**Evaluarea intervențiilor POCU 2014-2020 în domeniul incluziunii sociale**

**(TE2). Anexa 7. Studii de caz**

**Studiu de caz**

**Procese de management specifice OS 4.1, 4.2, 5.1 și 5.2**

Cuprins

[Secțiunea I – Obiectul și scopul studiului de caz 2](#_Toc88839264)

[Secțiunea II – Prezentarea succintă a abordării integrate 3](#_Toc88839265)

[Secțiunea III – Analiză în baza întrebărilor de evaluare 6](#_Toc88839266)

[**Abordare metodologică** 6](#_Toc88839267)

[**IE2** **În ce măsură progresul observat la nivelul comunității marginalizate este atribuit POCU?** 7](#_Toc88839268)

[**IE3** **Care au fost beneficiile economice sau costurile de oportunitate în cadrul sectorului la nivel teritorial și pe diverse subgrupuri țintă?** 8](#_Toc88839269)

[**IE4** **În ce măsură există și alte efecte (intenționate sau neintenționate), pozitive sau negative?** 9](#_Toc88839270)

[**IE5** **În ce măsură efectele depășesc granița comunității vizate sau afectează și alte grupuri, nevizate de către intervenție?** 9](#_Toc88839271)

[**IE6** **În ce măsură efectele sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?** 10](#_Toc88839272)

[**IE7** **Ce mecanisme (ex. tipuri de intervenții, aranjamente instituționale, selectarea operațiunilor, monitorizare și rambursări) au facilitat/ împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?** 10](#_Toc88839273)

[**IE 8 Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?** 15](#_Toc88839274)

[Secțiunea IV– Concluzii și recomandări 17](#_Toc88839275)

[**Concluzii** 17](#_Toc88839276)

[**Recomandări** 19](#_Toc88839277)

# Secțiunea I – Obiectul și scopul studiului de caz

În contextul prezentului raport de evaluare, studiile de caz sunt menite să faciliteze înțelegere a mecanismelor de producere a rezultatelor și a priorităților strategice, identificarea eventualilor factori ce îngreunează implementarea și propunerea de măsuri corective.

Studiul de caz referitor la procesele de management specifice intervențiilor POCU cu abordare integrată are în vedere analiza a patru obiective specifice, după cum urmează:

**Axa prioritară 4 – Incluziune socială și combaterea sărăciei**

**Obiectiv specific 4.1:** *Reducerea numărului de persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate în care există populație aparținând minorității rome, prin implementarea de măsuri integrate*

**Obiectiv specific 4.2:** *Reducerea numărului de persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate (non roma), prin implementarea de măsuri integrate*

**Axa prioritară 5 - Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității**

**Obiectiv specific 5.1:** *Reducerea numărului de persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate (roma și non-roma) din orașe/municipii cu peste 20.000 locuitori, cu accent pe cele cu populație aparținând minorității roma, prin implementarea de măsuri/ operațiuni integrate în contextul mecanismului de DLRC.*

**Obiectiv specific 5.2:** *Reducerea numărului de persoane aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială din comunitățile marginalizate din zona rurală și orașe cu o populație de până la 20.000 locuitori prin implementarea de măsuri/ operațiuni integrate în contextul mecanismului de DLRC.*

Un caz particular este cel al intervențiilor finanțate prin OS 5.1 și 5.2. care au adus o serie de noutăți în perioada de implementare 2014-2020, și care au generat procese de management comune între cel puțin trei actori principali: AM POCU, AM POR și AM PNDR. Abordarea integrată sau complementară a intervențiilor s-a construit pe lecțiile învățate din perioada anterioară de programare, dar a avut nevoie de recalibrări pe parcurs, pentru a putea facilita crearea efectelor pozitive avute în vedere.

# Secțiunea II – Prezentarea succintă a abordării integrate

Abordarea integrată și orientată spre nevoile comunității este văzută ca o modalitate de întrerupere a cercului vicios al excluziunii sociale și al sărăciei. În POCU, abordarea integrată este specifică apelurilor OS 4.1 și 4.2. pe de o parte (Dezvoltare Locală Integrată 360o), și 5.1. și 5.2 pe de altă parte (Dezvoltare Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității).

