

## Rezumat executiv

Regulamentul General nr. 1303/2013 aferent perioadei de programare 2014-2020, încurajează combinarea fondurilor ESI în pachete integrate, adaptate pentru a răspunde nevoilor teritoriale specifice. Aceste pachete integrate pot fi concepute la nivel local, regional sau național și se pot implementa utilizând mai multe mecanisme, inclusiv acela al investițiilor teritoriale integrate (ITI).

Investițiile teritoriale integrate implică intervenții asupra unui teritoriu specific, susținute din mai multe axe prioritare ale unuia sau mai multor programe operaționale. Literatura de specialitate indică următoarele caracteristici ale acestor investiții:

- au la bază o strategie pe termen lung, cu obiectivul de a îmbunătăți situația economică și socială într-un teritoriu specific;
- realizează un set de bunuri și servicii publice integrate și adaptate specificului local;
- sunt implementate prin instituții participative care țin cont de prioritățile și cunoștințele locale și prin legături cu alte teritorii;
- sunt promovate în cadrul unui sistem de guvernare multi-nivel care face posibil transferul alocărilor de la nivelele superioare la nivelul local, pe baza unor condiții.

România folosește instrumentul ITI în Rezervația Biosferei Delta Dunării (un teritoriu unic cu caracteristici foarte specifice: populație rară și izolată, specializare și vulnerabilitate economică, acces nesatisfăcător la servicii etc.), care include nu doar Rezervația, ci și zonele limitrofe. În acest sens, a fost elaborată o strategie pentru a stimula dezvoltarea integrată și cooperarea la nivel trans-sectorial și subregional, pentru a crea sinergii între fondurile ESI și alte surse de finanțare (de exemplu, bugetul național sau local) și pentru a evita finanțarea de proiecte disparate sau divergente. A fost considerat că utilizarea mecanismului ITI ar putea duce la un rezultat agregat mai bun pentru aceeași valoare a investiției publice.

Bugetul total estimat pentru intervențiile ITI, conform prevederilor Programelor Operaționale, este de 1,114 miliarde euro din fonduri europene, la care se adaugă co-finanțarea națională.

ITI Delta Dunării beneficiază de o finanțare asigurată din toate programele operaționale, cuprinzând investiții din FC, FEDR, FSE, FEADR și FEPAM, distribuite astfel: POIM - 407,64 mil euro (4,71%), POR – 358,11 mil. euro (5,22%), PNDR - 168 mil. euro (2,07%), POCU – 60 mil. euro (1,38%), POC – 60 mil. euro (3,28%), POPAM – 37 mil. euro (21,97%), POCA – 16 mil. euro (2,84%) și POAT – 5 mil. euro (1,5%).

Acest studiu trebuie să sprijine procesul de programare post 2020 în domeniul investițiilor teritoriale integrate și formularea unor concluzii și recomandări pentru stabilirea arhitecturii instituționale și interacțiunii între instituțiile implicate în designul și implementarea investițiilor teritoriale integrate aferente perioadei de programare 2021-2027.

Evaluarea răspunde următoarelor întrebări de evaluare:

- Care sunt punctele slabe și punctele tari ale guvernării ITI Delta Dunării?
- Care sunt schimbările necesare în structura și procesul guvernării ITI Delta Dunării pentru a deveni mai eficientă, eficace, predictibilă, receptivă, transparentă și participativă?

Pentru a răspunde întrebărilor de evaluare, a fost dezvoltat un cadru de analiză. În principiu, acest cadru urmărește formularea unor ipoteze privind măsura în care guvernarea ITI Delta Dunării este în concordanță cu principiile enunțate mai sus, în fiecare etapă a managementului ciclului de proiect (de la identificarea nevoilor, la implementare, monitorizare și evaluare).

