A AGLOMERĂRII WAŁBRZYCH (PL)

O abordare proactivă din partea autorității locale poate crește numărul de sarcini delegate. De exemplu, aglomerarea Wałbrzych (Polonia) este singurul OI polon cu responsabilitate deplină pentru investițiile teritoriale integrate (ITI) aferente DUD, în timp ce altele depind de AM în grade diferite (de exemplu, pentru gestionarea cererilor de propuneri de proiecte, evaluarea formală și substanțială a proiectelor, semnarea contractelor cu beneficiarii și/sau efectuarea controlului financiar).

Aglomerarea Wałbrzych se află în regiunea Silezia Inferioară din sud-vestul Poloniei. Are o suprafață de 1 748 km<sup>2</sup>, dintre care 18 % constă în teritorii urbane. Strategia acoperă 22 de municipalități care au fost selectate pe baza legăturilor municipale funcționale din regiunea Silezia Inferioară, precum și a structurii existente anterior în aglomerarea Wałbrzych.

Utilizarea ITI ca mecanism de implementare a implicat un lung proces de negociere între aglomerare și autoritățile regionale și naționale, deoarece utilizarea ITI era obligatorie în zonele funcționale ale capitalelor regionale, dar opțională pentru alte teritorii. Astfel, a fost nevoie de un lobby puternic din partea aglomerării pentru a demonstra că teritoriul său era calificat. În cele din urmă, regiunea Silezia Inferioară a implementat trei programe ITI: unul în jurul capitalei sale regionale, la Wrocław, și două în jurul unor zone urbane funcționale (ZUF) importante, una dintre acestea fiind aglomerarea Wałbrzych.

Aglomerarea a considerat că este important să își asume responsabilitatea deplină în calitate de OI pentru a consolida capacitățile locale, pentru a asigura luarea deciziilor la nivel local și pentru a putea să aleagă cele mai potrivite proiecte pentru dezvoltarea teritoriului. Pentru a obține responsabilități depline în materie de ITI, a fost necesară pregătirea unui sistem separat de cooperare cu AM, deoarece sarcinile delegate diferă față de celelalte două strategii regionale. După ce a fost acceptată în

<sup>7</sup> În general, OI sunt înțelese ca organisme care au una sau mai multe sarcini delegate de către AM. Nu se știe dacă cerințele minime de delegare vor face parte din regulamentul pentru perioada de programare 2021-2027.

calitate de OI, aglomerarea s-a confruntat cu provocări administrative substanțiale, având în vedere că OI trebuie să implementeze strategia pe parcursul întregului proces prin propriile forțe. Pentru a se asigura că dispune de capacități suficiente și pentru a gestiona procesul de implementare, OI a solicitat finanțare suplimentară din bugetul de asistență tehnică al programului operațional regional, pentru a angaja și a instrui mai multe persoane (oferind locuri de muncă angajaților oficiali ai AM care aveau experiență în managementul fondurilor UE).

Atât OI, cât și AM consideră că ITI-DUD aduce o valoare adăugată substanțială. O contribuție esențială constă în schimbarea abordării asupra guvernancei teritoriale în regiune și în Polonia în ansamblu. În Polonia există trei niveluri distincte ale administrației publice subnaționale – regional, districtual și local –, însă lipsesc cadrele solide care ar permite stabilirea unor parteneriate între aceste niveluri. Strategia ITI-DUD a creat tocmai un astfel de cadru și a oferit stimulente pentru o abordare integrată a guvernancei teritoriale. AM apreciază înființarea asociațiilor intermunicipale și salută prezența reprezentanților acestora în calitate de observatori în comisiile regionale de monitorizare a programelor operaționale. De asemenea, delegarea sarcinilor secundare către autoritățile subregionale a contribuit substanțial la creșterea gradului de conștientizare cu privire la consolidarea responsabilității pentru implementarea politicii de coeziune în rândul unei game mai largi de parteneri și la creșterea capacității administrative. Din aceste motive, există apeluri tot mai numeroase pentru instituirea unor reglementări și structuri interne care să asigure faptul că aceste mecanisme se permanentizează.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=PL-023&fullscreen=yes>

**Înființarea unor noi organisme care să își asume responsabilități reprezintă, totodată, o modalitate prin care se poate depăși capacitatea limitată<sup>8</sup>.** De exemplu, au fost create structuri de sprijin în mai multe state membre și în aproape toate cazurile din Polonia și Bulgaria. Deși caracterul acestor noi cadre de guvernare diferă, un **obiectiv esențial este consolidarea capacității de implementare.** De exemplu, OI pentru strategia DUD (SIDU) din Pazardjik (BG) a înființat o nouă echipă de management, care include experți în monitorizare și control. În Polonia, se includ în OI noi asociații ale municipalităților și districtelor. În acest sens, AM au utilizat asistență tehnică din programul operațional național pentru a angaja personal în aceste noi organisme. Este posibil ca **astfel de structuri speciale de sprijin să crească și capacitatea pe**

<sup>8</sup> Pentru perioada de programare 2014-2020, se estimează că aproximativ 20 % din strategiile DUD au avut ca rezultat înființarea unui organism nou (n = 348) – a se vedea Ferry et al., 2018.

**termen lung**, putând să devină un catalizator pentru schimbările instituționale care facilitează mecanismele de guvernare cooperative (Ferry et al., 2018).

De asemenea, **au fost create noi structuri de guvernare pentru a consolida coordonarea și a asigura reprezentarea**, în special în ceea ce privește strategiile DUD (SIDU), în cazurile în care coordonarea contribuțiilor de către AM, OI și autoritățile urbane era crucială, dar complexă (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”). De exemplu, Suedia a creat o platformă națională pentru a sprijini cooperarea, coordonarea, schimbul de cunoștințe, precum și diseminarea și schimbul de experiențe în cadrul DUD. Platforma conectează practica și politicile la nivel local, regional și național (Ferry et al., 2018).



Un risc potențial este acela ca înființarea unui organism nou să nu facă altceva decât să mărească volumul de muncă. Din acest motiv, ar trebui să fie clar de la bun început **modul în care structura de suport va sprijini procesul** (Va stimula implementarea? Va îmbunătăți coordonarea?). Cuvintele-cheie sunt „reprezentare”, „coordonare”, „capacitate” și „punerea în comun a cunoștințelor”. Se pot crea organisme noi la toate nivelurile și între niveluri, inclusiv pe baza unor structuri existente.

De asemenea, **partajarea sarcinilor poate să consolideze capacitățile și să reducă volumul de muncă**, în timp ce fiecare actor **beneficiază de experiența celorlalți**. Analiza strategiilor DUD (SIDU) care au fost implementate în perioada de programare 2014-2020 arată că sarcinile partajate între AL și AM se referă în principal la pregătirea cererilor de propuneri de proiecte, furnizarea de informații beneficiarilor, verificarea eligibilității și evaluarea calității operațiunilor.

Cu toate acestea, în general, **partajarea sarcinilor aduce cu sine și provocări de coordonare**, deoarece colaborarea dintre sferele de competență și nivelurile de guvernare este dificilă chiar și atunci când există o nevoie clar recunoscută în acest sens. Printre posibilele provocări se numără costurile tranzacțiilor, presiunea concurențială, constrângerile legate de resurse, prioritățile diferite și temerile că repartizarea costurilor sau a beneficiilor va fi unilaterală.



În acest sens, printre **capcanele (comune) care trebuie evitate** se numără subestimarea provocărilor de coordonare de-a lungul întregului ciclu de politici, implicarea tardivă în coordonare, înființarea unor organisme de coordonare fără o valoare adăugată clară în procesul de luare a deciziilor și proliferarea contractelor interguvernamentale complicat de gestionat.



### STRATEGII ITI-DUD ÎN SLOVENIA – ASOCIAȚIA MUNICIPALITĂȚILOR

În Slovenia, 11 strategii DUD (SIDU) sunt implementate prin mecanismul ITI în 11 zone urbane. Aceasta a fost considerată o mare provocare, deoarece organizarea managementului (finanțării) este complexă și există capacitate administrativă limitată de a acționa ca organism intermediar în fiecare oraș luat individual, zonele urbane variind considerabil ca mărime: Ljubljana este cea mai mare (288 500 de locuitori), iar Slovenj Gradec cea mai mică (16 593 de locuitori în 2017). Întrucât era imposibil de abordat problema ca oraș individual, soluția a fost

ca actorii să își unească forțele prin Asociația municipalităților din Slovenia (Združenje Mestnih Občin Slovenije – ZMOS). S-a demonstrat că motoul „suntem mai puternici împreună” exprimă un adevăr, iar autoritatea de management și OI ministerial au reacționat, printre altele, prin înlăturarea obstacolelor generate de suprareglementare.

Asociația exista deja și, prin urmare, a devenit imediat operațională. Pentru a face față problemei resurselor umane limitate din cadrul municipalităților și al asociației, a fost creată o comisie de experți în implementarea ITI, formată din reprezentanți din fiecare oraș deja experimentați în politicile UE și în implementarea proiectelor cofinanțate de UE. De asemenea, asistența tehnică a cofinanțat crearea de locuri de muncă suplimentare (0,6 ENI).

Grație dialogului intensiv cu autoritatea de management și cu OI ministeriale (Ministerul infrastructurii și Ministerul mediului și amenajării spațiale), asociația a fost acceptată ca OI pentru desfășurarea selecției și ierarhizării finale a proiectelor ITI. Procesul de acreditare a asociației ca OI a necesitat o multitudine de documente, cum ar fi descrierea sistemului de management și de control, o evaluare și riscurile de fraudă, acord cu AM privind implementarea rolului OI și o modificare a legislației naționale pentru recunoașterea asociației ca OI. Pentru a facilita procesul, documentele referitoare la asociație au fost redactate de comisia de experți ITI, iar celelalte au fost elaborate în colaborare cu AM și cu OI ministerial.

Asociația a pregătit și a publicat cereri de propuneri pentru tema relevantă, iar beneficiarii au depus propuneri-cadru, inclusiv un plan de implementare. În conformitate cu criteriile de selecție din PO, asociația a clasificat propunerile, după care autoritățile locale au pregătit dosare detaliate de proiect. Ulterior, OI ministeriale au verificat dacă procedura a fost realizată în mod corect și transparent și dacă propunerile au fost complete, înainte de a le returna asociației pentru ca aceasta să confirme că versiunea detaliată corespundea cu versiunea mai scurtă și că dosarele erau aliniate cu obiectivele axei prioritare. După obținerea confirmării de la asociație, OI ministeriale au trimis către AM cererile detaliate de proiecte pentru ca aceasta să decidă cu privire la cofinanțarea proiectelor.

O lecție învățată din instituirea cadrelor de guvernanță ITI-DUD este faptul că trebuie să se mențină acest sistem pentru ca strategiile să aibă succes. De asemenea, s-a constatat că este necesară colaborarea în rețea între autoritățile locale încă din etapa procesului de planificare a dezvoltării urbane și a procesului de construire a structurii ITI, astfel încât AM și OI să cunoască bine situația de pe teren, precum și efectele și/sau limitările reale ale diferitelor soluții. În sfârșit, colaborarea în rețea a încurajat actorii să facă schimb de informații, idei și experiențe referitoare nu doar la strategii, ci și la alte probleme legate de utilizarea fondurilor UE în planificarea financiară viitoare din Slovenia.

*Informații suplimentare*

Prezentare la reuniunea dedicată DUD a Rețelei de dezvoltare urbană de la Roma (IT), iunie 2018:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_italy\\_2018/zdenka\\_simonovic.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_italy_2018/zdenka_simonovic.pdf)

Fișă informativă STRAT-Board privind țara: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=SI&name=Slovenia&fullscreen=yes>

Un **beneficiu clar al guvernancei pe mai multe niveluri este schimbul de experiență și oportunitatea de a învăța din greșelile anterioare de la toate nivelurile**. Cel mai adesea, învățarea se produce în timp, informațiile generate într-o primă etapă fiind folosite în următoarea etapă. Din acest motiv, se sugerează ca **rezultatele anterioare provenite din sistemele de evaluare și monitorizare să fie utilizate în procesul de luare a deciziilor pentru ciclurile ulterioare**, informațiile fiind partajate la toate nivelurile dintr-o etapă timpurie (a se vedea capitolul „Monitorizare”).

În sfârșit, trebuie menționat că strategiile se pot confrunta cu **provocări politice**. De exemplu, referendumul Brexit a provocat incertitudine în etapa de proiectare a strategiei DUD (SIDU) de la Londra. O provocare politică mai generală este faptul că **termenele de execuție pot fi desincronizate între niveluri** din cauza diferitelor cicluri administrative și/sau (re)alegeri (Medeiros, 2019).

**Cum se poate facilita coordonarea între diferite niveluri de guvernare și cum se pot evita sau reduce riscurile potențiale asociate cu practica suprareglementării?**

O altă problemă mai specifică ce poate apărea atunci când politicile implică mai multe niveluri de guvernare este **„suprareglementarea”**. Aceasta se referă la impunerea unor obligații administrative suplimentare, peste cerințele minime, atunci când se transpun cerințele din legislația UE în dreptul intern. Suprareglementarea poate fi „activă” sau „pasivă”. Suprareglementarea „pasivă” se produce atunci când autoritățile naționale, regionale sau locale nu reușesc să pună în aplicare măsurile de simplificare propuse de reglementările fondurilor ESI. În practică, este dificil uneori să se diferențieze între sarcina administrativă generală implicată de fondurile ESI și cea care rezultă în mod specific din suprareglementare. Cu toate acestea, se estimează că, **în general, aproximativ o treime din sarcina administrativă poate fi atribuită suprareglementării**, care exercită o presiune mare asupra resurselor și împiedică alinierea și coordonarea eficace.

Unele instrumente ale fondurilor ESI sunt **deosebit de vulnerabile la suprareglementare**, în special **abordări integrate precum investițiile teritoriale integrate (ITI), dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC)** (a se vedea și a treia secțiune a acestui capitol) și **programele bazate pe fonduri multiple**, printre care se numără și DUD. Riscurile

potențiale asociate cu practica suprareglementării rezultă „din complexitatea implementării acestor instrumente, inclusiv dispersia rolurilor și a responsabilităților între mulți actori, și din necesitatea constituirii de noi organisme de coordonare, ceea ce conduce la eforturi repetate și axate pe control” (Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, 2017: 54).

Dintre toate instrumentele, ITI – care a fost utilizat ca instrument de implementare în peste 20 % din strategiile DUD (SIDU) în perioada 2014-2020 – este cel mai frecvent asociat cu suprareglementarea, deoarece presupune „mai mulți căpitani pe aceeași navă” și fuzionarea unor tradiții de management diferite; din cauza acestor circumstanțe, interesele divergente ale diferiților actori pot conduce la reguli suplimentare sau la interpretări divergente ale aceluiași reguli.



O altă sursă de suprareglementare pot fi criteriile suplimentare de eligibilitate stabilite de AM pentru strategiile DUD (SIDU). De exemplu, pentru a preveni procesele care sunt percepute ca fiind prea riscante sau complexe, AM pot să limiteze temele care pot fi abordate de strategiile DUD (SIDU). O astfel de decizie poate însă să împiedice dezvoltarea unei abordări integrate. Prin urmare, **se recomandă ca AM să reflecte asupra modalităților în care criteriile lor de eligibilitate pot afecta negativ strategiile integrate.** În acest sens, poate fi util să existe un dialog prealabil cu autoritățile locale pentru a identifica nevoile acestora. Trebuie menționat totuși și faptul că suprareglementarea **nu este inerent negativă.** Uneori, adaptarea suplimentară a textelor legislative complexe poate clarifica aplicarea acestora în contextul local. De exemplu, este posibil ca reglementarea ITI în Polonia să fi avut un efect pozitiv asupra orașelor metropolitane din apropierea capitalelor regionale ale țării, în timp ce adaptarea națională a reglementării a oferit o formulare mai precisă privind utilizarea instrumentului (a se vedea caseta privind ITI în Polonia din capitolul „Fonduri și finanțare”). Cu toate acestea, **se pot lua măsuri la toate nivelurile implicate în sistemul de gestiune partajată a fondurilor ESI pentru a facilita alinierea și a reduce suprareglementarea inutilă.** De exemplu, nivelul național poate începe să elimine legislația (sau organismele) inutile (inutile) pentru a reduce costurile administrative și pentru a elibera resurse, astfel încât să sprijine eficacitatea programelor. De asemenea, interoperabilitatea instrumentelor de guvernare electronică poate fi îmbunătățită, iar coordonarea națională poate fi consolidată. Instrumentele naționale online (sisteme de sprijin, sisteme de informații) care pot fi utilizate pe parcursul întregului ciclu al proiectului pot reduce sarcina administrativă suportată de beneficiari, iar aplicarea reglementărilor UE poate fi uniformizată în statele membre. Astfel, toate organismele de gestionare și de implementare pot avea acces la aceleași informații și pot defini o direcție comună de acțiune. La nivel de program, beneficiarii (AL) ar trebui să suporte cele mai mici sarcini administrative posibile și ar trebui să li se ofere instrucțiuni simple și clare pe durata întregului proiect. În același timp, **reducerea suprareglementării și simplificarea administrativă ar trebui să fie tratate cu atenție, astfel încât să nu pericliteze îndeplinirea obiectivelor de bază** ale fondurilor structurale, și anume realizarea unei dezvoltări durabile și favorabile incluziunii<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Informațiile despre suprareglementare în cazul fondurilor ESI provin în mare parte dintr-un studiu intitulat *Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Fund (2017)*, comandat de Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii. Vă rugăm să consultați acest studiu pentru o analiză mai detaliată.



## SETUL DE INSTRUMENTE AL OCDE PENTRU INVESTIȚII PUBLICE EFICACE LA TOATE NIVELURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

OCDE a creat o resursă online pentru orientarea funcționarilor publici și a factorilor de decizie în vederea realizării unor investiții publice eficiente la toate nivelurile administrației publice. În acest scop, au fost formulate 12 principii de bază grupate în trei piloni, care reprezintă provocările sistemice ale guvernării pe mai multe niveluri pentru investițiile publice:

Pilonul 1 abordează coordonarea și se concentrează asupra diferitelor tipuri de cadre de guvernare și stimulente care pot sprijini coordonarea.

Pilonul 2 evidențiază capacitățile esențiale de gestionare publică necesare în vederea consolidării condițiilor pentru investiții eficiente.

Pilonul 3 se concentrează asupra condițiilor esențiale ale cadrelor de guvernare pentru investițiile publice.

Pentru fiecare principiu se oferă o descriere a motivelor pentru care este important, a capcanelor frecvente care trebuie evitate și a modului în care se pot depăși principalele provocări conexe. În plus, fiecare principiu este ilustrat prin bune practici din țările OCDE.

Pe lângă cele 12 principii, setul de instrumente oferă indicatori comparativi și bune practici utilizate în numeroase țări, regiuni și municipalități.

În plus, o secțiune de autoevaluare ajută administrațiile publice să evalueze punctele forte și punctele slabe ale capacității lor de investiții publice, punând accentul pe nivelul subnațional și ajutând factorii de decizie să stabilească prioritățile pentru îmbunătățire.

### *Informații suplimentare*

Site-ul oficial al OCDE: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>

## RECOMANDĂRI

- Începeți colaborarea între diferitele niveluri de guvernare cât mai devreme posibil.
  - Atunci când toate nivelurile diferite de guvernare sunt implicate în proces de la bun început, se favorizează apariția unui sentiment de responsabilitate la toate nivelurile, ceea ce creează o bază bună pentru colaborare.

- Implicarea timpurie a tuturor nivelurilor permite identificarea timpurie a obstacolelor, cum ar fi capacitatea limitată sau suprareglementarea. Astfel, va exista mai mult timp pentru a anticipa sau a elimina aceste obstacole.
- Luați în considerare diferite mijloace de sprijin pentru depășirea problemei capacității limitate, cum ar fi asistența tehnică, înființarea unui organism suplimentar sau partajarea sarcinilor.
  - Este disponibilă asistență tehnică pentru a ajuta părțile interesate să implementeze programele și proiectele finanțate de Comisie. Aceasta poate fi utilizată în diferite moduri inovatoare pentru a mări capacitatea personalului sau pentru a sprijini pregătirea, gestionarea, evaluarea, monitorizarea, auditul sau controlul.
  - Înființarea unui organism suplimentar poate sprijini consolidarea capacităților și poate facilita coordonarea sarcinilor. Deși constituirea unui astfel de organism poate să pară inițial ca fiind o sarcină excesivă, se poate dovedi eficientă pe termen lung.
  - Sarcinile pot fi delegate parțial sau partajate pentru a reduce volumul de muncă, ceea ce poate contribui, de asemenea, la consolidarea viitoare a capacităților.
- Mobilizați toate experiențele și rezultatele anterioare ale proiectelor cu obiective tematice (OT) și/sau cadre de guvernare similare.
  - Atunci când sunt evaluate experiențele trecute în etapa pregătitoare, lecțiile învățate pot fi valorificate în noul proces.
  - Mai mult, atunci când se asigură, pentru profesionalizarea și dezvoltarea capacității forței de muncă din sectorul public, un grad cât mai mare de independență față de ciclurile politice, pierderea capacității este minimă și experiența existentă nu se va pierde.
- Examinați frecvent colecția de reglementări și faceți un efort continuu de a coordona reglementările între diferitele niveluri.
  - Eforturile structurate de coordonare (de exemplu, folosirea platformelor interguvernamentale, acordurile de armonizare și acordurile de uniformizare a reglementărilor) pot să reducă la minimum sau chiar să prevină procesele și formalitățile administrative complexe și/sau inutile, îmbunătățind calitatea și coerența sistemelor de reglementare de la toate nivelurile de guvernare.
  - Atunci când evaluați o reglementare nouă sau existentă pe o bază structurală, costurile și beneficiile conformării la (noua) reglementare suportate de administrațiile publice subnaționale pot fi evaluate și luate în calcul mai ușor.



## ABORDAREA CARE IMPLICĂ MAI MULTE PĂRȚI INTERESATE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se poate asigura faptul că toate părțile interesate relevante sunt identificate și implicate în procesul strategiei?*

*Cum se poate aplica în mod eficace principiul parteneriatului pe parcursul întregului proces al strategiei și cum se poate asigura implicarea continuă a părților interesate?*

Un element fundamental al dezvoltării urbane durabile este mobilizarea contribuțiilor de la diferite părți interesate, în special la nivel local. Comparativ cu proiectele individuale, **strategiile DUD (SIDU) implică o abordare integrată și bazată pe realitatea din teritoriu, care mobilizează o gamă mult mai largă de actori** (de exemplu, alte organisme publice, mediul academic, institutele de cercetare și învățământ, societatea civilă, ONG-urile și sectorul privat).



Analiza strategiilor DUD - (SIDU) (2014-2020) arată că majoritatea strategiilor (75 %) implică cel puțin un actor suplimentar la capitolul guvernanță<sup>10</sup> pe lângă cei incluși (în mod obligatoriu) la nivel local, la nivel regional sau național, precum și la nivelul UE<sup>11</sup>. Atunci când este inclus un singur actor suplimentar, acesta este de obicei un organism nou-înființat, o asociație de autorități locale, un grup/comitet director sau reprezentanți ai societății civile. Când sunt incluși doi sau trei actori suplimentari, aceștia includ de obicei actorii menționați anterior, precum și ONG-uri, grupuri de interese, organisme nou-înființate sau părți interesate private. Actorii care au fost relativ puțin implicați sunt: mediul academic (aproape 4 % din strategii) și parteneriatele public-privat (sub 1 %). Trebuie menționat faptul că unele categorii sunt reprezentate în mare parte sau în totalitate de o singură țară (de exemplu, includerea unui organism nou-înființat caracterizează exclusiv Finlanda și Bulgaria, precum și o strategie din Polonia).

În urma acestor observații, se poate susține că **inclusiunea unor actori suplimentari în structura de guvernanță poate fi îmbunătățită**, în special în ceea ce privește includerea **mediului academic, care poate juca un rol semnificativ în sprijinirea punerii în aplicare a politicii bazate pe date concrete**. De asemenea, în sens mai general, colaborarea dintre diferite tipuri de actori poate consolida **rețelele bazate pe reciprocitate, încredere și cooperare**. În acest sens, nu doar numărul de părți interesate este important, ci, poate chiar mai mult, relevanța practică a

<sup>10</sup> Respondenții au avut posibilitatea de a selecta una sau mai multe opțiuni: administrația publică de nivel național, un organism regional, o autoritate locală, o asociație de autorități locale, un grup/comitet director, un parteneriat public-privat, o organizație neguvernamentală, grupuri de interese, reprezentanți ai societății civile, părți interesate private, mediul academic, un organism nou-înființat sau altele.

<sup>11</sup> Majoritatea acestor strategii (35 %) au implicat un actor suplimentar la capitolul guvernanță, urmat de includerea a trei actori suplimentari (17 %), respectiv a doi actori suplimentari (15 %). În cazul unui procent ceva mai mic de strategii (7 %), au participat la cadrele de guvernanță între patru și șase actori suplimentari. Pentru un sfert dintre strategii (25 %) nu au fost incluși actori suplimentari.

implicării acestora. Cu toate acestea, înainte de orice, o abordare care implică mai multe părți interesate presupune identificarea și selectarea actorilor relevanți, precum și stabilirea unei metode care să susțină și să faciliteze o colaborare fără probleme.

În acest moment, este important să reamintim că, în secțiunea de față, accentul cade în principal pe includerea părților interesate publice și private, altele decât reprezentanții diferitelor niveluri de guvernare (aspect discutat mai detaliat anterior) sau implicarea intersectorială a părților interesate (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”). În plus, deși discuția generală despre abordarea care implică mai multe părți interesate prezentată aici se aplică și în ceea ce privește includerea cetățenilor și a societății civile, a treia și ultima componentă a prezentei secțiuni se axează în special pe implicarea comunităților locale.

### Cum se poate asigura faptul că toate părțile interesate relevante sunt identificate și implicate în procesul strategiei?

Un element obligatoriu al regulamentului propus pentru perioada de după 2020 este abordarea care implică mai multe părți interesate, care răspunde cerinței ca intervențiile să implice toți actorii relevanți, inclusiv entitățile economice și cele din cartierul în cauză, pe durata întregului ciclu politic, în procesul de planificare și luare a deciziilor și în implementarea strategiilor teritoriale integrate.

**Nicio parte interesată și niciun sector de politici nu pot atinge obiective complexe acționând separat.** Provocarea constă în reunirea părților interesate necesare într-un ciclu de politici. În funcție de condițiile locale și regionale și de domeniul de politici abordat, **diferite părți interesate sunt implicate în diferite etape ale ciclului politic. Diferite moduri de guvernare pot fi, de asemenea, relevante pentru cooptarea părților interesate relevante.**

Metoda de selectare și de motivare constantă a părților interesate este crucială pentru a obține acorduri de guvernare și rezultate bune. În primul rând, trebuie făcut un **compromis între includerea tuturor potențialelor părți interesate și instituirea unui proces de guvernare eficient.** În general, implicarea multor actori suplimentari poate să multiplice oportunitățile de finanțare și poate consolida sentimentul de responsabilitate, dar, în același timp, poate fi și **consumatoare de timp**, împiedicând astfel progresul. Mai mult, implicarea unei game largi de părți interesate poate fragiliza procesul politic prin complexitatea sa (Spatial Foresight, 2015). Astfel, ar trebui să se depună eforturi pentru a implica toate părțile interesate importante, fără a solicita colaborarea din partea unui număr excesiv de actori.



#### CODUL EUROPEAN DE CONDUITĂ REFERITOR LA PARTENERIAT, ÎN CADRUL FONDURILOR ESI

În perioada de programare 2014-2020, a fost consolidat principiul parteneriatului: autoritățile publice regionale, locale și urbane, sindicatele,

angajatorii, ONG-urile și alte organisme ale societății civile care promovează tematici precum incluziunea socială, egalitatea de gen și nediscriminarea sunt implicate în toate etapele planificării, implementării și monitorizării proiectelor finanțate de fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI).

Pentru a face acest proces cât se poate de corect și de transparent, Regulamentul privind dispozițiile comune pentru fondurile ESI a creat Codul european de conduită referitor la parteneriat. Codul de conduită ia forma unui regulament al Comisiei cu caracter juridic obligatoriu.

Statele membre au în principal următoarele obligații:

- să selecteze partenerii în mod transparent;
- să furnizeze informații suficiente partenerilor și să le acorde acestora suficient timp pentru a-și face vocea auzită în procesul de consultare;
- să se asigure că partenerii sunt implicați în toate etapele procesului, de la planificare la evaluare;
- să sprijine consolidarea capacităților partenerilor;
- să creeze platforme pentru învățarea reciprocă și schimbul de bune practici<sup>12</sup>.

Mai exact, codul identifică principalii actori relevanți care trebuie luați în considerare atât pentru acordurile de parteneriat, cât și pentru programe. Acesta stabilește în continuare principiile și bunele practici principale legate de implicarea partenerilor relevanți în pregătirea, monitorizarea și evaluarea programelor sprijinite de fondurile ESI.

*Informații suplimentare*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240>

Combinarea „optimă” de părți interesate depinde de mai mulți factori specifici cazurilor în speță, cum ar fi structurile de guvernare existente, experiența anterioară în materie de guvernare, problemele de politică implicate și principalele motive care stau la baza procesului. Actorii relativ calificați și experimentați, care lucrează într-un cadru de cooperare preexistent, dau adesea rezultate bune, dar **structurile de cooperare existente pot deveni, de asemenea, bariere** în calea noilor forme de cooperare (mai eficiente și mai eficiente).

<sup>12</sup> Glosarul Comisiei oferă o descriere a codului european de conduită referitor la politica regională: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct](https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct)

Pe lângă implicarea (obligatorie) a părților interesate la diferite niveluri de guvernanță, DUD presupune, de asemenea, în mod ferm, o implicare mai orizontală a părților interesate, inclusiv a părților interesate publice și private suplimentare. În general, **se disting trei sectoare în acest sens**: cel de-al treilea sector (format din ONG-uri, organizații non-profit, inclusiv organizații caritabile, grupuri de voluntariat și grupuri comunitare etc.), sectorul cunoașterii (format din universități și institute de cercetare) și sectorul privat (format din întreprinderi cu scop lucrativ conduse de persoane sau grupuri private și necontrolate de stat).

Evident, mixul optim de părți interesate variază de la o strategie la alta. În acest sens, **numărul și tipul părților interesate implicate depind de aspectele de politică abordate**. Părțile interesate care dețin puteri decizionale și/sau influență socială și politică semnificativă, necesare pentru soluționarea problemei de politică în cauză, ar trebui să fie incluse întotdeauna. Pe lângă părțile interesate publice, se pot include și ONG-uri sau actori privați. Mai mult, trebuie să se acorde o atenție deosebită implicării părților interesate care sunt cele mai afectate de problema abordată, mai ales dacă **se confruntă cu dificultăți în a se reprezenta singure** (minorități, grupuri defavorizate din punct de vedere economic etc.). În general, părțile interesate din cel de-al treilea sector pot juca un rol important în reprezentarea perspectivei sociale și în sprijinirea incluziunii și implicării cetățenilor. **Implicarea sectorului cunoașterii poate susține dezvoltarea unei politici bazate pe date concrete și poate oferi sprijin în ceea ce privește dezvoltarea indicatorilor pentru monitorizarea și evaluarea strategiei**. În sfârșit, **sectorul privat poate adăuga perspectiva de afaceri și poate fi implicat în transformarea ideilor-pilot în produse comercializabile**.

Strategiile DUD (SIDU) pentru perioada 2014-2020 prezintă diferite exemple practice de implicare a părților interesate publice și private. De exemplu, în Maribor (SI), colaborarea intensă – prin intermediul unui consiliu strategic – cu universitatea și cu ONG-urile a adăugat o valoare semnificativă strategiei. În strategia DUD (SIDU) pentru Bruxelles (BE), s-a observat că strategia a beneficiat mult de crearea parteneriatelor incluzive, cu actori proveniți atât din sectorul economiei sociale, cât și din sectorul voluntariatului. De asemenea, în cazul strategiei DUD (SIDU) din Vejle (DK), includerea partenerilor din sectorul privat a contribuit la construirea unei baze comune pentru parteneriate private și publice, consolidând cooperarea în materie de dezvoltare urbană durabilă. În acest sens, se estimează că un proiect având ca obiect utilizarea deșeurilor de construcții a sensibilizat întreprinderile mici și mijlocii (IMM) cu privire la potențialul comercial al utilizării durabile a deșeurilor. În sfârșit, Stockholm (SE) a introdus un grup de mobilizare pentru perioada de programare 2014-2020 a fondurilor ESI. În ceea ce privește strategia DUD (SIDU) aferentă, acest grup de mobilizare – care include municipalitatea și asociația de municipalități – a invitat o gamă largă de părți interesate publice și private la o reuniune de premobilizare. În cadrul acestei reuniuni s-au discutat ideile inițiale ale proiectului și provocările majore. În urma acestei contribuții, AM a elaborat cererea de candidaturi.



## PRINCIPIILE OCDE ÎN MATERIE DE POLITICĂ URBANĂ (2019)

Principiile OCDE în materie de politică urbană (2019) au consolidat lecțiile învățate în ultimele decenii de activitate privind orașele. S-au identificat în total 11 principii pe baza contribuțiilor de la o gamă variată de părți interesate, inclusiv organizații internaționale, bănci de dezvoltare, rețele de orașe și administrații publice locale, institute de cercetare și universități și actori din sectorul privat. Principiile au ca scop să îndrume factorii de decizie în construirea de orașe inteligente, durabile și favorabile incluziunii. În contextul de față, evidențiem principiul nr. 9:

Principiul 9. Promovarea implicării părților interesate în proiectarea și implementarea politicilor urbane, prin:

- implicarea tuturor segmentelor societății, în special a locuitorilor și a utilizatorilor celor mai vulnerabili, cum ar fi femeile, vârstnicii, tinerii și copiii, persoanele cu handicap, migranții și minoritățile;
- valorificarea mecanismelor inovatoare de interacțiune cu sectorul privat, în special cu dezvoltatori imobiliari, urbaniști, investitori instituționali, sectorul financiar, precum și cu autoritățile de reglementare, mediul academic, organizațiile non-profit și societatea civilă;
- promovarea implicării orientate spre rezultate, prin clarificarea sistemului de luare a deciziilor și a modului în care vor fi utilizate contribuțiile părților interesate, alocarea resurselor adecvate, schimbul de informații, deschiderea accesului la informații pentru actorii care nu sunt experți și atingerea unui echilibru între grupurile suprareprezentate și vocile care nu se aud.

### *Informații suplimentare*

Site-ul oficial al OCDE: <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>

Diferitele tipuri de **părți interesate** au **motivații diferite pentru implicarea** într-un proces de guvernanță. Cunoașterea acestor motivații este importantă pentru cooptarea și menținerea interesului părților relevante. **Pot fi descriși mai mulți factori în acest sens:** influență, posibilități de finanțare, reducerea costurilor, abordarea unei provocări locale, durabilitate, răspunsuri la propriile lor provocări, noi oportunități de colaborare în rețea, acces la surse noi de informații și publicitate. În ciuda includerii în diverse categorii, motivațiile pot fi, de asemenea, interconectate și interpretate diferit. Influența, de exemplu, poate implica influențarea rezultatelor politicilor sau obținerea unei influențe în relația cu administrația publică, inclusiv în ceea ce privește dezvoltarea carierei personale. Cu toate acestea, **cunoașterea diferitelor motivații și anticiparea lor pot fi cruciale pentru implicarea părților interesate relevante.** Trebuie

menționat însă că motivațiile diferite pot crea conflicte și efecte secundare nedorite (Spatial Foresight, 2015).



### METODA URBACT DE ANALIZĂ A PĂRȚILOR INTERESATE (2013)

Setul de instrumente pentru grupurile locale de sprijin URBACT II (2013) prezintă o metodă de analiză a părților interesate. Cu ajutorul unui tabel de analiză a părților interesate, se pot identifica interesele și motivațiile acestora. Tabelul include, de asemenea, posibile acțiuni pentru a răspunde acestor interese diverse. Metoda face o distincție între părțile interesate primare și cele secundare. Părțile interesate primare sunt cele direct afectate de politica aplicată în cauză, iar părțile interesate secundare sunt cele cu rol intermediar, cum ar fi factorii de decizie și agenții de punere în aplicare. Prin completarea tabelului, utilizatorii pot reflecta la ce ar trebui făcut pentru a răspunde intereselor părților interesate sau pentru a le contracara, la acțiunile care vor maximiza implicarea celor care intenționează să susțină planul și la acțiunile care pot reduce la minimum rezistența celor care îl pot bloca.

*Informații suplimentare*

<https://urbact.eu/sites/default/files/ro.pdf>

În sfârșit, **identificarea părților interesate poate fi o responsabilitate cu încărcătură politică**, întrucât presiunile interne sau externe influențează gama de părți interesate. Uneori, părțile interesate cu „interese private” și cele cu opinii net opuse nu sunt consultate. Cu toate acestea, includerea „adversarilor și a celor cu interese evidente” poate constitui și ea o modalitate de a ajunge la consens (Spatial Foresight, 2015).

**Cum se poate aplica în mod eficace principiul parteneriatului pe parcursul întregului proces al strategiei și cum se poate asigura implicarea continuă a părților interesate?**

Analiza strategiilor DUD (SIDU) pentru perioada 2014-2020 sugerează că, până în prezent, **cea mai mare parte a părților interesate se implică în etapa de pregătire și/sau de proiectare a strategiei**. Acest lucru confirmă observația generală potrivit căreia natura flexibilă a implicării părților interesate a avut ca rezultat **o preferință pentru instituirea unor mecanisme ad hoc precum audieri, comisii și ateliere, mai degrabă decât o abordare incluzivă mai sistematică**. Adesea, implicarea părților interesate este reactivă, nu proactivă, **răspunzând unei nevoi sau**

**obligații**, cum ar fi un cadru de reglementare. Aceasta poate însemna ratarea unor oportunități, mai ales dacă avem în vedere faptul că contribuția părților interesate este adesea mobilizată prin instituirea unor structuri specifice de sprijin, care teoretic ar putea rămâne active pe parcursul întregului proces al politicii.

Pentru a profita la maximum de principiul parteneriatului, **părțile interesate ar trebui implicate în întregul ciclu de viață al strategiei**. Se preconizează că aceasta va crește calitatea strategiei și va consolida și extinde sentimentul de responsabilitate pentru politica în cauză. Trebuie menționat, totuși, că **mixul optim de părți interesate se va schimba, probabil, în timp**. Din acest motiv, este important să se ajusteze configurația grupurilor de părți interesate în timpul procesului, pentru a găsi cele mai potrivite aranjamente pentru diferitele etape ale elaborării politicilor (OCDE, 2015b).



### DUD ÎN AGLOMERAREA URBANĂ ZAGREB (HR) PÂNĂ ÎN 2020

Strategia DUD (SIDU) din Aglomerarea Urbană Zagreb (AUZ) acoperă zona considerată a fi cea mai dezvoltată din Croația. Aglomerarea urbană Zagreb este formată din orașul Zagreb și din alte 29 de autorități locale (10 orașe și 19 comune). Strategia de dezvoltare definește 3 obiective principale și 12 priorități, cu accent pe îmbunătățirea calității vieții, infrastructuri publice și sociale, dezvoltarea unei economii durabile și gestionarea mediului. Toate cele 29 de organisme reprezentative ale administrațiilor locale au trebuit să adopte strategia înainte ca aceasta să poată fi adoptată de Adunarea de la Zagreb.

Municipalitatea Zagreb este responsabilă pentru dezvoltarea strategiei, dar toate administrațiile locale au fost implicate în procesul de proiectare. Pe lângă participarea la consultări sectoriale privind utilizarea ITI ca mecanism de implementare, reprezentanții administrațiilor locale au participat la o serie de întâlniri de lucru și ateliere.