Mai precis, prin abordarea integrată solicitată prin apelurile de proiecte ale OS 4.1 și 4.2 se urmărește, în principal:

* Finanțarea unor proiecte elaborate în baza nevoilor concrete ale comunității marginalizate aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială;
* Evitarea unor măsuri disparate, mono-sectoriale;
* Activități destinate comunităților în domeniul educației, ocupării forței de muncă, antreprenoriatului, îmbunătățirii condițiilor de locuit, acordării de asistență juridică pentru reglementări acte, combaterii discriminării și promovării multiculturalismului:
* Furnizarea de servicii sociale/medicale/medico-sociale etc.

La rândul său, abordarea DLRC (Dezvoltare Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității) susținută prin OS 5.1 și 5.2, are la bază cinci principii[[1]](#footnote-1), promovând eforturile de dezvoltare locală care (i) vizează zonele subregionale; (ii) sunt gestionate de către comunitate prin grupurile de acțiune locală (GAL); (iii) sunt implementate prin strategii de dezvoltare locală (SDL) integrate și multisectoriale în funcție de zonă, concepute ținând cont de potențialul de dezvoltare și de nevoile locale; (iv) includ elemente inovatoare; (v) pun accent pe colaborarea în rețea.

Pornind de la lecțiile învățate din implementarea LEADER (instrument folosit începând cu perioada 2007-2013 pentru a ajuta actorii din mediul rural să-și valorifice potențialul de dezvoltare pe termen lung), România a adoptat instrumentul DLRC pentru perioada de programare 2014-2020. Așa cum se precizează și în Ghidurile solicitantului publicate de AM POCU aferente 5.1. și 5.2, DLRC își propune să corecteze deficiența LEADER privind lipsa proiectelor de tip FSE aferente proiectelor de tip infrastructură. Astfel, DLRC propune o abordare integrată în soluționarea problemelor cu care se confruntă comunitățile marginalizate, prin corelarea și asigurarea complementarităților între investițiile în infrastructură și investițiile soft, de tip FSE.

**Abordarea complementară POCU - POR**

Prin transpunerea instrumentului DLRC în zona urbană se urmărește dezvoltarea zonelor marginalizate prin mobilizarea comunităților dezavantajate, a organizațiilor locale în vederea participării active la identificarea și implementarea proiectelor menite să conducă la atingerea acestui obiectiv, presupunând formarea unui parteneriat local – GAL și implementarea unor Strategii de Dezvoltare Locală adoptate prin metode participative.

La nivel urban, DLRC se aplică pentru zone urbane marginalizate în orașe cu o populație cuprinsă între 20.000 și 150.000 locuitori și care sunt coerente din punct de vedere economic, social și fizic. Prin DLRC sunt susținute doar acele intervenții care oferă comunităților măsuri integrate și particularizate în funcție de nevoile identificate.

Resursele financiare pentru intervențiile de tip DLRC sunt reprezentate de alocări asigurate atât de POR 2014-2020 Axa prioritară 9 sprijinirea regenerării economice și sociale a comunităților defavorizate din mediul urban”, cât și prin POCU 2014-2020 Axa Prioritară 5 ”Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității”. AP9 POR finanțează proiectele de infrastructură incluse în SDL aprobate pentru finanțare, eligibile fiind exclusiv localitățile urbane cu peste 20.000 locuitori, iar POCU finanțează măsurile ”soft”, de tip FSE, necesare implementării SDL.