Concluziile trase în urma aplicării metodologiei sunt următoarele:

**Eficiența sistemului este doar acceptabilă.**

Adoptarea Strategiei integrate de dezvoltare durabilă a Deltei Dunării a avut loc cu întârziere de un an față de momentul aprobării programelor. Cu toate acestea, de la adoptarea strategiei au mai rămas șapte ani pentru implementarea acesteia în cadrul perioadei curente de programare. O evaluare a eficienței prin prisma raportului dintre nevoi și obiective este dificil de realizat, din cauza lipsei unei cuantificări a acestora. Prin comparație cu restul teritoriilor, resursele financiare și apelurile au fost asigurate/lansate mai târziu. Este improbabil ca nevoile în domeniul competitivității, capitalului uman și capacității administrative ale zonei ITI Delta Dunării să fie adresate la timp. Ritmul implementării este afectat atât de întârzieri ale sistemului de gestiune în implementarea mecanismului, cât și de experiența și capacitatea limitată a unor beneficiari. Procedurile existente sunt similare sistemului clasic de implementare a fondurilor, cu excepția emiterii avizului de conformitate de către ADI ITI. Beneficiarii sunt mulțumiți de eficiența procedurii aferente emiterii avizului, neîntâmpinând dificultăți sau întârzieri în obținerea lui. ADI ITI Delta Dunării întocmește rapoarte de monitorizare a aplicării mecanismului, însă calitatea lor trebuie îmbunătățită, iar măsura în care acestea sunt utilizate este neclară. Monitorizarea mecanismului ITI nu este sistematică la nivel de program, datele din sistemul electronic SMIS nu reflectă cu acuratețe situația proiectelor ITI, existând riscul pierderii controlului asupra situației. Evaluarea intermediară realizată de MDLPA în 2020, precum și parte din evaluările la nivel de program și Acord de Parteneriat au survenit în timp util atât pentru a sprijini îmbunătățirea implementării strategiei actuale, cât și perfecționarea abordării pentru viitor.

**Eficacitatea sistemului de guvernare ITI Delta Dunării este doar acceptabilă.**

Nevoile și obiectivele Strategiei Integrate de Dezvoltare Durabilă Delta Dunării sunt transpuse într-o logică de intervenție neclară și incompletă.

Ipoteza elaborării programelor astfel încât să permită atingerea obiectivelor strategiei este invalidată din două motive. Pe de o parte, adoptarea programelor a devansat cu un an aprobarea strategiei, iar pe de altă parte, obiectivele strategiei și cele ale programelor în legătură cu zona ITI DD nu au fost cuantificate pentru a permite aprecierea contribuției programelor la obiectivele strategiei altfel decât în termeni financiari.

Designul ghidului solicitantului este similar sistemului clasic. Proiectele sunt selectate pe bază de criterii, inclusiv privind calitatea acestora, însă oportunitatea de aplicare a abordării integrate – o caracteristică importantă a ITI - pare să nu fie suficient de bine exploatată. Designul apelurilor și uneori capacitatea locală nu au permis depunerea volumului așteptat de proiecte în domeniile competitivitate (CDI/TIC) și capital uman.

Resursele financiare existente au atras noi actori în zonă (firme, ONG-uri, instituții) și creează oportunități de dezvoltare importante în regiune.

În general, proiectele depuse urmăresc adresarea unei nevoi proprii beneficiarului și implică în mod limitat comunitatea locală în formularea lui. Cu toate acestea, proiectele selectate adresează nevoi ale comunității, însă permit atingerea obiectivelor strategiei doar pentru anumite domenii.

Implementarea proiectelor este orientată spre conformare cu cerințele AM/OI cu privire la indicatorii de realizare și rezultat asumați în cererea de finanțare. Nu au fost identificate dovezi privind monitorizarea contribuției proiectelor la dezvoltarea durabilă și integrată a teritoriului ITI Delta Dunării. Tehnicile de

monitorizare și evaluare sunt utilizate și aplicate lacunar în procesele analitice și de luare a deciziilor la nivel de proiect și program. Nu au fost realizate evaluări dedicate ITI la nivelul programelor operaționale.

#### **Predictibilitatea sistemului de guvernare ITI Delta Dunării este doar acceptabilă.**

Nevoile și obiectivele strategiei, designul programelor și apelurilor sunt clare pentru a permite elaborarea de proiecte conforme și a preveni manipulările, neregulile și fraudele. Rata de respingere a proiectelor ITI în faza de selecție este rezonabilă, cu excepția POC și POCU. În ceea ce privește etapa de implementare, procesul este clar și foarte clar pentru 87% dintre beneficiari, însă procedurile de implementare sunt clare doar pentru 66% dintre aceștia. Sunt mai puține proiecte ITI pentru care au fost înregistrate suspiciuni de nereguli în comparație cu media națională, însă această constatare trebuie interpretată cu precauție întrucât implementarea este întârziată. Există evidențe în legătură cu progresul proiectelor, programului și strategiei, însă acestea au lacune în ceea ce privește gradul lor de încredere.