La propunerea municipalității Zagreb, s-a înființat un consiliu de parteneriat (CP), însărcinat cu pregătirea, dezvoltarea și monitorizarea implementării strategiei. Consiliul de parteneriat este format din toate administrațiile locale și coordonatorii județeni și regionali ai aglomerației urbane Zagreb și include și alte organisme publice, universități, instituții de învățământ, centre de formare profesională și cercetare, parteneri economici și sociali, firme și organizații ale societății civile. Coordonatorii orașelor, comunelor, județelor și regiunilor și-au propus reprezentanții proprii, iar consiliul de parteneriat a selectat reprezentanții instituțiilor de învățământ superior, ai altor instituții și servicii educaționale, ai partenerilor economici și sociali și ai organizațiilor societății civile. Consiliul de parteneriat include în total 57 de membri.

Prioritățile și obiectivele strategiei au fost definite pe baza unei colectări ample de date. Au fost utilizate date de la Biroul Central de Statistică și date FINA, documentație și rapoarte de la Ministerul Dezvoltării Regionale și al Fondurilor UE,

precum și de la alte organisme publice și instituții relevante. S-a stabilit, de asemenea, contactul direct cu diverse părți interesate și au fost organizate consultări.

Propunerea care descrie contribuția strategiei – inclusiv proiectele și sumele de bani planificate – a fost redactată pe baza contribuțiilor primite de la toți membrii consiliului de parteneriat și a luat în considerare, de asemenea, contribuțiile obținute din mai multe ateliere tematice. Ulterior, proiectul final de strategie a fost distribuit electronic tuturor membrilor, pentru ca aceștia să poată trimite feedback.

La momentul redactării acestui text (mai 2019), strategia era încă la început; cu toate acestea, înființarea consiliului de parteneriat face posibilă încorporarea observațiilor primite de la toate părțile interesate relevante în timpul pregătirii, dezvoltării și monitorizării implementării strategiei.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HR-001&fullscreen=yes>

După ce se stabilește care parte interesată este responsabilă pentru ce anume și la ce nivel, este important **ca părțile interesate să fie bine informate pe tot parcursul procesului**, deși este posibil să nu fie necesară implicarea tuturor în fiecare etapă. În acest sens, este util **să se stabilească din timp când ar trebui să participe fiecare parte interesată** și să se discute aceste așteptări în avans cu părțile interesate. Astfel, orice „așteptare falsă” poate fi clarificată și se pot înlătura eventualele obstacole din calea participării. În plus, **se poate utiliza consultarea ex ante pentru a determina nivelul de interes al diferiților actori în diferitele etape ale procesului de dezvoltare.**

O abordare structurală a implicării sistematice a părților interesate pe parcursul întregului proces al strategiei impune factorilor de decizie **să anticipeze cu atenție blocajele și să reducă riscurile** (a se vedea și capitolul „Integrarea intersectorială”). Printre obstacolele obișnuite se numără barierele instituționale, cum ar fi **fragmentarea actorilor administrativi sau cadrele juridice precare**. Atunci când responsabilitățile sunt dispersate în mai multe subzone administrate de diverși actori, consultarea și responsabilitatea vor fi cel mai probabil precare. De asemenea, **absența unui cadru juridic solid, care ar trebui să includă standarde pentru un proces de luare a deciziilor favorabil incluziunii**, și a capacității de a evalua respectarea acestor standarde împiedică implicarea eficace și durabilă a părților interesate. O altă categorie de obstacole se referă la blocaje care împiedică implementarea eficace a procesului de implicare a părților interesate. În acest caz nu se pune la îndoială procesul în sine, dar **logistica deficitară, problemele inerente procesului sau obiectivele contradictorii** împiedică realizarea sa. În acest sens, eforturile de implicare a părților interesate ar trebui să beneficieze de alocarea unui personal și a unui buget, similar celorlalte componente ale procesului de elaborare a politicilor.



Sunt disponibile diverse mecanisme și instrumente pentru a sprijini implicarea durabilă a părților interesate. Aceste mecanisme sau instrumente pot fi clasificate în două tipuri: 1) **mecanisme formale**, care se referă la instrumente cu bază instituțională sau legislativă, cum ar fi un acord oficial, un contract sau un statut cu reguli de funcționare și priorități clare și 2) **mecanisme informale**, care se referă la acorduri și eforturi de colaborare implementate la latitudinea organizatorului procesului de implicare. Un avantaj al structurii formale este faptul că setul clar de reguli, platforme și mijloace are șanse mari să pună bazele unei implicări eficiente a părților interesate pe tot parcursul procesului. Un dezavantaj posibil este faptul că această structură ar putea facilita lobby-ul instituțional. Un avantaj al mecanismelor informale este flexibilitatea, deoarece există o atmosferă deschisă, care favorizează discuțiile și un sentiment de comunitate. De asemenea, întâlnirile și atelierelor sunt adaptabile în ceea ce privește calendarele și nivelul de intervenție, putând fi aplicate unei serii întregi de probleme. Actorii își pot exprima dorințele, nevoile și preocupările. Cu toate acestea, fără o structură minimă de sprijin, va fi dificil să se includă opiniile lor în deciziile finale. În acest sens, este necesară o monitorizare pentru a transforma aceste opinii în contribuții reale, dincolo de schimbul de informații. Tipul optim de mecanism de implicare a părților interesate depinde de context, de părțile interesate în cauză, de obiectivele de politică vizate și de nevoile locale.

În sfârșit, pentru a îmbunătăți implicarea viitoare a părților interesate, trebuie evaluate **eficacitatea, costurile și beneficiile abordării**. Această evaluare poate să sporească, de asemenea, gradul de responsabilizare a factorilor de decizie, apreciind în ce măsură au fost utilizate eficient resursele publice și instituționale, inclusiv timpul și eforturile părților interesate. Pe termen scurt, dialogul și cooperarea pot duce la un proces decizional de calitate superioară și la o disponibilitate sporită a părților interesate de a rezolva problemele comune. Beneficiile pe termen lung pot include o mai mare încredere în deciziile administrației publice sau consolidarea capacităților.

Ar trebui acordată o atenție deosebită **susținerii implicării părților interesate care nu pot participa cu ușurință prin forțe proprii** din diverse motive (resurse financiare, limbă, diferite contexte culturale etc.), dar care sunt importante din perspectiva programului.

În sfârșit, trebuie menționat că **implicarea părților interesate necesită, de asemenea, un efort continuu din partea actorului care o inițiază**. Implicarea părților interesate necesită mult timp și, prin urmare, are nevoie de o atitudine deschisă și disponibilitate de a asculta și de a învăța.



#### URBACT: MENȚINEREA IMPLICĂRII PĂRȚILOR INTERESATE DE LA NIVEL LOCAL ȘI ORGANIZAREA PROCESULUI DECIZIONAL PENTRU IMPLEMENTARE

URBACT oferă orientări cu privire la șapte provocări diferite în materie de implementare, pentru a sprijini orașele în explorarea dificultăților comune de implementare a planurilor de acțiune integrate. Fiecare dintre cele șapte provocări este abordată printr-o orientare separată, dar toate sunt legate între ele. Orientările privind a doua provocare în materie de implementare vizează menținerea implicării

părților interesate și organizarea procesului decizional pentru implementare. În primul rând, orientarea discută natura specifică a acestei provocări, abordând aspecte esențiale precum:

- înțelegerea diverselor relații dintre părțile interesate și a diferitelor roluri pe care le joacă acestea în procesul de implementare;
- luarea în considerare a rolului părților interesate din sfera politică și a provocărilor legate de acțiunea pe scena politică;
- înțelegerea faptului că lucrul direct cu comunitățile și cu cetățenii necesită mult efort, deoarece așteptările și modurile de lucru pot fi foarte diferite;
- recunoașterea faptului că etapa de implementare este diferită de etapa de planificare și că parteneriatele trebuie să se modifice în consecință;
- recunoașterea faptului că necesitatea instituirii structurilor de guvernare pentru realizarea planurilor de acțiune impune modificări ale cadrelor de guvernare în vigoare pe durata etapei de planificare.

În continuare, orientarea oferă sugestii pentru abordarea provocărilor în practică. Printre altele, aceasta oferă o listă de verificare cu informațiile care trebuie căutate și luate în considerare (de exemplu: „Cunoașteți toate părțile interesate implicate în strategia dvs.?” „Ați făcut o analiză activă cu privire la acestea?” etc.). De asemenea, orientarea sugerează diverse instrumente și programe de sprijin, cum ar fi Instrumentul URBACT de cartografiere a ecosistemului părților interesate și Setul de învățare pentru participanți, precum și metoda iPESLE, care ajută la evaluarea tipului de context local în care operează strategia. Acest lucru este util pentru a înțelege mai bine ce anume ar putea fi important pentru partenerii locali și cu ce provocări se pot confrunta aceștia.

*Informații suplimentare*

<https://urbact.eu/participatory-implementation>

## RECOMANDĂRI

- Începeți procesul de implicare a părților interesate prin identificarea tuturor părților interesate posibile.

- O identificare atentă a părților interesate ajută la stabilirea celor mai influente dintre acestea.
- Părțile interesate pot fi identificate în funcție de rolurile, responsabilitățile, influența, motivațiile, nivelul de conectivitate și nivelul de intervenție.
- Luați în considerare toate părțile interesate care au un interes în rezultatul strategiei sau care ar putea fi afectate de aceasta, incluzând aici părțile interesate publice și pe cele private.
- Discutați în avans așteptările, responsabilitățile și implicarea în procese cu diversele părți interesate.
  - Înțelegerea motivațiilor de bază (și a mandatului) fiecărei părți interesate este crucială pentru evaluarea nivelului de influență și a gradului de implicare ale părților interesate.
  - Luați în considerare faptul că este posibil ca parteneriatele să se schimbe atunci când veți trece de la o etapă la alta a strategiei (de exemplu, de la etapa de pregătire și de planificare la etapa de implementare).
  - Verificați dacă structura de guvernanță este adecvată și pentru etapa de implementare.
  - Definiți în avans strategia finală a procesului de luare a deciziilor, obiectivul implicării părților interesate și utilizarea preconizată a contribuțiilor. Acest lucru poate ajuta, de asemenea, la clarificarea problemelor legate de comunicare, încredere, consolidarea consensului și solidaritate.
- Alocați resurse financiare și umane adecvate implicării părților interesate.
  - Evitați fragmentarea și oferiți un singur punct de contact tuturor părților interesate.
  - Folosiți un limbaj clar și inteligibil și evitați jargonul.
  - Păstrați o atitudine deschisă pe tot parcursul procesului, pentru a învăța și a vă dezvolta.

## ABORDAREA ASCENDENTĂ ȘI PARTICIPATIVĂ

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum poate DLRC să contribuie la abordări ascendente și participative și ce putem învăța din aceasta?*

## Care sunt modalitățile alternative de stimulare și consolidare a implicării cetățenilor?

Politica de coeziune vizează dezvoltarea fiecărui oraș și a fiecărei regiuni din UE. Obiectivele sale necesită mecanisme de guvernare care să se concentreze pe niveluri subnaționale și să scoată în evidență procesele „ascendente” și implicarea cetățenilor. Perioada de programare 2014-2020 a politicii de coeziune a introdus un nou instrument teritorial pentru abordarea dezvoltării locale, denumit dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC).

DLRC își propune să încurajeze o abordare ascendentă integrată a dezvoltării teritoriale prin reprezentarea consistentă a actorilor locali, precum și prin sprijin financiar semnificativ pentru implementarea strategiei și procesul participativ aferent (Servillo & de Bruijn, 2018). Se preconizează că DLRC va promova sentimentul de responsabilitate al comunității printr-o participare sporită. Mai mult, **abordarea susține guvernarea pe mai multe niveluri, punând la dispoziția comunităților locale o modalitate de a participa pe deplin la configurarea implementării obiectivelor UE** (Czischke & Pascariu, 2015).

Inițiativa DLRC se bazează pe succesul programului LEADER<sup>13</sup> și împrumută câteva dintre principiile esențiale ale acestuia. Totuși, două inovații financiare importante caracterizează DLRC în comparație cu LEADER. În primul rând, DLRC propune o utilizare mai largă a fondurilor, inclusiv a FEDR și FSE (în timp ce LEADER era limitat la FEADR și FEPAM). În al doilea rând, oferă posibilitatea integrării fondurilor în sprijinul unei strategii de dezvoltare locală (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”). În plus, în timp ce LEADER a fost aplicat doar în contextul rural, DLRC poate fi folosită și pentru zonele urbane. În special, **este vorba despre o strategie de dezvoltare locală bazată pe zonă destinată zonelor subregionale care au o populație cuprinsă între 10 000 și 150 000 de locuitori** (se permit derogări dacă sunt justificate). Ca urmare, este potrivită în special pentru orașele mici și medii sau pentru cartierele din orașele mari.

O altă caracteristică principală a DLRC este faptul că **abordarea ascendentă ar trebui să includă înființarea unui grup de acțiune locală (GAL)** care să se ocupe de întregul proces al strategiei de dezvoltare locală. În esență, un GAL este un parteneriat public-privat cu puteri de decizie. **Niciunul dintre actorii incluși în GAL nu poate avea majoritate.** În practică, acest lucru înseamnă că municipalitatea locală renunță la dreptul său de a lua decizia, deși are un cuvânt de spus în calitate de participant (dar trebuie să accepte dacă majoritatea opiniilor diferă de a sa) (Servillo & de Bruijn, 2018).



O preocupare conexă este aceea că diverse grupuri locale care nu răspund în mod formal în fața cuiva vor umbri funcționarii aleși democratic și sectorul public. Cu toate acestea, exemple recente de DLRC au arătat că funcționarii aleși consideră că această abordare îmbogățește procesul democratic, nu îl blochează (Czischke & Pascariu, 2015).

<sup>13</sup> Termenul „LEADER” provine din acronimul în limba franceză pentru „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”, ceea ce înseamnă „Legătura între acțiunile de dezvoltare a economiei rurale”. Sunt disponibile informații suplimentare la adresa: [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en)

Pe lângă crearea unui GAL, DLRC ar trebui să fie realizată printr-o strategie de dezvoltare locală integrată și multisectorială care identifică o zonă vizată și o populație aferentă și include o analiză care prezintă punctele forte, punctele slabe, șansele și amenințările la adresa strategiei (analiza SWOT).

În plus, ar trebui analizată și strategia teritorială în sine (viziune, plan de acțiune, plan de gestionare și de monitorizare și structură financiară).

Similar cu DUD, DLRC este unul dintre mecanismele teritoriale de aplicare a abordărilor integrate ale dezvoltării locale și se preconiza că acestea se vor completa reciproc. Cu toate acestea, o evaluare a strategiilor DUD (SIDU) implementate în perioada 2014-2020 arată **că integrarea strategiilor DLRC a fost foarte limitată** (Van der Zwet et al., 2017). Unele cazuri selectate ilustrează totuși valoarea adăugată potențială a abordării.

### Cum poate DLRC să contribuie la abordări ascendente și participative și ce putem învăța din aceasta?

Componenta participativă puternică a DLRC este deosebit de utilă atunci când scopul unei strategii este **de a favoriza coeziunea socială, de a spori participarea cetățenilor și/sau de a promova consolidarea capacităților**. În acest sens, este **un instrument puternic pentru intervențiile din cartierele defavorizate**. DLRC poate fi privită ca o abordare care pornește de la cererea de dezvoltare locală, luând nevoile localnicilor ca punct de plecare. Un element deosebit de inovator este acela că strategiile sunt concepute și proiectele sunt selectate de către entitățile locale. Astfel, cetățenii devin parteneri activi în politică, mai degrabă decât „beneficiari” pasivi. Se afirmă că implicarea cetățenilor în procesul de coproducție aduce mai multe beneficii importante:

- persoanele care erau considerate o problemă sunt capabile să devină parte a soluției;
- experiența lor directă, în combinație cu opiniile altor părți interesate, poate ajuta la adaptarea mult mai bună a politicilor la nevoile și oportunitățile reale;
- implicarea cetățenilor în proces le mărește capacitatea de a acționa și de a avea inițiative constructive;
- acest lucru, la rândul său, favorizează un sentiment de identitate și mândrie locală, precum și un sentiment de apartenență și de responsabilitate în raport cu activitățile, ceea ce crește capacitatea de a acționa și de a avea inițiative constructive;
- colaborarea de pe poziții de egalitate cu alți parteneri creează punți și încredere între oameni, întreprinderi private, instituții publice și grupuri de interese sectoriale.

Pe scurt, DLRC răspunde unei nevoi urgente de a găsi modalități **de câștigare a încrederii localnicilor și de implicare a acestora**<sup>14</sup>. Forma sa de guvernare ascendente declanșează o

<sup>14</sup> Orientare privind dezvoltarea plasată sub responsabilitatea comunității pentru actorii locali. A se vedea: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_ro.pdf)

nouă modalitate de abordare a teritoriului, creând condițiile necesare pentru urmărirea inovării sociale și identificarea nevoilor neexprimate (Servillo, 2017).

În general, implementarea DLRC pentru perioada de programare 2014-2020 arată că adoptarea generală a abordării a fost mult mai amplă decât în cadrul DUD (sprijinind aproape 800 de GAL, dintre care aproape o treime au o concentrare explicită asupra dezvoltării urbane). Cu toate acestea, repartizarea geografică a prezentat diferențe importante, statele membre ale UE-13 utilizând mult mai mult DLRC decât cele din UE-15 (adică statele membre ale UE mai vechi), care în general au mai multă experiență cu LEADER.

În unele state membre, se așteaptă ca DLRC să fie adoptată în legătură cu strategiile DUD (SIDU), dar nu există un buget dedicat (cazul Lituaniei, de exemplu). În alte state membre (SK, HU, LV), DLRC nu face parte din strategia DUD (SIDU), dar va fi implementată pe teritoriul său. În alte cazuri (GR, IT, PT, HU, RO, SI), utilizarea DLRC este planificată, dar nu este clar în ce măsură va fi legată de DUD (SIDU) (Van der Zwet et al., 2017). Unul dintre cele mai bune exemple de DLRC urbană este cel al districtului Scheveningen (NL), abordarea fiind stabilită în acest caz în cadrul mecanismului ITI al orașului Haga (NL).



#### STRATEGIA DUD (SIDU) ÎN HAGA ȘI STRATEGIA DLRC ÎN SCHEVENINGEN (NL)

Haga este unul dintre cele mai mari patru orașe din Țările de Jos. Strategia sa DUD (SIDU) este implementată printr-un mecanism ITI și vizează o gamă largă de obiective legate de inovare, economia cu emisii reduse de carbon și îmbunătățirea climatului de afaceri și a oportunităților de muncă. Strategia este încorporată în programul oficial de implementare al orașului, numit Haags Uitvoeringsprogramma (HUP). Strategia vizează șase cartiere considerate de o importanță strategică, pentru că oferă fie oportunități de creștere economică, fie de regenerare urbană. În acest sens, zona Scheveningen - și în special portul și părțile sale de coastă - este identificată ca un spațiu strategic foarte important pentru dezvoltare economică și oportunități de angajare. Prin urmare, această zonă este susținută de DLRC.

Mai exact, Scheveningen este o zonă a orașului Haga care se învecinează cu plaja și este o destinație turistică recunoscută. În același timp, se confruntă și cu unele probleme de marginalizare socială și economică. Zona este cunoscută în plus pentru identitatea locală puternică și comunitatea sa activă, uneori exprimând și o atitudine antisistem. În special, DLRC a fost utilizată pentru a face față tensiunii sociale latente dintre populația locală și autoritatea locală. Comunitatea locală și-a exprimat sentimentul că nu este implicată suficient în procesele de luare a deciziilor. DLRC și instituirea unui GAL condus de fundația SIOS au permis o abordare ascendentă. GAL include, de asemenea, trei IMM-uri, un reprezentant al sectoarelor culturale, un reprezentant al sectorului sportului și trei grupuri de localnici. AL și AM nu sunt implicate în procesul de luare a deciziilor sau în monitorizarea strategiei, ci acționează

ca facilitatori. Municipalitatea a angajat un președinte independent al grupului.

Cel mai inovator aspect al abordării a fost acela că locuitorii au avut posibilitatea de a iniția chiar ei, cu sprijinul fundației SIOS, proiecte care vizează îmbunătățirea propriei zone rezidențiale. Pentru a depăși posibilele conflicte între diferite părți interesate din cadrul parteneriatului, un mediator profesionist a avut misiunea de a reuni toate grupurile. Mai mult, GAL a introdus o abordare inovatoare în selectarea proiectelor, implicând cetățenii online sau prin intermediul ziarelor locale.

Dat fiind faptul că utilizarea DLRC este nouă, există anumite provocări. În primul rând, finanțarea este relativ redusă și, prin urmare, nivelul de intervenție este limitat. În plus, o mare parte din muncă depinde de voluntarii locali, pentru care procesul de implementare poate fi complex. De asemenea, sistemul de vot public pentru selectarea proiectului a întâmpinat unele dificultăți, atât în ceea ce privește costurile, cât și obținerea rezultatelor.

În general, un aspect cu valoare adăugată clară al DLRC este implicarea activă a localnicilor, care a consolidat, foarte probabil, spiritul democratic. De asemenea, abordarea a oferit cetățenilor o imagine concretă asupra viziunilor diferite din cadrul comunității, ceea ce poate crește nivelul de acceptare a deciziilor din cadrul proiectului. În sfârșit, proiectul a reunit persoane care nu intră de obicei în contact. Aceasta poate încuraja, de asemenea, noi forme de colaborare. În concluzie, DLRC din Scheveningen demonstrează că proiectele sale la scară mai mică (în comparație cu cele realizate prin finanțare FEDR obișnuită) accelerează implementarea inițiativelor.

#### *Informații suplimentare*

Czischke D., și Pascariu, S., The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014-2020: making CLLD in urban areas work, URBACT, 2015. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/clld\\_thematic\\_report.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf)

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-001&fullscreen=yes>

Deși implementarea exactă a DLRC în legătură cu DUD pentru perioada 2014-2020 nu a fost evaluată încă, se estimează că utilizarea sa limitată se datorează **nivelului ridicat al riscului administrativ perceput**. Cu alte cuvinte, DLRC implică delegarea prerogativelor, iar numeroși promotori de proiecte sunt „jucători mici”, cu un număr relativ mare de proiecte la cheltuieli de un milion. Mai mult, DLRC își propune să limiteze puterea decizională a municipalității, ceea ce înseamnă exact opusul tendinței începute cu ITI, și anume consolidarea rolului autorităților locale.

Un alt motiv, mai general, ar putea fi faptul că, **în mod paradoxal**, implementarea cu succes a **LEADER a împiedicat inovarea financiară și tematică**. Mai mult, **sprijinul financiar relativ limitat pentru UE-15**, în combinație cu o concentrare tematică inerent mai puternică asupra OT1 (Cercetare și inovare), OT2 (Acces la tehnologiile informației și comunicațiilor), OT3 (Competitivitatea întreprinderilor mici și mijlocii) și OT4 (Economia cu emisii reduse de carbon) – în timp ce DLRC se corelează cel mai bine cu OT9 (Incluziunea socială) – a redus, probabil, de asemenea, utilizarea acestei abordări. Se poate presupune în plus că **sarcina administrativă suplimentară** care rezultă din combinarea mai multor fonduri (a se vedea și capitolul „Fonduri și finanțare”) este un obstacol în calea implementării, deși configurarea DLRC a redus substanțial complexitatea (Servillo, 2017).

De asemenea, **tradițiile instituționale și politice pot afecta măsura în care este luată în considerare DLRC**: unele țări au o tradiție de autonomie guvernamentală și de utilizare a proceselor decizionale orizontale (de exemplu, Finlanda, Suedia și Țările de Jos), iar altele mai puțin. Este posibil ca primele să fie mai înclinată să apeleze la DLRC (Czischke & Pascariu, 2015).

Un mod prin care s-ar putea îmbunătăți adoptarea DLRC **este concentrarea pe marketing și pe furnizarea de orientări potențialilor solicitanți**. De exemplu, în Republica Cehă, AM sprijină propunerile de proiecte și GAL din cadrul DLRC prin furnizarea de videoclipuri cu instrucțiuni pe YouTube, demonstrând cum se folosește sistemul de monitorizare electronică pentru gestionarea cererilor de propuneri și a candidaturilor depuse (Ferry et al., 2018).

În plus, pentru promovarea DLRC este important ca **realizările GAL să fie vizibile**, să existe o evaluare continuă a implementării strategiilor de dezvoltare locală, asigurându-se obținerea de rezultate și evaluând performanțele și impacturile pe termen lung. Se pot colecta date privind **exemplele de succes ale DLRC în zonele urbane, în timp ce campaniile de informare și de motivare pot promova o adoptare mai extinsă**. Instruirea poate, de asemenea, să ajute actorii locali și administrația publică să înțeleagă mai bine modul în care se poate utiliza DLRC în zonele urbane (Haken, 2017).

## Care sunt modalitățile alternative de stimulare și consolidare a implicării cetățenilor?

Deși stabilirea modalității optime de a exploata pe deplin potențialul DLRC necesită încă evaluare, utilizarea acesteia poate să nu fie necesară în toate cazurile, de exemplu atunci când există **mecanisme interne care favorizează deja implicarea comunității locale**. Există câteva exemple de strategii DUD (SIDU) care utilizează abordări similare cu DLRC în ceea ce privește implicarea cetățenilor în contexte urbane. De exemplu, în Finlanda, PO sprijină dezvoltarea plasată sub responsabilitatea cetățenilor în zonele urbane implicate în strategia „Șase oreșe”. La Bruxelles (BE), PO susține în mod explicit dezvoltarea unui cadru participativ pentru a sprijini o abordare mai incluzivă a dezvoltării proiectelor. De asemenea, la Berlin (DE), DLRC a fost luată în considerare pentru a asigura implicarea actorilor locali în strategii integrate specifice la nivel local, dar s-a remarcat faptul că dezvoltarea plasată sub responsabilitatea comunității



este deja încorporată în abordarea internă (ZIS II). A se vedea și exemplul strategiei DUD (SIDU) din Reggio Emilia (IT) de mai jos (Van der Zwet et al., 2017).



### STRATEGIA DUD (SIDU) DIN REGGIO EMILIA (IT)

Reggio Emilia este una dintre cele opt capitale de provincie din regiunea italiană Emilia Romagna. Strategia DUD - (SIDU) (2014-2020) a fost implementată folosind o axă prioritară cu mai multe teme, iar strategia mai largă se concentrează pe educație, un model de asistență socială comunitară pentru furnizarea de servicii sociale și un antreprenoriat bazat pe startup-uri și pe abordarea orașului inteligent.

Intervențiile strategiei vizează în mod special renovarea, recalificarea funcțională și promovarea mănăstirii San Pietro, situată în centrul istoric al orașului. Scopul este utilizarea clădirii ca spațiu pentru evenimente și centru de inovare socială. În acest sens, se va institui un așa-numit „laborator deschis” (Open Lab) în incintă. Se așteaptă ca acest laborator să aducă beneficii întregii municipalității și teritoriului înconjurător. Clădirea mănăstirii San Pietro va fi un „incubator” pentru inovarea socială, promovând proiecte ascendente dezvoltate printr-un proces de proiectare în colaborare cu cetățenii din cartier, în cadrul politicii publice „Il quartiere bene comune”.

Elaborarea documentului de strategie a presupus o serie de activități de guvernare participativă și de implicare a părților interesate. Municipality (care acționează ca OI) a gestionat procesul de consultare, cu sprijinul academicienilor și al consultanților. Procesul a constat în patru etape: ascultare; dezvoltarea prin colaborare a proiectelor; experimentare și crearea prototipurilor; dezvoltare și orientări. Împreună, cele patru etape au condus la identificarea principalelor teme ale strategiei.

De asemenea, intervențiile s-au caracterizat printr-o puternică implicare a părților interesate și o implicare civică, desfășurate în cadrul unui proiect numit Collaboratorio-RE (care îmbină cuvintele italiene „collaborazione” (colaborare) și „laboratorio” (atelier). În acest sens, a fost utilizat un proces structurat de consultări cu părțile interesate locale și cu societatea civilă pentru a determina sfera activităților laboratorului deschis. În primul rând, aceasta a inclus o analiză descendentă a nevoilor printr-un studiu realizat de Universitatea din Modena-Reggio Emilia. În al doilea rând, aportul ascendent al părților interesate a fost obținut prin intermediul unui număr (mare) de reuniuni, adunări speciale și exerciții de brainstorming. Acest lucru a răspuns obiectivului de a construi inițiativa prin colaborare cu cetățenii.

Un organism de management va fi selectat pentru a conduce laboratorul deschis, cu responsabilitatea administrării laboratorului și a cafenelei asociate. Acest organism va participa, de asemenea, la gestionarea partajată (împreună cu municipalitatea) a spațiului reamenajat. Se așteaptă ca acest spațiu reamenajat să găzduiască activități dintr-un domeniu teritorial și tematic mult mai larg decât cel al laboratorului deschis.

Cu toate acestea, la momentul redactării textului de față, era dificil să se găsească localnici care să dețină competențele necesare.

Este posibil ca dezvoltarea strategiei să fi avut nevoie de o simplificare a procedurilor administrative aferente POR și de o activitate pregătitoare mai structurată de angajare a operatorilor locali. Cu toate acestea, procesul de consultare atât pentru strategie, cât și pentru intervenții a fost evaluat ca fiind foarte reușit. În continuare, se presupune că aceste procese de creare în comun au consolidat responsabilitatea pentru politicile aplicate, capacitatea de reacție și responsabilitatea politică.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IT-076&fullscreen=yes>

Este important de menționat că, în majoritatea strategiilor DUD (SIDU), **implicarea cetățenilor este limitată la etapele timpurii ale dezvoltării strategiei**. Multe parteneriate implică toate agențiile relevante din lanțurile orizontale și verticale, însă doar câteva implică în mod direct cetățenii, iar atunci când fac acest lucru, **dialogul este adesea unilateral**. Cauzele constau probabil în resursele limitate și în faptul că gestionarea acestor grupuri de părți interesate este unul dintre aspectele mai ușor de abordat, pentru care nu este nevoie de mult timp. De asemenea, funcționarii publici pot fi extrem de rezistenți față de ideea deschiderii către cetățeni, temându-se că acesta va fi un proces greoi sau nedorind să delege prerogative sub nivelul propriu, fenomen cunoscut și sub denumirea de **barieră de subsidiaritate** (URBACT, 2019).

Astfel, o provocare esențială este menținerea implicării cetățenilor și a comunităților pe tot parcursul procesului, obținerea contribuțiilor acestora și **creșterea legitimității deciziilor operaționale care, în mod cert, vor avea impact asupra calității vieții lor**. Participarea sau implicarea cetățenilor ar trebui să depășească „implicarea ad hoc”, cum ar fi consultările publice sau perioadele destinate observațiilor din partea publicului, și ar trebui să devină un proces dinamic, care plasează utilizatorii finali – cetățenii – în centrul scenei. În acest sens, Sherry Arnstein (1969) descrie o **scară a participării cetățenilor** care ilustrează participarea de la grade ridicate până la niveluri scăzute.

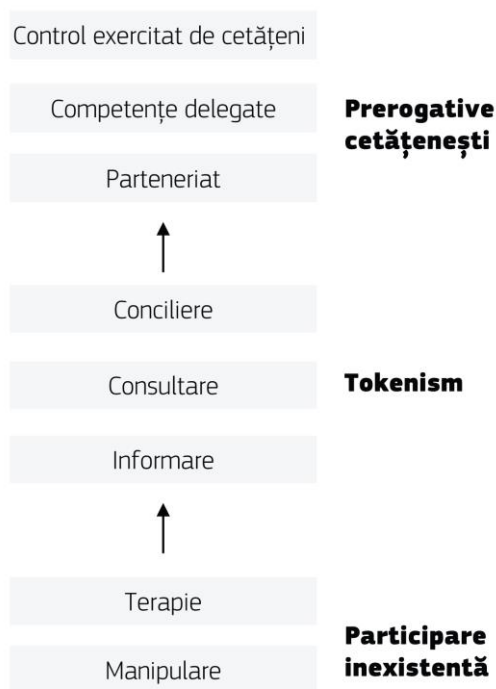


FIG. 1. Scara de participare a lui Sherry Arnstein

Sursă: elaborare proprie bazată pe URBACT, 2019.

În general, cele două trepte inferioare nu sunt considerate de fapt ca fiind participative, în timp ce cele trei niveluri intermediare sunt descrise drept tokenism; cetățenilor li se permite să audă despre ce este vorba și să își exprime opiniile, dar nu au puterea necesară pentru a se asigura că se va ține seama de opiniile lor. Doar cele trei trepte superioare – „parteneriat, delegare și control exercitat de cetățeni” – sunt considerate cu adevărat semnificative în ceea ce privește participarea cetățenilor, permițându-le acestora să ia parte la negocieri și să se angajeze în „tranzacții” cu deținătorii tradiționali ai puterii. Mai mult, în cazul celor două trepte de sus, cetățenii obțin majoritatea posturilor de decizie care oferă putere managerială deplină. Deși această scară este, evident, o simplificare, scopul său principal este de a arăta că există gradații importante ale participării cetățenilor și că participarea reală înseamnă de fapt exercitarea controlului de către cetățeni.

În ciuda provocărilor asociate cu capacitatea cetățenilor pentru ca aceștia să poată aborda problemele locale, URBACT înregistrează, de asemenea, **un interes tot mai mare la nivelul orașului și al cartierului față de urmărirea unor abordări mai profunde privind participarea cetățenilor**. Recent, au apărut tot mai multe exemple de bugetare participativă (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”) și de platforme digitale. De exemplu, în Paris (FR), cetățenii pot depune propuneri pentru proiecte locale și pot vota modul în care vor fi cheltuite investițiile publice. Paris folosește acest model ca pe o platformă prin care se poate consolida implicarea cetățenilor și transforma relația de colaborare cu municipalitatea. O abordare similară se regăsește în Cascais (PT), ambele orașe fiind date ca exemple de bune practici URBACT. De asemenea, în Madrid (ES) a fost introdusă o nouă platformă care implică cetățenii în propunerea de noi inițiative prin intermediul portalului Decide Madrid, rezultat din angajamentul municipalității de a extinde participarea cetățenilor. Atena (GR) a pus bazele unei platforme

civice digitale, oferind atât spațiu digital, cât și spațiu fizic pentru societatea civilă și colaborarea cu sectorul public. De la lansarea sa în 2013, platforma a permis unui număr de aproape 400 de grupuri să proiecteze și să ofere peste 3 000 de servicii categoriilor vulnerabile (URBACT, 2019).

În sfârșit, deși există, de la nivelul național până la cel local, mecanisme care încurajează implicarea comunității locale, acest lucru nu se întâmplă în toate țările din UE și poate chiar să difere în interiorul țărilor. Prin urmare, alături de abordările alternative, DLRC trebuie să fie considerată un instrument important de protejare a implicării cetățenilor, bazat pe un set de reglementări bine elaborate. Din toate aceste motive, DLRC ar trebui promovată în continuare în perioada de după 2020 și ar trebui dezvoltate legături mai bune cu alte instrumente, cum ar fi ITI.

## RECOMANDĂRI

- Depășirea „tokenismului” în materie de implicare a cetățenilor.
  - Pentru a permite cetățenilor să aibă cu adevărat un cuvânt de spus în politicile care le vor afecta în mod direct viața, participarea cetățenilor ar trebui să depășească „tokenismul” și dialogul unilateral.
  - Funcționarii publici ar trebui să recunoască contribuția cetățenilor ca fiind semnificativă și complementară procesului politic. Acest lucru sugerează o schimbare a atitudinii de la „noi știm mai bine decât voi” la „noi și voi împreună știm mai bine”.
- Alegeți o abordare direcționată a participării.
  - Un lucru esențial pentru participarea reușită și semnificativă este îndreptarea atenției dincolo de „suspectul de serviciu” implicat în mod normal în procesul de elaborare a politicilor. Unele grupuri sunt subreprezentate structural în luarea deciziilor (în special grupurile vulnerabile, cum ar fi migranții și femeile). Dacă politicile pot afecta aceste grupuri, ar trebui depuse eforturi speciale pentru implicarea lor în strategie.
- Explorați diferitele moduri în care poate fi încurajată participarea cetățenilor.
  - Cetățenii pot fi implicați în prezent în procesul de elaborare a politicilor prin multe mijloace diferite. Este esențial să înțelegem care metode sunt cele mai potrivite pentru fiecare tip de implicare, profitând de gama din ce în ce mai mare de mijloace de comunicare pentru a transmite mesajul. În acest sens, ar trebui luate în considerare platforme alternative de pionierat, cum ar fi bugetarea participativă, instrumentele de externalizare spre public și adunările cetățenești.

- Studiați lecțiile învățate și partajați instrumentele de participare între orașe.
  - Cu ajutorul colecției tot mai mari de instrumente disponibile, orașele ar trebui să își îmbunătățească capacitatea de colectare și partajare a experiențelor. Prin schimbul de informații, orașele își pot construi capacitatea de a susține niveluri mai ridicate de participare a cetățenilor.
- Explorați adoptarea DLRC și avantajele acestei abordări.
  - Se poate utiliza asistența tehnică pentru a consolida cunoștințele despre DLRC în regiunile în care sunt utilizate instrumente teritoriale și pentru a disemina aceste cunoștințe acolo unde DLRC nu a fost adoptată deloc sau utilizarea sa este restrânsă.

## REFERINȚE

Arnstein, Sherry R., „A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, nr. 4, iulie 1969, p. 216-224.

Czischke D. și Pascariu, S., *The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014-2020: making CLLD in urban areas work*, URBACT, 2015. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/clld\\_thematic\\_report.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)

Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, *Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL\\_STU\(2017\)585906\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf)

Ferry, M., Kah, S. și J. Bachtler, *Integrated territorial development: new instruments-new results?*, IQ-Net Thematic Paper vol. 42, nr. 2, European Policies Research Centre, Delft, 2018.

Günter, S., „Urban Development and European Forms of MLG”, Grisel, M. și Van der Waart, F. (editori) *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together. Methods, Instruments, and Practices*. EUKN European Urban Knowledge Network, Haga, 2011.

Haken, R., *Avantajele abordării bazate pe dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) pentru dezvoltarea locală și rurală integrată (aviz exploratoriu)*,

- Comitetul Economic și Social European, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/advantages-community-led-local-development-approach-clld-integrated-local-and-rural-development-exploratory-opinion>
- Medeiros, E., „Debating the Urban Dimension of Territorial Cohesion”, Medeiros, E. (editor), *Territorial Cohesion The Urban Dimension*, Springer International Publishing, Cham, 2019.
- OCDE, *Governing the City Policy Highlights*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- OCDE, *Stakeholders Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, 2015b.
- Pierre, J. și Peters, B.G., „Urban Governance”, Mossenberger, K., Clarke S. E. and John, P. (editori), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Servillo, L., „CLLD under ERDF/ESF in the EU: A stock-taking of its implementation.”, studiu comandat de Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, Brussels, 2017.
- Servillo, L. și de Bruijn, M., *From Leader to CLLD: The adoption of the New Fund Opportunities and Their Local Development Options*, ESTIF, 2018. Se poate consulta la adresa: [https://estif.lexxion.eu/data/article/13233/pdf/estif\\_2018\\_03-007.pdf](https://estif.lexxion.eu/data/article/13233/pdf/estif_2018_03-007.pdf)
- Spatial Foresight, *Local and Regional Partners contributing to Europe 2020. Multi-level governance in support of Europe 2020*, comandat de Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, 2015. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg\\_report\\_20150401.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report_20150401.pdf)
- Tosics, I., „Integrated Territorial Investment – A missed Opportunity?”, Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S. și Muravska T. (editori), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, London, 2016, p. 284-296. Se poate consulta la adresa: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315401867>
- URBACT, *Reflections on citizen participation in Europe's cities, Lisbon city lab paper*, ianuarie 2019, URBACT, 2019. Se poate consulta la adresa: <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citizenparticipation-edition-190524-final.pdf>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# INTEGRAREA INTERSECTORIALĂ

Autori

Martina Busti – Comisia Europeană

Carlotta Fioretti – Comisia Europeană

**Problemele urbane** nu pot fi abordate doar prin politici sectoriale. Natura lor complexă presupune că diversele laturi ale problemei sunt interconectate, consolidându-se reciproc. Din acest motiv, soluționarea problemelor urbane necesită **strategii integrate intersectoriale**, construite pe o bază de informații mai largă și abordate printr-o **guvernare** mai colaborativă (a se vedea și capitolul „Guvernare”). Elaborarea de strategii integrate înseamnă acoperirea lacunelor și a unghiurilor moarte în procesul de elaborare a politicilor și reconcilierea amenajării urbane cu alte sectoare de politică urbană (Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile, 2007; Pactul de la Amsterdam, 2016).