Mecanismul de implementare a DLRC are trei etape de implementare[[2]](#footnote-2):

1. Etapa I – apelul pentru elaborarea Strategiei de Dezvoltare Locală și pentru constituirea GAL. Pentru această etapă, POCU a pus la dispoziție sumele necesare constituirii GAL-urilor și activităților premergătoare realizării SDL, inclusiv animarea partenerilor și elaborarea SDL;
2. Etapa II – Apel pentru selectarea SDL. În cadrul acestei etape, a fost stabilit un Comitet de Selecție Comun. Procesul de selecție a urmărit asigurarea coerenței dintre obiectivele strategiei, măsurile și planul de acțiune, relevanța actorilor parteneriatului local pentru implementarea strategiei. Fiecare strategie a trebuit să fie însoțită de o listă a proiectelor prin care GAL-ul consideră că obiectivele strategiei pot fi atinse.
3. Etapa III – Selectarea pachetului de operațiuni integrate aferent strategiilor CLLD aprobate. După selectarea și aprobarea strategiei, GAL-urile au avut termen de 6 luni pentru aprobarea pachetului de operațiuni integrate și să îl înainteze comitetului comun de selecție format din reprezentanți ai AM POCU și AM POR, care are responsabilitatea aprobării finale.

**Abordarea complementară POCU - PNDR**

Mecanismul integrat AP9 POR – AP5 POCU este complementar instrumentului de finanțare LEADER, care vizează sprijinirea dezvoltării locale localitățile rurale și urbane cu populație de până la 20.000 locuitori.

Pentru mediul rural și orașele cu o populație de sub 20.000 locuitori, Strategiile LEADER reprezintă suportul de intervenție pentru acțiunile propuse în cadrul OS 5.2 al POCU, astfel încât să fie abordate în mod integrat dificultățile majore cu care se confruntă persoanele aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială din teritoriile vizate de aceste strategii. Acțiunile propuse în cadrul OS 5.2 abordează în mod integrat dificultățile majore cu care se confruntă persoanele aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială din teritoriile vizate de Strategiile de Dezvoltare Locală selectate prin Măsura 19 din PNDR 2014-2020.

Conform Raportului Anual de Implementare al PNDR 2019, în perioada de programare 2014-2020, abordarea LEADER a fost întărită și a beneficiat de un buget mai mare din PNDR decât în perioada anterioară, ceea ce a permis selectarea a 239 de GAL-uri ale căror strategii acoperă 90,81% din populația rurală a României. Potrivit aceluiași raport, se estimează că majoritatea GAL-urilor selectate prin PNDR valorifică experiența acumulată în perioada de programare anterioară și dovedesc capacități crescute de implementare a SDL.

# Secțiunea III – Analiză în baza întrebărilor de evaluare

## **Abordare metodologică**

Pentru a formula răspunsuri concludente și bine fundamentate pentru fiecare dintre întrebările de evaluare, au fost consultate următoarele surse:

* Programul Operațional Capital Uman, Anexa 4 Mecanism DLRC (decembrie 2020);
* Ghiduri Condiții Specifice apeluri OS 5.1 și 5.2;
* Ordinul vice-prim-ministrului, ministrul dezvoltării regionale, administrației publice și fondurilor europene și al ministrului delegat pentru fonduri europene nr. 6959/28.11.2017 privind derularea procesului de evaluare și selecție Strategiilor de Dezvoltare Locală elaborate în cadrul mecanismului de Dezvoltare locală plasată sub Responsabilitatea Comunității;
* Ordinul comun MFE și MDRAP nr. 559/1520/2019 pentru aprobarea Orientărilor pentru Grupurile de Acțiune Locală privind implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală la nivelul orașelor cu peste 20.000 locuitori – etapa a III-a a mecanismului DLRC”
* Ordinul comun MFE/MLPDA nr. 362/1407/2020 pentru constituirea Comitetului comun pentru modificarea Strategiilor de dezvoltare Locală finanțate din Programul Operațional Capital Uman 2014-2020 și Programul Operațional Regional 2014-2020 și pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a acestuia;
* Evaluarea on-going a PNDR 2014-2020 în perioada 2017-2020, Studiul de evaluare II RAI 2019 (iunie 2019)
* Ghid pentru implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală (martie 2021)
* Raport final de evaluare Axa prioritară 9 – Sprijinirea regenerării economice și sociale a comunităților defavorizate din mediul urban, Lot 3 Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020 (august 2019);
* Procedură internă pentru aprobarea modificării Strategiilor de Dezvoltare Locală, MFE/MLPDA nr. 34519/61876/2020 (aprilie 2020);
* Minute și decizii ale Comitetelor de Monitorizare POCU, POR;
* Rapoarte anuale de implementare ale POCU, POR și PNDR;
* Ghiduri ale beneficiarilor pentru depunerea de proiecte pe OS 4.1, 4.2, 5.1 și 5.2 POCU;
* Alte studii de evaluare sau livrabile elaborate ca parte a unor contracte de furnizare de sprijin și asistență tehnică;
* Analiza studiilor de caz referitoare la proiecte implementate din OS 4.1, 4.2, 5.1 și 5.2 elaborate în cadrul prezentei evaluări;
* interviuri individuale sau de grup cu reprezentanți ai AM POCU, MDLPA, PNDR, focus-grupuri, sau interviuri cu beneficiari ai proiectelor.