#### **Receptivitatea procesului de guvernare ITI Delta Dunării este doar acceptabilă.**

Actorii relevanți au fost mulțumiți de colaborarea interinstituțională în special la începutul perioadei de programare, când colaborarea a fost mai intensă. Colaborarea trebuie să fie îmbunătățită în continuare, în special pe palierul schimbului de date și informații.

Răspunsul la solicitările actorilor relevanți privind elaborarea și depunerea proiectelor a fost de calitate și furnizat într-un timp rezonabil. Aplicantii și beneficiarii apreciază în primul rând colaborarea cu consultanții, apoi cu ADI ITI, autoritatea de management și organismul intermediar.

Au fost identificate puține interacțiuni între AM-uri cu privire la evaluarea și selecția proiectelor ITI, acestea fiind reduse la acțiunile din cadrul Comitetelor de Monitorizare însărcinate cu aprobarea criteriilor de evaluare și selecție. Interacțiuni interinstituționale au fost observate pe linia ADI ITI – AM-uri, în cazul propunerii și acceptării unor modificări ale ghidului solicitantului, precum și între AM-uri și solicitanții de finanțare, unde calitatea colaborării diferă între programe.

Răspunsul la solicitările actorilor relevanți privind implementarea proiectelor a fost de calitate și furnizat într-un timp rezonabil. Beneficiarii apreciază în primul rând consultanții, apoi organismul intermediar, ADI ITI, autoritatea de management și alte organizații.

#### **Transparența procesului de guvernare ITI Delta Dunării este doar acceptabilă.**

Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă este cunoscută în rândul comunității în mică măsură. Programele prin care s-au alocat fonduri pentru implementarea Strategiei și apelurile sunt bine cunoscute în rândul potențialilor beneficiari, însă nu și la nivelul comunității mai largi. Proiectele depuse, contractate și stadiul acestora sunt cunoscute în rândul comunității la nivel acceptabil. Rapoartele de monitorizare și evaluare, precum și rezultatele acestora sunt și ele disponibile comunității (la nivelul Strategiei, al programelor operaționale, cât și al proiectelor) la nivel limitat.

#### **Procesul participativ al guvernării ITI Delta Dunării este doar acceptabil.**

Cu excepția identificării nevoilor și stabilirea obiectivelor strategiei, implicarea societății civile și a comunității locale în implementarea, monitorizarea și evaluarea acestora nu este foarte evidentă.

Pe parcursul evaluării au fost învățate o serie de **lecții care pot fi utilizate în vederea creionării viitoarei abordări a intervențiilor teritoriale integrate pentru perioada de programare 2021-2027:**

- Strategia integrată de dezvoltare durabilă a Deltei Dunării are cele mai multe priorități de investiții în comparație cu media priorităților de investiții cuprinse în strategiile ITI realizate la nivelul UE. De

asemenea, aceasta se remarcă printr-o alocare FESI deosebit de mare față de ce celelalte state membre, atât ca valoare efectivă, cât și ca medie pe locuitor. Proiectele în implementare par disipate, legătura sinergică între acestea, ca principal obiectiv al instrumentului ITI, nefiind observabilă la nivel teritorial. Aceasta are multiple cauze, pornind de la proiectarea strategiei, legăturile dintre aceasta și viziunea de amenajare a teritoriului, până la apeluri și proiecte gândite în viziune sectorială. Volumul și concentrarea investițiilor sectoriale într-un anumit teritoriu nu garantează apariția sinergiilor între acestea, în lipsa unui mecanism de identificare și selecție a investițiilor care se completează unele pe altele pentru a rezolva o problemă teritorială. De aceea, ar fi potrivită identificarea mai întâi a unor clustere de investiții sinergice care să rezolve/adreseze o problemă specifică și mai apoi bugetarea acestora și cuprinderea în programe. De exemplu, dacă se dorește conversia economică a unei zone prin exploatarea potențialului turistic, nu este suficient să fie pus în valoare doar obiectivul turistic, prin reabilitarea acestuia, ci și o serie de alte investiții privind capacitatea de cazare din perimetrul turistic, reconversia forței de muncă, accesul turiștilor, promovarea, accesul la broadband etc.