Conceptul de **dezvoltare durabilă**, astfel cum este introdus de organizațiile europene și globale, evidențiază **complementaritatea** acțiunilor în mai multe domenii de politică – și anume: domeniul social, economic și de mediu – pentru stabilirea traiectoriilor și a **obiectivelor** administrațiilor locale. *Noua agendă urbană* (2016) a Organizației Națiunilor Unite a stabilit nevoia unei ample integrări intersectoriale și pe multiple domenii drept una dintre cerințele fundamentale ale schimbării politice și instituționale. Potrivit Agendei, orașele ar trebui să urmărească realizarea „unui mediu favorabil și a unei game largi de mijloace de implementare, inclusiv accesul la știință, tehnologie și inovare și schimbul sporit de cunoștințe în condiții convenite reciproc, precum și dezvoltarea capacităților și mobilizarea resurselor financiare” (*Noua agendă urbană*, 2016). Obiectivele de dezvoltare durabilă ale ONU subliniază importanța punerii lor în aplicare împreună, întrucât sunt concepte interconectate și multidimensionale. Potrivit Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), „coerența sporită a politicilor de dezvoltare durabilă poate contribui la identificarea și gestionarea acestor relații și la limitarea sau depășirea oricărui impact negativ”. În acest scop, „este necesar un mecanism instituțional eficace și favorabil incluziunii pentru a aborda interacțiunile politice dintre sectoare și a alinia acțiunile între nivelurile administrației publice” (OCDE, 2019).

Pentru Comisia Europeană (CE), **integrarea** este o dimensiune esențială a **politicii de coeziune**. În acest context, integrarea înseamnă coordonarea între domeniile politice (relații pe orizontală), între diferite niveluri de guvernare (relații pe verticală) și între diferite niveluri de intervenție teritoriale și zone (relații teritoriale) (a se vedea Introducerea). **Abordarea intersectorială**, în mod mai specific, descrie **nevoia de a depăși structura „gândirii compartimentate”, adică diviziunea sectorială/pe domenii de politică a funcțiilor, care caracterizează organizațiile publice**. Abordarea intersectorială implică atât o dimensiune orizontală, cât și una verticală, primul caz privind relația dintre departamentele din aceeași administrație, iar cel din urmă referindu-se la relația dintre departamente care funcționează în administrații diferite sau la relația dintre departamentele administrației și furnizori de servicii externi/privați.

Prin urmare, **integrarea intersectorială** înseamnă:

- asigurarea **coerenței în ceea ce privește principiile și obiectivele elaborării politicilor** între diferitele sectoare de politici aplicate din cadrul administrațiilor publice și **alinarea priorităților și a calendarelor**;
- **colaborarea dintre diferite departamente** și diferite niveluri, în scopul proiectării în comun a politicilor.

Pentru a asigura o integrare intersectorială eficientă, toate nivelurile administrației publice ar trebui mai întâi să cadă de acord asupra unei forme de colaborare concepute ca fiind mai mult decât un efort pur organizațional în care competențele și responsabilitățile nu sunt contestate.

În conformitate cu acest principiu, trebuie utilizată o abordare intersectorială care să se bazeze pe nevoile și problemele locale explicite. Principalul obiectiv al abordării este de fapt **anticiparea și contracararea posibilelor externalități negative** ale politicilor unidimensionale de la nivel local, pentru a evita consecințele conflictuale și pentru a eficientiza intervențiile în orașe (CE, 2019). Trecând dincolo de un răspuns sectorial imediat și analizând modul în care poate beneficia de alte obiective strategice – sau cel puțin modul în care poate evita periclitarea acestora –, abordarea crește sensibilizarea cu privire la sistemul mai amplu în care este imbricată fiecare intervenție urbană. În plus, abordarea permite administrațiilor să adauge valoare aspectelor mai puțin instituționalizate sau mai segregate (cum ar fi genul, migrația, schimbările climatice etc.), construind un răspuns polivalent și mai eficient la probleme tradiționale aparent simple (construirea unui nou complex de locuințe, deschiderea unei noi școli, introducerea unei noi linii de autobuz etc.). Se presupune că această flexibilitate va fi sporită și mai mult în următoarea perioadă de programare (2021-2027) prin introducerea în regulamentele propuse a obiectivelor de politică (OP) cu un domeniu de aplicare mai larg în locul obiectivelor tematice sectoriale (OT). Integrarea fondurilor la niveluri superioare ale arhitecturii UE își propune să permită o mai mare libertate la toate nivelurile administrative, menținând în același timp un cadru consecvent.

Cu toate acestea, abordarea integrată intersectorială este diferită de „modelul holistic de dezvoltare urbană durabilă” (CE, 2011). Cele două sunt de fapt complementare: modelul holistic oferă o viziune cuprinzătoare și garantează coerența generală între politici, asigurând faptul că nicio dimensiune nu este lăsată în urmă; abordarea integrată introduce o **perspectivă pragmatică**, generând valoare adăugată prin luarea în considerare în comun a mai multor politici, bazându-se pe **capacitatea de guvernare** și pe **instrumente de finanțare** și de



**implementare.** Dezvoltarea urbană durabilă (DUD), așa cum este prevăzută în programul de finanțare 2014-2020, poate îmbunătăți elaborarea intersectorială a politicilor în această direcție (Czischke & Pascariu, 2015), asigurând cadrul necesar pentru sinergii între instituții și contextul propice pentru organizarea politicilor urbane în conformitate cu resurse multiple. Potrivit articolului 7 din Regulamentul privind Fondul european de dezvoltare regională (FEDR):

*Strategiile urbane integrate ar trebui să conțină acțiuni interconectate care urmăresc îmbunătățirea durabilă a condițiilor economice, de mediu, climatice, sociale și demografice din zonele urbane. Deși operațiunile susținute de fondurile ESI nu trebuie să acopere toate aceste elemente, strategia mai amplă trebuie să țină seama de toate aspectele enumerate. [...] interrelaționate și interconectate înseamnă că acțiunile nu ar trebui să fie propuse și finanțate în izolare completă unele de celelalte, ci mai degrabă că acestea ar trebui dezvoltate în contextul unei strategii integrate mai ample, cu scopul clar de a formula un răspuns coerent și integrat la problemele zonei urbane în cauză.* (CE, 2016, p. 8).

În acest context, orașelor li s-a solicitat să proiecteze politici și proiecte integrate intersectoriale, adoptând această abordare pe parcursul întregului ciclu politic. Planificarea strategică se bazează de fapt pe un acord între actori, ale căror parteneriate trebuie să ia în considerare o serie de aspecte transversale din activitatea lor. Aceste aspecte transversale ajută la conectarea elementelor disparate din cadrul parteneriatelor tematice și dintre acestea.

Din acest punct de vedere, integrarea intersectorială este utilă pentru depășirea posibilelor blocaje în elaborarea strategiilor și a politicilor.

Formularea strategiilor urbane ar trebui realizată într-un mod integrat aproape prin definiție, însă etapele implementării acestor strategii pot fi mai dificile. Depășirea diviziunii sectoriale **nu reprezintă un panaceu** (URBACT, 2019). Autoritățile și funcționarii publici care doresc să se implice în integrarea intersectorială trebuie să facă față multor **provocări**.

În capitolul de față, abordarea intersectorială va fi discutată în relație cu două componente principale:

- **integrarea intersectorială în cadrul structurii politicii de coeziune**, unde provocările principale implică crearea unui mediu care să permită integrarea la toate nivelurile, și abordarea condiționărilor existente pentru a garanta îndeplinirea celorlalte obiective de coeziune – și anume concentrarea tematică;
- **integrarea intersectorială în guvernanța teritorială**, unde actorii locali fac eforturi pentru a depăși organizarea internă strictă a administrațiilor teritoriale și pentru a include o gamă largă de actori publici și privați în implementarea proiectelor intersectoriale.

## INTEGRAREA INTERSECTORIALĂ ÎN CADRUL STRUCTURII POLITICII DE COEZIUNE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se pot integra temele la nivelul programului operațional?*

*Cum se poate realiza integrarea intersectorială cu un număr limitat de obiective tematice disponibile (concentrare tematică)?*

Dezvoltarea urbană durabilă din cadrul politicii de coeziune a UE își propune să promoveze acțiuni complementare în mai multe domenii de politică.

Structura și reglementările fondurilor politicii de coeziune stabilesc principiile pentru îmbunătățirea acestor sinergii printr-un proces de selecție și interpretare a dimensiunilor implicate în disparitățile de dezvoltare. Temele și pachetele de teme selectate de CE pentru distribuirea fondurilor sale – și anume obiectivele tematice și prioritățile de investiții (PI) – sunt, prin urmare, cele în măsură să abordeze problemele dezvoltării dezechilibrate, dar și cele în cazul cărora contribuția CE poate fi mai eficace în eficientizarea procesului de implementare a politicilor.

*Statele membre și [...] regiunile se asigură că intervențiile sprijinite prin fondurile ESI sunt complementare și sunt implementate într-un mod coordonat, pentru a crea sinergii și a reduce costurile și sarcina administrativă pentru organismele de management și pentru beneficiari [...].* (Anexa I, 3.1.2, Regulamentul privind dispozițiile comune).

Dimensiunea „urbană” a dezvoltării, în special, acționează ca element de graniță, permițând colaborarea dintre UE și autoritățile teritoriale. În sens mai larg, prioritățile și programele legate de dezvoltarea urbană contribuie la îmbunătățirea unui sistem de guvernanță pe mai multe niveluri și intersectorial.

În special, autoritățile de management (AM) ar trebui să garanteze integrarea tuturor temelor relevante în strategiile DUD (SIDU), atenuând disparitățile dintre obiectivele politicii locale și ale politicii de coeziune și garantând un sprijin tehnic adecvat pentru autoritățile locale (AL). În ceea ce privește nevoile orașelor și progresul politicii de coeziune, problemele și eficacitatea legate de fonduri pot varia, necesitând reconfigurarea acestor pachete de teme, precum și a condițiilor de utilizare a acestora. Din acest motiv, arhitectura fondurilor, în evoluția sa de la o perioadă de programare la alta, a încercat să sporească flexibilitatea și a propus instrumente noi.

Cu toate acestea, analiza elaborării strategiei DUD (SIDU) din perioada actuală de programare (2014-2020) a pus în evidență dificultățile întâmpinate atât de AM, cât și de AL în procesul de integrare a diverselor obiective tematice și, în cele din urmă, în procesul de includere a mai multor fonduri structurale și de investiții europene (fonduri ESI) în proiectarea și implementarea strategiilor DUD (SIDU).

Toate aceste dificultăți pot fi clasificate în două provocări principale, după cum urmează.

## Cum se pot integra temele la nivelul programului operațional?

Regulamentele joacă un rol important în definirea condițiilor și a posibilităților de integrare a temelor în programele operaționale (PO). Regulamentul privind dispozițiile comune colectează caracteristicile de bază ale diferitelor fonduri, permițând o viziune holistică asupra posibilelor sinergii, dar și asupra limitărilor impuse. Astfel, CE oferă autorităților teritoriale o imagine de ansamblu asupra posibilităților de finanțare și explică în ce mod se pot combina, în cele din urmă, mai multe fonduri. Cu toate acestea, dispozițiile comune mențin compartimente tematice, care sunt utilizate pentru defalcarea fondurilor.

Un prim pas al integrării intersectoriale se poate regăsi la nivelul structurilor de fonduri individuale. În Regulamentul privind FEDR, în special, integrarea politicilor la nivel local este prevăzută în mod proactiv în două moduri. În primul rând, articolul 7 favorizează integrarea mai multor politici diverse prin strategii DUD (SIDU) ca modalitate adecvată de abordare a dezvoltării urbane<sup>1</sup> (a se vedea Introducerea). În al doilea rând, chiar dacă toate prioritățile de investiții sunt posibile în cadrul unei strategii DUD (SIDU), Regulamentul privind FEDR pune în evidență priorități specifice de investiții legate de mediul urban:

- potrivit articolului 5 punctul 4 litera (e): promovarea unor strategii cu emisii scăzute de dioxid de carbon pentru toate tipurile de teritorii, în special pentru zonele urbane, inclusiv promovarea mobilității urbane multimodale durabile și a măsurilor de adaptare relevante pentru atenuare;
- potrivit articolului 5 punctul 6 litera (e): realizarea de acțiuni destinate îmbunătățirii mediului urban, revitalizării orașelor, regenerării și decontaminării terenurilor industriale dezafectate (inclusiv a zonelor de reconversie), reducerii poluării aerului și promovării măsurilor de reducere a zgomotului;
- potrivit articolului 5 punctul 9 litera (b): oferirea de sprijin pentru revitalizarea fizică, economică și socială a comunităților defavorizate din regiunile urbane și rurale.

Aceste PI recunosc relevanța transversală a problemelor urbane. Regulamentul propus pentru perioada de programare 2021-2027 modifică și mai mult arhitectura fondurilor în această direcție:

- dimensiunea urbană a politicii de coeziune este consolidată, cu propunerea de a crește procentul minim din FEDR dedicat dezvoltării urbane durabile de la 5 %, cât a fost în perioada 2014-2020, la 6 % pentru perioada 2021-2027;

<sup>1</sup> Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013: „În cadrul programelor operaționale, FEDR sprijină dezvoltarea urbană durabilă prin strategii care stabilesc acțiuni integrate pentru a aborda provocări economice, sociale, climatice, demografice și de mediu care afectează zonele urbane, ținând seama de nevoia de a promova legăturile dintre zonele urbane și cele rurale.”

- cele 11 obiective tematice sunt consolidate în cinci obiective de politică<sup>2</sup>.

Această a doua decizie extinde domeniul de aplicare al fiecărui obiectiv, permițând statelor membre să fie mai flexibile în ceea ce privește transferarea fondurilor în interiorul unui domeniu prioritar. De exemplu, investițiile în capacitatea administrativă se pot realiza acum în cadrul fiecărui obiectiv de politică în loc să aibă nevoie de un obiectiv de politică separat (OT11 în perioada 2014-2020). În special dimensiunea urbană poate fi abordată într-un mod nou: prin combinarea priorităților de investiții din cadrul obiectivelor de politică OP 1-4 în obiectivul de politică transversal OP5, care promovează dezvoltarea teritorială integrată.



### OP5 ȘI REGULAMENTELE POST-2020

Cadrul propus pentru perioada de după 2020 oferă mai multă flexibilitate în ceea ce privește fondurile și agregarea obiectivelor tematice. Scopul este de a permite strategiilor locale să integreze pe deplin politicile și sectoarele în funcție de nevoile lor particulare. În special, propunerea pentru noul program de finanțare introduce Obiectivul 5 de politică (OP5) – „O Europă mai aproape de cetățeni”. Cele 11 OT pentru perioada 2014-2020 sunt consolidate în cinci obiective de politică, dar numai OP5 permite flexibilitate tematică deplină. Acesta încadrează două obiective specifice:

- promovarea dezvoltării integrate în domeniul social, economic cultural și al mediului și a securității în zonele urbane;
- promovarea dezvoltării integrate în domeniul social, economic, cultural și al mediului la nivel local și a securității, inclusiv în zonele rurale și de coastă.

Acestea pot fi realizate prin combinarea diverselor intervenții aferente celorlalte patru OP, pe lângă domeniile de intervenție enumerate în mod explicit la OP5: investiții publice în bunuri și servicii turistice, patrimoniul cultural și natural, regenerarea și securitatea spațiilor publice.

Având în vedere că OP5 poate combina activități finanțate în cadrul tuturor celorlalte obiective de politică, acesta permite o abordare integrată cu adevărat multisectorială, adaptată contextului local.

#### *Informații suplimentare*

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune: <https://eur->

<sup>2</sup> Noile obiective se concentrează asupra construirii unei Europe „(1) mai inteligente, (2) mai ecologice, (3) conectate și (4) sociale”. Un nou obiectiv transversal (5) este dedicat apropierii Europei de cetățenii săi prin susținerea strategiilor de investiții elaborate la nivel local în întreaga UE (CE, 2019).

[lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN](https://lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN)

Pașii în această direcție vor garanta mai multă libertate pentru autoritățile teritoriale, recunoscând că sinergiile relevante între sectoarele de politică pot fi obținute numai prin includerea ascendentă a nevoilor, luând în considerare capacitățile actorilor locali.

În îndeplinirea acestui obiectiv, **un rol major îl au autoritățile de management**. Fiind responsabile pentru elaborarea programelor operaționale, acestea pot spori coerența și eficiența finanțării; de asemenea, pot selecta obiectivele într-o etapă timpurie a procesului, pot să distribuie sarcinile și să decidă abordarea teritorială a strategiilor – ținând cont de organizarea administrativă existentă (ZUF, zonă metropolitană, oraș etc.).

Potrivit unei analize a experiențelor din perioada 2014-2020, aceste decizii sunt mai eficiente atunci când se bazează pe un dialog cu autoritățile implicate, inclusiv cu cele responsabile pentru gestionarea altor fonduri UE, în special Fondul social european (FSE). Acest dialog nu este fundamental doar pentru implementarea strategiilor DUD (SIDU), ci asigură, de asemenea, respectarea principiilor parteneriatului și guvernantei pe mai multe niveluri stabilite în Regulamentul privind dispozițiile comune<sup>3</sup> ( a se vedea capitolul „Guvernanță”).



#### PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL DIN TOSCANA (IT)

Programul operațional regional din Toscana este rezultatul unei **structuri de management experimentate** și al unui **proces de proiectare în comun** a priorităților programului, care implică atât autoritatea de management, cât și autoritățile locale. Astfel, se urmărește integrarea intersectorială, creându-se o rețea de sprijin și de coordonare în cadrul departamentelor AM și deschizând procesul de programare pentru autoritățile teritoriale.

Sistemul de gestionare a fondurilor este încorporat în structura administrativă existentă: o organizație sectorială tradițională completată de un sistem solid de guvernare, bazat pe legături puternice și de lungă durată între regiune și municipalități. Rezultatul este o organizație „difuză”, în care funcțiile de programare și de management sunt distincte: un birou central de coordonare este responsabil pentru program, adică pentru redactarea și structurarea PO și a axei urbane; între timp,

<sup>3</sup> A se vedea, de asemenea, articolul 6 din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului. COM (2018) 375: „(1) Fiecare stat membru organizează un parteneriat cu autoritățile regionale și locale competente. [...] (2) În conformitate cu principiul guvernantei pe mai multe niveluri, statele membre implică partenerii respectivi în pregătirea acordurilor de parteneriat, precum și pe tot parcursul pregătirii și implementării programelor [...]”

fiecare departament administrativ gestionează și monitorizează acțiunile separat.

Axa urbană, în special, are un manager responsabil pentru integrarea pe verticală (cu beneficiarii) și integrarea pe orizontală (în cadrul sectoarelor administrative). În același timp, acțiunile incluse în axă sunt actualizate de către departamentele relevante. Toți funcționarii, fiecare în conformitate cu sarcinile sale, se află în strânsă legătură cu autoritățile locale și exercită, de asemenea, o funcție de asistență tehnică.

Această relație strânsă funcționează încă de la început ca o parte fundamentală a procesului. Primul pas în redactarea PO este o etapă de proiectare în colaborare cu autoritățile locale, pentru a defini obiective și acțiuni pentru dezvoltarea teritorială. În ciuda opțiunii de a include doar două OT în axa urbană [și anume OT4 (Economia cu emisii reduse de carbon) și OT9 (Incluziunea socială)], proiectarea colaborativă a PI a permis AM să le articuleze într-un mod care să reflecte în amonte nevoile transversale ale întregii zone.

Legăturile dintre fondurile FEDR și FSE sunt, de asemenea, schițate în etapa de programare. Programul operațional este construit prin dialog între autoritățile de management. De exemplu, corelarea cu programarea FSE a făcut parte din criteriile de selecție pentru strategii.

Strategiile DUD (SIDU) sunt selectate, de fapt, printr-o cerere de manifestare a interesului adresată municipalităților. Această alegere ajută AM să stimuleze includerea unor caracteristici specifice în documentele strategice. De exemplu, cererea de manifestare a interesului solicită claritate cu privire la conexiunile cu alte fonduri publice și private: deși gruparea mai multor fonduri nu este o cerință în sine, aceste sinergii sunt considerate un atu.

Programul încurajează, de asemenea, strategiile holistice, nu doar concentrarea pe subiecte legate de finanțare. Acest stimulent, departe de a genera o disparitate în raport cu obiectivele fixate în PO, permite orașelor să-și elaboreze mai liber obiectivele și să introducă un grad mai mare de flexibilitate în integrarea subiectelor.

#### *Informații suplimentare*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014IT16RFOP017](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014IT16RFOP017)

Site-ul oficial al Regione Toscana:


<http://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020>

<http://www.regione.toscana.it/-/por-fesr-2014-2020-i-progetti-di-innovazione-urbana-piu->

De exemplu, AM pot încuraja AL să elaboreze strategii largi, care să cuprindă și să integreze mai multe teme și domenii de politică, dar, de asemenea, să descrie clar interacțiunile dintre obiective. Aceste informații vor facilita configurarea implementării prin proiecte integrate care sunt direct legate de obiectivele respective.

Încurajarea poate fi oferită, de asemenea, prin organizarea unei proceduri de selecție competitivă a strategiilor DUD (SIDU) sau cel puțin a unei „cereri de manifestare a interesului”. Prin aceste proceduri, AM pot solicita administrațiilor locale să îndeplinească condiții specifice (ca o cerință mai mult sau mai puțin obligatorie, în funcție de capacitățile orașelor implicate). Aceste condiții pot viza integrarea unor pachete de PI specifice sau colaborarea între mai multe departamente.

AM pot facilita, de asemenea, integrarea intersectorială prin **alegerea mecanismului de aplicare teritorială**. În perioada de programare 2014-2020, utilizarea mai multor obiective tematice ar putea fi realizată printr-un program operațional urban dedicat, bazat pe unul sau mai multe fonduri. Cu toate acestea, activitatea AM este adesea caracterizată de **obiective, instrumente și programe** specifice, care nu sunt neapărat calibrate la politicile intersectoriale.

 Administrația care gestionează PO este uneori legată de un anumit sector de politici (de exemplu, Ministerul Infrastructurii) și poate implica actori și procese de monitorizare specifice. Acest lucru este și mai vizibil atunci când AM grupează mai multe fonduri. Politicile neocercitate, finanțate în mod obișnuit prin FSE, nu sunt luate în considerare cu ușurință de către departamentele care se ocupă de teritoriu/de infrastructură – care sunt obișnuite, în general, mai degrabă cu procedurile de licitație pentru FEDR (a se vedea capitoul „Fonduri și finanțare”).

Odată cu regulamentul propus pentru perioada de programare 2021-2027, opțiunea programelor operaționale legate de mediul urban rămâne disponibilă, dar sunt introduse noi combinații de instrumente pentru a extinde procesul de integrare intersectorială la nivelul orașelor.

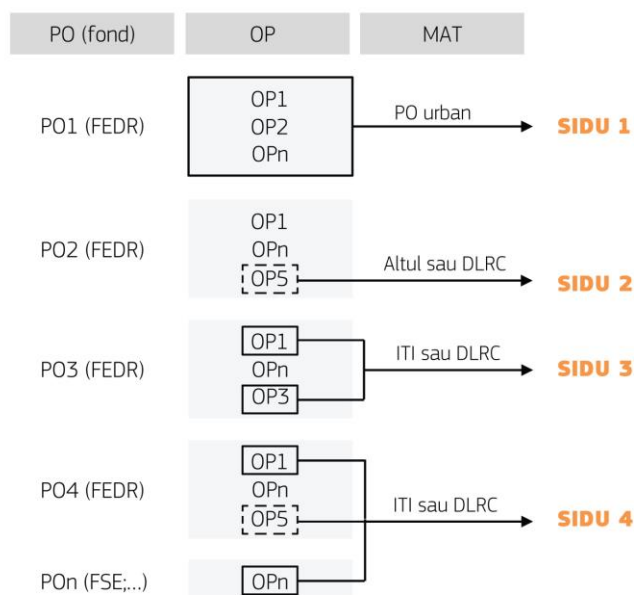


FIG. 1. Structura mecanismelor de aplicare teritorială în regulamentul propus pentru perioada de programare 2021-2027.

AM pot decide, de asemenea, în programele lor, utilizarea unui instrument de implementare teritorială specific – investiții teritoriale integrate (ITI) sau dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) – pentru a combina mai multe programe operaționale în timpul elaborării strategiilor DUD (SIDU). ITI, în special, sunt luate în considerare, uneori încă de la nivelul acordurilor de parteneriat, pentru încurajarea integrării intersectoriale în strategiile intermunicipale, de exemplu în ceea ce privește elaborarea strategiilor DUD (SIDU) în zonele urbane funcționale. ITI sunt utile, de fapt, pentru majorarea resurselor de finanțare și pentru a răspunde provocărilor mai complexe și mai variate (a se vedea capitolul „Fonduri și finanțare”). În Rotterdam, de exemplu, se sugerează că dezvoltarea ITI în zona urbană funcțională ajută la abordarea politicilor de inovare, care în mod normal au nevoie de un teritoriu mai larg, cu mai mulți actori implicați. În Göteborg, strategia DUD integrează, de asemenea, prin ITI, sectoarele pe care municipalitatea nu le abordează de obicei, precum inovarea și dezvoltarea afacerilor.

Totuși, când vine vorba despre gruparea mai multor fonduri la un loc, problemele organizaționale și sarcinile birocratice se amplifică. Această abordare este mai utilă în relație cu administrațiile care pot conta pe un volum mare de fonduri UE și care au experiență în gestionarea fondurilor UE. O integrare intersectorială reușită depinde, de asemenea, în mod substanțial de know-how-ul și capacitatea birourilor responsabile de a depăși gândirea compartimentată și de a colabora cu alte instituții și departamente (a se vedea secțiunea a doua a capitolului de față).

### Cum se poate realiza integrarea intersectorială cu un număr limitat de obiective tematice disponibile (concentrare tematică)?

Fondurile structurale și de investiții europene prevăd un set de condiții pentru utilizarea lor. Cu toate acestea, fiecare regulament aferent unei perioade de programare continuă să ajusteze aceste norme, pentru a asigura un echilibru în materie de dezvoltare regională între statele membre. În perioada de programare 2014-2020, fondurile au fost alocate în funcție de 11 obiective tematice. Totuși, **fiecare fond este axat în special pe câteva subiecte, care reflectă concentrarea sa tematică**. Astfel, FEDR este axat pe primele patru OT, care sunt considerate priorități-cheie:

- inovarea și cercetarea (OT1);
- agenda digitală (OT2);
- sprijin pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) (OT3);
- economia cu emisii reduse de carbon (OT4).

Mai mult, volumul de resurse alocate fiecărui obiectiv tematic depinde de categoria de regiune. În ceea ce privește FEDR, de exemplu:

- în regiunile mai dezvoltate, cel puțin 80 % din resurse trebuie investite în cel puțin două dintre cele patru priorități-cheie;
- în regiunile de tranziție, această concentrare se face la nivelul a 60 % din resurse;



- în regiunile mai puțin dezvoltate, este vorba despre 50 % din resurse.

În plus, anumite OT trebuie să primească un volum minim de fonduri, tot în funcție de clasificarea regiunii. Un anumit procent din resursele FEDR, de exemplu, trebuie să fie alocat pentru OT4, și anume pentru intervențiile legate de economia cu emisii reduse de carbon:

- regiunile mai dezvoltate: 20 %;
- regiunile de tranziție: 15 %;
- regiunile mai puțin dezvoltate: 12 %.

Deși aceste procente se pot modifica în următoarea perioadă de programare, implicația pentru autoritatea de management și autoritățile locale este aceeași: strategiile DUD (SIDU) trebuie să țină seama de anumite obiective, în funcție de tipul regiunii și de resursele disponibile. Se pot stabili, de asemenea, restricții suplimentare la nivel național sau regional, iar strategiile pot face obiectul unor orientări specifice privind dezvoltarea urbană stabilite în acordul de parteneriat.



Din punct de vedere tematic, strategiile DUD (SIDU) au contribuit în perioada de programare 2014-2020 la toate obiectivele tematice și la o mare varietate de priorități de investiții, în principal din FEDR, dar și din FSE. Cu toate acestea, cele mai utilizate OT pentru strategiile DUD (SIDU) sunt OT4 (Economia cu emisii reduse de carbon), OT6 (Protecția mediului și utilizarea eficientă a resurselor) și OT9 (Incluziunea socială). În ceea ce privește integrarea intersectorială, 27 % dintre strategii folosesc patru OT, în timp ce aproximativ 36 % dintre strategii integrează mai mult de cinci PI per strategie.

Disponibilitatea unui număr mai mare de obiective și de priorități ar putea permite orașelor o mai mare flexibilitate în adaptarea strategiilor aplicabile problemelor lor locale. Cu toate acestea, o selectare colaborativă a subiectelor semnificative și a combinațiilor dintre acestea poate să fie eficace, în special atunci când AM a statului membru sau a regiunii pune la dispoziție puține OT. Cu cât este mai strictă concentrarea tematică în contextul DUD, cu atât influențează aceasta mai mult conținutul strategiei și cu atât mai dificilă va fi integrarea intersectorială.

Autoritățile locale sunt uneori obligate să adopte în strategiile lor teme care nu sunt considerate prioritare sau, dimpotrivă, autoritățile nu pot utiliza fondurile pentru a acționa în privința unor probleme urgente. O aplicare adecvată a principiului parteneriatului și o înțelegere profundă a efectelor formelor alternative de arhitectură DUD asupra integrării intersectoriale și a relevanței priorităților alese ar putea contribui la diminuarea acestui risc.



#### STRATEGIA INTEGRATĂ ÚSTÍ NAD LABEM-CHOMUTOV (IS ÚCA ITI) (CZ)

Pentru perioada de programare 2014-2020, politica de coeziune sprijină șapte strategii de dezvoltare urbană durabilă în Republica Cehă, folosind investițiile teritoriale integrate (ITI) ca instrument de implementare. În

total, șapte programe operaționale contribuie la strategii, precum și trei fonduri diferite: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune (FC) și Fondul social european (FSE). Luate împreună, strategiile abordează aproape toate obiectivele tematice. Cu toate acestea, mixul de teme variază ușor în cadrul celor șapte strategii, potrivit unei analize a indicatorilor socioeconomi desfășurată la nivel național.

Cazul strategiei integrate Ústí nad Labem-Chomutov (IS ÚCA ITI) vizează, în special, o zonă urbană funcțională, incluzând cinci orașe principale și hinterlandurile acestora. Zona în cauză s-a confruntat cu probleme structurale și transformări socioeconomice complicate începând cu 1990. Ea poate fi descrisă ca o zonă defavorizată structural (din cauza prevalenței anterioare a industriei grele) și a fost menționată în mod regulat printre regiunile care au nevoie de sprijin din partea programelor naționale de politică regională.

În IS ÚCA ITI, finanțarea din fonduri ESI este absolut crucială pentru implementarea strategiei și sprijină prioritățile de investiții în mai multe obiective tematice și fonduri: (i) accesibilitatea transportului și conectivitatea internă, (ii) peisajul și mediul, în special revitalizarea terenurilor industriale dezafectate, (iii) competitivitatea economică bazată pe tehnologii, cunoștințe și inovare și (iv) coeziunea socială. Cu toate acestea, întrucât sfera activităților tematice desemnate pentru ITI a fost definită la nivel central de către Autoritatea națională de coordonare din Ministerul Dezvoltării Regionale, cadrul financiar a fost, de asemenea, descris drept mai degrabă „descendent” decât „ascendent”.

Printre principalele provocări de pe teritoriul ÚCA se numără transformarea structurii socioeconomice (declinul industriilor tradiționale, gradul redus de ocupare a forței de muncă, șomajul structural, caracteristici sociale patologice) și rezolvarea problemelor grave de mediu (poluarea aerului, apei și solului, regenerarea terenurilor industriale dezafectate). Cu toate acestea, doar unele dintre aceste puncte slabe pot fi abordate folosind sprijinul financiar ITI în forma în care a fost gândit acesta. De exemplu, transportul și mobilitatea urbană se referă la obiective importante ale strategiei, chiar dacă relevanța lor pentru teritoriu este scăzută; în același timp, sprijinul financiar alocat politicilor de mediu este mai mic decât nevoile reale.

Este posibil ca IS ÚCA ITI să poată genera proiecte sistematice și integrate, de exemplu planificarea sistematică a serviciilor de asistență socială și a locuințelor sociale, un sistem de transport public, securitatea publică și prevenirea infracțiunilor, revitalizarea terenurilor industriale dezafectate. Cu toate acestea, este încă nevoie de resurse financiare suplimentare, de planificare pe termen lung (mai lung decât o perioadă de programare a fondurilor ESI) și de coordonare între nivelul central și cel local.

*Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:  
<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-001&fullscreen=yes>

În sens mai general, restrângerea temelor și activităților eligibile, de exemplu în acord cu normele ITI impuse la nivel național sau regional, poate submina încrederea partenerilor locali în capacitățile instrumentului (a se vedea și problema suprareglementării în capitolul „Guvernanță”). Se recomandă dezvoltarea unei **înțelegeri comune** asupra semnificației integrării intersectoriale **între diferitele niveluri implicate** în guvernanta fondurilor ESI (URBACT, 2019). Acest lucru poate fi obținut **prin instituirea unor modalități formale și informale de prezentare a contribuțiilor și feedbackului multiplelor părți interesate**: după cum s-a menționat, autoritățile de management ar trebui să prevadă implicarea AL în stabilirea priorităților PO, dar și să încurajeze feedbackul din partea AL cu privire la procesele strategice în desfășurare și să simplifice procedurile cu mai multe fonduri. În același timp, autoritățile locale ar trebui să își consolideze influența în ceea ce privește gestionarea fondurilor UE, făcând lobby **pentru a-și integra necesitățile la niveluri mai înalte ale arhitecturii fondurilor**. Participarea AL la rețelele și inițiativele internaționale le poate fi utilă și pentru a-și îmbunătăți cunoștințele despre cele mai bune practici în materie de colaborare și proiectare în comun de către AM-AL și, în sens mai general, poate crește gradul de conștientizare a abordărilor posibile ale cooperării intersectoriale. Schimbul de personal și mobilitatea între AM și municipalități ar putea ajuta, de asemenea, la consolidarea responsabilității între diversele niveluri ale administrației publice și a cunoștințelor despre aspectele transversale. Un astfel de program atrage atenția personalului asupra dificultăților și limitărilor contextului specific.

Atunci când autoritățile locale trebuie să se ocupe de un set limitat de obiective tematice puse la dispoziție de AM în aval, există totuși modalități prin care se pot elabora strategii integrate intersectoriale. De exemplu, **chiar și obiectivele tematice individuale pot fi examinate printr-o viziune holistică** ce ține cont de acțiunile integrate între diferite sectoare. De exemplu, OT1 (Cercetarea și inovarea), într-o strategie durabilă, poate fi conceput ca fiind transversal (de exemplu, a se vedea conceptul de inovare socială) și poate aborda o combinație de măsuri coercitive și necoercitive din diferite domenii de politică. Asta înseamnă că **strategiile pot totuși să obțină integrarea chiar și atunci când se utilizează un număr limitat de OT**. În Finlanda, de exemplu, strategia „Șase orașe” (a se vedea caseta din capitolul „Dimensiunea strategică”) combină strategiile de inovare regională cu obiective mai ample de dezvoltare urbană, pornind de la o concentrare clară asupra dezvoltării economice. Cu toate acestea, începând cu 2018, cele șase orașe au lansat până la 30 de proiecte-pilot și proiecte de test mai mici în domenii diverse, de la mobilitate inteligentă, tehnologii ecologice, sănătate și educație, până la crearea unui mediu propice pentru dezvoltarea afacerilor. La rândul său, această colaborare sectorială a stimulat schimburile între diferite departamente, orașe și actori locali, care pot fi utilizate ca bază pentru noi strategii intersectoriale.

În plus, autoritatea locală poate decide în mod autonom să își concentreze strategia pe o temă prioritară specifică. Această decizie nu implică faptul că AL nu poate urmări integrarea mai

multor obiective. Temele pot fi transversale, recunoscute de mai multe departamente (de exemplu, regenerarea cartierelor defavorizate), capabile să reunească mai multe proiecte, resurse și actori. Agendele internaționale subliniază de fapt existența **unor probleme transversale care pot reuni mai multe politici și proiecte, asigurând în același timp coerența lor generală** – a se vedea, de exemplu, Agenda urbană a UE.

În sfârșit, o altă posibilitate este utilizarea unor **instrumente teritoriale suplimentare pentru a aborda probleme specifice** care nu pot fi abordate direct de strategia DUD (SIDU). Aici este vorba în special de posibilitățile oferite zonelor urbane de dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității, astfel cum este promovată în perioada de programare actuală și în cea viitoare (puteți găsi o explicație detaliată privind DLRC în capitolul „Guvernanță”). Cu ajutorul DLRC se pot integra teme, fonduri și actori (inclusiv actori diferiți de cei publici), îmbunătățind procesul ascendent de luare a deciziilor, făcând schimb de informații și clarificând anumite probleme specifice care nu au ajuns pe agenda politică. Astfel, DLRC poate fi utilizată în sinergie cu ITI pentru a aborda obiectivele tematice care nu au fost incluse în strategia DUD (SIDU) dintr-o anumită zonă. Un exemplu în acest sens este integrarea politicilor sociale prin OT9 (Incluziunea socială) într-un cartier defavorizat, în timp ce, la nivel de oraș sau de zonă urbană funcțională, ITI abordează un alt set de teme de politică. În acest caz specific, integrarea s-ar realiza prin alăturarea celor două strategii.

## RECOMANDĂRI

- Explorați posibilitățile multiple de integrare intersectorială puse la dispoziție de regulamentele din domeniul politicii de coeziune.
  - Programele operaționale pot fi construite cu ajutorul priorităților de investiții transversale tematice (legate de mediul urban).
  - Regulamentele propuse pentru perioada 2021-2027 adaugă noi modalități de combinare a temelor și a fondurilor la nivel de program operațional.
  - În special, introducerea OP5 va permite PO și strategiilor să includă teme cu mai multă flexibilitate.
- Planificați integrarea intersectorială în strategiile DUD (SIDU) în timpul elaborării programelor operaționale.
  - AM ar trebui să implice AL din primele etape ale programării, asigurând astfel respectarea angajamentului față de principiile parteneriatului și guvernării pe mai multe niveluri.
  - AM pot stabili cerințe sau sugestii specifice în programele operaționale pentru a îmbunătăți cooperarea intersectorială la elaborarea strategiei.