Analiza de ordin calitativ a documentelor menționate mai sus a permis formularea unor răspunsuri la întrebările de evaluare aplicabile prezentului studiu de caz (tema 2 de evaluare), dintr-o perspectivă comparativă. Mai precis, procesele de management specifice abordării integrate create prin OS 4.1 și 4.2, raportat la mecanismul CLLD implementat prin OS 5.1 și 5.2., acolo unde această comparație a fost relevantă și posibilă.

Adaptarea răspunsurilor la întrebările de evaluare, astfel încât să reflecte efectele produse de procesele de management, și nu de intervențiile finanțate, a fost o preocupare constantă pe parcursul elaborării acestui studiu de caz.

## **IE2 În ce măsură progresul observat la nivelul comunității marginalizate este atribuit POCU?**

**Ipoteza – proiectele finanțate prin DLRC au contribuit la îmbunătățirea situației comunităților marginalizate vizate**

Implementarea unei abordări integrate tip DLRC a fost pregătită din 2014, odată cu publicarea unor instrumente precum Atlasul zonelor urbane marginalizate și Instrument de intervenție integrată[[3]](#footnote-3), însă primul ghid al solicitantului a fost publicat în 2017 (Sprijin pregătitor pentru elaborarea Strategiilor de Dezvoltare Locală, pentru orașe cu peste 20.000 locuitori), rezultat în decembrie 2017 în selectarea a 37 de SDL-uri. Ulterior, formalizarea funcționării mecanismului integrat POR-POCU a fost făcută prin crearea unui Comitet Comun de Selecție Restrâns cu atribuția de a verifica și aviza procedurile GAL cu privire la selecția fișelor de proiecte și monitorizarea complementarității intervențiilor POR – POCU, operaționalizat în iulie 2019. Procesul de implementare a SDL se desfășoară sub coordonarea GAL, în conformitate cu orientările, ghidurile specifice celor două programe și instrucțiunile transmise de cele două AM. Deciziile comune la nivelul POR și POCU pe parcursul procesului de implementare a SDL se iau la nivelul Comitetului Comun de Selecție Restrâns (CCS restrâns) format din reprezentanți POR și POCU. GAL-urile au responsabilitatea elaborării și publicării procedurii de evaluare și selecție a fișelor de proiecte, a ghidurilor solicitantului, acționând sub îndrumarea OIR și ADR. Lansează apeluri de fișe de proiecte, fac evaluarea și selecția și o supun aprobării CCS Restrâns. SDL-urile evaluate și selectate inițial (conform rezultatului final al procesului de evaluare și selecție a SDL din. Februarie 2018) au necesitat modificări care au fost solicitate de GAL-uri, în conformitate cu prevederile procedurii pentru aprobarea modificării acestora În aprilie 2020 s-a format Comitetul Comun pentru Modificarea Strategiilor de Dezvoltare Locală (CCM SDL), cu membri din MFE, MLPDA și ADR.