- Ownershipul Autorităților de management asupra mecanismului este limitat, alocarea dedicată ITI ocupând o pondere relativ mică la nivelul programelor. În schimb, ADI ITI este dedicat în întregime obiectivelor ITI, dar nu face parte din sistemul de management și control al fondurilor. De aceea, ar fi indicat, în linie cu Ghidul CE privind ITI, să existe un organism intermediar dedicat în întregime acestui mecanism, capabil să lanseze apeluri, să facă selecția proiectelor și plățile în timp util, precum și activități de monitorizare a investițiilor teritoriale integrate și, de ce nu, evaluări dedicate.

**Recomandările care derivă logic din concluzii sunt următoarele:**

- Asigurarea unei intervenții logice complete și cuantificate a Strategiei ITI;
- Asigurarea unui ritm susținut de implementare a ITI;
- Corectarea datelor din SMIS, astfel încât acesta să genereze rapoarte corecte privind situația proiectelor ITI;
- Realizarea unei evaluări de impact al SIDDDD în anul 2023;
- Regândirea sistemului de selecție a proiectelor, fie prin includerea acestora în strategie, fie prin selecția unor clustere de proiecte care să adreseze o problemă teritorială care sau să pună în valoare un potențial teritorial;
- Punerea laolaltă a beneficiarilor pentru a identifica căi de colaborare și sinergii între proiectele selectate;
- Punerea la dispoziția publicului a informațiilor privind proiectele ITI în format deschis și cuprinzător;
- Informarea și implicarea comunității locale în problematica ITI.

## Executive summary

The General Regulation No 1303/2013 regarding the 2014-2020 programming period encourages the combination of ESI funds in integrated packages, adapted for answering specific territorial needs. These packages could be conceived at local, regional or national level and implemented by the use of multiple mechanisms, including integrated territorial investments (ITI).

The integrated territorial investments involves interventions on a specific territory, supported by more priority axes of one or more operational programmes. The specialty literature indicates the following features of the ITIs:

- are based on a long-term strategy aiming at improving the economic and social situation within a specific territory;
- delivers a set of integrated public goods and services, adapted to the local specificity;
- are implemented by participatory institutions, taking into account local priorities and knowledge and by links with other territories;
- are promoted within a multi-level governance system allowing transfers from upper to bottom levels, based on certain conditions.

Romania uses the ITI instruments in the Reservation of the Danube Delta Biosphere (a unique territory with specific features: rare and isolated population, economic specialisation and vulnerability, unsatisfactory access to services etc.), which includes not only the Reservation, but also the surrounding areas. In this respect, a strategy was conceived to stimulate integrated development and cooperation at trans-sectoral and sub-regional level, to create synergies between ESI funds and other funding sources (for example, national or local budget) and to avoid funding of disparate or divergent projects. It was considered that the use of ITI mechanism could bring an aggregated better result for the same value of public investment.

According to the operational programmes, the total estimated budget for ITI interventions is 1.114 billion euro of European funds, to which the national co-financing is added.

ITI Danube Delta is benefiting by funding from all operational programmes, including investments from CF, ERDF, ESF, ERDF and EFFMA, distributed as follows: LIOP - 407.64 million euro (4.71%), ROP – 358.11 million euro (5,22%), NRDP - 168 million euro (2.07%), HCOP – 60 million euro (1.38%), COP – 60 million euro (3.28%), FMAOP – 37 million euro (21.97%), ACOP – 16 million euro (2.84%) and OPTA – 5 million euro (1.5%).

This study must underpin the post 2020 programming regarding the integrated territorial investments and drawing conclusions and recommendations relevant for the setting up of the institutional architecture and the interactions between institutions involved in the designing and implementation of the integrated territorial investments for 2021-2027 programming period.

The evaluation seeks to answer the following evaluation questions:

- Which are the strengths and weaknesses of the Danube Delta ITI governance?