- AM pot utiliza proceduri de selecție competitivă pentru strategii, pentru a exploata capacitățile strategice ale AL și pentru a le impulsiona să proiecteze strategii integrate.
- AM pot alege mecanismul de aplicare teritorială adecvat, pentru a pune la dispoziție municipalităților mai multe OT și fonduri.
- Stabiliți modalități formale și informale de a furniza contribuții și feedback privind integrarea intersectorială, pentru a evita disparitățile dintre deciziile adoptate printr-un proces descendent și nevoile locale.
  - Dezvoltați o înțelegere comună între AM și AL cu privire la semnificația integrării intersectoriale.
  - Autoritățile de management ar trebui să încurajeze AL să prezinte feedback cu privire la procesele strategice în desfășurare.
  - Autoritățile locale își pot crește influența asupra procesului decizional al UE făcând lobby pentru a-și prezenta necesitățile la niveluri mai înalte ale arhitecturii fondurilor, de exemplu prin participarea la rețele și inițiative internaționale. Astfel, municipalitățile pot intra în contact cu autorități omoloage și pot să învețe din cele mai bune practici de colaborare între AM și AL.
  - Construiți încredere și responsabilitate între nivelurile de guvernare participante, de exemplu permițând mobilitatea personalului între AM și AL.
- Construiți strategii integrate intersectoriale, inclusiv în cazul unei concentrări tematice individuale, și cu câteva obiective tematice.
  - AL pot utiliza interpretări largi ale OT disponibile.
  - Atunci când strategia se concentrează pe un subiect specific, este posibilă definirea mai multor obiective, considerând tema principală ca punct de plecare și abordând-o din diferite puncte de vedere.
- Utilizați dezvoltarea plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) pentru a atrage atenție și fonduri în vederea rezolvării problemelor particulare de la nivel local.
  - Selectați problemele și căutați soluții cu ajutorul unei rețele extinse de actori locali (beneficiari, cetățeni, asociații etc.).

## INTEGRARE INTERSECTORIALĂ ÎN GUVERNANȚA TERITORIALĂ

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se poate stimula colaborarea dintre diferite departamente și birouri?*

*Cum se poate realiza o integrare intersectorială la nivel local în etapa de implementare?*

Coordonarea fondurilor ESI permite **eliminarea compartimentării**, identificarea **sinergiilor** și găsirea **complementarităților între domeniile de politică**. Din acest motiv, punerea în aplicare a unei strategii DUD (SIDU) este, de asemenea, o oportunitate de a depăși **barierele sectoriale existente în cadrul organizațiilor administrative teritoriale**.

Această așteptare necesită nu numai o concentrare asupra instrumentelor, în care fondurile și temele sunt integrate în acord cu norme specifice, ci și o concentrare pe stabilirea colaborării între actori și departamente în cadrul structurilor de guvernare locală (a se vedea capitolul „Guvernare” pentru o discuție mai detaliată privind colaborarea dintre actori). Astfel, rolul strategiilor în fuzionarea intereselor și reunirea părților interesate este îmbunătățit, precum și capacitatea regiunilor și a orașelor de a cultiva un **proces de dezvoltare durabilă integrată care să fie stabil și pe termen lung**.

Integrarea politicilor la acest nivel a fost în mod tradițional înțeleasă ca fiind în principal legată de gestionarea resurselor umane și de obiectivele de eficiență. Literatura privind integrarea politicilor este dominată de o analiză empirică și este dedicată în principal abordării complexității legate de teme intersectoriale specifice (în special, mai ales la începutul difuzării sale, teme legate de protecția mediului și schimbări climatice) (Tosun și Lang, 2013).

Deși acest lucru este în continuare adevărat, integrarea intersectorială, astfel cum este promovată de UE, are și capacitatea de a stimula inovarea, nu doar eliminând limitele dintre politicile sectoriale, ci și redesenându-le (Rode et al., 2017).

În plus, în cadrul guvernării pe mai multe niveluri a strategiilor DUD (SIDU), compartimentele pot fi diferite la nivel național, la nivelul AM și la nivelul AL. Integrarea pe verticală folosind politici intersectoriale poate implica **delegarea de competențe și responsabilități** și poate accentua rolul politicii în urmărirea unei abordări mai centralizate sau mai descentralizate.

Datorită caracterului său inovator, integrarea intersectorială se confruntă cu mai multe blocaje, legate în special de **preferințele actorilor** și, în general, de provocările în materie de încadrare a **intereselor multiple** (Tosun & Lang, 2013).

În sfârșit, nivelul la care are loc integrarea are semnificații și obiective diferite, în funcție de situația concretă. În special integrarea intersectorială în timpul **implementării** poate fi dificilă.

**Cum se poate stimula colaborarea dintre diferite departamente și birouri?**

Există două forme principale de cooperare care trebuie puse în practică pentru depășirea barierelor sectoriale: cooperare **flexibilă** (construirea de soluții ad hoc, temporare, în jurul problemelor emergente) și cooperare **structurală** (concentrare pe structuri organizatorice/administrative).

În ambele cazuri, soluția optimă este de a asigura coerența dintre departamentele autorităților participante și de a **gândi posibile politici și proiecte comune încă din etapa formulării strategiei**. Deciziile prompte și lipsite de ambiguitate în etape timpurii ale procesului necesită cunoașterea precisă a relațiilor existente între departamente și autorități teritoriale și actori, capacitatea de a construi pe baza experiențelor trecute de colaborare în domeniul strategiilor integrate, de a anticipa potențialele conflicte de interese între responsabili și de a repartiza foarte clar responsabilitățile și atribuțiile.

Totuși, acest nivel de anticipare este rareori atins și pot interveni multe momente de cotitură în lungul proces de elaborare a strategiei (de la **schimbarea priorităților politice la redistribuirea funcțiilor și reorganizarea administrativă**). În aceste cazuri, pot fi puse în practică măsuri specifice pentru a facilita colaborarea pe parcursul procesului.

Primul pas care trebuie luat în considerare este **alegerea problemelor și obiectivelor strategice care merită un efort de integrare intersectorială**.



Problemele integrate complexe pot ajunge mai ușor pe agenda politică (Tosun & Lang, 2013), deoarece reunesc mai multe interese și sunt mai susceptibile să genereze conștientizare. Acestea nu sunt întotdeauna abordate în practică, deoarece obiectivele și prioritățile conexe nu sunt partajate între părțile interesate.

Această situație poate apărea atunci când municipalitatea nu include din timp toate părțile interesate în selectarea temelor. **Schimbul de informații între resursele interne (și externe) care lucrează pentru și în cadrul administrației** este fundamental, atât pentru integrarea conținutului și a obiectivelor adecvate ale strategiei, cât și pentru identificarea **priorităților în funcție de fezabilitatea acestora**.

De exemplu, se poate trimite un buletin informativ tuturor funcționarilor, pentru a-i pune la curent cu privire la oportunitățile și rezultatele din toate departamentele; în același timp, li se pot distribui chestionare pentru a descoperi nevoile emergente.

**Caracteristicile organizației** – de exemplu, numărul de departamente și de funcționari care pot participa la politica transversală, structura biroului, procesul de gestionare a proiectelor – pot contribui și ele la determinarea aspectelor care ar putea fi integrate. Într-o administrație mare, prezența unui birou specific sau a unui funcționar desemnat, însărcinat cu colectarea tuturor informațiilor care provin de la fiecare coordonator de politică, poate ajuta la definirea unei eventuale cooperări. În medii mai mici, interacțiunile umane și personale și, prin urmare, oportunitățile de implicare în activități comune constituie factorul declanșator al definirii posibilelor colaborări. Chiar și organizarea spațială a birourilor poate fi modificată pentru a crește probabilitatea interacțiunii. În Gent, de exemplu, administrația a introdus birouri flexibile, care permit contacte mai frecvente între angajații din diferite departamente.

Reiese de aici că decizia cu privire la domeniile politice care vor fi integrate depinde în mare măsură de capacitatea de a **armoniza interesele diferitelor departamente**. În acest scop, se pot

introduce, devreme în proces, etape de autoevaluare, care pot fi utilizate pentru a descoperi punctele forte și punctele slabe ale integrării (a se vedea caseta de mai jos).



### CADRUL DE REFERINȚĂ PENTRU ORAȘE DURABILE (RFSC)

Cadrul de referință pentru orașe durabile (RFSC) este un set de instrumente online destinat autorităților locale care sunt implicate într-un proces de dezvoltare urbană integrată și durabilă sau sunt dispuse să demareze un astfel de proces. RFSC abordează principiile dezvoltării urbane durabile integrate și ajută autoritățile locale în procesul de proiectare, implementare și monitorizare a strategiilor și proiectelor la nivel de oraș.

Creat în cadrul Cartei de la Leipzig (2007) de către statele membre ale UE, Comisia Europeană (DG REGIO) și părțile interesate relevante, RFSC a fost dezvoltat în continuare de Ministerul pentru Locuințe și Case Durabile din Franța, cu sprijinul științific al CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), pentru a urmări progresul Agendei urbane a UE și punerea în aplicare a Agendei ONU 2030 și a celor 17 obiective de dezvoltare durabilă (ODD) la nivel local; în 2016 s-a lansat o nouă versiune a cadrului. Este avizat și promovat în Europa de CLRE (Consiliul localităților și regiunilor europene).

Setul de instrumente poate fi aplicat strategiilor sau proiectelor urbane la diferite niveluri de intervenție, dar funcționează mai bine în cazul strategiilor pentru orașe de dimensiuni mici și medii, oferind un instrument de autoevaluare simplu, structurat și informativ.

Cea mai utilă caracteristică pentru gândirea strategică este identificarea a cinci piloni-cheie pentru dezvoltarea strategiei (spațial, de guvernanță, social, economic și de mediu) și un set conex de 30 de obiective strategice. RFSC oferă o descriere detaliată a acestor obiective, care pot structura o strategie de dezvoltare urbană durabilă într-un mod holistic. În plus, instrumentul poate fi folosit și pentru a proiecta o strategie de localizare a ODD. Astfel, el poate fi util într-o etapă timpurie a elaborării strategiei, pentru stabilirea cadrului strategiei, explicarea componentelor-cheie ale dezvoltării urbane durabile și facilitarea discuțiilor. Problemele centrale ale strategiilor de dezvoltare urbană durabilă sunt abordate în mod explicit, de exemplu implicarea cetățenilor, consolidarea capacităților și monitorizarea și evaluarea. Stabilirea ordinii de prioritate între cei cinci piloni sau între ODD poate fi vizualizată cu ajutorul unei diagrame radar care pune în evidență concentrarea tematică a strategiilor, obiectivele care sunt cel mai bine abordate sau, invers, aspectele care trebuie consolidate pentru a obține o abordare holistică și ce se poate face pentru a urmări o abordare integrată. În mod similar, evaluarea impactului acțiunilor specifice care urmează să fie implementate și a contribuției lor la fiecare obiectiv strategic oferă o estimare de bază care ajută în principal la consolidarea coerenței interioare a strategiei.



*Informații suplimentare*

Site-ul RFSC: <http://rfsc.eu/>

RFSC, *Towards green, inclusive and attractive cities*, RFSC, iulie 2019, Brussels, 2019.

Se poate consulta la adresa:

[https://issuu.com/rfsc/docs/towards\\_green\\_inclusive\\_and\\_attractive\\_cities](https://issuu.com/rfsc/docs/towards_green_inclusive_and_attractive_cities)

În cazul Novo mesto (SI), de exemplu, autoevaluarea în materie de elaborare a strategiei DUD a permis birourilor să își valideze eforturile de depășire a barierelor existente în calea cooperării intersectoriale.

Există **pachete de politici care sunt integrate în mod tradițional la nivel local**, în parte datorită afinității instrumentelor și obiectivelor. De exemplu, problemele de mobilitate, infrastructură și amenajare sunt abordate în mod obișnuit prin abordări similare la nivel teritorial. În conformitate cu sugestiile de mai sus, **valorificarea experiențelor și a rețelelor de actori existente și reținerea competențelor acumulate din experiențele anterioare de cooperare** sunt modalități sigure de a evita acest impas. Cunoașterea acumulată în timpul proiectelor, de exemplu, poate fi valorificată prin discuții la prânz și prezentări periodice.

Dacă autoritățile sunt interesate să construiască o abordare integrată între sectoare și departamente care nu au colaborat niciodată, **disponibilitatea fondurilor suplimentare** poate contribui la consolidarea colaborării și a gestionării intervențiilor complexe. În această privință, AM pot îndruma și sprijini utilizarea **fondurilor de asistență tehnică acordate de UE** pentru a îmbunătăți capacitățile intersectoriale ale funcționarilor implicați.

În aceste situații, însă, este necesar să se ia în considerare avantajele inovării în comparație cu **costurile sale inerente**, mai ales dacă procesul este concentrat într-o perioadă scurtă. Structurile administrative și birocratice fixe prezintă o dependență față de calea urmată în mod obișnuit greu de contracarat fără a implica procese inovatoare. În primul rând, investițiile sunt necesare pentru consolidarea capacităților (a se vedea capitolul „Dimensiunea strategică”) – de exemplu, organizarea de cursuri pentru responsabilii existenți și încurajarea sentimentului de responsabilitate pentru proiectele finanțate de UE în rândul personalului municipalității – pentru a se asigura faptul că responsabilii înțeleg corect problemele și valorifică oportunitățile din diferite domenii de politică, nu doar din domeniul lor. Introducerea de noi roluri – experți în coordonare și comunicare sau experți în redactarea documentelor de licitație – poate garanta, de asemenea, consiliere independentă și poate contribui la gestionarea procesului dintr-un punct de vedere extern (a se vedea capitolul „Guvernanță” și caseta privind JASPERS din prezenta secțiune).



## STRATEGIA DUD (SIDU) ÎN GENT (BE)

Gent folosește o gamă largă de instrumente de politică pentru a implementa strategia. Administrația a fost restructurată recent și a menținut un număr de doar 10 departamente, astfel încât structura organizațională și responsabilitățile să fie mai clare și mai simple. În același timp, s-a continuat tendința de descentralizare a managementului urban prin crearea posturilor de manageri de cartier și înființarea unei societăți de dezvoltare urbană. Potrivit municipalității, se obțin rezultate mai bune datorită existenței rețelelor în întregul oraș, acestea fiind utile pentru dezvoltarea unor cunoștințe vaste și includerea mai multor actori.

Instituirea unei unități de coordonare pentru fondurile UE a marcat un nou pas structural. Unitatea oferă diverse servicii diferitelor departamente (management complet, doar gestiune financiară și audit, servicii de informare) în funcție de nevoi. Costurile unității sunt suportate din bugetul tehnic al proiectului UE în cazul candidaturilor aprobate. Una dintre inițiativele asociate a fost crearea unor „pachete” de resurse financiare pentru obiective, pachete care pot fi solicitate de diversele departamente. Proiectarea colaborativă a bugetului asigură faptul că va fi nevoie de coordonare/cooperare între respectivele departamente pentru a accesa resursele.

De asemenea, municipalitatea a testat instrumente nestructurale pentru a integra contribuții din partea actorilor publici și a celor fără caracter public. Încheierea „contractelor urbane” între municipalitate și administrația regională a permis schimbul de informații între departamente la diferite niveluri. De asemenea, orașul s-a bazat pe participarea cetățenilor și a asociațiilor în vederea includerii diferitelor componente în formularea și implementarea proiectelor. Atenția acordată temelor mai fizice și de infrastructură (renovarea zonei vechilor docuri și reorganizarea mobilității) a fost combinată cu organizarea unui sezon de evenimente (în timpul elaborării proiectului), evenimente temporare și informative, pentru a conecta inițiativele politice coercitive cu cele necoercitive.

Iată câteva sugestii suplimentare legate de organizarea locului de muncă: împărțirea clară a sarcinilor, pregătirea și consultarea regulilor/proceselor interne ale organismelor relevante, accent pe transparență (de exemplu, întocmirea de rapoarte periodice).

### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

În sfârșit, crearea de noi birouri (abordare mai structurală) sau de comitete ad hoc (mai flexibile) pentru gestionarea politicilor intersectoriale într-un mod interdepartamental sunt două

dintre cele mai utilizate abordări. Exemplul orașului Rotterdam (NL) este semnificativ în ceea ce privește modificările structurale: municipalitatea și-a reorganizat complet birourile, trecând de la 30 de departamente la 5 divizii. Reorganizarea structurală a fost însă însoțită de un set de măsuri necoercitive (directorii diviziilor se întâlnesc săptămânal și sunt informați împreună despre fondurile UE disponibile și procesele aflate în derulare).

Este important de subliniat că strategiile DUD (SIDU) sunt adesea aplicate într-un context de **gubernanță pe mai multe niveluri** – de exemplu, atunci când strategia vizează o zonă urbană funcțională (a se vedea capitolele „Gubernanță” și „Abordarea teritorială”). În aceste cazuri, responsabilitățile și funcțiile pentru subiecte specifice ar putea fi repartizate între diverși actori, ceea ce face integrarea lor mai complexă. În continuare, pentru a reuni toți actorii relevanți în vederea oferirii unui răspuns coordonat la o problemă, aceasta înseamnă de fapt că trebuie implicate diferite niveluri de gubernanță.

AL responsabile pentru formularea strategiei ar trebui să poată stabili contacte cu departamentele de politici corespunzătoare de la alte niveluri administrative și teritoriale, să facă schimb de cunoștințe și să lucreze împreună pentru a conveni asupra obiectivelor coordonate. La Göteborg (SE), de exemplu, comitetul executiv nou-înființat al municipalității a definit sectoare, parteneri și teme pentru cooperarea intersectorială și a indicat proiecte și activități intersectoriale, toate fiind legate de cele trei priorități definite de program. Structura programului FEDR este reflectată în strategie prin crearea unui grup de coordonare a fondurilor în cadrul municipalității. Grupul este format din patru reprezentanți ai principalelor programe locale pe care se bazează strategia. AM face parte și ea din grup. Există, de asemenea, un parteneriat regional între sindicate, sectorul social și cel de afaceri. Grupul se reunește de cel puțin trei ori pe an pentru a promova dezvoltarea de sinergii între UE și obiectivele locale și funcționează ca o platformă pe care cunoștințele pot fi stocate și extinse pentru a fi disponibile tuturor autorităților teritoriale.

## Cum se poate realiza o integrare intersectorială la nivel local în etapa de implementare?

Caracterul elaborat și complex al strategiilor DUD (SIDU) intersectoriale și al rețelelor de actori conexe corespunde în mică măsură **structurii de implementare** existente, ceea ce conduce la **blocaje**. Acestea pot fi situaționale sau pot fi percepute ca inerente sistemului de implementare. Cele mai multe probleme apar în legătură cu:

- suprapunerea cu activitățile **planurilor sectoriale**;
- **transpunerea** obiectivelor intersectoriale în **politici și proiecte**;
- conflict între **obiectivele pe termen lung și cele pe termen scurt**;
- **implicarea actorilor externi** în implementarea unui proiect.

Adesea, **strategiile DUD (SIDU) se suprapun cu planurile sectoriale**, apărând riscul unor disparități între prioritățile și obiectivele lor. Dacă procesul de elaborare a planurilor sectoriale

este paralel cu cel al elaborării strategiei sau rezultă din acesta, **se pot construi sinergii în comun**. Acest lucru este valabil și pentru relația DUD cu planurile de nivel superior.

Cu toate acestea, atunci când planurile sectoriale există deja, poate fi necesară actualizarea acestora pentru a obține coerența dorită. În loc să se revizuiască integral planul, ceea ce ar fi o sarcină mare atât în ceea ce privește resursele umane, cât și timpul alocat, **administrațiile pot asigura complementaritatea și coerența intervenind asupra activităților de monitorizare**, introducând indicatori și instrumente care leagă obiectivele sectoriale specifice cu strategiile generale (a se vedea capitolul „Monitorizare”).

Atunci când strategia este definită în sens larg și integrarea nu este detaliată în ceea ce privește acțiunile subsecvente și realizările preconizate, valoarea adăugată a integrării se poate pierde. De fapt, în stadiul de implementare, **proiectele pot cădea din nou în capcana gândirii compartimentate**. Acest lucru se întâmplă în parte deoarece structura politicii de coeziune a UE reproduce o împărțire sectorială și în etapele ulterioare ale procesului, în special în timpul gestiunii financiare și al raportării. Din acest motiv, simplificarea ar putea fi considerată o condiție necesară, mai ales dacă autoritatea locală nu a dezvoltat încă o capacitate de coordonare suficientă.

În astfel de cazuri, autoritatea locală ar putea recurge la experți externi. Asistența suplimentară – precum cea oferită de JASPERS (a se vedea caseta de mai jos) – poate completa eforturile administrației și poate ajuta la abordarea complexității proiectelor integrate.



#### JASPERS – ASISTENȚĂ COMUNĂ PENTRU SPRIJINIREA PROIECTELOR ÎN REGIUNILE EUROPENE

JASPERS este un parteneriat între Comisia Europeană (DG REGIO), Banca Europeană de Investiții și statele membre, având ca scop îmbunătățirea calității proiectelor de investiții care pun în aplicare politicile UE. JASPERS oferă sprijin consultativ pentru pregătirea planurilor și proiectelor sprijinite de FEDR, FC, Mecanismul pentru Interconectarea Europei (MIE) și Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA). Această asistență este activă de mai bine de un deceniu. În prezent, JASPERS funcționează în 23 de țări (toate cele 28 de state membre sunt eligibile). JASPERS a sprijinit peste 650 de proiecte și a contribuit la absorbția a peste 130 de miliarde EUR.

În cadrul Agendei urbane a UE și a politicii de coeziune, JASPERS realizează în special următoarele:

- consiliază autoritățile cu privire la planificarea strategică în sectoarele de dezvoltare urbană, inteligentă și socială;
- sprijină beneficiarii pentru a-i ajuta să îndeplinească standardele necesare în procesul de pregătire a proiectelor eligibile pentru fonduri UE;
- îmbunătățește capacitatea administrațiilor și a beneficiarilor prin transferul de

cunoștințe despre pregătirea proiectelor, problemele de mediu, legislația UE și orice nevoi conexe;

- accelerează procesul de aprobare al UE prin efectuarea unei analize independente a calității care pregătește terenul pentru decizia Comisiei Europene.

Oferind sprijin în amonte pentru strategiile urbane integrate, consilierii JASPERS (peste 120 de experți tehnici care lucrează în sectoarele menționate mai sus) facilitează utilizarea interacțiunilor intersectoriale între temele relevante.



### CONSILIERE METODOLOGICĂ PRIVIND MODUL DE CONSTRUIRE A UNUI PROGRAM INTERSECTORIAL INTEGRAT DE REGENERARE URBANĂ ÎN NOVO MESTO (SI)

Acordul de parteneriat al Sloveniei pentru perioada de programare 2014-2020 și programul operațional conex identifică Novo mesto ca fiind un nod strategic și îl sprijină pentru a-și consolida rolul regional și potențialul de dezvoltare. Prin utilizarea unei investiții teritoriale integrate, fondurile UE pentru dezvoltare urbană durabilă au fost direcționate către finanțarea măsurilor în domeniul reînnoirii urbane, al eficienței energetice și al mobilității durabile. JASPERS a primit solicitarea să ofere îndrumare autorității locale, ajutând-o să identifice proiectele integrate. JASPERS a ajutat Novo mesto să aplice o metodologie care a facilitat alinierea strategică a „pachetelor de măsuri” (a schemelor). În special, JASPERS a ajutat AL să-și construiască strategia integrată folosind analiza bazată pe criterii multiple și orientată spre politici. Analiza a avut ca scop revizuirea *schemelor* eligibile susținute de ITI, conectându-le la strategia generală de dezvoltare a orașului. Astfel, AL a putut dezvolta o viziune holistică asupra investițiilor, reducând efectele negative ale gândirii compartimentate.

JASPERS a oferit beneficii și în procesul de eliminare a compartimentării din cadrul municipalității, întrucât procesul de analiză a planului de acțiune al orașului a necesitat o cooperare interdepartamentală. În acest sens, există provocări separate în etapele de planificare și de implementare. Există o înclinație organizațională naturală către proiecte mai ușor de gestionat, cu caracter unidimensional, deoarece în acest scenariu este mai „realist” ca administrația să își atingă obiectivele. Pe baza acestei analize, Novo mesto a înființat un birou de proiecte „integrativ”, care supervizează toate etapele procesului strategiei (implementare, elaborarea proiectului, alinierea cu politicile) și asigură canale de comunicare între departamente și părțile interesate.

#### *Informații suplimentare*

Pagina web a JASPERS: <https://jaspers.eib.org/>

Pagina web a platformei JASPERS de colaborare în rețea:

<http://www.jaspersnetwork.org/>

Fișă informativă STRAT-Board privind strategia:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

**Implementarea proiectelor integrate ar putea fi facilitată, de asemenea,** prin împărțirea lor într-o serie de etape. Astfel, acțiunile pot fi realizate în raport cu **obiective pe termen lung și pe termen scurt.**



În acest caz, există riscul ca mai multe procese paralele de dezvoltare urbană durabilă să se desfășoare într-un vid de guvernanță, acordându-se atenție problemelor urgente – în special celor care corespund intereselor politice –, în timp ce problemele cu implicații mai puțin relevante sau mai complicate rămân blocate în inerția coordonării sau în etapa de evaluare a cheltuielilor.

Dacă nu există birouri transversale și resurse ad hoc pentru a aborda astfel de procese ample și complexe, administrațiile ar trebui să se asigure că se ocupă de coordonarea acestor procese, luând în considerare viteze diferite de implementare. De exemplu, se pot utiliza **planuri de implementare, de investiții sau de acțiune ca etape intermediare pentru organizarea acțiunilor în timp.**



#### STUDIUL URBACT (2019) PRIVIND PLANURILE DE ACȚIUNE INTEGRATE (STUDIUL PRIVIND PAI) – REȚELE URBACT DE PLANIFICARE A ACȚIUNILOR

Raportul URBACT (a se vedea caseta din capitolul „Dimensiunea strategică”) a încercat să identifice tendințele, punctele forte și punctele slabe ale abordărilor de integrare. Un aspect important al metodologiei a fost defalcarea conceptului de „planificare integrată a acțiunilor” în elementele sale componente, pentru a evalua Planurile de acțiune integrate (PAI) prin comparație. Astfel, studiul a oferit următoarele:

- o înțelegere mai detaliată a „integrării”;
- criterii rafinate pentru evaluarea și îmbunătățirea integrării în materie de dezvoltare urbană durabilă.

Pornind de la definiția URBACT a patru tipuri de integrare<sup>4</sup>, au fost identificate 14 aspecte ale planificării integrate a acțiunilor, care acoperă următoarele dimensiuni: procese integrate de planificare, planificarea dezvoltării urbane integrate și planuri

<sup>4</sup> <https://urbact.eu/urbact-opportunity-action-and-change>

integrate. Printre indicatorii obținuți, unii se referă mai direct la dimensiunea integrării intersectoriale:

- acțiunile sunt orientate în funcție de nevoi – ele răspund nevoilor reale, bazându-se pe o înțelegere solidă a contextului, a provocărilor și a oportunităților locale;
- acțiunile abordează toți cei trei piloni ai dezvoltării durabile, urmărind obiective economice, sociale și de mediu;
- acțiunile abordează întreaga gamă de politici/sectoare de activitate;
- acțiunile și obiectivele sunt aliniate și complementare în raport cu strategiile existente la nivel municipal, regional, național sau european;
- planul echilibrează în mod eficace nevoia de investiții „materiale” (fizice/de infrastructură) și „imateriale” (capital uman);
- planul urmărește mobilizarea tuturor surselor de finanțare disponibile – de la fondurile UE până la surse locale private.

Se pot identifica, de asemenea, lecții interesante, tendințe și variații importante prin analizarea fiecărui aspect în parte. În special, studiul a surprins în rețelele URBACT tendința ca orașele să fie mai capabile să dezvolte o logică strategică internă clară a planului lor decât o coerență „externă” puternică cu alte strategii și surse de finanțare externe. Este foarte probabil ca îmbunătățirea integrării cu strategiile și sursele de finanțare relevante să crească șansele municipalităților de a-și îndeplini obiectivele cu privire la implementare, nivelul de intervenție și impact. Mai exact:

- strategiile urbane trebuie să fie integrate, dar planurile de acțiune pot fi mai specifice, aplicându-se doar unei părți din strategia generală. Astfel, este posibil să nu fie necesar ca planul de acțiune să acopere toate dimensiunile sectoriale și spațiale, atât timp cât acestea sunt cuprinse în strategia generală;
- în mod alternativ, PAI în sine pot fi privite mai degrabă ca documente strategice care vor trebui împărțite în acțiuni mai specifice la momentul potrivit. Multe aspecte depind de stadiul în care se află orașul/regiunea din punctul de vedere al strategiei sale generale de dezvoltare durabilă și de modul în care intenționează să implementeze această strategie;
- integrarea finanțării este una dintre provocările/oportunitățile majore pentru dezvoltarea locală în Europa. Prin urmare, crearea unor strategii de finanțare mai clare și mai detaliate pentru acțiunile planificate ar putea contribui la creșterea șanselor de reușită și a impactului implementării.

### *Informații suplimentare*

Site-ul URBACT: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>

Instrumente precum Cadrul de referință pentru orașe durabile (RFSC) pot ajuta orașele să evalueze posibilitatea de integrare intersectorială a strategiilor și proiectelor lor, subliniind care obiective sunt abordate în mod optim ca atare sau, dimpotrivă, ce se poate face pentru a urmări un rezultat mai integrat (a se vedea caseta cu Cadrul de referință pentru orașe durabile).

În mod similar, un proiect individual mare, care se identifică practic cu strategia, poate fi împărțit în proiecte mai mici (ca în cazul strategiei de revitalizare a zonei vechilor docuri din Gent). Acest efort face acțiunile integrate mai ușor de gestionat, chiar și în condițiile producerii unor „șocuri” neașteptate în condițiile inițiale.

Strategiile și politicile intersectoriale, chiar mai mult decât cele sectoriale, au nevoie de sprijin din partea actorilor politici, administrativi și societali, care au capacitatea de a facilita procesul și de a depăși dificultățile. În cel mai bun caz, includerea părților interesate adecvate și crearea instrumentelor necesare are loc în timpul formulării strategiei. Această condiție poate ajuta AL să prevadă posibilele blocaje în implementarea acțiunilor individuale legate de strategia integrată. În zona South Essex (UK), procesul strategic reunește autoritățile locale și ONG-urile încă din etapa de elaborare a strategiei: aceste părți discută despre modalitățile de a integra diferite obiective, definind pentru ce este responsabilă fiecare dintre ele și în ce domenii.

Cu toate acestea, pe parcursul procesului pot apărea blocaje neprevăzute. Din acest motiv, este util ca strategia să se bazeze pe o rețea vastă de actori care să poată oferi feedback cu privire la toate etapele de elaborare a politicilor. Oportunitățile pentru stabilirea unui dialog pe mai multe niveluri (prezentări publice, ateliere), cu sectorul social și cel de afaceri, cu mediul academic și cu alte instituții, sunt utile pentru crearea de sinergii bazate pe conștientizarea strategiei și partajarea de informații despre aceasta (CE, 2016).

Se pot crea, de asemenea, rețele ale actorilor folosind spațiul urban ca pe o „zonă de tranzacționare” (Balducci, 2015): strategiile – sau o parte din ele – pot aborda în mod direct nevoile și problemele din anumite zone ale orașului (cartiere, spații publice, clădiri). Ancorând politicile sau proiectele multidimensionale în intervenții vizibile și delimitate, această abordare poate contribui, de asemenea, la sporirea implicării fructuoase a persoanelor cu interese diferite. În plus, ea poate sublinia interconexiunile dintre mai mulți factori care generează problemele urbane.

De exemplu, proiectul de reamenajare a unei piețe în orașul Novo mesto (SI) a reprezentat principala modalitate de sensibilizare cu privire la complexitatea integrării intersectoriale și, în același timp, cu privire la rolul critic al acesteia în soluționarea unor probleme aparent imposibil de gestionat (trafic, degradarea spațiilor publice etc.). În acest fel, funcționarii publici și localnicii au conștientizat avantajele soluțiilor integrate prin rezultate vizibile (efecte măsurabile, transformări fizice etc.).



Mai mult decât atât, rețelele create pot stabili etape intermediare de consultare și pot disemina strategia, punând-o în practică prin concentrare directă asupra spațiilor urbane.

## RECOMANDĂRI

- Asigurați coerența între obiectivele și acțiunile diverselor departamentele participante.
  - Evaluați eventualele politici și proiecte comune încă din etapa de formulare a strategiei.
  - Folosiți buletine informative și chestionare pentru a transmite informații despre activitățile și nevoile departamentelor.
- Identificați punctele forte și punctele slabe ale organizării administrative.
  - Introduceți o etapă de autoevaluare a capacității de integrare din diferitele departamente.
  - Începeți procesul de integrare intersectorială implicând departamentele care sunt mai dispuse să colaboreze.
  - Construiți pe baza rețelelor de actori existente, folosind și experiențele anterioare ca punct de referință.
  - Organizați discuții la prânz și prezentări periodice privind bunele practici în materie de colaborare.
- Investiți în consolidarea capacităților pentru a spori înțelegerea funcționarilor publici cu privire la posibilele sinergii intersectoriale.
  - AM ar trebui să asigure utilizarea de către AL a finanțărilor din asistența tehnică.
  - Evaluați posibilitatea de a introduce noi cifre și noi experți.
  - Evaluați posibilitatea de a amenaja noi birouri sau de a crea comitete ad hoc pentru a gestiona politicile intersectoriale într-un mod interdepartamental.
- Puneți la dispoziție instrumente (pacte, reuniuni, momente de schimb de idei) pentru a garanta stabilirea unui dialog pe mai multe niveluri și intermunicipal între departamentele omoloage și complementare implicate în strategie.
- Îmbunătățiți sinergiile și evitați disparitățile între strategiile DUD (SIDU) și planurile sectoriale existente.
  - Atunci când planurile există deja, folosiți sistemul de monitorizare pentru a ajusta incoerențele, introducând indicatori și instrumente care corelează obiectivele sectoriale specifice cu strategiile generale.

- Elaborați strategiile încă din timpul procesului de planificare, înainte de implementarea proiectelor integrate.
  - Luați în considerare posibilitatea de a apela la experți externi pentru a ajuta AL să operaționalizeze proiectele integrate.
- Utilizați etape intermediare în procesul de politică – planuri de implementare, de investiții sau de acțiune – pentru a stabili prioritățile și pentru a detalia părțile strategiei integrate.
  - Dacă strategia se concentrează pe un proiect mare, descompuneți-o în intervenții mai mici și în obiective mai ușor de gestionat.
- Implicați o rețea amplă de părți interesate de-a lungul întregului proces de politici aplicate, pentru a depăși posibilele blocaje de implementare a politicilor integrate.
- Îmbunătățiți participarea părților interesate prin concentrare pe dimensiunea teritorială a politicilor.
  - Ancorați politicile în spațiile urbane, pentru a stimula un sentiment de responsabilitate în rândul părților interesate.
  - Demonstrați funcționarilor publici și localnicilor avantajele soluțiilor integrate prin rezultate vizibile (efecte măsurabile, transformări fizice etc.).

## REFERINȚE

Balducci, A. „Strategic planning as the intentional production of a «Trading Zone»”, *City, Territory and Architecture*, vol. 2, nr. 7, 2015.

Czischke, D., Pascariu, S., *New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development in 2014–2020*, Raportul de sinteză al studiului URBACT, Uniunea Europeană, 2015. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis\\_report\\_urbact\\_study.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis_report_urbact_study.pdf)

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)

Comisia Europeană (CE), *Orientări pentru statele membre cu privire la dezvoltarea urbană durabilă integrată (articolul 7 din Regulamentul FEDR)*, Brussels, 2016. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_sustainable\\_urban\\_development\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_ro.pdf)

- Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *Urban agenda for the EU Multi-level governance in action*, 2019. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action)
- OCDE, *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, OECD Publishing, Paris, 2019. Se poate consulta la adresa: <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Cadrul de referință pentru orașe durabile (RFSC), *Towards green, inclusive and attractive cities*, RFSC, iulie 2019, Brussels, 2019.
- Rode, P., Heeckt, C., Ahrend, R., Huerta Melchor, O., Robert, A., Badstuber, N., Hoolachan, A., Kwami, C., *Integrating national policies to deliver compact, connected cities: an overview of transport and housing*. Working paper. Coalition for Urban Transitions, London and Washington, DC, 2017. Se poate consulta la adresa: <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>
- Tosun, J., Lang, A., *Coordinating and integrating cross-sectoral policies: A theoretical approach*. Prezentare în cadrul celei de a 7-a conferințe generale a ECPR, Bordeaux, 2013.
- Organizația Națiunilor Unite (ONU), *Noua agendă urbană (New Urban Agenda)*, 2016. Se poate consulta la adresa: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study)*. URBACT action planning networks, iulie 2019.
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014- 2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# FONDURI ȘI FINANȚARE

Autori

Nikos Karadimitriou – Bartlett School of Planning, UCL

Carlotta Fioretti – Comisia Europeană

Acordurile de alocare de fonduri și de finanțare adecvate sunt un pilon-cheie al dezvoltării urbane durabile (DUD), astfel cum este promovată aceasta de politica de coeziune a UE. Există două tendințe consacrate de punere în aplicare a acestei politici (Bachtler, Mendez și Wislade, 2017; OCDE, 2018): combinarea mai multor surse de finanțare și – în corelație cu aceasta – creșterea importanței instrumentelor financiare aferente fondurilor ESI. În contextul politicii de coeziune, termenul „instrument financiar” înseamnă **un mecanism care transformă resursele UE în produse financiare precum împrumuturile, garanțiile, capitalul** etc. Instrumentele financiare sunt prevăzute la articolul 37 din Regulamentul privind dispozițiile comune.

Motivul pentru care se utilizează mai multe surse de finanțare constă în faptul că această abordare asigură creșterea eficienței prin valorificarea sinergiilor cu fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) și mobilizează o gamă mai largă de actori și de resurse. În acest fel, valoarea adăugată a finanțării structurale este optimizată și capacitatea politicii de coeziune de a orienta și de a accelera investițiile este mărită. În ceea ce privește dezvoltarea urbană durabilă integrată [articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013], în special, o justificare suplimentară a combinării surselor de finanțare este reprezentată de faptul că dezvoltarea urbană durabilă integrată abordează o gamă diversă de problematici urbane complexe. Prin urmare, trebuie mobilizate o serie de surse de finanțare pentru a asigura finanțarea completă a unui program al cărui obiectiv este abordarea strategică și integrată a unor aspecte sociale, economice și de mediu conexe.

Importanța fondurilor ESI ca sursă de finanțare a strategiilor DUD (SIDU) în perioada de programare 2014-2020 a variat de la un stat membru la altul. Potrivit datelor din STRAT-Board, 60 % dintre strategii au mobilizat finanțări UE de peste 5 milioane EUR per strategie, dar utilizarea mai multor fonduri ESI per strategie nu a fost o practică frecventă. În țările cu venituri mai mici, provocarea a constat în completarea fondurilor UE cu surse alternative de finanțare. În țările cu venituri mai mari, fondurile ESI au jucat un rol în finanțarea investițiilor dintr-un număr limitat de regiuni sau de zone vizate. În cazul acestora din urmă, strategiile DUD (SIDU) au reușit să acționeze ca instrumente de coordonare a unei intervenții și au utilizat fondurile ESI pentru a completa alte surse de finanțare (naționale, private etc.).

S-a propus ca asistența financiară pentru DUD prin dezvoltare teritorială integrată să crească de la minimum 5 % la minimum 6 % din resursele Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) de la nivel național în perioada de programare 2021-2027. Chiar și acest fapt în sine contribuie la impulsul în favoarea combinării surselor de finanțare și la utilizarea pe scară mai largă a instrumentelor financiare. Această tendință va fi, foarte probabil, consolidată de concentrarea tematică a resurselor FEDR și ale Fondului de coeziune (FC) într-o serie bine definită, dar în același timp diversificată, de domenii tematice, precum și de dezvoltarea redusă și disparitățile tot mai mari dintre regiuni în epoca de după criză.