- Which are the necessary changes in the structure and process of the Danube Delta ITI governance in order to become more efficient, effective, predictable, responsive, transparent and participatory?

In order to answer the evaluation questions, an analytical framework was conceived. In principle, the framework pursued drawing certain assumptions on the extent to which the Danube Delta ITI governance is in line with the above-mentioned principles in each phase of project cycle (from identification of needs, to implementation, monitoring and evaluation).

Those assumptions were verified during the evaluation exercise, by documentary analysis, administrative data analysis, interviews and surveys.

Following the application of the evaluation methodology, the conclusions drawn are as follows:

**The efficiency of the system is only acceptable.**

Adoption of the Integrated Sustainable Development Strategy of Danube Delta took place with one year delay since the moment of programmes' approval. However, seven years remained for its implementation within the current programming period. An evaluation of the efficiency based on the ratio between needs and objectives is difficult to be carried out, due to the lack of their quantification. Compared with the rest of territories, the financial resources and the calls were ensured/launched later. It is unlikely that the needs in the field of competitiveness, human capital and administrative capacity will be addressed in time. The rhythm of implementation is hampered both by delays of the management system to implement the mechanism and the limited experience and capacity of some beneficiaries. The existing procedures are similar to those of the classic system of funds' implementation, except the issuing of the conformity opinion of ITI IDA. Beneficiaries are content with the efficiency of the procedure related to the issuance of the opinion, having no difficulty or delays in its release. Danube Delta ITI IDA elaborates monitoring reports on the application of the mechanisms, but their quality must be improved, and the extent to which they are used is unclear. Monitoring the ITI mechanism at the level of the operational programme is not systematic, the SMIS data does not reflect accurately the situation of ITI projects, occurring risks of loss of control on the situation. The interim evaluation carried out by the Ministry of Development, Public Works and Administration in 2020, as well as parts of the evaluations conducted at programmes' level and Partnership Agreement were issued in time for improvement of both the current strategy and the approach for the future.

**Effectiveness of the Danube Delta ITI governance is only acceptable.**

The needs and objectives of the Integrated Sustainable Development Strategy of Danube Delta are transposed into an unclear and incomplete intervention logic.

The assumption regarding the elaboration of programmes allowing attainment of the objectives of the strategy is invalidated due to two reasons. On one hand, programmes' adoption has left behind with one year the approval of the strategy and on the other hand, the objectives of the strategy and those of the programmes linked to the DD ITI were not quantified to allow the assessment of the programmes' contribution to the objectives of the strategy other than in financial terms.

The design of the applicant guide is similar to the classic system. The projects are selected based on criteria, including their quality, but the opportunity of applying the integrated approach – an important feature of ITI – seems not to be adequately exploited. The design of the calls and sometimes the local

capacity do not allow the submission of the expected volume of projects in the fields of competitiveness (RDI/ICT) and human capital.

The existing financial resources attracted in the concerned area new actors (firms, NGOs, institutions) and create important development opportunities in the region.

In general, the submitted projects pursue the beneficiary's own needs and involve in a limited fashion the local community in its formulation. However, the selected projects address the needs of the community, but allow the attainment of the objectives of the strategy only in certain areas.

The implementation of the projects are oriented towards conformity with the requirements of the MA/IB related to output and result indicators committed in the request for financing. Proves of monitoring the projects' contribution to the sustainable and integrated development of the Danube Delta ITI territory were not identified. Monitoring and evaluation techniques are used and incompletely applied in analytical processes and in decision-making at programme and project level. ITI-dedicated evaluations were not carried out at the level of the operational programmes.

#### **Predictability of the Danube Delta governance system is only acceptable.**

The needs and objectives of the strategy, programmes and calls' design are clear to allow elaboration of compliant projects to prevent manipulations, irregularities and frauds. ITI project rejection rate in the selection phase is reasonable, excepting COP and HCOP. Regarding the implementation phase, the process is clear and very clear for 87% of beneficiaries, but implementation procedures are clear only for 66% of them. There are fewer ITI projects for which irregularity suspicions were registered in comparison with the national average, but this should be treated with caution given the early implementation stage. There are evidences on the progress of projects, programmes and strategy, but gaps were identified regarding their confidence level.