**Combinarea surselor de finanțare nu înseamnă doar „a reuși mai mult cu mai puțin”, ci și a identifica resursele necesare și a le canaliza spre proiectele cele mai potrivite pentru abordarea elementelor de politică în cauză.** De exemplu, eficiența energetică a clădirilor ar putea primi finanțare din granturi, însă, deoarece acest tip de proiecte pot genera venituri sau economii, pot fi finanțate în principiu prin instrumente financiare, utilizând fonduri reînnoibile.

Structura orientată spre politici a peisajului diversificat al finanțării în UE ar putea, în principiu, să stimuleze promotorii potențiali de proiecte să pregătească proiecte de investiții relevante din punctul de vedere al politicilor pe care nu le-ar fi luat în considerare în alte circumstanțe. În special instrumentele financiare aferente fondurilor ESI vizează în principal soluționarea disfuncționalităților pieței și funcționarea inadecvată sau imperfectă a acesteia (BEI, 2015; OCDE, 2018). Astfel, prin extrapolare, autoritățile locale (AL) care au capacitatea necesară și știu cum să atragă finanțări dintr-o gamă diversă de surse ar putea concepe programe de investiții mai potrivite pentru sprijinirea implementării planurilor de dezvoltare urbană durabilă integrată. Se estimează că orașele vor fi în măsură să utilizeze, în perioada de programare 2021-2027, o versiune actualizată a strategiilor lor de dezvoltare urbană integrată existente pentru a accesa sprijinul financiar dedicat pentru DUD. Aceasta înseamnă că existența unui program coerent de investiții care să susțină aceste strategii va fi și mai importantă dacă se dorește ca orașele să combine sursele de finanțare în vederea implementării strategiilor lor existente.

Există câteva **provocări principale** (OCDE, 2018; Windisch, 2019) în materie de fonduri și finanțare pentru DUD care au apărut în cursul perioadei de programare actuale. Primul și, după toate probabilitățile, cel mai important set de provocări este legat de **capacitatea instituțională și administrativă a autorităților locale (AL)** și, într-o anumită măsură, a autorităților de management, de a planifica și gestiona strategiile DUD (SIDU). Cerința de a adopta o abordare integrată a fost inedită pentru multe AM și AL din UE și, prin urmare, deloc surprinzător, a fost necesară o perioadă consistentă de familiarizare. După ce conceptele au fost înțelese, adoptate și folosite pe scară largă în context național, s-a dovedit dificil pentru AL să coreleze între ele cerințele administrative și grupurile-țintă ale diverselor fonduri ESI, fonduri interne și instrumente financiare sub umbrela unei strategii DUD (SIDU). Aceste cerințe pot viza aspecte diverse, de la diferențele la nivel de norme de eligibilitate până la programarea cererilor de propuneri, calitatea strategiilor DUD (SIDU) sau proiectarea PO însuși (care depășește sfera de competență a AL).

Al doilea set cuprinde provocări legate de **capacitatea sau disponibilitatea AL de a contracta datorii**, din următoarele cauze:

- factori politici și juridici, precum și reglementări privind plafonul datoriei;

- dimensiunea redusă a bugetului/veniturilor AL;
- dimensiunea redusă a proiectelor pe care dorește să le deruleze AL.

Al treilea set de provocări este legat de **capacitatea AL de a gestiona programe care combină granturi din fondurile ESI cu produse oferite din instrumente financiare și din alte surse private și/sau interne**, începând cu constituirea legală a acestor programe în contextul juridic și instituțional național. În multiple contexte naționale, competențele AL de abordare a aspectelor legate de furnizarea bunurilor de utilitate publică și de interes general și a serviciilor asociate.



**Negocierea cu instituțiile financiare și capacitatea de a înțelege – și cu atât mai mult de a proiecta – strategiile financiare de acest tip este, în majoritatea cazurilor, inedită pentru AL.**

În sfârșit, **există cazuri și contexte în care s-a încetățenit o „cultură a granturilor”**. Prin urmare, personalul administrativ și politic nu vede un avantaj în combinarea surselor de finanțare și în utilizarea produselor oferite prin instrumentele financiare ca parte a unui program de investiții cuprinzător. Un aspect interesant este faptul că, atunci când se utilizează împrumuturi prin intermediari pentru a depăși această dificultate (de exemplu, în cazul în care BEI acordă un împrumut unei bănci naționale de promovare, care, la rândul său, acordă credite direct proiectelor), intervin probleme legate de capacitatea intermediarului de a gestiona adecvat respectivele proiecte.

Prin urmare, această componentă va discuta trei subiecte principale:

- integrarea fondurilor ESI între ele și cu fondurile interne;
- implicarea investitorilor privați și a celui de al treilea sector în finanțarea strategiilor DUD (SIDU);
- utilizarea instrumentelor financiare și a produselor financiare în DUD.

Prima secțiune va discuta modul în care se pot alinia mai bine fondurile ESI între ele și cu alte surse interne disponibile. Prin urmare, această secțiune va discuta, de asemenea, subiecte legate de elaborarea strategiilor și de coordonarea părților interesate.

A doua secțiune tratează pe larg modul în care se pot dezvolta proiecte rentabile adecvate și dispoziții instituționale și designuri de programe care ar putea aborda riscurile de politică și de planificare, facilitând astfel colaborarea cu investitorii din sectorul privat în cadrul DUD.

A treia secțiune este strâns legată de cea de-a doua și abordează rolul instrumentelor financiare și al produselor financiare în cadrul DUD.

## INTEGRAREA FONDURILOR ESI ÎNTRE ELE ȘI CU ALTE FONDURI INTERNE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum pot fi integrate mai bine între ele fondurile ESI?*

*Cum pot fi integrate mai bine fondurile ESI cu fondurile interne?*

Dispozițiile de reglementare pentru strategiile DUD (SIDU) au promovat ideea combinării mai multor surse de finanțare, fără ca această abordare să fie obligatorie. **Principalul motiv pentru propunerea acestei abordări a fost eficacitatea operațională:** dezvoltarea urbană integrată încearcă să abordeze un set divers de aspecte interconectate, în timp ce fiecare flux de finanțare – de exemplu, fiecare fond structural – are priorități tematice diferite, grupuri-țintă diferite (firme, persoane etc.), criterii diferite de acordare a finanțării, mecanisme specifice de monitorizare, evaluare și raportare financiară. Același lucru este valabil și în cazul fluxurilor de finanțare interne. S-ar putea argumenta că diversitatea normelor de finanțare și prioritățile diferite ale surselor de finanțare nu sunt favorabile conceptului de cofinanțare. Însă același lucru se poate spune și despre regimul de reglementare a ajutoarelor de stat în UE. În plus, pentru a aborda o gamă largă de provocări complexe, ar fi necesar să fie implicate multiple părți interesate și, dată fiind scara aspectelor care trebuie abordate, să se furnizeze un mix de bunuri de utilitate publică, privată și de interes general. Prin urmare, s-ar putea utiliza o strategie DUD (SIDU) ca vehicul pentru organizarea acestor surse de finanțare într-un program coerent de intervenție bazat pe zone.

Rezultatele obținute de atelierelor Rețelei de dezvoltare urbană (RDU) pun la dispoziție o colecție bogată de informații și de concluzii privind modul în care fondurile ESI ar putea fi combinate între ele și cu sistemele naționale de finanțare<sup>1</sup>. Acestea arată că **o strategie DUD (SIDU) adecvată scopului său ar trebui să fie capabilă să pună în evidență dimensiunile socială, economică și de mediu ale provocărilor cu care se confruntă zona vizată, pentru a identifica fondurile UE adecvate.** La rândul său, acest lucru facilitează utilizarea coordonată a fondurilor ESI cu fondurile interne la nivelul strategiei DUD (SIDU). Coordonarea devine mai simplă în cazurile în care politicile și strategiile naționale iau în considerare prioritățile tematice ale UE și regimul de finanțare națională și-a consolidat agențiile și mecanismele de finanțare.

### Cum pot fi integrate mai bine între ele fondurile ESI?

Cadrele de reglementare naționale și UE au un rol important de jucat în definirea condițiilor și a posibilităților de integrare a unor surse multiple de finanțare într-o singură strategie. În

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/network/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/)

perioada de programare 2014-2020, utilizarea mai multor fonduri a fost posibilă în contextul unui program operațional (PO) bazat pe fonduri multiple. În cazul respectiv, mecanismul de aplicare teritorială poate fi PO în sine sau o axă prioritară (AP) bazată pe fonduri multiple. În mod alternativ, se pot selecta obiective tematice din diferite programe operaționale ca parte a unui plan de investiții teritoriale integrate (ITI).



15,7 % dintre orașe au elaborat strategii DUD (SIDU) bazate pe fonduri multiple în perioada de programare 2014-2020. Dintre acestea, 13 % au mobilizat finanțări din două fonduri, inclusiv FSE sau Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), doar 2,6 % (26 de cazuri) recurgând la mai mult de trei fonduri diferite. FEDR acoperă cea mai mare parte a necesarului de finanțare în toate cazurile. Statele membre în care se aplică mai frecvent strategii bazate pe fonduri multiple sunt mai ales cele care s-au alăturat UE după 2004, în special Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Lituania, Slovenia (a se vedea caseta privind Investițiile teritoriale integrate în Polonia). În ansamblu, 109 strategii au utilizat ITI ca instrument teritorial, în timp ce 31 de strategii au utilizat o AP bazată pe fonduri multiple și 14 cazuri au utilizat un PO bazat pe fonduri multiple. ITI a fost instrumentul utilizat cel mai frecvent în cele câteva cazuri în care s-au utilizat mai mult de două fonduri. Astfel, 86 dintre cele 134 de strategii care au recurs la finanțări din FC au utilizat o ITI, în timp ce restul au utilizat o AP bazată pe fonduri multiple.



### INVESTIȚIILE TERITORIALE INTEGRATE ÎN POLONIA

În perioada de programare 2014-2020, în Polonia s-au implementat 24 de strategii de dezvoltare urbană durabilă (DUD - (SIDU)) cu ajutorul investițiilor teritoriale integrate (ITI). Fiecare strategie DUD (SIDU) vizează o zonă urbană funcțională: 17 dintre aceste zone se află în jurul capitalelor regionale, cuprinzând toate regiunile din Polonia (*voievodate*); șase sunt zone metropolitane (cu peste 1 milion de locuitori), iar restul sunt aglomerări urbane de importanță subregională.

Teritoriile și autoritățile regionale responsabile pentru DUD sunt desemnate în mod direct de administrația publică centrală, care stabilește utilizarea mixtă a FEDR și a FSE, obiectivele tematice disponibile și criteriile socioeconomice de delimitare a zonelor urbane funcționale ca principale criterii. Autoritățile regionale au coordonat un proces lung de elaborare și de negociere cu toate municipalitățile din teritoriul desemnat pentru a defini PO compatibile cu indicatorii naționali și cu contribuțiile locale. Procesul a preconizat, de asemenea, desemnarea unor organisme de implementare, care au variat de la orașele-capitală la autoritățile urbane însele și la asociații intermunicipale.

Principalele surse de finanțare pentru acest proces au fost fondurile disponibile din partea UE. Polonia investește 6 miliarde EUR în strategii ITI-DUD (11,6 % din totalul fondurilor FEDR față de cerința minimă de 5 %), dintre care aproximativ 2,87 miliarde EUR provin din FEDR, iar în jur de 536 de milioane EUR provin din FSE. În plus, PO



național contribuie indirect la ITI (cu circa 876 de milioane EUR), finanțând proiecte complementare prin FC. Mai mult, ITI sunt cofinanțate din resurse interne de aproximativ 1,1 miliarde EUR (destinate în cea mai mare parte în mod expres zonelor urbane funcționale). ITI din Polonia au mobilizat cele mai mari contribuții din fondurile ESI pentru perioada de programare 2014-2020 din toate statele membre. În medie, fondurile au fost reunite în jurul a 10 priorități de implementare per strategie. Acești indicatori sunt excepțional de ridicați în comparație cu cei din alte state membre.

Instrumentul ITI a fost ales datorită valorii sale adăugate potențiale, ca modalitate de construire a unei culturi colaborative în rândul actorilor teritoriali. Mai mult, competențele de planificare strategică s-au îmbunătățit semnificativ, iar autoritățile locale au devenit mult mai implicate în punerea în aplicare a politicii de coeziune (în contrast cu calitatea de simpli beneficiari).

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind țara: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=PL&name=Poland&fullscreen=yes>

Ar trebui reținut faptul că, deși oferă avantaje, **măsurile bazate pe combinarea fondurilor necesită modalități noi de monitorizare și de evaluare** (a se vedea capitolul „Monitorizarea”). Este important să se decidă cine va monitoriza și va evalua strategia și cum se vor repartiza sarcinile aferente. Acest lucru ar trebui să fie decis ținându-se seama de conținutul strategiei și de caracteristicile intersectoriale.

De multe ori lipsește capacitatea de a măsura integrarea dispozițiilor ITI. Potrivit Van der Zwet et al. (2017, p. 66): „FSE dispune de propriul cadru de guvernare și de măsurare, care poate fi dificil de integrat cu sistemul FEDR. În scopuri de monitorizare, rezultatele sunt defalcate adesea după anumite categorii în sistemul central de monitorizare și, ca urmare, efectele integrate se pot pierde”. Prin urmare, ar putea fi util **să se înființeze o comisie de coordonare și monitorizare a ITI**, care să compileze conținutul rapoartelor anuale aferente diferitelor programe operaționale, să propună actualizări ale ITI, să informeze comitetul de monitorizare și să contribuie la implementarea ITI (a se vedea și capitolul „Integrarea intersectorială”).

**Coordonarea dintre fondurile ESI și sistemele naționale devine mai simplă, de asemenea, atunci când AM implică AL de timpuriu în proiectarea programelor operaționale.** Implicarea timpurie a AL contribuie, de asemenea, la integrarea mai multor teme și la extinderea gamei de resurse posibile de finanțare în aval (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială”). Se recomandă planificarea managementului procesului integrat din etapa timpurie a elaborării strategiei, pentru a defini în mod precis obiectivele, pentru a identifica în mod clar beneficiarii, posibilele surse de finanțare și modalitatea în care pot fi combinate acestea într-o etapă ulterioară.

Poate fi dificil să se dezvolte teme transversale la nivelul strategiei DUD (SIDU) și, dacă PO nu este conceput într-un mod care să faciliteze acest lucru, sarcina de planificare integrată și, prin urmare, de proiectare a unui program de investiții integrate poate deveni mult mai dificilă.

Din acest motiv, pentru a facilita integrarea fondurilor ESI la nivelul programului de investiții, este necesar să se stabilească modalități formale și informale de a introduce contribuțiile și feedbackul multiplelor părți interesate în proiectarea PO. Acest lucru poate include feedback între autoritățile locale, autoritățile de management și instituțiile naționale (ministere etc.) ale căror competențe rezidă în stabilirea direcției strategice a programelor operaționale. Această dimensiune este dezvoltată suplimentar în capitolul relevant privind integrarea intersectorială, care discută mai detaliat proiectarea PO bazate pe fonduri multiple.

Presupunând că s-a realizat alinierea politică și administrativă dintre fondurile ESI și sistemele naționale și că PO au fost proiectate într-un mod care facilitează integrarea fondurilor, este totuși necesar ca AM să țină seama de caracterul integrat al DUD atunci când elaborează și lansează cereri de proiecte. Cererile de proiecte aferente unor fonduri diferite pot implica cerințe și calendare diferite. Acest lucru poate afecta capacitatea AL de a-și îndeplini rolul major de selectare a proiectelor. Apar probleme mai ales atunci când separarea sectorială se reflectă la nivel local.

Prin urmare, modul de redactare și sfera de aplicare, precum și calendarul de lansare a cererilor de proiecte facilitează depunerea unor proiecte care ar putea atrage finanțare din surse multiple (fonduri naționale sau alte fonduri ESI). Redactarea acestor cereri de proiecte devine problematică atunci când se încearcă coordonarea între programe operaționale gestionate de diferite autorități de management. Același lucru este valabil în cazurile în care un PO este instituit pentru gestionarea unui singur fond ESI. Pentru a permite o oarecare flexibilitate, **autoritățile de management ar putea încerca să suprapună perioadele de lansare a cererilor de proiecte, ținând seama de capacitatea autorităților locale de a gestiona mai multe cereri simultane.**

Ocazional, o abordare bazată pe fonduri multiple poate fi considerată nerealizabilă de către o autoritate locală, din cauza nivelului ridicat de complexitate și a riscurilor asociate. În aceste cazuri, **sinergiile dintre fonduri pot fi obținute prin mecanisme specifice de la nivelul local și cu ajutorul unor instrumente noi de la nivelul UE** (a se vedea caseta privind platformele de investiții). Se poate întâmpla ca fondurile ESI, de exemplu, să nu fie alocate în mod formal strategiei, dar să contribuie efectiv la implementarea acesteia. Acesta este cazul strategiei DUD (SIDU) pentru Bruxelles (BE), în cadrul căreia au fost identificate o serie de obiective strategice complementare, la care poate să contribuie nu doar FEDR, ci și FSE. Din punct de vedere operațional, procesul este îmbunătățit prin înființarea unui comitet care include reprezentanți și oficiali din cadrul FSE și al FEDR (Van der Zwet et al. 2017, p. 75).

## Cum pot fi integrate mai bine fondurile ESI cu fondurile interne?

Pe lângă considerațiile care țin de coordonarea dintre fondurile structurale, statele membre au dezvoltat strategii sectoriale interne, și-au luat angajamente în acest sens și alocă finanțare semnificativă pentru implementarea lor. Mai mult chiar, o serie de state membre dispun de o

politică urbană națională dezvoltată, care se bazează adesea pe o tradiție a planificării urbane integrate și pe programe de finanțare dedicate și semnificative.

În cazurile respective, în special în țările cu venituri mai mari, strategiile DUD (SIDU) au fost introduse în contextul național mai puțin ca o inovare și mai degrabă ca o oportunitate de a completa finanțarea națională cu finanțare UE. Acest lucru a reprezentat adesea o provocare pentru AM și AL, care au avut de rezolvat două seturi de probleme: alinierea între politica națională și cea a UE și alinierea între sistemele de finanțare național și al UE, cel puțin în ceea ce privește condiționalitățile și procedurile administrative. **Impactul strategiilor DUD (SIDU) finanțate prin fonduri ESI ar putea fi mărit în continuare dacă strategiile DUD (SIDU) în cauză ar putea fi aliniate cu strategiile naționale și cu sistemele de finanțare care corespund obiectivelor lor sau sunt complementare cu acestea.**



### „POLITIQUE DE LA VILLE” ÎN FRANȚA

Politica urbană franceză este o politică de coeziune urbană și de solidaritate atât la nivel național, cât și la cel local, dedicată cartierelor defavorizate (denumite cartiere prioritare) și locuitorilor acestora. Ea este coordonată de stat, de autoritățile locale și de ONG-uri, cu obiectivul comun de a asigura egalitatea dintre teritorii, de a reduce decalajele de dezvoltare dintre cartierele defavorizate și unitățile lor urbane și de a îmbunătăți condițiile de trai ale locuitorilor lor.

Politica este pusă în aplicare prin contracte municipale, care integrează acțiuni finanțate prin Fondurile structurale și de investiții europene și sunt corelate cu contractele aferente planificării, încheiate între stat și regiune. În primul rând, politica mobilizează și adaptează acțiuni în cadrul dreptului comun și, atunci când natura dificultăților impune acest lucru, politica implementează propriile instrumente.

Toate acestea fac parte din procesul de construire în comun cu locuitorii, asociațiile și actorii economici, prin înființarea consiliilor cetățenești în conformitate cu condițiile definite în contractele municipale și prin formare în comun.

În Franța, convergența calendarelor între contractele municipale, adoptarea de programe operaționale și mandatele electorale reprezintă o oportunitate unică de a combina mobilizarea politică a FEDR și FSE în favoarea locuitorilor din cartierele prioritare.

#### *Informații suplimentare*

Fișă informativă STRAT-Board privind țara: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=FR&name=France&fullscreen=yes>

Un exemplu pentru modul în care s-a reușit alinierea dintre strategia DUD (SIDU) și politica, respectiv sistemul de finanțare națională este orașul Toulon (FR), unde un contract municipal a fost folosit în mod eficient ca mecanism de coordonare între diverse inițiative și planuri având ca obiect unitatea administrativă Toulon Provence Méditerranée (a se vedea capitolul „Abordarea teritorială”).

Un alt exemplu de realizare a unei astfel de coordonări este orașul Berlin (DE). În acest caz, programul Inițiativa de viitor pentru districtele urbane II (ZIS II) a avut obiectivul explicit de a reuni finanțări din surse interne și din FEDR. Un regulament adecvat de alocare a fost crucial în acest sens. Regulamentul administrativ ZIS II FEDR 2014 (*Verwaltungsvorschrift Zukunftsinitiative Stadtteil II EFRE 2014 -VV ZIS II EFRE 2014*) a combinat norme de finanțare din FEDR și din surse interne. Procedurile de finanțare au urmat o structură organizațională dedicată și s-a elaborat un set specializat de indicatori pentru a completa evaluarea FEDR. Pentru a simplifica lucrurile, nu s-au utilizat instrumente financiare, nici mecanisme ITI sau DLRC.

	Volumul proiectului (€) 2014-2020	Parteneri de finanțare
<b>Fond pentru acțiuni</b>	Max. 1 500	Municipalitatea Berlin Fonduri federale (Soziale Stadt)
<b>Fond pentru proiecte</b>	Min 5.000	Municipalitatea Berlin Fonduri federale (Soziale Stadt)
<b>Fond pentru clădiri</b>	Min 50.000	UE (FEDR) Municipalitatea Berlin Fonduri federale
<b>Fond pentru rețele</b>	Min 50.000	UE (FEDR) Municipalitatea Berlin

FIG. 1. Structura finanțării în funcție de volumul proiectului și de sursa de finanțare în Berlin. Sursă: elaborare proprie pe baza datelor de aici:

[https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index\\_en.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index_en.shtml)

În regiunea Toscana (IT), autoritatea de management a stabilit o axă urbană (axa VI: dezvoltare urbană) și a adoptat o strategie teritorială și orientări regionale pentru a oferi indicații în procesul de selectare a zonelor de intervenție și a propunerilor, în urma unei cereri de exprimare a interesului. Propunerile au luat forma unor proiecte de inovare urbană și au fost prezentate de municipalități, care le-au dezvoltat în colaborare cu AM. Pentru a sprijini integrarea cu sursele de finanțare naționale, în cadrul procesului de selecție AM a acordat puncte bonus propunerilor municipale care:

- se încadrau în intervenții care primeau deja finanțare în temeiul Legii regionale nr. 65/2014;
- erau integrate cu proiecte de locuințe publice;

- prevedeau un procent de cofinanțare mai mare decât pragul obligatoriu de 20 %.

În sfârșit, există modalități de gestionare a complexității peisajului de finanțare. Chiar și atunci când fondurile suplimentare care pot fi accesate sunt relativ mici, se poate elabora o strategie DUD (SIDU) care să combine sursele de finanțare fără a pune presiune pe resursele autorităților locale. **O unitate de finanțare strategică**, similară cu cea creată de Gent (BE) atunci când orașul a decis să dezvolte finanțarea strategică drept competență, **ar putea oferi cunoștințele și capacitatea de coordonare necesare** acelor autorități locale ale căror programe de investiții sunt suficient de mari pentru a justifica toate costurile conexe.

## RECOMANDĂRI

- Țineți seama de caracterul integrat al DUD atunci când redactați cererile de propuneri de proiecte.
- Scoateți în evidență dimensiunea socială, economică și de mediu ale problemelor cu care se confruntă zona vizată și modul în care se reflectă acestea în prioritățile de politică ale UE, astfel încât strategia dvs. DUD să poată atrage finanțările UE adecvate.
  - O mai bună înțelegere a nevoilor locale și a modului în care se corelează acestea cu politica UE și cu cea internă facilitează utilizarea coordonată a fondurilor ESI și a fondurilor interne la nivelul strategiei DUD (SIDU).
- Corelați politicile și strategiile interne cu prioritățile tematice ale UE atunci când acest lucru este posibil și oportun și, dacă este necesar, consolidați-vă sistemele de finanțare.
- Dacă programul de investiții este suficient de mare pentru a justifica cheltuielile indirecte implicate, înființați o unitate de finanțare strategică pentru a asigura cunoștințele și capacitatea de coordonare necesare.
  - În cazurile în care autoritățile locale au programe de investiții medii și mici, este util să se ia în considerare, de asemenea, reunirea resurselor pentru a înființa o astfel de unitate de finanțare care să deservească mai multe AL.
- Dezvoltați teme transversale, mai ales dacă PO nu este conceput într-un mod care să faciliteze acest aspect.
  - Autoritățile de management ar trebui să implice de timpuriu autoritățile locale în procesul de proiectare a programelor operaționale.
  - Este necesar să se stabilească modalități formale și informale de introducere a contribuțiilor și a feedbackului în proiectarea PO.
- Utilizați mecanismele de aplicare teritorială într-un mod bine gândit, astfel încât să reuniți mai multe fonduri în aceeași strategie.

- Două sau mai multe fonduri pot fi combinate direct la nivelul programului operațional (iar strategiile pot fi implementate prin programul operațional în sine sau printr-o axă prioritară bazată pe teme multiple).
- Investițiile teritoriale integrate (ITI) pot fi utilizate pentru a combina obiectivele tematice din diferite programe operaționale și fonduri.
- Investițiile teritoriale integrate (ITI) pot fi utilizate pentru proiectarea unor strategii holistice și pentru majorarea finanțărilor, luându-se în considerare categorii mai puțin convenționale de investiții pentru dezvoltarea urbană.
- Dacă utilizați o ITI, planificați toate sursele posibile de finanțare și modul de combinare a acestora încă din primele etape ale proiectării strategiei.
  - Beneficiarii potențiali pot fi mai diversificați în cazul în care folosiți mai multe fonduri. Aceștia ar trebui identificați în mod clar în cursul proiectării strategiei.
- Coordonați diferitele autorități de management, în special în ceea ce privește cererile de propuneri de proiecte și sistemele de monitorizare.
  - Autoritățile de management se pot pune de acord în privința suprapunerii perioadelor pentru propunerile de proiecte. Astfel, un proiect poate fi prezentat în același timp, fără să fie reprogramat sau amânat.
  - Înființați o comisie de coordonare și monitorizare a ITI, care să compileze conținutul rapoartelor anuale aferente diferitelor programe operaționale, să propună actualizări ale ITI, să informeze comitetul de monitorizare și să contribuie la implementarea ITI.
- Creați sinergii între fonduri prin mecanisme și instrumente de reglementare la nivel local, dacă este necesar.
  - Competențele existente ale autorităților de management și/sau ale autorităților regionale pot fi utilizate pentru a obține o integrare mai bună a fondurilor ESI și a finanțării interne, prin intermediul mecanismelor de stimulare și a instrumentelor de reglementare. Procesul de elaborare a acestor reglementări și mecanisme reprezintă o oportunitate de a obține un sprijin politic care depășește diviziunile dintre partidele politice și diferențele dintre mandatele acestora.

## IMPLICAREA INVESTITORILOR PRIVAȚI ȘI A CELUI DE AL TREILEA SECTOR ÎN STRATEGIILE DE FINANȚARE A DUD

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum s-ar putea folosi strategiile DUD (SIDU) pentru a gestiona riscurile asociate cu implementarea unui program de investiții?*

*Cum s-ar putea facilita implicarea sectorului privat?*

O strategie DUD (SIDU) identifică nevoile și, astfel, furnizează un teren fertil pentru idei de proiecte care să abordeze aceste nevoi. În unele cazuri, în funcție de contextul din fiecare țară, anumite proiecte ar fi mai adecvate pentru finanțare publică, dar în alte cazuri s-ar putea implica alți actori în procesul de finanțare (cetățeni, al treilea sector), pentru a stabili parteneriate public-privat sau pentru ca investitorii privați să se implice cu propriile idei și cu propriile fonduri.

Abordarea planificării integrate, inerentă în cazul strategiilor DUD (SIDU), poate contribui la identificarea unei game largi de provocări, care sunt specifice pentru o zonă de intervenție sau ar putea fi relevante chiar și pentru o zonă mai largă. **Atunci când se abordează aceste provocări, care sunt legate adesea de externalități negative, o anumită zonă poate deveni o destinație atractivă pentru investițiile private.** De multe ori, astfel de zone devin atractive pentru antreprenori și sectorul imobiliar, dat fiind că au beneficiat de accesibilitate sporită, de facilități pentru protecția mediului, de îmbunătățirea infrastructurii și de creșterea gradului de bunăstare socială. **Odată ce o zonă este transformată în acest sens, obiectivul politicii publice evoluează adesea înspre gestionarea dezvoltării în zona respectivă.**

O strategie DUD (SIDU) ar fi, în general, un precursor al transformării unei astfel de zone, iar provocarea din cursul proiectării și implementării strategiei constă în atragerea investitorilor care ar fi dispuși să investească în proiecte aliniate cu obiectivele respectivei strategii (de exemplu, tranziția la o economie cu emisii scăzute de carbon). **Sunt esențiale pentru o astfel de implicare proiectele care asigură venituri nete sau economii, precum și un protocol adecvat de partajare a riscurilor, și au, prin urmare, potențialul de a deveni rentabile<sup>2</sup>.** Includerea unor astfel de proiecte într-o strategie DUD (SIDU) ar putea extinde sfera de aplicare a strategiei și diversifica sursele de finanțare a acesteia.

În aceeași ordine de idei, multe dintre investițiile realizate ca parte a unei strategii DUD (SIDU) vor furniza bunuri publice foarte necesare, dar nu vor genera venituri sau economii. De fapt, astfel de investiții în bunuri publice ar putea chiar să necesite resurse suplimentare din partea agenției/organismului (public) căruia i se va încredința sarcina de a exploata și gestiona investițiile în cauză. **Implicarea celui de al treilea sector și a societății civile ar putea asigura o modalitate prin care autoritățile publice să repartizeze costurile, să multiplieze beneficiile**

<sup>2</sup> <https://blogs.worldbank.org/ppps/preparing-bankable-infrastructure-projects>

respectivelor investiții și să consolideze sentimentul de responsabilitate și de mândrie locală prin transferarea responsabilității pentru exploatare și întreținere părților interesate care sunt dornice să își asume administrarea infrastructurii în cauză.

## Cum s-ar putea folosi strategiile DUD (SIDU) pentru a gestiona riscurile asociate cu implementarea unui program de investiții?

Unul dintre cele mai semnificative efecte ale implementării unei strategii DUD (SIDU) solide este faptul că aceasta poate contribui la abordarea riscurilor legate de politicile aplicate, de planificare și de situația politică, reducând astfel riscurile care afectează programul de investiții al unei autorități locale.

Dezvoltarea și implementarea completă a fluxului de proiecte al unei autorități locale în conformitate cu o strategie integrată coerentă care să atragă sectorul privat vor dura cu siguranță mai mult decât un mandat al personalului politic implicat. Prin urmare, datorită dispozițiilor sale în materie de consultare și de guvernanță, o strategie DUD (SIDU) care a urmat o abordare participativă poate să contribuie substanțial la reducerea riscurilor politice (a se vedea capitolul „Guvernare”).



**Calendarele pentru maturitatea fluxului de proiecte coincid doar rareori cu calendarele politice, care, în general, sunt mai scurte.** Proiectele vor fi finalizate, cel mai probabil, în următorul ciclu politic, iar impactul acestora se va manifesta tot atunci sau poate chiar mai târziu.

Strategia DUD (SIDU) stimulează tipul de organizare politică ce promovează consensul politic în jurul unor priorități de politică și programe de investiții stabile, cel puțin pe termen mediu. Sistemul de finanțare introdus de articolul 7 din Regulamentul privind FEDR pentru perioada 2014-2020 și pe care se va baza regulamentul viitor<sup>3</sup> raționalizează resursele financiare și instrumentele de politică pentru a impulsiona părțile interesate de la nivel local, regional și chiar național să își planifice investițiile pe termen mediu, în conformitate cu analiza bazată pe zonă. **Continuitatea politică pe termen mediu, care într-un stat democratic este asigurată de consensul menționat anterior, ar putea crește semnificativ potențialul strategiilor DUD (SIDU) de a integra surse private de finanțare pentru a aborda provocările specifice zonei într-un mod holistic.**

Strategia „Șase orașe” (6Aika<sup>4</sup>) din Finlanda este un bun exemplu pentru modul în care șase consilii municipale s-au reunit pentru a adopta o strategie comună și s-au angajat s-o urmărească pe întreaga durată a programului, astfel încât să poată asigura un climat politic stabil pentru mediul de afaceri. Consiliile municipale implicate au reușit acest lucru prin cooperarea apropiată în etapa de pregătire a strategiei, în care au implicat și ministerul de

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_espoo/6city\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf)



resort. Cele șase orașe s-au bazat pe o tradiție îndelungată de cooperare și pe activități comune de lobby în domeniul legislativ și s-au confruntat cu provocări similare în domeniul economic, social și al mediului. Angajamentul personalului lor politic față de strategie le-a permis celor șase orașe să joace un rol fiabil în calitate de facilitatori în ceea ce privește sprijinirea dezvoltării afacerilor. Aceasta a fost o premisă esențială a strategiilor lor DUD (SIDU).

O strategie DUD (SIDU) constituie, de asemenea, o oportunitate pentru autoritățile locale de a integra pe verticală politicile și cadrele de finanțare naționale, regionale și locale. La rândul său, integrarea pe verticală crește semnificativ probabilitatea de implementare reușită a unui program de investiții. Un exemplu al modului în care funcționează această reducere a riscurilor este oferit de strategiile DUD (SIDU) din Kavala (GR) și Heraklion (GR). Procesul de proiectare le-a permis autorităților locale din aceste orașe să reexamineze politicile preexistente la nivel național, planurile și programele statutare regionale și locale și să reunească în cadrul unei singure strategii proiectele care aveau la respectivele planuri, politici și programe. Prin urmare, strategiile în cauză s-au confruntat cu mai puține obstacole și blocaje în materie de politici și de planificare care afectează adesea implementarea proiectelor de investiții publice și private în Grecia.

**Feedbackul de la principalele părți interesate locale, cum ar fi sectorul privat, cel de-al treilea sector și societatea civilă, ar trebui să fie integrat în etapa de proiectare a strategiei și de-a lungul întregului proces.** Aceasta ar facilita elaborarea unor strategii care reflectă mai bine realitățile de pe teren și abordează problemele practice cu care s-ar putea confrunta beneficiarii în etapa de implementare.

Pe lângă gama largă de tehnici de implicare civică disponibile, bugetarea participativă ar putea, de asemenea, să sprijine autoritățile locale în procesul de reducere a riscurilor, să consolideze sentimentul de responsabilitate al cetățenilor pentru proiect și să faciliteze durabilitatea proiectului în timp. Bugetarea participativă a fost introdusă pentru prima dată în 1989 în Brazilia și a ajuns să fie în prezent o practică consacrată în multe orașe din lume. Aceasta câștigă teren și în UE, fiind utilizată, de exemplu, în Polonia, Portugalia și Franța. La Paris, în 2016, aproximativ 5 % din bugetul general al orașului (în jur de 100 de milioane EUR) a fost alocat pentru 21 de bugete participative și circa 160 000 de persoane au votat pentru a selecta proiectele câștigătoare dintre cele 219 idei de proiecte depuse<sup>5</sup>. Această formă de bugetare participativă ar putea fi valorificată în contextul strategiilor DUD (SIDU), în vederea creșterii relevanței și a eficacității acestora (Comisia Europeană, 2009).



În acest sens, **autoritățile locale ar trebui să cunoască foarte bine provocările unei abordări participative, cum ar fi erodarea încrederii în cazul în care așteptările nu sunt gestionate corespunzător, influența proiectării procesului asupra participării actorilor, influența grupurilor de lobby interesate de aspecte individuale etc.** (a se vedea capitolul „Guvernanță”).

<sup>5</sup> <https://urbact.eu/participatory-budget>

## Cum s-ar putea facilita implicarea sectorului privat?

Un proces de proiectare a unei strategii DUD (SIDU) care include actori din sectorul privat creează oportunități de includere a unor soluții și proiecte axate pe sectorul privat în programul său de investiții. În aceeași ordine de idei, este important pentru actorii din sectorul privat și pentru autoritățile locale să intre de timpuriu în dialog pentru a accelera procesul de maturizare a proiectelor axate pe sectorul privat. Aceasta înseamnă, de asemenea, că autoritățile locale care exploatează un flux de proiecte și care înțeleg prioritățile următoarei perioade de programare și se pregătesc pentru acestea vor putea desfășura activitățile de pregătire aferente proiectării unor strategii adecvate (sau vor putea adapta în mod corespunzător strategiile existente). Acest lucru le va permite, la rândul său, să răspundă cererilor de proiecte în etape timpurii ale perioadei de programare. Este posibil inclusiv ca proiectele al căror promotor este autoritatea locală să fie completate de un flux de proiecte din sectorul privat, în cazul căruia autoritatea locală să acționeze ca facilitator și să sprijine maturizarea proiectelor într-un mod coordonat, astfel încât să se realizeze obiectivele strategiei.

**Construirea relațiilor, a know-how-ului și a încrederii necesare pentru implicarea promotorilor de proiecte și a investitorilor privați necesită timp.** Rolul instituțiilor financiare cu rădăcini în comunitatea locală poate fi crucial și din acest punct de vedere. În fapt, logica strategiilor DUD (SIDU) stimulează autoritățile locale să cultive în mod activ un ecosistem la care să poată apela pentru contribuții la programul lor de investiții pe termen lung, susținut și ghidat de o strategie DUD (SIDU). Un exemplu din care se pot desprinde învățăminte utile este abordarea urmată de orașul Tampere (FI). Acesta joacă rolul de „facilitator de soluții” și de „custode” în procesul de creare a unui mediu „care încurajează apariția și dezvoltarea noilor întreprinderi și a soluțiilor inteligente”. Printre alte acțiuni, aceasta implică reunirea unor părți care în mod normal acționează separat, cu scopul ca acestea să colaboreze și să utilizeze fondurile publice pentru a sprijini efortul de creare a ecosistemului.

O opțiune deosebit de pertinentă pentru portofoliile de proiecte cu o gamă largă de proiecte diverse și de dimensiuni mai mici este **reunirea intervențiilor prevăzute de o strategie DUD (SIDU) într-un program de investiții, ceea ce duce la combinarea fondurilor la nivelul programului de investiții.** Aceasta ar însemna că programul de investiții al autorității locale cuprinde o gamă largă de proiecte, fiecare dintre acestea putând fi finanțat dintr-o sursă diferită, deși toate proiectele reflectă politicile și prioritățile stabilite în cadrul strategiei. Acesta este modul în care municipalitatea din Atena (GR) a reușit să combine fonduri ESI, finanțare BEI și fonduri naționale, municipale și private pentru a implementa investiția sa teritorială integrată în dezvoltare urbană durabilă, denumită „Atena 2020”.



### PROGRAMUL DE INVESTIȚII ATENA 2020 (GR)

Municipalitatea din Atena a folosit planul său strategic pe termen lung – Planul de dezvoltare urbană integrată (PDUI) – pentru a-și orienta programul de investiții Atena 2020. PDUI este un plan ancorat în

legislația elenă care vizează ghidarea intervențiilor în zonele aflate în declin. Orașul a elaborat, de asemenea, o „strategie de reziliență”, un „plan de acțiuni climatice” și un „plan operațional” statutar. Programul de investiții Atena 2020 a mobilizat aproximativ 190 de milioane EUR, din care 85 de milioane EUR au fost reunite în cadrul planului ITI pentru dezvoltare urbană durabilă: în jur de 68 de milioane EUR au fost obținute din FEDR și din FSE în temeiul articolului 7. Alte 55 de milioane EUR au fost obținute printr-un împrumut acordat de Banca Europeană de Investiții, iar restul finanțării a provenit din alte surse municipale, din surse private și din alte fonduri ESI (diferite de cele prevăzute la articolul 7).

Programul de investiții a cuprins o întreagă gamă de categorii de proiecte, printre care: revitalizare urbană, spații și clădiri publice, modernizare energetică, gestionarea deșeurilor, economie și turism, solidaritate socială, TI și servicii etc. Reglementările UE privind nivelul minim al contribuției naționale s-au aplicat în cazul întregului program de investiții, iar reglementările privind ajutoarele de stat s-au aplicat de la proiect la proiect.

*Informații suplimentare*

<https://www.cityofathens.gr/node/32182>

**Includerea unor proiecte a căror finalizare poate fi așteptată în mod realist în timpul duratei de viață a programului de investiții DUD conferă credibilitate strategiei și inspiră încredere în aceasta.** Cu toate acestea, procesul de derulare a unui proiect până la maturitate poate implica mult timp și efort. În acest sens, autoritățile locale pot canaliza asistența tehnică pusă la dispoziția lor prin FEDR sau prin alte surse (a se vedea caseta privind URBIS din următoarea secțiune). În mod ideal, autoritățile locale ar putea ghida, de asemenea, promotorii de proiecte și investitorii aferenți să solicite asistență tehnică de la sursele respective, în măsura în care propunerea lor de proiect este eligibilă în acest sens.

Fondurile ESI fac obiectul unor reglementări privind ajutoarele de stat și, prin urmare, proiectele de la care se așteaptă generarea unor venituri nete necesită calcule detaliate de evaluare pentru a fi finanțate printr-o combinație de fonduri private și fonduri ESI. În situații specifice, se aplică unele derogări limitate.



**Abordarea aspectelor legate de ajutoarele de stat poate fi dificilă în cadrul unui program de investiții care combină fonduri publice (fonduri ESI și resurse naționale) cu finanțare privată la nivel de proiect.** După cum s-a menționat anterior, reglementările UE stabilesc cerințe specifice care determină modul în care ar trebui proporționate fondurile publice și cele private pentru orice astfel de proiect. Recurgerea la acest proces poate fi oportună în cazul investițiilor mari, unde alocarea resurselor necesare nu ar exercita o presiune excesivă asupra calendarelor și cheltuielilor indirecte aferente proiectului. Prin urmare, este necesar ca autoritatea locală să dispună de capacități suficiente pentru a

gestiona riscul respectiv și a ghida părțile interesate în consecință. Și autoritățile naționale competente au un rol de jucat în sprijinirea părților interesate locale să se orienteze în acest peisaj juridic și de reglementare solicitant.

## RECOMANDĂRI

- Includeți în strategia DUD (SIDU) proiecte care au potențialul de a fi rentabile, pentru a atrage investiții mai bine aliniată la obiectivele strategiei.
  - Proiectele sunt rentabile atunci când asigură un venit net sau economii, precum și un protocol adecvat de partajare a riscurilor.
  - Includerea de proiecte rentabile poate extinde sfera de aplicare a strategiei și poate diversifica sursele de finanțare ale acesteia.
  - Autoritățile locale ar trebui să exploateze un flux de proiecte rentabile pe termen scurt, mediu și lung, fiind astfel proactive, nu reactive.
- Implicați cel de-al treilea sector și societatea civilă, pentru a repartiza costurile și a multiplica beneficiile investiției în bunuri de utilitate publică.
  - Transferarea custodiei asupra infrastructurii publice adecvate către cel de-al treilea sector poate să crească viabilitatea respectivei infrastructuri și să promoveze sentimentul de responsabilitate și mândria locală.
- Reduceți riscurile legate de politicile aplicate, de planificare și de situația politică printr-o proiectare solidă a strategiei și prin implicarea părților interesate, astfel încât să creșteți șansele de implementare a programului de investiții al unei autorități locale și de atragere a investitorilor privați.
  - Ar trebui să se valorifice fiecare oportunitate disponibilă de a ajunge la un consens politic cu privire la strategie și la planul de investiții aferent, pentru a se asigura un mediu stabil indiferent de calendarele politice.
  - Implicarea sectorului public, a societății civile și a celui de-al treilea sector în elaborarea strategiei ar putea oferi avantaje semnificative, cu condiția ca provocările conexe să poată fi gestionate în mod corespunzător.
  - Utilizați bugetarea participativă pentru a consolida sentimentul de responsabilitate al cetățenilor față de proiecte și pentru a asigura durabilitatea proiectelor în timp.
- Lansați de timpuriu un dialog, pentru a accelera procesul de maturizare a proiectului axat pe sectorul privat.

- Autoritățile locale ar trebui să se concentreze pe cultivarea relațiilor cu investitorii. Construirea unei baze de know-how și a unui capital de încredere durează.
- Programul de investiții aferent unei strategii DUD (SIDU) ar trebui să includă suficiente proiecte ajunse într-un stadiu adecvat de maturitate pentru a inspira încredere în rândul investitorilor.
- Organizați proiectele și diversele surse de finanțare într-un format de „program de investiții”.
  - Formatul programului de investiții le permite autorităților locale să gestioneze cu mai mare flexibilitate fluxul de proiecte și aspectele legate de ajutoarele de stat, ceea ce facilitează implementarea strategiei și mărește încrederea investitorilor.
  - Includeți proiecte a căror finalizare poate fi așteptată în mod realist în timpul duratei de viață a programului de investiții DUD.
  - Ghidați promotorii de proiecte și investitorii aferenți să solicite asistență tehnică în vederea aducerii proiectelor la maturitate.
- Autoritățile locale ar trebui să-și consolideze capacitatea de a gestiona aspectele legate de ajutoare de stat și să ghideze părțile interesate în consecință.
  - Și autoritățile naționale competente au un rol de jucat în sprijinirea părților interesate locale să se orienteze în acest peisaj juridic și de reglementare solicitant.

## CONSOLIDAREA UTILIZĂRII INSTRUMENTELOR FINANCIARE ȘI A PRODUSELOR FINANCIARE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum și de ce s-au utilizat instrumentele financiare asociate fondurilor ESI în dezvoltarea urbană?*

*Ce rol joacă BEI în sprijinirea utilizării instrumentelor financiare și a produselor financiare în strategiile DUD (SIDU) ?*

*Cum pot autoritățile locale să introducă instrumente financiare și produse financiare în mixul de finanțare al strategiilor DUD (SIDU)?*

Există o tradiție consacrată de utilizare a instrumentelor financiare pentru asigurarea de sprijin pentru programe<sup>6</sup> cel puțin din perioada 1994-1999<sup>7</sup>, dar utilizarea lor în perioada respectivă s-a axat pe sprijinirea întreprinderilor din unele state membre. Utilizarea lor a devenit mai răspândită în următoarele perioade de programare și, începând din 31 martie 2017, „contribuțiile din programe operaționale plătite către instrumentele de inginerie financiară în domeniul dezvoltării urbane [...] s-au ridicat la 1 595,59 milioane EUR”<sup>8</sup>, în timp ce „suma totală angajată prin acorduri de finanțare a instrumentelor de inginerie financiară din cele 172 de programe operaționale (PO) ale FEDR și cele 20 de PO ale Fondului social european (FSE) [...] a fost de 16 967,80 milioane EUR”<sup>9</sup>. În perioada de programare 2014-2020, instrumentele financiare „reprezintă peste 10 % din resursele FEDR”, cu peste 14 miliarde EUR alocate instrumentelor financiare până la sfârșitul lui 2017<sup>10</sup>.

Un punct de cotitură semnificativ pentru utilizarea instrumentelor financiare a fost introducerea Planului de investiții pentru Europa, care a ajuns să fie cunoscut sub denumirea de „Planul Juncker”, după numele lui Jean-Claude Juncker, fostul președinte al Comisiei Europene care l-a anunțat, în noiembrie 2014. Se estimează că Fondul european pentru investiții strategice, unul dintre cei trei piloni ai Planului de investiții pentru Europa, a oferit Băncii Europene de Investiții (BEI) 65 de miliarde EUR în garanții de la bugetul UE pentru mobilizarea unei investiții orientate spre piață de peste 400 de miliarde EUR în proiecte cu risc ridicat.

Un aspect esențial este faptul că Fondul european pentru investiții strategice, deși bazat pe cerere – ceea ce înseamnă că nu presupune cote sectoriale sau geografice – a mobilizat cel mai mare procent de investiții/PIB mai ales în țările din sudul și estul Europei<sup>11</sup>. Deși este prea devreme să evaluăm impactul Planului de investiții pentru Europa în ceea ce privește coeziunea teritorială și socială, știm totuși că acesta a servit drept validare a conceptului pentru potențialul instrumentelor financiare de a mobiliza resurse și de a gestiona riscul și că a consolidat rolul BEI de agent de punere în aplicare a politicilor UE. Planul de investiții pentru Europa, care se apropie de sfârșit, va fi urmat de inițiativa InvestEU<sup>12</sup> în 2021 (a se vedea caseta privind Programul InvestEU).

<sup>6</sup> A se vedea portalul Comisiei Europene dedicat instrumentelor financiare: <https://www.fi-compass.eu/>

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/closure\\_data\\_fei\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf)

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/closure\\_data\\_fei\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/closure\\_data\\_fei\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf)

<sup>10</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en)

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme\\_ro](https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_ro)



## PROGRAMUL INVESTEU

Programul InvestEU va reuni în același cadru multitudinea de instrumente financiare ale UE disponibile în prezent pentru sprijinirea investițiilor în UE, ceea ce va face ca finanțarea UE pentru proiectele de investiții din Europa să devină mai simplă, mai eficientă și mai flexibilă.

Programul cuprinde **Fondul InvestEU**, **Platforma de consiliere InvestEU** și **Portalul InvestEU**. El va stimula totodată crearea de locuri de muncă și va sprijini investițiile și inovarea în UE. Se va derula între 2021 și 2027 și se bazează pe succesul Fondului european pentru investiții strategice (Planul Juncker) prin acordarea de garanții de la bugetul UE pentru a sprijini investițiile și accesul la finanțare în UE. InvestEU își propune să genereze investiții suplimentare în valoare de 650 de miliarde EUR.

Fondul InvestEU va sprijini patru domenii de politică: infrastructura durabilă, cercetare, inovare și digitalizare, întreprinderi mici și mijlocii; și investiții sociale și competențe.

Platforma de consiliere InvestEU va oferi sprijin și asistență tehnică pentru a ajuta la pregătirea, dezvoltarea, structurarea și implementarea proiectelor, inclusiv la consolidarea capacităților.

Portalul InvestEU va reuni investitorii și promotorii de proiecte, oferind o bază de date ușor accesibilă și ușor de utilizat.

*Informații suplimentare*

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/MEMO\\_18\\_4010](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/MEMO_18_4010)

## Cum și de ce s-au utilizat instrumentele financiare asociate fondurilor ESI în dezvoltarea urbană?

Instrumentele financiare (IF), care oferă sprijin pentru investiții prin intermediul împrumuturilor, al garanțiilor și al participării la capital, au fost utilizate de statele membre pentru a executa fondurile ESI din perioada 1994-1999. Acestea se pot utiliza în combinație cu sprijinul tehnic, cu subvenționarea dobânzii și cu subvențiile pentru comisioanele de garantare<sup>13</sup>. Instrumentele financiare, instituite în regiunile din UE în perioada de programare 2007-2013, vizează în special firmele. În perioada respectivă, a devenit posibilă **utilizarea acestor instrumente financiare și pentru sprijinirea proiectelor de dezvoltare urbană, odată cu introducerea**

<sup>13</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>

fondurilor de dezvoltare urbană (FDU)<sup>14</sup>. Din 2010, instrumentele financiare pot fi utilizate pentru a investi în activități legate de eficiența energetică și energia din surse regenerabile.

În perioada 2014-2020, cadrul financiar multianual global și cadrul de politici al fondurilor ESI urmăresc să mobilizeze o proporție mai mare din finanțarea structurală a UE prin intermediul instrumentelor financiare, **care ar trebui considerate o modalitate de executare**, nu un obiectiv în sine. AM au obligația de a „realiza o evaluare *ex ante* a relevanței potențiale și a motivării utilizării instrumentelor financiare ca modalitate de executare” (guvernul scoțian, 2015).

Obiectivul utilizării instrumentelor financiare aferente fondurilor ESI este acela de a **aborda disfuncționalitățile pieței în cazul proiectelor cu performanță financiară relativ redusă, dar cu performanță economică ridicată** (cu alte cuvinte, scopul nu este să se excludă finanțarea disponibilă pe piață). Comisia Europeană se așteaptă ca utilizarea instrumentelor financiare aferente fondurilor ESI într-o perioadă de austeritate bugetară să contribuie la obținerea următoarelor beneficii<sup>15</sup>:

- mobilizarea resurselor și, prin urmare, un impact mai mare;
- creșteri ale eficienței și eficacității, în special atunci când se utilizează fonduri reînnoibile;
- un efect pozitiv asupra calității proiectelor exercitat de cerința de rambursare a investiției;
- disponibilitatea unei game mai largi de instrumente financiare și de know-how din sectorul privat pentru aplicarea politicilor;
- eliminarea progresivă a dependenței de granturi;
- sprijinirea politicilor publice cu ajutorul finanțării din sectorul privat.

Conform articolului 38 din Regulamentul privind dispozițiile comune, **responsabilitatea pentru gestionarea unui instrument financiar aferent fondurilor ESI le revine autorităților de management**, dar, în unele cazuri, **responsabilitatea pentru implementare poate să-i revină tot AM sau poate fi încredințată unui alt intermediar financiar** care îndeplinește cerințele necesare, cum ar fi o bancă națională de promovare, BEI sau o instituție financiară internațională.

Potrivit scurtului ghid de referință pentru autoritățile de management al Comisiei Europene<sup>16</sup>, „Activitățile sprijinite prin instrumente financiare trebuie să fie evaluate [...] ca fiind capabile să ramburseze investiția”. Prin urmare, în cazul Fondului social european trebuie evaluată capacitatea de rambursare a beneficiarului, iar în cazul celorlalte fonduri ESI, investițiile trebuie să genereze venituri sau reduceri ale cheltuielilor viitoare.

<sup>14</sup> FDU au fost introduse în premieră prin inițiativa JESSICA, în perioada 2007-2013.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf)

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf)



Un FDU poate fi instituit la nivel național, regional sau local/municipal și este utilizat pentru a investi în parteneriate public-privat și în alte proiecte incluse într-un plan integrat de dezvoltare urbană durabilă<sup>17</sup>.

Au existat, de asemenea, trei fonduri de participare – câte unul în Țările de Jos, Italia și Regatul Unit – care au furnizat sprijin specific pentru dezvoltare urbană și eficiență energetică.

## Ce rol joacă BEI în sprijinirea utilizării instrumentelor financiare și a produselor financiare în strategiile DUD (SIDU)?

Bazându-se pe reușitele anterioare și confruntându-se cu un „deficit de investiții” în urma crizei financiare din 2007, Comisia Europeană a instituit **Fondul european pentru investiții strategice** în paralel cu promovarea în continuare a utilizării instrumentelor financiare.

Ținând seama de Fondul european pentru investiții strategice și de inițiativa InvestEU, care urmează să fie lansată, **BEI își asumă un rol central în întreaga Uniune în ceea ce privește utilizarea instrumentelor financiare** în scopul finanțării strategiilor DUD (SIDU), nu în ultimul rând deoarece i s-a încredințat rolul de a oferi sprijin consultativ.

**Utilizarea instrumentelor financiare este indisolubil legată de disponibilitatea proiectelor rentabile.**

În cazul în care se furnizează finanțare sub forma unui împrumut-cadru din partea BEI<sup>18</sup>, beneficiarul va trebui să găsească surse de venit pentru a rambursa împrumutul. **Împrumuturile-cadru se oferă entităților din sectorul public, respectiv autorităților locale dacă este vorba despre DUD. Împrumutul nu este asociat unui proiect specific, ci este destinat finanțării unui program de investiții.** Astfel, în multe cazuri, împrumuturile-cadru sunt utilizate pentru finanțarea proiectelor din sectorul public care vor genera creșteri de eficiență în sectoare precum energia, apa etc.

Deși instrumentele financiare aferente fondurilor ESI se bazează pe o analiză de piață *ex ante* care ar trebui să abordeze cerințele de rentabilitate, pot apărea provocări. Experiența de implementare a Fondului european pentru investiții strategice arată, de asemenea, că mulți promotori potențiali au întâmpinat dificultăți în pregătirea unor proiecte care să îndeplinească cerințele de rentabilitate.

**O astfel de provocare a fost legată de dimensiunea programului de investiții al autorității locale.** Multe autorități locale nu au nici capacitatea, nici disponibilitatea de a împrumuta sume semnificative de bani. De aceea, BEI a dezvoltat un instrument financiar nou, **platformele de investiții**<sup>19</sup>, creând o platformă comună de gestionare a unei game diverse de produse financiare (împrumuturi pentru investiții, împrumuturi intermediare, împrumuturi-cadru),

<sup>17</sup> <https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/funds/index.htm>

<sup>18</sup> <https://www.eib.org/en/products/loans/framework-public-sector.htm>

<sup>19</sup> <https://eah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>

reducând astfel cheltuielile indirecte și permițând autorităților locale mai mici sau proiectelor mai mici să devină eligibile pentru acordarea de împrumuturi.



## PLATFORMELE DE INVESTIȚII

Platformele de investiții pot contribui la finanțarea proiectelor mai mici și pot reuni fonduri din diferite surse pentru a permite investiții diversificate **cu orientare geografică sau tematică**. Acestea ajută la o partajare mai bună a riscului, facilitează atragerea investitorilor privați și, în cele din urmă, deblochează finanțarea pentru proiecte individuale. O platformă de investiții poate combina **fonduri UE, sprijin național și finanțare de la investitori privați**. Ulterior, platforma în sine poate furniza împrumuturi, garanții și/sau finanțare prin capitaluri proprii pentru proiectele subiacente, în funcție de nevoile specifice ale acestora.

Fondul european pentru investiții strategice, pilonul financiar al Planului de investiții pentru Europa (numit și „Planul de investiții” sau „Planul Juncker”), poate furniza sprijin financiar acestor platforme de investiții. Crearea platformelor de investiții poate fi flexibilă. Atât actorii publici, cât și cei privați pot crea astfel de platforme (în general, aceștia furnizează totodată și o parte din finanțare); forma juridică și **structura de finanțare depind de nevoile proiectelor și de interesele principalilor investitori** (cont gestionat, acord de coinvestiții, vehicul cu scop special etc.). Finanțarea în scopuri economice, de mediu și sociale poate fi asigurată apoi prin platformele de investiții sprijinite de Fondul european pentru investiții strategice, cu scopul de a îndeplini obiectivele Planului de investiții pentru Europa.

Platforma de consiliere poate oferi consultanță specifică pentru a contribui la dezvoltarea și structurarea platformelor de investiții. Propunerile de platforme de investiții avansate se pot prezenta, de asemenea, direct Grupului BEI pentru finanțare din partea Fondului european pentru investiții strategice.

*Informații suplimentare*

<https://eiah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>

Una dintre provocările întâmpinate în efortul de a utiliza instrumente financiare și produse financiare este legată de pregătirea unui flux de proiecte suficient de consistent. S-a constatat că există un deficit de proiecte rentabile în fluxul de proiecte<sup>20</sup> din întreaga UE. Promotorii potențiali de proiecte au nevoie adesea de sprijin tehnic pentru a genera un flux adecvat de proiecte. Prin urmare, Comisia Europeană a apelat la BEI pentru furnizarea sprijinului necesar,

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe\\_ro](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_ro)

inițial prin Asistența comună în vederea sprijinirii proiectelor în regiunile europene (JASPERS)<sup>21</sup> și ulterior prin Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH)<sup>22</sup>. EIAH este „un punct unic de acces la diverse tipuri de servicii de asistență tehnică și de consiliere. Sprijină identificarea, pregătirea și dezvoltarea proiectelor de investiții în întreaga Uniune Europeană”. Ideea din spatele EIAH este că promotorii de proiecte<sup>23</sup> care apelează la BEI pot primi consiliere și sprijin personalizat pentru a-și îmbunătăți calitatea propunerii. Două dintre inițiativele relevante legate de proiectele de dezvoltare urbană înscrise sub umbrela EIAH sunt platforma Urban Investment Advisory Support (URBIS)<sup>24</sup> și sprijinul acordat economiei circulare<sup>25</sup>.



### PLATFORMA URBAN INVESTMENT ADVISORY SUPPORT, URBIS

URBIS este o nouă platformă de consiliere consacrată investițiilor urbane în cadrul Platformei europene de consiliere în materie de investiții (EIAH).

URBIS a fost înființată pentru a oferi sprijin consultativ autorităților urbane în vederea facilitării, a accelerării și a deblocării unor proiecte, programe și platforme de investiții urbane. URBIS a fost dezvoltată prin **parteneriatul dintre Comisia Europeană (DG REGIO) și BEI** în contextul Ghișeului unic al UE pentru orașe și în vederea sprijinirii obiectivelor ambițioase definite în Agenda urbană a UE.

Serviciile consultative existente sunt adesea organizate pe baza unor programe specifice și a unor sectoare specifice, însă autoritățile urbane ar putea avea nevoie de consiliere axată mai mult pe mediul urban și pe zone specifice, abordând atât planificarea investițiilor și nevoile de finanțare ale proiectelor la nivelul întregului oraș, cât și programele de dezvoltare urbană integrată compuse dintr-o serie de proiecte mai mici aparținând unui cadru strategic. O astfel de abordare necesită adesea o **ofertă consultativă integrată/organizată într-un pachet de servicii** – și tocmai asta va oferi URBIS. Celelalte programe de consiliere existente, cum ar fi JASPERS, ELENA și FI-Compass, care oferă de asemenea sprijin autorităților urbane, vor rămâne disponibile.

Într-o primă etapă, URBIS va fi compusă din următoarele trei module, care vor fi implementate în paralel:

- eforturi sporite de **informare** privind instrumentele, programele și serviciile existente;
- **consiliere** tehnică și financiară **personalizată** pentru orașe; și

<sup>21</sup> <https://jaspers.eib.org/>

<sup>22</sup> <https://eiah.eib.org/about/index>

<sup>23</sup> Termenul „proiect” înseamnă aici „operațiune de împrumut”.

<sup>24</sup> <https://eiah.eib.org/about/initiative-urbis>

<sup>25</sup> <https://eiah.eib.org/about/initiative-circular-economy.htm>

- explorarea unor abordări de **finanțare inovatoare** în ceea ce privește investițiile urbane.

Acest serviciu va fi furnizat în conformitate cu politica actuală a EIAH de stabilire a prețurilor (pe baza căreia promotorii din sectorul public primesc sprijin gratuit).

*Informații suplimentare*

URBIS: <https://eah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

## Cum pot autoritățile locale să introducă instrumente financiare și produse financiare în mixul de finanțare al strategiilor DUD (SIDU)?

În principiu, **este mai simplu pentru o autoritate locală să combine finanțare din partea BEI și a UE cu finanțare din surse proprii și din sectorul privat la nivelul programului de investiții decât la nivel de proiect.** Finanțatorii pot fi destul de flexibili în această privință. De exemplu, în unele regiuni mai puțin dezvoltate, BEI poate furniza finanțare în proporție de până la 50 % la nivel de portofoliu, iar contribuțiile mixte de la BEI și din fondurile ESI pot ajunge la 90 % din valoarea programului. Aceasta înseamnă că fondurile ESI pot fi combinate cu finanțare de la BEI, din sectorul privat și din sursele proprii ale autorității locale în vederea creării unui program de investiții compus din mai multe proiecte; astfel, fiecare proiect poate ajunge să fie finanțat de fapt integral dintr-o singură sursă. Printre sursele alternative care pot fi mobilizate se numără produsele oferite de alte instrumente financiare ESI, deși acestea ar trebui adaptate în mod corespunzător.

Un exemplu concret de o astfel de abordare este cel din Greater Manchester (UK). În acest caz, s-a combinat planul de investiții UE cu Strategia pentru Greater Manchester și cu Planul de dezvoltare și reformă pentru Greater Manchester, stabilindu-se utilizarea în proporție de 60 % a instrumentelor financiare aferente fondurilor ESI. Strategia DUD (SIDU) a fost încadrată în aceste strategii și urmărește să sprijine autoritatea locală în gestionarea finanțării prevăzute la articolul 7, pentru a îndeplini un subset dintre obiectivele acestor strategii, și anume tranziția spre o economie cu emisii scăzute de carbon, cercetarea și inovarea. Proiectele planificate în cadrul strategiei DUD (SIDU) ar obține, astfel, finanțare dintr-un instrument financiar numit „Evergreen Fund II”.

Și abordarea urmată în cazul Portugaliei (IFRRU 2020) scoate în evidență posibilitățile create atunci când inițiativele de la nivel național sunt coordonate cu strategii DUD (SIDU) prin însăși modul în care sunt concepute. IFRRU 2020 este un instrument financiar aferent fondurilor ESI (fond de fonduri) al cărui scop este să ofere sprijin pentru dezvoltarea urbană și regenerarea fizică în zone urbane defavorizate, în vederea facilitării tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon. Finanțarea sa provine din opt programe operaționale regionale ale FEDR și din programul operațional „Utilizarea sustenabilă și eficientă a resurselor” (PO SEUR, Fondul de

coeziune); în plus, au fost mobilizate finanțări suplimentare de la BEI, de la Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei, din surse interne și de la bănci comerciale, acești intermediari financiari trebuind să asigure o finanțare cel puțin egală cu cea furnizată din fonduri publice. Promotorii proiectului au contribuit, în medie, cu 30 %. În cadrul programelor operaționale regionale, proiectele eligibile aferente Priorității de investiții 6.5, „Reabilitare urbană”, trebuie să se desfășoare într-o zonă desemnată, inclusă într-un plan de reabilitare urbană (de exemplu, Planul de acțiune pentru regenerare urbană, PARU), în timp ce proiectele aferente priorității de investiții 9.8, „Cartiere defavorizate”, trebuie să sprijine revitalizarea fizică a spațiilor dedicate comunităților defavorizate. Ulterior, se acordă sprijin pentru eficiența energetică a clădirilor de locuințe prin IFRRU, ca parte a resurselor din PO SEUR. Înainte ca un proiect să poată fi aprobat pentru finanțare, este esențial ca municipalitatea competentă să emită un aviz cu caracter obligatoriu care să ateste că proiectul respectiv este aliniat la strategia sa DUD (SIDU).

Nu în ultimul rând, **nu trebuie să se subestimeze utilizarea produselor financiare noi** ca parte a mixului de finanțare care sprijină implementarea strategiilor DUD (SIDU). Exemplul orașului Alba Iulia (RO) ilustrează oportunitățile care pot apărea în acest sens. Alba Iulia a solicitat și a obținut o evaluare de credit de la agenția Moody's, după care s-a împrumutat direct de la cetățeni printr-o emisiune de obligațiuni. Deși banii respectivi nu au fost utilizați pentru un program de investiții în strategii DUD (SIDU), exemplul orașului Alba Iulia arată ce se poate face chiar și la nivelul unei municipalități relativ mici. În mod evident, **contractarea de împrumuturi de către autoritățile locale este reglementată strict în statele membre ale UE**. Cu toate acestea, soluții de finanțare inedite precum obligațiunile urbane verzi sau obligațiunile cu impact social pot fi considerate și ele o parte a mixului de finanțare pentru autoritățile locale a căror dimensiune, situație financiară și context juridic permit astfel de abordări.

Obligațiunile verzi sunt produse a căror popularitate a crescut rapid după lansarea de către BEI, în 2007, a primelor obligațiuni de sensibilizare la problemele climatice (Climate Awareness Bonds). **O obligațiune urbană verde ar fi o obligațiune emisă de o autoritate locală, veniturile provenite din aceasta fiind utilizate pentru finanțarea unor proiecte de infrastructură și a unor servicii care oferă beneficii tangibile și monetizabile în materie de mediu**. Prima obligațiune urbană verde a fost emisă de Göteborg (SE) în 2013 și a fost urmată curând de obligațiuni emise de mai multe orașe din SUA. În opinia coaliției Green City Bonds Coalition (2015), obligațiunile urbane verzi:

- pot să dezvolte și să diversifice baza de investitori prin includerea unor firme, persoane fizice, fonduri și alți investitori individuali și instituționali care altfel nu s-ar implica în finanțarea proiectelor municipale;
- pot să informeze și să implice locuitorii orașului nu doar ca cetățeni, ci și ca investitori activi în reînnoirea cartierelor și a orașului lor;
- pot să consolideze colaborarea și sinergiile dintre diferitele părți ale administrației municipale, de exemplu departamentele de finanțare, fond locativ, amenajare și regenerare, protecția mediului etc.

Obligațiunile cu impact social sunt o altă alternativă de finanțare pentru organizațiile din sectorul public care au misiunea de a obține rezultate sociale; de fapt, Platforma de consiliere a BEI a lansat recent Platforma de consiliere în materie de contractare a rezultatelor sociale. **O obligațiune cu impact social este un contract între sectorul public și investitori, având ca obiect**

**obținerea de rezultate sociale și transferarea unei părți din economii înapoi la investitorii în cauză.**

Dacă rezultatele sociale îmbunătățite nu se materializează sub forma unor economii monetare, atunci nu se plătește dobândă, iar rambursarea principalului ar putea deveni imposibilă. Prin urmare, aceste obligațiuni reprezintă investiții riscante, dar pot fi utilizate totuși ca parte a unei strategii DUD (SIDU) în măsura în care aceasta include proiecte relevante. În aceste cazuri, rezultatele sociale pot fi combinate cu un anumit quantum de economii monetare pentru a putea rambursa partenerii. Strategiile DUD (SIDU) pot oferi un cadru util pentru utilizarea acestui instrument în proiecte integrate relevante, în special dacă sunt sprijinite de un plan de implementare sau de investiții.

## RECOMANDĂRI

- Utilizați instrumente financiare pentru a crește eficacitatea și impactul finanțării dezvoltării urbane din fonduri ESI.
  - Instrumentele financiare pot contribui la realizarea unor proiecte cu performanță financiară redusă, dar cu performanță economică mare.
- Apelați la sprijinul și la instrumentele puse la dispoziție de Banca Europeană de Investiții pentru utilizarea instrumentelor financiare în strategiile DUD (SIDU).
  - Autoritățile locale pot solicita împrumuturi-cadru pentru a-și finanța programele de investiții.
  - Platformele de investiții pot fi utilizate pentru a diversifica riscurile, pentru a reduce cheltuielile indirecte și pentru a beneficia de inițiativa InvestEU.
  - Utilizați Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH) pentru consiliere tehnică și financiară personalizată.
- Încercați să combinați mai multe surse de finanțare și mai multe fonduri la nivelul programului de investiții încă de la început.
  - Țineți seama de cadrele autorităților naționale și de sprijinul oferit de acestea pentru selectarea de instrumente financiare personalizate.
  - Explorați utilizarea produselor financiare noi (obligațiuni verzi, obligațiuni cu impact social) pentru a completa strategia financiară a unui program de investiții.

## REFERINȚE

- Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *Reshaping the EU Budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign?* EoRPA, Lucrarea 17/5 pregătită pentru cea de a 38-a reuniune a Consorțiului EoRPA de cercetare în domeniul politicilor regionale de la Ross Priory, Loch Lomondside, 1-3 octombrie 2017.
- Banca Europeană de Investiții (BEI), *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period: Financial Instruments for Urban and Territorial Development. Annex V*, BEI, Luxembourg, 2015.
- Comisia Europeană (CE), *Instrumentele financiare utilizate în cadrul programelor finanțate din fondurile ESI în perioada 2014-2020: scurt ghid de referință destinat autorităților de management (Financial Instruments in ESIF Programmes 2014- 2020: A short reference guide for managing authorities)*, European Commission, Brussels, 2014.
- Comisia Europeană (CE), *Promoting Sustainable Urban Development in Europe*, European Commission, Brussels, 2009. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/guides/2009/promoting-sustainable-urban-development-in-europe-achievements-and-opportunities](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2009/promoting-sustainable-urban-development-in-europe-achievements-and-opportunities)
- Green City Bonds Coalition, *How to issue a Green Muni Bond: The Green Muni Bonds Playbook*, 2015. Se poate consulta la adresa: <https://www.climatebonds.net/files/files/Green%20City%20Playbook.pdf>
- OCDE, *Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations*, OECD, Paris, 2018. Se poate consulta la adresa: [https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wishlade\\_Michie\\_Financial-Instruments-in-Practice.pdf](https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wishlade_Michie_Financial-Instruments-in-Practice.pdf)
- Guvernul scoțian, „*Ex-ante assessment of financial instruments*, European Regional Development Fund 2014-2020”, ianuarie 2015. Se poate consulta la adresa: <https://www.gov.scot/publications/esif-formal-evaluations/>
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, iulie 2019. Se poate consulta la adresa: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>
- Windisch, S., *Smaller Cities' Access to External Finance*, 2019. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/greencrowding\\_23042019\\_smallercitiesacesstoexternal\\_finance.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/greencrowding_23042019_smallercitiesacesstoexternal_finance.pdf)

# MONITORIZARE

Autori

Sjoerdje van Heerden – Comisia Europeană

Javier Gomez Prieto – Comisia Europeană

Monitorizarea reprezintă un pilon fundamental al proiectării și implementării strategiilor de dezvoltare urbană durabilă (DUD - (SIDU)). Aceasta corespunde orientării tot mai pronunțate către rezultate a fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI), care promovează o articulare clară a obiectivelor specifice ale programelor. Accentul mai mare pe rezultate nu ar trebui să fie privit ca o simplă obligație, ci mai degrabă ca un rezultat major al colecției tot mai consistente de probe care arată că monitorizarea adecvată și cadrele axate pe rezultate oferă avantaje importante. Mai exact, monitorizarea strategiei DUD (SIDU) asigură următoarele trei beneficii:

- **Oferă în timp util autorităților de management (AM) și autorităților urbane informații privind progresele realizate**, ceea ce permite identificarea rapidă a problemelor și deplasarea accentului pe prioritățile strategice atunci când este necesar. În acest sens, sistemele de monitorizare sunt esențiale ca „sisteme de alertă timpurie”.
- **Acoperă nevoile de date ale evaluării strategiei DUD (SIDU)**. Pentru a realiza evaluarea strategiei DUD (SIDU), factorii de decizie, părțile interesate și beneficiarii au nevoie de informații privind eficacitatea strategiei. Monitorizarea furnizează dovezi în acest scop.
- **Consolidează transparența și legitimitatea**. Pe de o parte, sistemele de monitorizare pot să clarifice și să comunice justificarea pentru DUD și rezultatele acesteia în fața practicienilor care aplică politicile, a părților interesate și a cetățenilor. Pe de altă parte, colaborarea amplă cu diferite organizații, grupuri și cetățeni în procesul de proiectare și de implementare a proceselor de monitorizare crește gradul de conștientizare și consolidează angajamentul comunităților locale față de strategiile DUD (SIDU).

Tradiția îndelungată a politicilor regionale și urbane ale UE sugerează că AM sunt deja familiarizate cu proiectarea și implementarea sistemelor și proceselor de monitorizare. Cu toate acestea, strategiile DUD (SIDU) sunt instrumente relativ noi și există probleme specifice legate de dezvoltarea cadrelor de monitorizare ale acestora. Strategiile DUD (SIDU) abordează dezvoltarea urbană în mod integrat și în cazul multora dintre ele, dacă nu al tuturor, diferitele



componente ale strategiei interacționează între ele și se consolidează reciproc pe durata proceselor în care intervin.

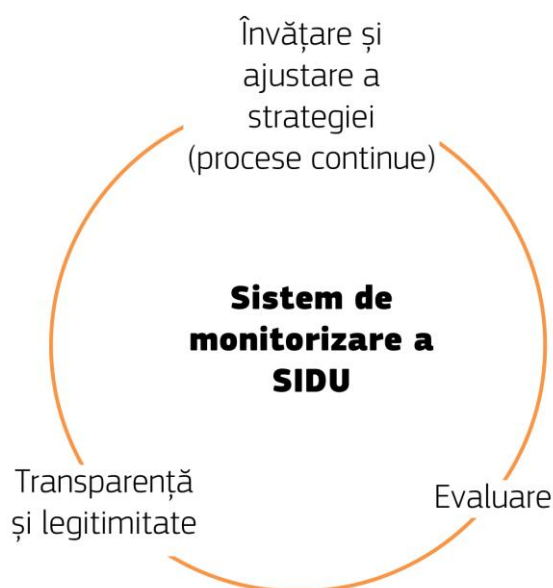


FIG. 1. Justificarea monitorizării DUD

Sursă: Polverari, 2015.

Prin urmare, monitorizarea strategiei DUD (SIDU) necesită adesea o abordare multisectorială, ținând totodată seama de efectul general al abordării integrate. În plus, multe strategii urmăresc generarea de efecte mai puțin tangibile (de exemplu, creșterea coeziunii sociale, consolidarea încrederii comunității), care au nevoie de metode speciale de măsurare. Mai mult, strategiile DUD (SIDU) fac parte întotdeauna dintr-un context mai larg, care poate implica nevoia de a ține seama de obiectivele de durabilitate care au fost stabilite la nivel regional, național sau supranațional.

Acest capitol susține monitorizarea strategiei DUD (SIDU) prin trecerea în revistă a principalelor concepte și metodologii ale acestora și, după caz, prin furnizarea de linkuri spre materiale și surse de sprijin suplimentare. Capitolul de față cuprinde o serie de exemple practice, care pot servi drept cazuri de bună practică. Informația este structurată în trei secțiuni principale, fiecare dintre acestea fiind dedicată unei componente specifice a monitorizării strategiei DUD (SIDU) și discutând una sau două provocări conexe:

- **cadrul de monitorizare;** se discută modul în care pot fi puse în aplicare conceptele-cheie ale monitorizării și modul în care se poate măsura efectul unei abordări integrate;
- **colectarea și gestionarea datelor;** se discută modul în care trebuie colectate și gestionate datele pentru intervențiile de la care se așteaptă efecte tangibile, precum și pentru cele de la care se așteaptă efecte intangibile;

- **obiectivele paralele;** se discută modul în care poate fi aliniată monitorizarea obiectivelor locale cu agenda de durabilitate de la nivel regional, național sau mondial.

Toate secțiunile se încheie cu recomandări privind proiectarea și funcționarea monitorizării strategiei DUD, bazate pe învățămintele desprinse în perioada de programare 2014-2020 și luând în considerare perspectiva perioadei de programare 2021-2027.

## CADRUL DE MONITORIZARE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum pot fi puse în aplicare conceptele-cheie ale monitorizării?*

*Cum se pot monitoriza și evalua efectele unei strategii integrate?*

Există multe tipuri de sprijin disponibile pentru autoritățile implicate în monitorizarea dezvoltării durabile, fie axate în mod specific pe strategiile DUD (SIDU) din cadrul politicii de coeziune, fie pe dezvoltarea urbană durabilă în general.

**Direcția Generală Politică Regională și Urbană (DG REGIO) a Comisiei Europene (CE) oferă orientare metodologică în materie de dezvoltare urbană durabilă integrată, mai ales în ceea ce privește implementarea strategiilor DUD (SIDU).** Cât despre monitorizare, orientarea sintetizează cerințele privind componența comitetului de monitorizare (CM), precum și cerințele privind instituirea unui sistem de monitorizare (CE, 2016).

În plus, există un document de orientare specific al CE care abordează monitorizarea și evaluarea în cadrul Fondului de coeziune (FC) și al Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) pentru perioada de programare 2014-2020. Acest document explică conceptele-cheie ale monitorizării și evaluării și oferă câteva recomandări practice privind implementarea (CE, 2014).

Pe baza acestor documente, conceptele-cheie ale monitorizării vor fi discutate în paragrafele următoare, oferindu-se linkuri către materiale suplimentare acolo unde este cazul. Aplicarea practică a principalelor concepte ar trebui să se bazeze pe o înțelegere comună a acestora.