#### **Receptivity of the Danube Delta ITI governance is only acceptable.**

Relevant actors were satisfied with the inter-institutional collaboration particularly in the beginning of the programming period, when the collaboration has been more intense. The collaboration must be improved especially for exchange of information and data.

The answer to the requests of relevant actors related to projects' elaboration and submission was of quality and provided within a reasonable time. The applicants and beneficiaries appreciate primarily the collaboration with the consultants, then with ITI IDA, the managing authority and intermediary body.

Few interactions between MAs regarding the appraisal and the selection of the ITI projects were identified, being primarily limited to the actions within the Monitoring Committee responsible with the approval of the appraisal and selection criteria. Inter-institutional interactions were noticed along the line ITI IDA-MA in the case of proposal and acceptance of certain modifications of the applicant guidelines, as well as between MA and applicants, where the cooperation's quality differ among programmes.

The answer to the request of the relevant stakeholders regarding the project implementation was qualitative and provided within a reasonable time. The beneficiaries appreciate primarily the consultants, then the intermediary body, ITI IDA, the managing authority and other organisations.

#### **Transparency of the Danube Delta ITI governance is only acceptable.**

The Sustainable Development Integrated Strategy is known among the local community to a limited extent. The programmes allocating funds for the implementation of the Strategy and the calls are well-known among potential beneficiaries, but not to the level of a wider community. The submitted and selected projects and their stage are known by the community at an acceptable level. Monitoring and evaluation reports (at the level of the strategy, operational programmes as well as project) are available for community at a limited level.

**Participatory process of the Danube Delta ITI governance is only acceptable.**

Except the identification of needs and the setting up of objectives of the Strategy, the involvement of the civil society and the local community in its implementation, monitoring and evaluation is not very obvious.

During the evaluation exercise, **lessons have been learnt that may be used to draw the future approach of the integrated territorial interventions for 2021-2027 programming period:**

- The Sustainable Development Integrated Strategy of the Danube Delta has the most investment priorities compared to the average of investment priorities included in the ITI strategies at the EU level. Also, it is distinguishing by an ESIF allocation particularly high in comparison with the other Member States, both as an absolute value and the average per inhabitant. The projects under implementation seem disparate, the synergic link between them, as the main objective of the ITI mechanisms, not being observable at territorial level. That has multiple causes, starting from the strategy's design, the links between that and the vision of spatial planning, to calls and projects conceived within a sectoral perspective. The volume and the concentration of sectoral investments within a given territory do not guarantee the occurrence of synergies between them, without a mechanism of identification and selection of investments, which complement each other in order to address a territorial problem. Therefore, it would be appropriate to identify firstly of certain clusters of synergic projects to solve/address a specific problem and subsequently to budget and include them in the operational programme. For example, if it is desired the economic conversion of an area by exploiting the touristic potential, it will not be sufficient to put into value only the touristic object, through its rehabilitation, but also a range of investments regarding the accommodation capacity, labour force reconversion, tourists access, promotion, broadband access etc.
- The ownership of the managing authorities on the mechanism is limited, the ITI dedicated allocation having a limited share at programme level. In turn, ITI IDA is fully dedicated to the ITI objective, but is not part of the management and control system of the ESI funds. Therefore, it may be appropriate, in line with the EC Guidelines on ITI, to establish an intermediary body, which is fully dedicated to this mechanism, able to launch calls, to make projects' selection and payments in time, as well as monitoring of integrated territorial investments and, why not, dedicated evaluations.

**The recommendations logically deriving from the conclusions** are the following:

- Ensure a full and quantified intervention logic of the ITI Strategy;
- Ensure a sustained ITI implementation rhythm;
- Correct the SMIS data, so as it generates correct reports on the situation of ITI projects;
- Carry out an impact evaluation of ISDSDD in 2023;



- Revise the project selection system, either by their inclusion in the Strategy or by selection of a cluster of projects addressing a territorial problem or exploiting a territorial potential;
- Putting together the beneficiaries in order to identify ways of collaboration and synergies between the selected projects;
- Making available for the public the information on the ITI projects in an open and comprehensive format;
- Informing and involving the local community in the ITI issues.