### Cum pot fi puse în aplicare conceptele-cheie ale monitorizării?

În perioada de programare 2014-2020 s-au depus eforturi mai explicite pentru proiectarea programelor în conformitate cu un cadru logic. Cadrul logic (sau logica de intervenție) este o modalitate de descriere a „cadrului de rezultate” și poate fi privit ca un instrument de

monitorizare a eficacității unui program, strategii sau plan de acțiune. Promotorii programelor încep cu o evaluare a nevoii care urmează să fie abordată. În continuare, identifică rezultatele care trebuie obținute prin intervenții pentru a acoperi această nevoie. De exemplu, dacă nevoia este reducerea numărului de accidente rutiere, printre intervențiile posibile se numără crearea unor indicatoare rutiere mai bune, îmbunătățirea comportamentului șoferilor sau modificarea atitudinilor față de transportul public. Prin urmare, punctul de pornire constă într-o nevoie și în mijloacele prin care se poate acoperi nevoia respectivă, mai degrabă decât în resursele disponibile. Aceasta presupune, în primul rând, inversarea logicii tradiționale axate pe resurse care a dominat până de curând abordarea programării. Logica de intervenție ar trebui să conducă la o „articulare mai clară a obiectivelor de politică, [care este] esențială pentru implementarea unei politici axate pe rezultate și pentru abandonarea concentrării excesive pe absorbția fondurilor” (CE, 2014). Prin urmare, se pune mai mult accentul pe monitorizare, pentru a verifica dacă s-au obținut rezultatele anticipate (sau dacă ar fi necesară o reorientare a eforturilor).

În cadrul logic, **obiectivele specifice ar trebui să definească în mod măsurabil și realist modificarea pe care urmărește s-o obțină o strategie.** În general, durează destul de mult până se definesc aceste obiective specifice, fiind necesare nu doar redactarea atentă, ci și implicarea părților interesate relevante (fiecare dintre acestea poate avea alte obiective). Ar fi o idee bună să se desemneze un facilitator care să conducă discuția cu maximă obiectivitate. **Pentru o definire clară a obiectivelor specifice, trebuie evitată terminologia complexă, iar termenii-cheie trebuie utilizați în mod consecvent și în fraze separate.** În acest sens, ar putea fi utilă formularea obiectivelor cu ajutorul unor verbe care exprimă schimbarea, de exemplu „a reduce...” sau „a îmbunătăți...” (URBACT, 2016). După definirea obiectivelor specifice, indicatorii ar trebui să reflecte logica de intervenție din spatele obiectivelor. Astfel, un obiectiv specific ar putea fi reducerea numărului de accidente rutiere pe șoseaua de centură a orașului.

**Indicatorii clar definiți sunt esențiali pentru monitorizarea performanței DUD (SIDU).** Un indicator cuantifică datele astfel încât acestea să poată fi măsurate și monitorizate structural, pentru a se putea determina dacă are loc schimbarea dorită. Indicatorii ar trebui să fie strâns legați de activitățile de investiții și mășurați în mod regulat. În ceea ce privește strategiile DUD (SIDU), există mai multe tipuri principale de indicatori relevanți. Obiectivul principal este de a urmări progresul realizat în direcția valorilor-țintă cu ajutorul așa-numiților indicatori de realizare și de rezultat.

**Indicatorii de rezultat** sunt definiți ca indicatori care descriu un aspect specific al unui rezultat, fiind o caracteristică măsurabilă. **Indicatorii de rezultat necesită o valoare de referință, care este de obicei valoarea unui indicator de rezultat la începutul perioadei de programare.** Această valoare de referință poate fi derivată din datele statistice sau administrative existente. Cu toate acestea, în special în cazul intervențiilor mai mici, poate fi necesar să se colecteze mai întâi aceste informații, de exemplu, prin efectuarea unui sondaj. Pe lângă valoarea de referință, **indicatorii de rezultat ar trebui să aibă o valoare-țintă, care se referă la rezultatul efectiv vizat.** Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că unele rezultate s-ar putea să nu fie vizibile imediat și, prin urmare, ar putea fi necesar să se țină seama de această întârziere. De exemplu, o valoare de referință pentru un indicator de rezultat ar putea fi 148 de accidente raportate pe an pe șoseaua de centură a orașului. Valoarea-țintă pentru acest indicator de rezultat ar putea fi apoi stabilită la 100 de accidente pe an (o scădere de peste 30 %).

Pentru a asigura calitatea indicatorilor, aceștia trebuie să îndeplinească anumite criterii. În conformitate cu orientările Comisiei privind o mai bună reglementare<sup>1</sup>, indicatorii de rezultat ar trebui să fie:

- **relevanți**, cu alte cuvinte strâns legați de obiectivele care trebuie atinse;
- **acceptați** (de exemplu, de către personal și părțile interesate). Rolul și responsabilitățile indicatorului trebuie să fie bine definite;
- **credibili** pentru persoanele care nu sunt experți, lipsiți de ambiguitate și ușor de interpretat. Indicatorii trebuie să fie cât mai simpli și mai robuști cu putință;
- **simplu** de monitorizat (de exemplu, colectarea datelor ar trebui să fie posibilă la costuri reduse);
- **rezistenți** la manipulare (de exemplu, în ceea ce privește sarcina administrativă: dacă obiectivul este reducerea sarcinilor administrative suportate de firme, s-ar putea ca sarcinile să nu fie reduse, ci doar transferate de la firme către administrația publică).



În sfârșit, este important de menționat că, **atunci când se așteaptă ca indicatorii să înregistreze schimbări la nivelul persoanelor, aceștia necesită o definiție atentă a populației-țintă**. În acest caz, indicatorii ar trebui să vizeze, de regulă, măsurarea schimbării la nivelul populației de bază mai extinse, mai degrabă decât doar la nivelul grupului vizat în mod specific. De exemplu, dacă obiectivul este de a reduce șomajul în rândul persoanelor cu vârsta cuprinsă între 14 și 16 ani, indicatorii de rezultat ar trebui să măsoare modificarea ratei șomajului în rândul tinerilor din zona relevantă în general. Astfel, vor putea fi evidențiate rezultatele politicii specifice, în loc să se prezinte tendințele valabile pentru toți tinerii. De asemenea, definirea clară a populației-țintă poate contribui la detectarea efectelor secundare nedorite, cum ar fi reducerea șomajului în rândul tinerilor de 14-16 ani, dar însoțită de creșterea acestuia în rândul tinerilor de 16-18 ani (URBACT, 2016, p. 21).

**Indicatorii de realizare descriu în general ceea ce s-a obținut prin consumarea resurselor (de exemplu, bani, timp, efort), pe baza intervențiilor de politică.** Aceștia măsoară realizările directe ale programului. În principiu, ar trebui să acopere prioritățile de investiții ale unui program și să fie derivați din logica de intervenție și acțiunile acestuia. Prin urmare, indicatorii de realizare se bazează pe definițiile și unitățile de măsură convenite în vederea utilizării în programele operaționale (PO), facilitând agregarea la nivel național și la nivelul UE.

Reglementările UE<sup>2</sup> oferă o listă de **indicatori comuni de realizare** aferenți mai multor tipuri de intervenții. Această listă include indicatori care măsoară aspectele DUD într-un mod general, de exemplu: deșeuri solide (măsurarea capacității de reciclare a deșeurilor în tone/an); alimentare cu apă (măsurarea populației suplimentare care beneficiază de o mai bună alimentare cu apă); spații deschise create (măsurate în metri pătrați) sau locuințe reabilitate în zonele urbane (măsurate în unități de locuințe). Trebuie menționat că acești indicatori comuni de realizare se aplică în mod normal FEDR și că **pot fi completați prin indicatori de realizare specifici fiecărui program, deși Comisia recomandă să se utilizeze cât mai mult posibil indicatorii comuni**. Mai

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/better-regulation-toolbox-41\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-41_en_0.pdf)

<sup>2</sup> Regulamentul (UE) nr. 1301/2013.

mult, strategiile DUD (SIDU) care sunt implementate prin investiții teritoriale integrate pot include priorități de investiții provenite din alte fonduri ESI, ceea ce înseamnă că fiecare strategie DUD (SIDU) ar trebui să își stabilească propriul set de indicatori.

**În general, se poate afirma că realizările sunt mai ușor de măsurat decât rezultatele, deoarece realizările sunt direct legate de activitățile proiectului și de contribuțiile financiare.** De exemplu, dacă obiectivul specific este reducerea numărului de accidente rutiere de pe șoseaua de centură a orașului, intervențiile relevante ar putea consta în: îmbunătățirea indicatoarelor rutiere, îmbunătățirea comportamentului șoferilor sau încurajarea oamenilor să utilizeze transportul public prin construirea unei noi linii de cale ferată circulare. Dacă se alege această din urmă intervenție, indicatorii de realizare ar putea măsura kilometrii de cale ferată nou construită. Cu toate acestea, efectul acestei noi căi ferate (realizarea) asupra numărului de accidente rutiere (rezultatul) este mai puțin evident, deoarece mulți alți factori pot afecta această realizare. **Pe scurt, realizările se referă la ceea ce s-a realizat, iar rezultatele se referă la ceea ce s-a obținut** (URBACT, 2016).

Figura 2 ilustrează obiectivele, rezultatele și realizările într-un cadru logic simplificat în scopul programării, monitorizării și evaluării. În conformitate cu abordarea integrată, se așteaptă ca proiectele alocate intervențiilor să abordeze provocările economice, de mediu, climatice, demografice și sociale din zonele urbane, ținând cont totodată de necesitatea de a promova legăturile dintre zonele urbane și cele rurale.

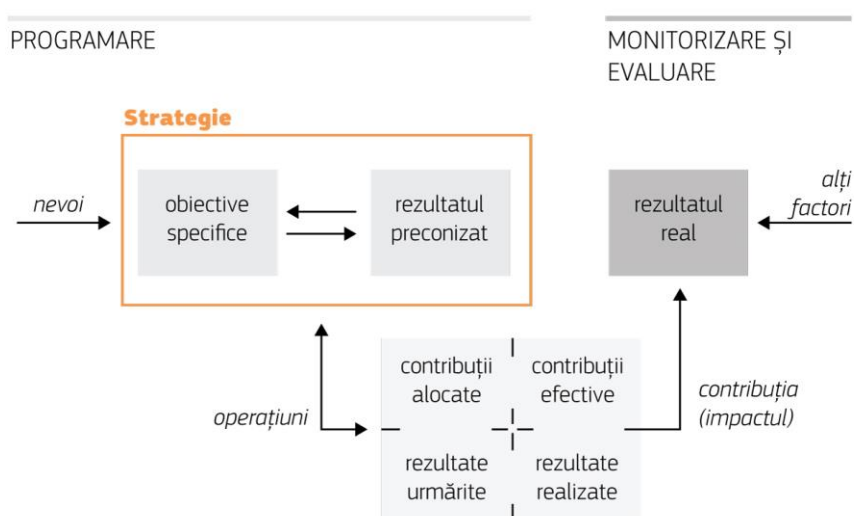


FIG. 2. Schema cadrului logic pentru programare, monitorizare și evaluare

Sursă: CE, 2014.

În 2016, URBACT a publicat un ghid de utilizare a cadrului de rezultate (cadrul logic). Acest ghid este considerat deosebit de util pentru acele orașe care aplică o strategie DUD (SIDU). A se vedea caseta de mai jos.



## URBACT (2016) – GHIDUL URBACT: APLICAREA CADRULUI DE REZULTATE ÎN CAZUL PLANURILOR DE ACȚIUNE INTEGRATE

Scopul principal al ghidului este de a oferi orientări de utilizare a cadrului de rezultate într-o rețea URBACT, în special la nivelul grupurilor locale URBACT. Acesta discută concepte-cheie (de exemplu, logica de intervenție, valori-țintă, valori de referință, indicatori de rezultat și de realizare, obiective intermediare, monitorizare și evaluare) într-un mod accesibil, descriind monitorizarea drept „colectarea cotidiană a informațiilor despre progresul activităților, realizărilor și rezultatelor proiectelor din cadrul planului de acțiune” (p. 30).

Ghidul discută, de asemenea, cum se stabilesc obiectivele specifice (care este schimbarea dorită?), cum se definesc indicatorii de rezultat și de realizare pentru a măsura ceea ce urmează să se obțină, cum se colectează date pentru indicatorii de rezultat și cum se realizează monitorizarea și evaluarea.

Pe lângă sugestii și orientări, ghidul oferă multiple exemple practice pentru a ilustra și clarifica conceptele-cheie. De exemplu, diferența dintre obiectivele specifice, indicatorii de rezultat și indicatorii de realizare este ilustrată după cum urmează:

Obiectiv specific	Indicator de rezultat	Valoarea de referință a indicatorului de rezultat	Valoarea-țintă a indicatorului de rezultat	Indicator de realizare
Creșterea eficienței energetice a clădirilor de birouri din zona metropolitană	Consumul mediu de energie în spațiile de birouri (kWh/m <sup>2</sup> /an)	242 (2015)  (kWh/m <sup>2</sup> /an)	220 (2019)  (kWh/m <sup>2</sup> /an)	m <sup>2</sup> de spații de birouri renovate  Numărul de lucrători care au primit formare în domeniul eficienței energetice

*Informații suplimentare*

<https://urbact.eu/files/applying-results-framework-integrated-action-plans>

[https://urbact.eu/sites/default/files/measuring\\_performance\\_implementation.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/measuring_performance_implementation.pdf)

## Cum se pot monitoriza și evalua efectele unei strategii integrate?

Una dintre principalele provocări cu care se confruntă strategiile DUD (SIDU) este faptul că indicatorii DUD combină măsurarea pentru un anumit sector sau temă de politică cu evaluarea efectelor teritoriale integrate. Uneori este dificil să se asigure faptul că efectele teritoriale integrate sunt surprinse împreună cu contribuțiile sectoriale specifice legate de obiectivele tematice (OT) sau de prioritățile de investiții (PI) ale programelor operaționale. Astfel, trebuie luată în considerare modalitatea în care se pot corela investițiile teritoriale integrate cu impactul asupra dezvoltării teritoriului în toate sectoarele. Există diferite abordări prin care se poate soluționa această provocare.

**Una dintre modalități constă în a defalca mai întâi diferitele dimensiuni (și sectoare) implicate în strategie.** Această abordare pleacă de la premisa că toate componentele ar trebui să fie eficiente pentru ca strategia în ansamblu să fie eficientă. **Când toate componentele produc efectele dorite, este foarte probabil ca strategia să fie eficientă în ansamblul ei.** După analizarea tuturor sectoarelor/dimensiunilor, autoritatea poate evalua dacă sunt necesari indicatori suplimentari pentru a monitoriza impactul specific interacțiunii a două sau mai multe dimensiuni.

De exemplu, strategia DUD (SIDU) a orașului Maribor (SI) are mai multe seturi de indicatori predefiniți, organizați în cinci rubrici diferite: Maribor autonom (de exemplu, numărul și eficiența IMM-urilor, a startup-urilor etc., transferuri sociale mai mici); Maribor mobil (de exemplu, cota de utilizare a transportului public, procentul de bicicliști și de pietoni participanți la navetă etc.); Maribor inteligent (de exemplu, cât de mulțumiți sunt cetățenii de administrație, transformarea cartierelor și a comunităților etc.); Maribor urban (de exemplu, indicatori privind turismul și atractivitatea orașului etc.); și Maribor ecologic (de exemplu, indicatori privind starea mediului etc.). Pentru fiecare proiect se recomandă definirea unor indicatori suplimentari la nivel de proiect<sup>3</sup>.

Mai mult, **potrivit teoriei (existente), se poate evalua măsura în care logica de intervenție a fiecărei componente este coerentă cu logica celorlalte componente și dacă există probabilitatea ca diversele componente să creeze sinergii.** Cu alte cuvinte, pe baza premiselor teoretice, se evaluează efectul individual al „integrării”. Această metodă examinează efectul integrării mai degrabă din punctul de vedere al procesului.

Mai mult, **se pot dezvolta metodologii de evaluare a efectului unei strategii integrate. Această opțiune necesită de obicei competențe avansate de cercetare.** Pentru programele mari, astfel de evaluări se bazează de obicei pe modele macroeconomice. O altă metodă constă în evaluarea contrafactuală a impactului, prin care situația teritoriului în care s-a investit este comparată cu situația unui teritoriu care nu a beneficiat de sprijin (CE, 2016). Această metodă este folosită totuși mai ales pentru a examina teritorii mai mari, deoarece este mai ușor să se găsească scenarii contrafactice pentru acestea.

Recunoscând faptul că orientările de măsurare a impactului investițiilor integrate nu sunt încă foarte explicite, CE analizează în prezent în ce măsură ar fi posibilă o armonizare mai amplă

<sup>3</sup> A se vedea și prezentarea susținută la evenimentul RDU care a avut loc la Gent în 1-2 decembrie 2016: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_ghent\\_2016/Maribor.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_ghent_2016/Maribor.pdf)

între indicatorii aferenți fondurilor ESI<sup>4</sup>. În acest context, se realizează evaluări specifice pentru a determina dacă indicatorii comuni pot fi folosiți simultan pentru mai multe sectoare cu scopul de a surprinde dimensiunea teritorială. **De asemenea, se lucrează la identificarea indicatorilor teritoriali și a metodelor de măsurare care pot corela diferite sectoare de politică cu dezvoltarea durabilă și coeziunea teritorială.** În acest sens, Rețeaua europeană de observare a dezvoltării și coeziunii teritoriale (ESPON) a elaborat un set de indicatori care să sprijine proiectarea politicilor de coeziune teritorială. A se vedea caseta de mai jos.



### ESPON: INDICATORI PENTRU DEZVOLTAREA TERITORIALĂ ȘI URBANĂ INTEGRATĂ

Documentul de lucru al ESPON utilizează două întrebări fundamentale ca puncte de pornire:

- În ce măsură se poate cuantifica tranziția spre o dezvoltare teritorială și urbană integrată?
- Ce fel de tipuri de indicatori și de date au fost necesare pentru a surprinde impactul investițiilor integrate asupra dezvoltării teritoriale și urbane în toate sectoarele?

Analizând diferite tematici și contexte de aplicare, ESPON propune un set de indicatori care pot fi utilizați pentru a măsura impactul investițiilor integrate la un nivel agregat. Cei mai mulți dintre acești indicatori nu trebuie folosiți ca indicatori de rezultat direct (măsurarea reușitelor exacte ale strategiei); sunt potriviți mai degrabă pentru evaluarea politicii prin monitorizare, evaluare sau analiză comparativă.

De exemplu, indicatorul „numărul de șomeri de lungă durată ca proporție din numărul total al șomerilor” poate furniza informații despre dezvoltarea economică și posibilele probleme structurale. Dacă numărul șomerilor de lungă durată este mare, excluderea socială ar putea fi un factor subiacent. Atunci când numărul șomerilor de lungă durată scade, acest lucru ar putea indica un efect pozitiv global al investițiilor integrate care au avut ca scop combaterea excluziunii sociale.

ESPON prezintă în continuare sugestii pentru utilizarea indicatorilor compuși și oferă mai multe recomandări de politici la nivelul UE, național și regional, cum ar fi următoarele.

- Deși ar fi util să existe o metodologie și o listă de indicatori la nivel european, orașele/zonile metropolitane sunt încurajate să își asume responsabilitatea

<sup>4</sup> Se sugerează identificarea în acest scop a trei niveluri de indicatori: indicatori de realizare (livrabilele intervențiilor), indicatori de rezultat direct (reușitele imediate legate în mod specific de intervenții) și indicatori de rezultat al politicii (rezultatul preconizat, cu alte cuvinte provocările economice și sociale soluționate de intervențiile de politică).



pentru formularea unor viziuni specifice și solide, cu indicatori personalizați pentru principalele obiective/priorități, și să transpună „dezvoltarea teritorială integrată” în contextele lor specifice.

- Disponibilitatea datelor poate fi o problemă în multe cazuri, astfel că indicatorii prezentați în documentul de lucru nu constituie o soluție universală, ci trebuie ajustați în funcție de contextul național/regional.
- De multe ori, statisticile înregistrate se pot dovedi a fi o sursă mai bună de date decât statisticile oficiale. În multe cazuri, informațiile incluse în registrele naționale sunt trecute cu vederea din cauza unor posibile neconformități cu standardele statistice; cu toate acestea, examinarea atentă a datelor poate remedia această problemă.
- Dacă strategiile integrate de dezvoltare teritorială acoperă mai multe teritorii administrative, merită să se examineze distribuția spațială a unor indicatori precum dispersia și gruparea în clustere.

*Informații suplimentare*

<https://www.espon.eu/integrated-indicators>

În sfârșit, unele autorități au început, de asemenea, să experimenteze utilizarea indicilor compuși care integrează diferite dimensiuni la un loc pentru a măsura și monitoriza evoluția teritoriilor. Avantajul unui indice (sau indicator compus) este că oferă o valoare unică pentru toți indicatorii combinați. Ca atare, informațiile complexe pot fi prezentate într-un mod ușor de înțeles. De exemplu, ESPON (2016) a dezvoltat un „indice de policentricitate” destul de ușor de înțeles, care este compus din trei indicatori cu pondere egală (structura urbană, accesibilitatea și cooperarea teritorială). Presupunând că investițiile teritoriale integrate vizează creșterea gradului de policentricitate al teritoriilor, acest indicator poate fi utilizat pentru a cuantifica impactul investițiilor integrate într-o singură valoare cantitativă.



Cu toate acestea, există rezerve importante de care trebuie să se țină seama atunci când se folosesc indicatori compuși. **Chiar dacă datele pot fi combinate și ponderate, rămâne dificultatea analitică a agregării parametrilor sociali, de mediu, economici și instituționali într-un indicator compus care să poată fi comparat atât la nivel spațial, cât și temporal.** Este dificil să se realizeze o agregare semnificativă a diversilor parametri, acest lucru necesitând cunoștințe metodologice avansate, mai ales dacă ținem seama de faptul că ponderile indicatorilor selectați pot influența substanțial valoarea finală a indicatorului compus și constituie uneori doar o reprezentare generală a impactului politicilor sau al investițiilor în cauză (Colantonio și Dixon, 2009).

Centrul de competențe al Centrului Comun de Cercetare (JRC) pentru indicatori compuși și tabele comparative are experiență în construirea indicatorilor compuși și poate fi consultat cu

privire la aspectele tehnice ale procesului de identificare a celor mai bune metode și abordări. De asemenea, CE a elaborat câteva propuneri concrete privind indicatorii compuși regionali, care pot servi drept inspirație pentru elaborarea de indicatori compuși care ar putea fi adaptați la circumstanțele locale: Indicele european de competitivitate regională (nivelul NUTS 2); Indicele european al unei societăți incluzive la nivel regional (nivelul NUTS 2); și Indicele european de progres social (nivel NUTS 2) (ESPON, 2018).



### CENTRUL DE CERCETARE PENTRU POLITICI EUROPENE (EPRC) – MĂSURAREA STRATEGIILOR DE DEZVOLTARE TERITORIALĂ ȘI URBANĂ INTEGRATĂ: PROVOCĂRI, ABORDĂRI EMERGENTE ȘI OPȚIUNI PENTRU VIITOR

Acest raport discută metodologiile de măsurare a eficacității strategiilor de dezvoltare urbană durabilă și a investițiilor teritoriale integrate. Acesta elaborează în mod specific dezvoltarea de indicatori pentru dispozițiile teritoriale, subliniind principalele aspecte implicate în evaluarea reușitelor strategiilor. Raportul identifică mai mulți indicatori utilizați frecvent pentru a evalua reușitele (rezultatele) strategiilor integrate, cum ar fi:

- rata locurilor de muncă vacante din orașe;
- nivelurile de satisfacție ale locuitorilor din zonele relevante;
- reducerea poluării aerului;
- utilizarea transportului public ca proporție din transportul total de călători.

*Informații suplimentare*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated\\_strategies/measuring\\_integrated\\_strategies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/measuring_integrated_strategies_en.pdf)

În sfârșit, trebuie remarcat faptul că există și alte instrumente finanțate de UE și implementate în statele membre care pot oferi sprijin în proiectarea și implementarea monitorizării DUD. De exemplu, strategiile de specializare inteligentă sunt strategii de inovare naționale sau regionale bazate pe realitatea din teritoriu, care sunt monitorizate prin urmărirea evoluțiilor legate de intervențiile la nivel de politici în domeniile prioritare specifice ale strategiei. Mecanismul de monitorizare ar trebui să fie în măsură să reflecte și să urmărească modificările preconizate relevante care sunt prevăzute în fiecare prioritate, prin intermediul unei selecții adecvate a indicatorilor de rezultat; el ar trebui, de asemenea, să reflecte și să urmărească rezultatele politicilor adoptate, care ar trebui să producă modificările preconizate. Pentru acele teritorii care au experiență limitată în acest domeniu, se recomandă să se înceapă dezvoltarea capacităților

interne și să se acumuleze experiență începând cu un sistem simplu de indicatori. Centrul Comun de Cercetare oferă mai multe surse de sprijin, inclusiv cursuri online deschise și în masă (MOOC) în materie de monitorizare a strategiei.

## RECOMANDĂRI

- Asigurați-vă că sistemul de monitorizare respectă cadrul logic, trecând de la nevoi (ce nevoie trebuie abordată?) la obiective specifice (care este schimbarea dorită?), respectiv la indicatori (cum poate fi măsurată această schimbare?).
- Asigurați-vă că obiectivele specifice definesc în mod măsurabil și realist modificarea pe care urmărește să o obțină o strategie:
  - aveți grijă la formulare și păstrați terminologia simplă și consecventă;
  - încercați să formulați fiecare obiectiv specific într-o singură frază;
  - dacă este necesar, utilizați un facilitator neutru care să ghideze discuțiile despre obiectivele specifice dintre toate părțile interesate relevante;
  - pentru a formula obiectivul specific, utilizați verbe care exprimă schimbări, cum ar fi „a reduce...”, „a îmbunătăți...”, „a extinde și a accesa...”.
- Pentru multe administrații, deficitul de resurse umane și/sau de competențe metodologice poate fi o problemă. Luați în considerare utilizarea asistenței tehnice oferite de CE pentru a crește capacitatea personalului și/sau a altor surse de sprijin pentru a oferi formare cu privire la date și metodologii personalului care lucrează la monitorizare (de exemplu, colaborarea cu universitățile locale).
- Explorați posibilitatea de a apela la experți externi și la părțile interesate pentru a sprijini proiectarea cadrului de monitorizare.
- Dacă este posibil, proiectați cadrul de monitorizare dintr-o perspectivă pe termen lung. Datele longitudinale (măsurători repetate în timp) sunt esențiale pentru o monitorizare de înaltă calitate:
  - În mod ideal, cadrul de monitorizare poate fi folosit și pentru monitorizarea viitoarelor inițiative de dezvoltare urbană durabilă.
- Explorați mai multe moduri de examinare a efectelor unei abordări integrate.
  - Cel mai simplu mod de a monitoriza (și de a evalua) o abordare integrată este de a evalua mai întâi eficacitatea fiecărei componente separat, presupunând că, dacă toate componentele au fost eficace, înseamnă că și strategia în ansamblu a fost eficace.
  - Mai mult, potrivit teoriei, se poate evalua măsura în care logica de intervenție a fiecărei componente este coerentă cu logica celorlalte componente și dacă există probabilitatea ca diversele componente să creeze sinergii. O astfel de

examinare a procesului „integrat” poate susține evaluarea *ex ante* sau monitorizarea în timpul programului.

- În sfârșit, în funcție de capacitatea disponibilă, modelele macroeconomice pot servi la evaluarea efectului unui program integrat în ansamblu. O altă metodă constă în evaluarea contrafactuală a impactului, prin care situația teritoriului în care s-a investit este comparată cu situația unui teritoriu care nu a beneficiat de sprijin.

## DATE PRIVIND EFECTELE TANGIBILE ȘI INTANGIBILE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Ce fel de date sunt necesare pentru a surprinde efectele tangibile și intangibile ale dezvoltării urbane în diversele sectoare?*

### **Ce fel de date sunt necesare pentru a surprinde efectele tangibile și intangibile ale dezvoltării urbane în diversele sectoare?**

**Strategiile DUD (SIDU) pot produce efecte tangibile și intangibile.** Un exemplu de efect tangibil poate fi creșterea numărului de gospodării situate la maximum 500 de metri de o stație de transport public sau scăderea poluării aerului. Un rezultat mai puțin tangibil al DUD este coeziunea socială sporită dintr-un cartier sau îmbunătățirea calității (percepute) a vieții. Prin urmare, efectele intangibile se referă adesea la percepțiile și convingerile oamenilor și necesită măsurători mai subiective. În special planificarea urbană strategică axată pe dimensiunea socială (de exemplu, educație și competențe, locuințe, participare și capacitate, diversitatea socială, ocuparea forței de muncă sau schimbările demografice) este de așteptat să producă rezultate intangibile. Cu toate acestea, efectele intangibile nu se rezumă la această dimensiune. **Pentru a acoperi toate aspectele strategiei DUD (SIDU) și pentru a contura o imagine de ansamblu asupra situației, trebuie luată în considerare atât monitorizarea efectelor tangibile, cât și a celor intangibile.**

**Colectarea datelor pentru măsurarea efectelor intangibile se bazează adesea pe sondaje, interviuri, studii observaționale și grupuri tematice.** Proiectarea sondajului presupune un compromis între obținerea unui volum suficient de informații și timpul de care au nevoie respondenții pentru a finaliza sondajul. În mod evident, cu cât durează mai mult aplicarea sondajului, cu atât sunt mai puțin dispuși să participe și să se concentreze respondenții. De asemenea, cercetătorul trebuie să decidă dacă va folosi întrebări deschise, închise sau o combinație. Întrebările deschise vor oferi probabil informații mai detaliate, dar datele provenite din întrebări închise sunt mai ușor de prelucrat și de comparat.

**O modalitate comună de a construi o întrebare închisă este utilizarea scalei Likert.** Scala Likert este o scală de evaluare prin care respondenților li se cere să declare dacă sunt sau nu sunt de acord cu o afirmație sau o opinie, folosind o scală de răspuns cu cinci sau șapte puncte. Această scală include adesea un punct de mijloc neutru. Iată un exemplu de astfel de întrebare: *Vă rugăm să precizați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu următoarea afirmație: „Simt că fac parte din acest cartier”.* Alegeți una dintre următoarele opțiuni: 1 = nu sunt deloc de acord, 2 = nu sunt de acord, 3 = neutru, 4 = sunt de acord, 5 = sunt întru totul de acord. Interviuurile și grupurile tematice necesită, de asemenea, examinarea atentă a întrebărilor. Întrebările nu ar trebui să sugereze răspunsul, respondenții ar trebui să se simtă liberi să-și exprime opiniile, iar grupul tematic ar trebui să ofere tuturor participanților șanse egale de a vorbi.

**În general, toate aceste metode de colectare a datelor sunt susceptibile de erori sistematice de (auto)selectare,** adică persoanele care sunt cele mai active în cartier sunt și cele care vor participa, cel mai probabil, la un sondaj, interviu și/sau grup tematic; prin urmare, este important să se stabilească contactul și cu persoanele care sunt mai puțin implicate activ în comunitate. În plus, pentru a crește șansa de a include toate categoriile de persoane care locuiesc pe un anumit teritoriu, se recomandă să contactați oamenii la diferite ore ale zilei și în zile diferite ale săptămânii (stabilind contactul cu cei care lucrează în timpul zilei/seara etc). **Combinarea a două sau mai multe metode de colectare a datelor (de exemplu, grupuri tematice plus un sondaj) îmbunătățește credibilitatea unui studiu.**



#### MĂSURAREA COEZIUNII SOCIALE ȘI A CALITĂȚII VIEȚII ÎN ROTTERDAM (NL)

Rotterdam a dezvoltat mai multe sisteme de indicatori pentru a evalua și monitoriza dezvoltarea socială în cartierele sale. Unul dintre acestea este **indicele social**, care analizează în mod specific calitățile sociale ale cartierelor, colectând și agregând date în patru categorii:

1. Abilități personale (competențe lingvistice, sănătate, venit și educație).
2. Mediul de viață (nivel de discriminare, locuințe, poluare, servicii publice etc.).
3. Participarea (frecventarea școlii/încadrare în muncă, contacte sociale, activități sociale și culturale etc.).
4. Relaționarea umană (mobilitatea, „sentimentul de conexiune” etc.).

Indicele poate înregistra un scor între 0 și 10 și îndeplinește următoarele scopuri:

- măsurarea calităților sociale ale unui loc la un moment dat;
- prezentarea și compararea diferențelor dintre 64 din cele 80 de districte din Rotterdam;
- furnizarea unei referințe pentru evaluarea politicilor;

- analizarea punctelor forte și a punctelor slabe ale fiecărui cartier din punctul de vedere al celor patru categorii de date.

De asemenea, Rotterdam folosește un **indice al siguranței**, care combină date obiective (cum ar fi numărul de infracțiuni comise și raportate) cu date subiective precum percepțiile oamenilor privind siguranța. Acest index înregistrează, de asemenea, un scor între 0 și 10, care indică nivelul de siguranță al unui cartier. Ambii indici (social și al siguranței) se bazează atât pe date statistice, cât și pe date obținute prin sondaje.

Acești indici au devenit instrumente esențiale pentru evaluarea dezvoltării urbane și în special pentru proiectele de regenerare din oraș. Cu toate acestea, procesul de colectare a datelor poate fi costisitor. Din acest motiv, indicele social este actualizat în prezent din doi în doi ani, iar nu anual. Municipalitatea caută modalități de dezvoltare a unor metodologii alternative eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru efectuarea de sondaje locale, cum ar fi implicarea comunităților locale sau folosirea unor indicatori-substitut pentru măsurarea impacturilor imateriale. O altă problemă este mobilitatea locuitorilor (de exemplu, mutarea dintr-un cartier după ce situația materială se îmbunătățește), ceea ce face dificilă urmărirea eficacității proiectelor locale. În aceste condiții, autoritățile trebuie să decidă dacă sunt mai utili indicatorii orientați spre persoane sau cei bazați pe zonă.

*Informații suplimentare*

<https://wijkprofiel.rotterdam.nl/>

În timp ce efectele intangibile sunt adesea măsurate cu ajutorul datelor calitative (aproximări, descrieri și concepte), efectele tangibile sunt măsurate, în general, cu ajutorul datelor **cantitative**. Datele cantitative vizează măsurarea unor valori sau contorizarea, exprimate numeric. Ele descriu cantitățile și pot răspunde la întrebări precum „Câți?”, „Cât?” sau „Cât de des?”. De exemplu, datele cantitative măsoară numărul de persoane care utilizează transportul public la ora de vârf sau numărul de micrograme de particule poluante dintr-un metru cub de aer ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Deoarece datele cantitative constau din contorizări și valori numerice, acestea sunt potrivite pentru analiza statistică (avansată). În schimb, datele calitative sunt adesea analizate pe baza unui text, care descrie tipare, conexiuni, relații și/sau teme. **Cu toate acestea, informațiile mai degrabă calitative – cum ar fi atitudinile sau convingerile – pot fi transpuse uneori în date cantitative, de exemplu folosind o scală Likert.**

Tipul de date colectate nu depinde doar de tipul de informații dorite, ci și de capacitatea umană și de disponibilitatea datelor. În unele state membre, introducerea unor abordări urbane integrate reprezintă o continuare a practicilor interne, deși cu anumite modificări. **Beneficiile integrării DUD într-o strategie internă mai amplă sunt evidente în ceea ce privește**

disponibilitatea unei colecții de indicatori și de seturi de date dedicate. În plus, există adesea o capacitate și o experiență solidă de monitorizare a inițiativelor integrate teritorial.

Mai mult, în cazurile în care au fost dezvoltate sisteme de monitorizare la nivelul întregului oraș, acestea îndeplinesc adesea un rol important în selectarea domeniilor prioritare de intervenție DUD și în evaluarea progresului la nivel de proiect și de program. De exemplu, Anvers (BE) utilizează scanări urbane bazate pe date geografice și informații statistice pentru a monitoriza și măsura date privind prioritățile, cum ar fi locuințele, disponibilitatea spațiului verde, nivelurile de poluare a aerului și de poluare fonică, potențialul pietonal și accesul la transportul public. Acest lucru le permite factorilor de decizie să dezvolte proiecte strategice integrate și să ia deciziile privind amenajarea spațială în cunoștință de cauză. Două platforme online permit partajarea acestor date și hărți cu angajații municipalității, precum și cu cetățenii, firmele, dezvoltatorii de proiecte și alte municipalități. **Proiectul a fost desemnat drept bună practică URBACT.**

În alte teritorii, inițiativele integrate și strategice de dezvoltare urbană reprezintă o abordare relativ nouă. DUD implică noi moduri de lucru, cu obiective multiple legate de comportament și de rezultate, și poate ridica probleme precum capacitatea și experiența insuficiente pentru monitorizarea acestor noi abordări. Pe lângă acestea, există provocări legate de disponibilitatea și calitatea datelor. Totuși, **în mai multe state membre există inițiative în curs de desfășurare la nivel național și subnațional pentru dezvoltarea de capacități care să ofere o bază mai puternică pentru monitorizarea DUD**, de exemplu în Polonia și în Ungaria.

În Ungaria, se lucrează în prezent la creșterea utilizării datelor de către autoritățile urbane. Aceasta implică elaborarea unui indice de oraș inteligent, care subsumează o serie de teme, indicatori și surse de date (date statistice, sondaje, analize bazate pe hărți). Pentru acest proces este esențial să se dezvolte o interfață electronică pentru a sprijini autoritățile locale, să se pună accentul pe bunele practici internaționale și să se dezvolte o platformă web unificată pentru planificare urbană.

În Polonia, monitorizarea implementării politicii urbane face parte dintr-un sistem general de monitorizare a politicii de dezvoltare care utilizează baza de date STRATEG (inclusiv seturi de indicatori la nivel național și european). Pentru punerea în aplicare a politicii sale urbane naționale, Ministerul Investițiilor și Dezvoltării Economice cooperează cu Oficiul național de statistică pentru actualizarea și dezvoltarea indicatorilor și metodologiilor adecvate. Este implicat și Observatorul de politici urbane, care desfășoară activități de monitorizare și cercetare în domeniul politicii urbane. Drept urmare, se dezvoltă o serie de instrumente de sprijin pentru DUD: studii de monitorizare, integrarea și partajarea datelor (inclusiv baze de date, portaluri de date geografice), diseminarea cunoștințelor, educație și contribuții la dezbaterile pe tema politicii urbane în Polonia (inclusiv congrese privind politica urbană și revitalizarea, precum și ateliere) (Ministerul Investițiilor și Dezvoltării Economice, 2019).

În plus, **progresele tehnologice în materie de generare a informațiilor și de comunicare oferă oportunități tot mai bune de colectare a datelor pentru monitorizarea DUD.** Există un interes din ce în ce mai mare față de potențialul capacităților de prelucrare a informațiilor și de colaborare în rețea de a introduce metode noi de lucru în cadrul administrațiilor. Noi surse de cunoaștere privind domeniile urbanismului pot fi accesate prin așa-numitele date masive („big data”), inclusiv date privind recensămintele, gospodăriile, transporturile, mediul, date cartografice și topografice, platformele de comunicare socială și interviuri comandate și grupuri tematice. Sunt

explorate noi modalități prin care factorii de decizie pot lua legătura cu părțile interesate pentru a îmbunătăți intervențiile de dezvoltare urbană. **Cetățenii sunt încurajați să joace un rol activ în definirea indicatorilor pentru orașul lor și să participe la colectarea și analiza datelor.**

De exemplu, **Rețeaua europeană a planurilor de mobilitate urbană durabilă (SUMP) menționează aplicațiile mobile de ciclism care adună date pentru urbanisti care planifică transportul local.** Datele brute care provin din aceste aplicații nu sunt întotdeauna ușor de interpretat în vederea monitorizării, dar sunt în curs de dezvoltare orientări și seturi de instrumente în acest scop. De exemplu, proiectul NISTO, susținut de programul INTERREG IVB Europa de nord-vest (INTERREG IVB North-West Europe), a dezvoltat un set de instrumente pentru a monitoriza mobilitatea inteligentă și orientări de convertire a datelor obținute de la senzorii telefoanelor inteligente (de exemplu GPS) în indicatori care pot fi folosiți în monitorizare.

În plus, JRC a adunat o serie de date și de instrumente pentru a sprijini implementarea DUD. De exemplu, cu sprijinul DG REGIO, s-a dezvoltat **Urban Data Platform+ (UDP+).** **Această platformă conține informații despre 807 orașe, 673 de zone urbane funcționale și 271 de regiuni metropolitane.** Include date longitudinale (măsurători repetate de-a lungul timpului) pentru o mare varietate de indicatori: dinamica populației, economia, piața muncii, educația, cercetarea și inovarea, problemele sociale, transportul și accesibilitatea, mediul și clima, guvernarea, securitatea și siguranța. Toate datele sunt accesibile publicului, pot fi descărcate și pot fi folosite ca informații de referință sau ca sursă de inspirație. Trebuie precizat că, dacă indicatorul căutat de dvs. nu este disponibil în mod public, puteți lua în considerare un indicator-substitut. **Un indicator-substitut reprezintă o măsurătoare indirectă a informațiilor dorite, oferind o aproximare cât mai fidelă a acestora.** De exemplu, incidența astmului la copii poate servi ca măsurătoare-substitut a calității aerului.

În sfârșit, **având în vedere că progresele tehnologice pun la dispoziție tot mai multe date, este util pentru autorități să încheie parteneriate cu actori privați sau cu institute de cercetare.** Parteneriatele public-privat (PPP) pot contribui foarte mult la implementarea unui sistem de evaluare și de monitorizare interdisciplinară și intersectorială. PPP se pot baza pe schimbul de date, cunoștințe și abilități (Colantonio & Dixon, 2009).

**După ce datele (cantitative sau calitative) au fost colectate, este esențial să fie structurate într-un mod clar.** Se recomandă ca datele să fie păstrate într-un singur fișier sau program central și să se facă copii de rezervă. Indicatorii ar trebui să aibă denumiri descriptive clare, precum și valori descriptive clare. În plus, se recomandă ca autoritățile să utilizeze un tablou de bord pentru a sprijini schimbul de date și monitorizarea acestora. **Tabloul de bord este o analiză ușor de citit a datelor-cheie de monitorizare, care prezintă, prin mijloace vizuale, starea actuală și progresul în ceea ce privește atingerea obiectivelor pentru diverși indicatori (URBACT, 2016).** Baza de date ar trebui să fie întreținută în mod constant prin efectuarea de actualizări și corecții, atunci când este necesar. De asemenea, trebuie să se verifice dacă **datele respectă Regulamentul general privind protecția datelor (RGPD).**



## RECOMANDĂRI

- Colectați o combinație de informații cantitative și calitative care să acopere toate componentele/dimensiunile strategiei.
  - La modul ideal, indicatorii care măsoară efectele tangibile sunt completați de indicatori care măsoară efectele intangibile.
  - Un cadru cantitativ (bazat pe contorizări și pe cifre) poate fi completat de o evaluare calitativă a intervențiilor (percepții și atitudini) pentru a obține o imagine mai complexă.
  - Abordările participative, inclusiv implicarea cetățenilor, sunt cruciale pentru stabilirea unor obiective și a unor indicatori relevanți și pentru a asigura angajamentul. De exemplu, puteți utiliza sondaje sau chestionare pentru a măsura nivelul de satisfacție al locuitorilor.
- Țineți cont de factorul timp. Unii indicatori utilizați pentru a măsura impactul teritorial al investițiilor integrate necesită timp pentru a înregistra efectele, în special în ceea ce privește rezultatele intangibile.
- Aveți grijă să selectați un eșantion reprezentativ de respondenți pentru a nu consulta doar „suspecții de serviciu”.
- Investiți în proceduri și metodologii de colectare a datelor eficiente din punctul de vedere al costurilor. Evaluați în ce măsură se pot utiliza datele colectate deja de surse statistice municipale, regionale, naționale sau ale UE.
- Nu uitați să documentați cadrul, metodologia și indicatorii. Oferiți suficient de multe detalii pentru ca alte persoane, care nu sunt implicate direct (sau care vor fi implicate în viitor) să poată reproduce independent cercetarea.
- Luați în considerare utilizarea unui tablou de bord pentru a sprijini schimbul de date și monitorizarea acestora. Tabloul de bord este o analiză ușor de citit a datelor-cheie de monitorizare, care prezintă, prin mijloace vizuale, starea actuală și progresul în ceea ce privește atingerea obiectivelor pentru diverși indicatori.

## DIVERSE NIVELURI DE OBIECTIVE

*În această secțiune vom aborda următoarele aspecte:*

*Cum se pot alinia obiectivele locale la agendele de dezvoltare durabilă de la nivel regional, național sau internațional?*

## Cum se pot alinia obiectivele locale la agendele de dezvoltare durabilă de la nivel regional, național sau internațional?

O altă provocare mai amplă a procesului de monitorizare a strategiilor DUD (SIDU) este alinierea cadrului de rezultate la obiectivele și scopurile care au fost stabilite la diferite niveluri administrative. Multe dintre strategiile DUD (SIDU), dacă nu toate, sunt concepute și implementate în contextul agendelor locale, regionale, naționale și/sau supranaționale.

**La nivel urban, implementarea DUD ar trebui să fie coordonată în cea mai mare măsură posibilă cu alte inițiative și sisteme implementate în zonele urbane.** Acest proces poate include alinierea sau coordonarea sistemelor de monitorizare. Amploarea alinierii variază totuși în funcție de mărimea și sfera de aplicare a inițiativelor la nivel urban. În unele cazuri, există exemple interesante de aliniere, cum ar fi cazul strategiei aplicate la Viena (a se vedea caseta de mai jos).



### DUD ȘI MONITORIZAREA URBANĂ – SMART.MONITOR, VIENA (AT)

La Viena, implementarea DUD este monitorizată în cadrul sistemului de monitorizare al PO FEDR. Totuși, monitorizarea DUD este sprijinită și prin monitorizarea Strategiei-cadru „Viena, oraș inteligent”. Condușă de Departamentul de dezvoltare și amenajare urbană al orașului, strategia a fost concepută independent de programarea politicii de coeziune.

Ca strategie-cadru, oferă puncte de referință pentru numeroase strategii sectoriale existente, care acoperă domenii precum amenajarea urbană, energia, mediul, mobilitatea, inovarea, sănătatea și agenda digitală. Cele trei domenii-cheie pe care se concentrează strategia sunt calitatea vieții, resursele și inovarea.

În cadrul acestei inițiative, un proiect de explorare numit SMART.MONITOR a dezvoltat un concept de monitorizare a strategiei-cadru. Rezultatele proiectului sunt recomandări practice pentru monitorizarea progresului strategiei-cadru, iar acest lucru a sprijinit și monitorizarea DUD. Analizele inițiale ale SMART.MONITOR au pus în evidență câteva aspecte importante:

**Alegerea indicatorilor.** Deși indicatorii aleși au oferit, în general, un cadru bun, unii dintre ei necesită definiții mai precise; pe de altă parte, s-au propus indicatori suplimentari pentru a oferi o imagine de ansamblu mai cuprinzătoare.

**Gestionarea datelor.** Primul ciclu de monitorizare a arătat valoarea adăugată ridicată și necesitatea unui schimb de date la un nivel superior instituțiilor municipale, pentru a crește gradul de conștientizare și a evita duplicarea. O prezentare generală clară a tuturor datelor și accesul centralizat sunt considerate foarte valoroase.

**Dialog și cooperare.** Deși au fost implicate multe departamente și organizații asociate, s-a considerat totuși că unii actori ar putea fi implicați mai mult. De asemenea, s-a

pus accentul pe continuitatea personalului implicat în procesul de monitorizare.

**Intervalul de monitorizare.** Pentru a se asigura faptul că procesul de monitorizare devine un instrument de sprijin eficace pentru strategie, intervalele de monitorizare trebuie menținute cât mai scurte posibil. În acest fel se menține o atenție sporită acordată procesului de monitorizare și se evită nevoia de (re)instruire a personalului. Intervalul exact trebuie să se bazeze pe o analiză a raportului costuri/beneficii.

*Informații suplimentare*

<https://smartcity.wien.gv.at/site/en/the-initiative/monitoring/>

La nivel de PO, există provocări în ceea ce privește stabilirea unor indicatori bazați pe nevoile locale pe lângă cei definiți în cadrul priorităților și măsurilor programelor operaționale aferente fondurilor ESI. Caracterul multidimensional al DUD permite integrarea unei game largi de intervenții în mai multe domenii orientate spre durabilitate. Din acest motiv, este posibil ca un număr limitat de indicatori ai programelor finanțate din fonduri ESI să nu fie suficient de sensibili pentru a surprinde domeniile specifice de concentrare și zonele de impact ale strategiilor DUD (SIDU). În astfel de cazuri, poate fi necesar să se utilizeze indicatori mai specifici. De exemplu, pentru a consolida alinierea se pot folosi indicatori „strategici” specifici pentru DUD, legați de prioritățile și de măsurile programului. Au fost identificate mai multe exemple de astfel de indicatori, mulți dintre aceștia putând fi legați de indicatorii comuni folosiți pentru programele finanțate din fonduri ESI (Van der Zwet et al., 2017).

La nivelul UE, viitoarea revizuire a Agendei urbane a UE va scoate în evidență rolul jucat de zonele urbane în problemele mai ample precum adaptarea la schimbările climatice, calitatea aerului, incluziunea migranților și a refugiaților, locuințe, tranziția digitală și economia circulară. Aceasta include contribuția strategiilor DUD (SIDU). Unul dintre pilonii Agendei urbane a UE constă în contribuția la baza de cunoștințe urbanistice și îmbunătățirea acesteia, precum și în realizarea schimbului de bune practici. Astfel, multe dintre planurile de acțiune care au rezultat din parteneriatele având ca obiect aspecte specifice au formulat acțiuni concrete pentru îmbunătățirea bazelor de date și a colectării datelor. La modul ideal, acest lucru ar trebui să conducă la o disponibilitate mai mare a datelor, precum și la standardizarea acestora, facilitându-se comparația între teritoriile UE.

În ceea ce privește monitorizarea efectului asupra durabilității, cadrul internațional dezvoltat de **Agenda pentru dezvoltare durabilă conține 17 obiective de dezvoltare durabilă (ODD) care trebuie monitorizate prin intermediul a mai mult de 232 de indicatori și 169 de valori-țintă**<sup>5</sup>. ODD nr. 11 se referă la „Orașe și comunități durabile” și abordează în mod specific cadrul de monitorizare aferent așezărilor urbane, inclusiv aspecte legate de locuințe, mobilitate, guvernanta, apă și sinergii rural-urban. Și alte ODD includ valori-țintă urbane, de exemplu

<sup>5</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

produsul urban pe cap de locuitor (8.1.1), prezența femeilor în administrația locală (5.1.1) și eficiența cheltuielilor locale (16.6.1). **Alinierea ODD la nivel local se poate realiza printr-un proces de restrângere a cadrului cunoscut sub numele de „localizare”<sup>6</sup>.** Acest proces ține seama de contextele subnaționale în realizarea Agendei 2030, de la stabilirea obiectivelor și a valorilor-țintă până la determinarea mijloacelor de implementare și utilizarea indicatorilor pentru măsurarea și monitorizarea progresului.

Localizarea reunește rețelele urbane și părțile interesate, pentru a reprezenta punctele de vedere ale actorilor locali, și încurajează procesul de monitorizare ascendent, care este esențial pentru îndeplinirea tuturor obiectivelor asumate. Cu toate acestea, **procesul de aliniere necesită eforturi de coordonare strânsă, inclusiv luarea în considerare a oricăror altor agende posibile, cum ar fi agenda UE, cea națională sau cea regională.**



### FOAIE DE PARCURS PENTRU LOCALIZAREA ODD: IMPLEMENTAREA ȘI MONITORIZAREA LA NIVEL SUBNAȚIONAL

Această foaie de parcurs a fost publicată de Grupul operativ la nivel mondial al autorităților locale și regionale, de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și de UN-Habitat, pentru a ajuta administrațiile locale și regionale să implementeze și să monitorizeze ODD. Sprijinul pentru realizarea Agendei 2030 este structurat în cinci părți:

- **Sensibilizarea:** cunoașterea ODD la nivel subnațional.
- **Susținere și promovare:** includerea unei perspective subnaționale în strategiile ODD naționale.
- **Implementare:** localizarea ODD.
- **Monitorizare:** evaluare și învățarea din experiențe.
- **Următorii pași:** ce trebuie făcut în continuare?

În secțiunea privind monitorizarea sunt incluse linkuri spre materiale suplimentare, precum și recomandări pentru instituirea cadrelor de monitorizare privind ODD localizate.

Se subliniază faptul că indicatorii locali ar trebui să fie legați de cei din Agenda 2030 și să fie adaptați la nevoile și la contextul fiecărui teritoriu. În plus, autoritățile locale și regionale ar trebui să participe la monitorizarea și evaluarea ODD la nivel național, iar informațiile culese la nivel local ar trebui utilizate în procesul de monitorizare și de raportare național privind ODD. Dacă este posibil, administrațiile locale ar trebui să instituie inițiative comune pentru crearea unor mecanisme subnaționale puternice. Atunci când resursele sunt insuficiente, autoritățile naționale ar trebui să colecteze

<sup>6</sup> <https://www.local2030.org/>

date din toate teritoriile într-o manieră cuprinzătoare.

*Informații suplimentare*

[https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap\\_for\\_localizing\\_the\\_sdgs\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf)

Mai mult, **Centrul Comun de Cercetare, în cooperare cu DG REGIO și UN-HABITAT, lucrează la monitorizarea dimensiunii urbane a Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă.** Unele orașe și regiuni au preluat inițiativa și au început să realizeze evaluări locale voluntare (ELV) ale ODD, chiar dacă deocamdată nu au stabilit nicio metodă și niciun cadru de indicatori. În acest scop, este în curs de finalizare un *Manual european pentru evaluări locale voluntare (ELV) ale ODD (European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews)* (Siragusa et al., 2020). Manualul oferă exemple importante de indicatori oficiali și experimentali, care sunt utile pentru instituirea unui sistem eficace de monitorizare locală a ODD, orientat în mod specific către orașele europene. Pentru fiecare ODD, manualul scoate în evidență exemple de indicatori armonizați și colectați la nivel local. **Într-adevăr, ELV reprezintă o oportunitate excelentă pentru a încuraja localizarea ODD și a stimula implementarea acestora.**

Merită remarcat, de asemenea, că rețeaua Consiliului localităților și regiunilor europene (CLRE) a elaborat un **cadru de referință pentru orașe durabile (RFSC)**<sup>7</sup>, adică un set de instrumente online care oferă posibilitatea de autoevaluare a strategiilor sau a proiectelor locale. Una dintre componentele acestei autoevaluări este monitorizarea progresului. În acest sens, **RFSC oferă posibilitatea de a alege dintre mai multe cadre europene și internaționale de durabilitate, cadrul ODD fiind unul dintre acestea.** RFSC afirmă că toate ODD au valori-țintă legate în mod direct de nivelul local și de cel regional și că, prin urmare, capacitatea de a integra ODD în proiectarea, implementarea și monitorizarea strategiilor locale este crucială pentru atingerea acestor valori-țintă. Progresele pot fi monitorizate cu ajutorul unor indicatori bine definiți și relevanți, care provin din baze de date de la nivelul municipal, european și internațional. RFSC vă permite să alegeți indicatorii care se potrivesc cadrului dvs. mai larg și să introduceți valori astfel încât să îi puteți monitoriza (a se vedea capitolul „Integrarea intersectorială” pentru o descriere mai generală a instrumentului).

De asemenea, **Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a inițiat un program pentru a ajuta orașele și regiunile să elaboreze, să implementeze și să monitorizeze strategii pentru realizarea ODD**<sup>8</sup>. Programul sprijină orașele și regiunile interesate să promoveze o abordare teritorială a ODD prin următoarele:

- **evaluarea** situației lor actuale în raport cu media națională și cu valorile obținute de structurile omoloage;

<sup>7</sup> <http://rfsc.eu/#choose-your-framework>

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm>

- **implicarea într-un dialog pe mai multe niveluri** cu administrațiile de rang superior și inferior pentru a ajunge la un consens cu privire la capacități: cine poate să facă ce anume, la ce scară și cum;
- **partajarea bunelor practici** și a lecțiilor învățate din experiența internațională. În ceea ce privește măsurarea, OCDE prevede un cadru de indicatori personalizat, consensual și localizat, precum și statistici teritoriale armonizate și comparabile ale OCDE pentru ODD. Printre altele, se pot trage învățăminte din testele-pilot privind cadrele de indicatori în diferite contexte. Cazurile-pilot curente din țările UE sunt orașul Bonn (DE), regiunea Flandra (BE) și regiunea Danemarcei de Sud. Raportul final *A Territorial Approach to the SDGs: A role for cities and regions to leave no one behind* va fi lansat la Forumul Urban Mondial din 2020.



### ALINIAREA INDICATORILOR DUD ȘI A OBIECTIVELOR „GLOBALE” ÎN A CORUÑA (ES)

Sistemul de indicatori DUD din A Coruña este un instrument inovator și coerent care ia în calcul indicatori de la mai multe niveluri de politică: (i) internațional: Agenda ONU 2030, UN-Habitat, (ii) european: indicatorii privind dezvoltarea durabilă ai Eurostat, (iii) național: Agenda urbană a Spaniei, indicatorii pentru ODD ai Institutului național de statistică și Rețeaua spaniolă de indicatori privind dezvoltarea durabilă.

Integrarea contribuțiilor din alte cadre de politică conexe se realizează printr-un exercițiu-pilot care are ca scop monitorizarea specificităților teritoriale ale DUD din A Coruña, pe de o parte, și facilitarea exercițiilor de evaluare comparativă între zonele urbane și orașe, pe de altă parte. În acest scop, au fost identificate trei niveluri diferite de indicatori:

1. indicatori descriptivi, aplicabili la nivel general în domeniile agendei urbane;
2. indicatori ai durabilității urbane, încadrați, de asemenea, la nivelul agendei urbane, dar cu un accent orientat spre măsurarea acțiunilor durabile; și
3. indicatori de monitorizare și evaluare, aplicabili la nivelul planului de acțiune strategic și vizând măsurarea acțiunilor combinate în ceea ce privește progresul general.

Pe lângă alinierea la alte cadre de politică și la abordarea integrată propusă, sistemul de monitorizare conține, de asemenea, o serie de criterii de bază. Potrivit comitetului de monitorizare și evaluare, indicatorii ar trebui să fie:

- ferm bazați pe o abordare ascendentă;
- standardizați, adică de tip audit urban;

- capabili să măsoare atât acțiunile locale, cât și obiectivele de dezvoltare durabilă;
- capabili să măsoare aspecte care sunt utile în cadrul Agendei urbane a Spaniei;
- capabili să măsoare comportamentul orașului în raport cu propriile sale obiective și strategii;
- capabili să ia în calcul diferite scenarii teritoriale (zone metropolitane, districte, cartiere);
- capabili să integreze aspecte de gen, mai exact egalitatea și diversitatea;
- integrați cu tablourile de bord pentru administrarea orașului, respectiv aspecte de mobilitate, gestionarea bunurilor, licențe;
- aliniați la modelul orașelor inteligente spaniole.

*Informații suplimentare*

[www.coruna.gal/agendaurbana](http://www.coruna.gal/agendaurbana)

În sfârșit, indiferent ce tip de sistem de monitorizare se instituie și în ce cadru este inclus, indicatorii ar trebui să fie în măsură să reflecte dezvoltarea dorită a aspectelor cruciale definite în planul strategic. Etapa finală a monitorizării ar trebui să coreleze măsurătorile cu etapa de diagnostic a strategiei. Dacă rezultatele de după sau din timpul implementării nu corespund obiectivelor strategiei, trebuie investigată cauza devierilor. Pe baza acestei analize, se pot lua măsuri corective, reformulând planul strategic în cel mai bun mod posibil. După evaluarea finală a strategiei, se încheie ciclul complet de planificare, această etapă putând să servească totodată ca punct de plecare pentru un nou ciclu de dezvoltare strategică.

## RECOMANDĂRI

- Luați în considerare modul în care indicatorii strategiei DUD (SIDU) pot fi aliniați cu cei aplicabili agendelor de durabilitate de la nivel municipal, regional, național și global:
  - Explorați procesul de restrângere a cadrului, cunoscut și sub denumirea de „localizare”, pentru a asigura alinierea la obiectivele stabilite inițial la niveluri superioare.

- Explorați orientările disponibile privind localizarea ODD (de exemplu, Grupul operativ la nivel mondial al autorităților locale și regionale, JRC, OCDE, RFSC și UN-Habitat).
- Încercați să instituiți cooperarea între diferitele autorități locale pentru a crea mecanisme subnaționale puternice de monitorizare a agendelor de la nivelurile superioare.
  - Atunci când resursele sunt insuficiente, încercați să vă asigurați că autoritățile de nivel superior colectează date din toate teritoriile într-o manieră cuprinzătoare.
- Încercați să vă asigurați că informațiile culese la nivelurile locale sunt utilizate în monitorizarea și raportarea națională privind ODD. La modul ideal, autoritățile locale și regionale ar trebui să participe la monitorizarea și evaluarea ODD la nivel național.
- În sfârșit, rețineți întotdeauna distincția dintre măsurarea realizărilor strategiei DUD (SIDU) pentru teritorii și populații specifice, pe de o parte, și măsurarea performanței programelor și priorităților finanțate de UE sau a agendelor de la diferite niveluri.

## REFERINȚE

Colantonio, A., și Dixon, T. (2009), *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD, School of the Built Environment, Oxford Brookes University, 2009.

Rețeaua europeană de observare a dezvoltării și coeziunii teritoriale (ESPON), *Indicators for integrated territorial and urban development* (document de lucru), Luxembourg, 2018. Se poate consulta la adresa: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Working%20Paper%20Indicators%20for%20integrated%20development.pdf>

Comisia Europeană (CE), Direcția Generală Politică Regională și Urbană, *The programming period 2014-2020 - Guidance document on monitoring and evaluation - Concepts and Recommendations*, Brussels, 2014. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)

Comisia Europeană (CE), *Orientări pentru statele membre cu privire la dezvoltarea urbană durabilă integrată (articolul 7 din Regulamentul FEDR)*, Brussels, 2016. Se poate consulta la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_sustainable\\_urban\\_development\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_ro.pdf)



- Ministerul Investițiilor și Dezvoltării Economice, *Sustainable urban development in Poland: national urban policy in the context of the 2030 Agenda's Goal 11 and the New Urban Agenda*, Urban Policy Unit, Department for Development Strategy, 2019. Se poate consulta la adresa: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport\\_en\\_final.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf)
- Polverari, L., *The monitoring and evaluation of the 2014-20 Cohesion policy programmes*, IQ-Net Thematic Paper vol. 36, nr. 2, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2015.
- Siragusa A., Vizcaino P., Proietti P., Lavallo C., *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*. Publication Office of the European Commission, 2020.
- URBACT, *URBACT Guide. Applying the results framework to integrated Action Plans*, URBACT summer university, Rotterdam, 2016. Se poate consulta la adresa: [https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation\\_guide\\_usu\\_final.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation_guide_usu_final.pdf)
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Se poate consulta la adresa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# Lista acronimelor

FC	Fondul de coeziune
DLRC	Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității
DG REGIO	Direcția Generală Politică Regională și Urbană
FEADR	Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală
CE	Comisia Europeană
FEPAM	Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime
FEDR	Fondul european de dezvoltare regională
FSE	Fondul social european
Fondurile ESI	Fondurile structurale și de investiții europene
UE	Uniunea Europeană
IF	Instrument financiar
ZUF	Zonă urbană funcțională
OI	Organism intermediar
PI	Prioritate de investiții
ITI	Investiții teritoriale integrate
AL	Autoritate locală
GAL	Grup de acțiune locală
AM	Autoritate de management
ONG	Organizație neguvernamentală
NUTS	Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PO	Program operațional
AP	Axă prioritară
IMM-uri	Întreprinderi mici și mijlocii
DUD	Dezvoltare urbană durabilă
OT	Obiectiv tematic

# Glosar

## Articolul 7

Articolul 7 din Regulamentul privind Fondul european de dezvoltare regională (nr. 1301/2013) privește dezvoltarea urbană durabilă. Elementul central al articolului 7 din Regulamentul privind FEDR este existența unor strategii urbane durabile integrate, care abordează provocările economice, de mediu, climatice, demografice și sociale. Strategia constituie cadrul de selecție a operațiunilor individuale.

## Beneficiar

Un organism public sau privat și, exclusiv în scopul regulamentului privind FEADR și al regulamentului FEPAM, o persoană fizică responsabilă pentru inițierea sau care inițiază și implementează operațiunile.

## Fondul de coeziune (FC)

Din 1994, Fondul de coeziune a fost utilizat pentru a oferi sprijin regiunilor celor mai sărace din Europa și pentru a stabiliza economiile acestora în vederea promovării creșterii, a ocupării forței de muncă și a dezvoltării durabile. Fondul contribuie la finanțarea măsurilor de mediu și a rețelelor transeuropene de transport – în special proiecte cu prioritate înaltă, de interes european – în cele 13 state membre care au aderat la UE începând cu 2004, precum și în Grecia și Portugalia. Fondul de coeziune poate fi utilizat, de asemenea, pentru finanțarea priorităților politicii UE de protecție a mediului.

## Strategie de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității

Un set coerent de operațiuni al căror scop este de a răspunde obiectivelor și nevoilor locale. Contribuie la realizarea strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și este proiectată și implementată de un grup de acțiune locală.

## Strategia Europa 2020

Europa 2020 este strategia pe 10 ani a UE pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Pentru a atinge acest obiectiv, au fost stabilite cinci ținte ambițioase, legate de ocuparea forței de muncă, cercetare și dezvoltare, schimbările climatice și durabilitatea energetică, educația și combaterea sărăciei și a excluziunii sociale.

Politica de coeziune se angajează să sprijine financiar strategia Europa 2020. Astfel, în perioada de programare 2014-2020, finanțarea este orientată spre 11 obiective tematice care

abordează obiectivele strategiei Europa 2020. Un procent specific de investiții trebuie să se axeze pe aceste obiective tematice.

### **Fondul european de dezvoltare regională (FEDR)**

FEDR oferă sprijin financiar pentru dezvoltarea și ajustarea structurală a economiilor regionale, pentru schimbare economică, creșterea competitivității, precum și cooperare teritorială în întreaga UE. Pentru perioada 2014-2020, bugetul FEDR se ridică la peste 250 de miliarde EUR. Fondul sprijină proiecte în cadrul celor 11 obiective tematice ale politicii de coeziune și se concentrează în special pe

OT1, OT2, OT3 și OT4.

### **Fondul social european (FSE)**

Înființat în 1958, FSE este unul dintre principalele instrumente financiare ale UE de sprijinire a politicilor naționale care vizează creșterea ratei de încadrare în muncă și a oportunităților de angajare, îmbunătățirea calității și productivității la locul de muncă și reducerea excluziunii sociale și a disparităților regionale în materie de ocupare a forței de muncă.

Fiind unul dintre cele cinci fonduri structurale și de investiții europene (fondurile ESI), FSE acționează în direcția celor 11 obiective tematice stabilite pentru fondurile ESI în perioada de programare 2014-2020. Prioritățile principale ale FSE sunt OT8, OT9, OT10 și OT11.

### **Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)**

În perioada 2014-2020, politica de coeziune este finanțată de fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI). Fondurile ESI cuprind cinci fonduri diferite, care sunt reglementate de Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului, așa-numitul „Regulament privind dispozițiile comune”.

Fondurile structurale au două componente: Din 1975, Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) oferă sprijin financiar pentru dezvoltarea și ajustarea structurală a economiilor regionale, pentru schimbare economică, creșterea competitivității, precum și cooperare teritorială în întreaga UE; și Fondul social european (FSE), înființat în 1958, care își propune să contribuie la adaptabilitatea lucrătorilor și a întreprinderilor, la accesul la locuri de muncă și la participarea pe piața muncii, la incluziunea socială a persoanelor defavorizate, la combaterea tuturor formelor de discriminare și la crearea de parteneriate care să gestioneze reformele în materie de ocupare a forței de muncă. Celelalte trei fonduri care constituie fondurile ESI sunt Fondul de coeziune (FC), care sprijină exclusiv statele membre mai puțin dezvoltate; Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR); și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

### **Cooperarea teritorială europeană**

Cooperarea teritorială europeană este instrumentul politicii de coeziune care își propune să rezolve problemele transfrontaliere și să dezvolte prin acțiune comună potențialul diverselor teritorii. Acțiunile de cooperare sunt sprijinite de Fondul european de dezvoltare regională prin trei componente-cheie: cooperarea transfrontalieră, cooperarea transnațională și cooperarea interregională.

### **Condiționalități *ex ante***

Condiționalitățile *ex ante* sunt unul dintre elementele-cheie ale reformei politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020. Ele au fost introduse pentru a se asigura faptul că se implementează condițiile necesare pentru utilizarea eficace și eficientă a fondurilor ESI.

### **Instrument financiar (IF)**

Instrumentele financiare ajută la mobilizarea pe teren a investițiilor pentru activități de generare de venituri și de reducere a costurilor, maximizând în același timp investițiile private, cu sprijin minim din partea administrației publice, în vederea realizării obiectivelor de coeziune economică, socială și teritorială ale politicii de coeziune. Instrumentele financiare reprezintă o alternativă mai eficientă și mai durabilă de completare a sprijinului tradițional bazat pe granturi. Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune sprijină proiectele pe teren, transformând resursele UE în produse financiare precum împrumuturi, garanții și capitaluri proprii.

### **Mecanismul de aplicare teritorială (MAT)**

Un mecanism de aplicare este înțeles ca fiind setul de procese și proceduri necesare pentru atingerea unor obiective de politică definite. Aceste procese și proceduri reglementează sarcinile legate de execuția bugetului UE și, după caz, relația dintre organismul public responsabil pentru execuția bugetului UE și autoritățile cărora le-au fost delegate sarcinile de execuție.

### **Investiții teritoriale integrate (ITI)**

În cazul în care o strategie de dezvoltare urbană sau o altă strategie teritorială ori un pact teritorial, menționate la articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul privind FSE, necesită o abordare integrată care implică investiții din FSE, FEDR sau Fondul de coeziune în cadrul mai multor axe prioritare din unul sau mai multe programe operaționale, acțiunile relevante pot fi desfășurate ca o investiție teritorială integrată („ITI”). Acțiunile desfășurate ca o ITI pot fi completate cu sprijin financiar acordat din FEADR sau din FEPAM.

### **Organism intermediar (OI)**

Orice organism public sau privat care acționează sub responsabilitatea unei autorități de management sau de certificare sau care îndeplinește sarcini în numele unei astfel de autorități în relația cu beneficiarii care implementează operațiunile.

### **Autoritate de management (AM)**

În cadrul politicii de coeziune a UE pentru perioada 2014-2020, o autoritate de management este responsabilă pentru gestionarea și implementarea eficientă a unui program operațional. O autoritate de management poate fi un minister național, o autoritate regională, un consiliu local sau un alt organism public sau privat care a fost desemnat și aprobat de un stat membru. Autoritățile de management trebuie să își desfășoare activitatea în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare.

### **Operațiune**

Un proiect, un contract, o acțiune sau un grup de proiecte selectate de autoritățile de management ale programelor în cauză sau sub responsabilitatea acestora, care contribuie la realizarea obiectivelor unei sau mai multor priorități.

### **Program operațional (PO)**

Programele operaționale sunt planuri detaliate în care statele membre stabilesc modul în care vor fi cheltuiți banii din fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) în perioada de programare. Ele pot fi elaborate pentru o anumită regiune sau pentru un obiectiv tematic la scara întregii țări (de exemplu, pentru mediu).

Statele membre își prezintă programele operaționale pe baza acordurilor de parteneriat. Fiecare program operațional precizează care dintre cele 11 obiective tematice care ghidează politica de coeziune în perioada de programare 2014-2020 vor fi abordate prin finanțarea disponibilă.

### **Acord de parteneriat**

Pentru perioada de programare 2014-2020, fiecare stat membru a elaborat un acord de parteneriat în cooperare cu Comisia Europeană. Acesta este un document de referință pentru programarea intervențiilor în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, corelându-le cu obiectivele strategiei de dezvoltare Europa 2020. Acordul de parteneriat definește strategia și prioritățile de investiții alese de statul membru în cauză și prezintă o listă de programe operaționale (PO) naționale și regionale pe care își propune să le implementeze, precum și o alocare financiară anuală orientativă pentru fiecare PO.

### **Strategia privind specializarea inteligentă (S3)**

Strategiile naționale sau regionale în domeniul inovării care stabilesc priorități în scopul de a crea un avantaj competitiv prin dezvoltarea punctelor tari proprii cercetării și inovării și prin corelarea acestora cu nevoile întreprinderilor. Scopul constă în abordarea coerentă a oportunităților emergente și a evoluțiilor pieței, evitând suprapunerea și fragmentarea eforturilor. O astfel de strategie de specializare inteligentă poate lua forma unui cadru de politică strategic în domeniul cercetării și inovării (C&I) la nivel național sau regional sau poate fi inclusă într-un astfel de cadru.

### **Asistență tehnică**

Asistența tehnică este disponibilă pentru a ajuta părțile interesate să implementeze programe și proiecte finanțate de Comisie în cadrul politicii de coeziune a Uniunii Europene. Un astfel de sprijin financiar poate fi utilizat pentru a achiziționa serviciile de pregătire, gestionare, evaluare, monitorizare, audit și control. Finanțarea pentru astfel de activități este mobilizată prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune (FC).

### **Obiective tematice (OT)**

În perioada de programare 2014-2020, fondurile structurale și de investiții europene, în special Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune, vor susține 11 priorități de investiții, cunoscute și sub denumirea de obiective tematice:

1. Consolidarea cercetării, a dezvoltării tehnologice și a inovării.
2. Îmbunătățirea accesului la tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) și creșterea calității și a gradului de utilizare a acestora.
3. Îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri).
4. Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon în toate sectoarele.
5. Promovarea adaptării la schimbările climatice, a prevenirii și a gestionării riscurilor.
6. Conservarea și protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor.
7. Promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore.
8. Promovarea unei ocupări sustenabile și de calitate a forței de muncă și sprijinirea mobilității forței de muncă.
9. Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare.
10. Investiții în educație, calificare și formare profesională pentru dobândirea de competențe și învățare pe tot parcursul vieții.

11. Consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă.

În același timp, primele patru dintre aceste obiective tematice constituie priorități-cheie pentru FEDR și o parte semnificativă a investiției se va concentra pe aceste domenii (între 50 % și 80 %, în funcție de nivelul de dezvoltare al regiunii).



# Mulțumiri

**Editorii doresc să mulțumească colegilor din cadrul DG REGIO pentru contribuțiile lor, în special dnei Laura Hagemann și dlui Peter Takacs, precum și experților care au revizuit capitolele:** Laura Colini (expert în programul URBACT); Martin Ferry (EPRC – University of Strathclyde și TU Delft), Ivan Tosics (expert în programul URBACT), Arno van der Zwet (University of the West of Scotland).

**Editorii recunosc contribuția valoroasă oferită de participanții la seminariile științifice URBADEV:**

Rob Atkinson (University of West England), Alessandro Balducci (Universitatea Politehnică din Milano), Kai Böhme (Spatial Foresight), Martijn De Bruijn (Departamentul de mediu și dezvoltare spațială din Flandra), Laura Colini (expert în programul URBACT), Marco Cremaschi (Sciences Po Paris), Anna Geppert (Universitatea Sorbona), Moneyba González Medina (Autonomă Universitatea din Madrid), Nikos Karadimitriou (Bartlett School of Planning, UCL), Patrick Le Galès (Sciences Po Paris), Loris Servillo (Universitatea Politehnică din Torino).

**Editorii doresc să mulțumească, de asemenea, următorilor contribuitori la procesul de validare:**

Mathieu Berger (Metrolab Bruxelles), Jonas Bylund (JPI Urban Europe), Teresa Calvete (JASPERS / BEI – Banca Europeană de Investiții), Gwendolyn Carpenter (JASPERS / BEI – Banca Europeană de Investiții), Alessandra de Renzis (Regiunea Toscana), M. Carmen García-Peña (Municipalitatea Malaga/Fundația CIEDES/Universitatea din Malaga), Marine Gaudron (CLRE – Consiliul localităților și regiunilor europene), Peter Geršič (Municipalitatea Novo mesto), Ian Graham (URBACT), Clémentine Gravier (URBACT), Mart Grisel (EUKN – European Urban Knowledge Network), Seppo Haataja (Consiliul strategiei „Șase orașe”/Business Tampere), Maria Angeles Huete (Universitatea Pablo Olavide), Soo-Jin Kim (OCDE), María Eugenia Martínez (Ministerul de Finanțe al Spaniei), Pedro Mória (CCDRN – Comisia regională de coordonare și dezvoltare nord, Portugalia), Clemente Jesus Navarro Yanez (catedra Jean Monnet pentru politici urbane europene, Universitatea Pablo de Olavide), Hélène Polomik (EUROCITIES), Nuno Romão (Agenția de coeziune și dezvoltare AD&C din Portugalia), Annalisa Sansone (Municipalitatea Reggio Emilia), Petra Senthen (Municipalitatea Göteborg), Zbyněk Šimánek (Ministerul Dezvoltării Regionale al Republicii Cehe), Zdenka Šimonovič (AUMS – Asociația municipalităților din Slovenia/Municipalitatea Ljubljana), Lucia Vázquez Salinas (Municipalitatea A Coruña).



## **Contactați UE**

### **În persoană**

În întreaga Uniune Europeană există sute de centre de informare Europe Direct. Puteți găsi adresa centrului cel mai apropiat de dumneavoastră la: [https://europa.eu/european-union/contact\\_ro](https://europa.eu/european-union/contact_ro)

### **La telefon sau prin e-mail**

Europe Direct este un serviciu care vă oferă răspunsuri la întrebările privind Uniunea Europeană. Puteți accesa acest serviciu:

- apelând numărul gratuit 00 800 6 7 8 9 10 11 (unii operatori pot taxa aceste apeluri);
- apelând numărul standard: +32 22999696; sau
- prin e-mail, la: [https://europa.eu/european-union/contact\\_ro](https://europa.eu/european-union/contact_ro)

### **Găsiți informații despre UE**

#### **Online**

Informații despre Uniunea Europeană în toate limbile oficiale ale UE sunt disponibile pe site-ul Europa, la: [https://europa.eu/european-union/index\\_ro](https://europa.eu/european-union/index_ro)

#### **Publicații ale UE**

Puteți descărca sau comanda publicații ale UE gratuite și contra cost la adresa: <https://publications.europa.eu/ro/publications>. Mai multe exemplare ale publicațiilor gratuite pot fi obținute contactând Europe Direct sau centrul dumneavoastră local de informare (a se vedea [https://europa.eu/european-union/contact\\_ro](https://europa.eu/european-union/contact_ro)).

## Serviciul Comisiei Europene dedicat științei și cunoașterii

Centrul Comun de Cercetare

### Misiunea JRC

Centrul Comun de Cercetare (JRC - Joint Research Centre), serviciul Comisiei Europene dedicat științei și cunoașterii, are misiunea de a sprijini politicile UE cu argumente independente, de-a lungul întregului ciclu de politică.



**EU Science Hub**

[ec.europa.eu/jrc](https://ec.europa.eu/jrc)



@EU\_ScienceHub



EU Science Hub - Joint Research Centre



EU Science, Research and Innovation



EU Science Hub