În acest context, până la momentul redactării prezentului studiu de caz, o mare parte dintre proiectele din SDL-urile selectate nu au fost implementate, în prezent derulându-se etapa de selectare și aprobare a fișelor de proiecte depuse. O mare parte din mecanismul CLLD implementat până acum se datorează POCU (elaborarea SDL, înființarea și funcționarea GAL-urilor, modificarea SDL, facilitarea viitoarelor proiecte, selectarea fișelor de proiecte depuse etc.). RAI POCU 2020 notează înregistrarea unui progres faţă de 31 decembrie 2019, când contractele semnate acopereau exclusiv sprijinul pregătitor pentru implementarea SLD, în anul 2020 fiind contractate 31 de proiecte care vizează implementarea reală a SLD în comunitățile marginalizate din zona rurală și/ sau în orașe cu o populație de până la 20.000 locuitori.

Potrivit studiilor de caz elaborate ca parte a raportului de evaluare, măsurile integrate și DLRC sunt apreciate de beneficiari și de reprezentanții grupurilor țintă intervievați, care consideră că proiectele finanțate au avut o contribuție importantă la îmbunătățirea calității vieții comunităților vizate. Beneficiarii au precizat și că rezultatele obținute nu ar fi putut fi atinse fără finanțarea POCU, dat fiind că posibilitățile de intervenție pentru diminuarea fenomenului de excluziune socială și sărăcie la nivelul comunității marginalizate sunt reduse, în lipsa unor alocări dedicate.

Aceeași constatare este susținută și de concluziile Raportului final de evaluare POR axa prioritară 9 Sprijinirea regenerării economice și sociale a comunităților defavorizate din mediul urban[[4]](#footnote-4), care arată că mecanismul integrat POCU – POR este apreciat pozitiv în ce privește capacitatea de a asigura caracterul complementar al intervențiilor la nivel local, de a stimula și implica membri ai comunității locale în procesul de rezolvare a problemelor și implicarea comunității locale în procesul decizional privind problemele comunitare.

Marea dificultate legată de evaluarea progresului rămâne cea generată de întârzierea contractării proiectelor finanțate prin POR, în principal din cauza duratei lungi de evaluare a acestora la ADR, care poate genera întârzieri și asupra proiectelor finanțate prin POCU și afectând caracterul integrat al mecanismului, dar și gradul de realizare a indicatorilor de program. La diminuarea logicii de complementaritate dintre cele două programe (și măsurile pe care le finanțează) contribuie și diferențierea netă a indicatorilor de rezultat pentru AP9 POR și AP5 POCU, care sunt specifici FEDR și respectiv FSE, fără a converge spre cuantificarea efectelor mecanismului DLRC.

## **IE3 Care au fost beneficiile economice sau costurile de oportunitate în cadrul sectorului la nivel teritorial și pe diverse subgrupuri țintă?**

**Ipoteza – Costurile sunt justificate inclusiv față de efectele produse.**

Din cauza întârzierilor în calendarul de implementare a etapelor mecanismului DLRC și a decalajului dintre intervențiile POCU-POR, beneficiile economice ale proiectelor finanțate nu pot fi încă cuantificate, un calcul estimativ fiind posibil doar pe baza bugetului intervențiilor propuse prin SDL. Conform beneficiarilor intervievați pentru realizarea studiilor de caz, costurile au fost justificate și au avut rezultate. Din interviuri a rezultat că toți participanții, atât persoanele din grupul țintă cât și stakeholderii au subliniat necesitarea și importanța finanțării POCU.

Pe de altă parte, există dificultăți și întârzieri generate și de procesul de depunere a fișelor de proiecte de către beneficiari. Potrivit RAI POCU 2020, se constată faptul că un număr mare de apeluri lansate de Grupurile de Acțiune Locală necesită prelungiri de termene de depunere sau chiar relansări ca urmare a numărului mic de proiecte, în unele cazuri fiind apeluri fără nicio fișă de proiect depusă. Așadar, cuantificarea beneficiilor economice este afectată de ritmul lent de implementare a SDL, cauzat la rândul său de caracterul inovator al intervențiilor și de abordarea multifond specifică DLRC.

## **IE4 În ce măsură există și alte efecte (intenționate sau neintenționate), pozitive sau negative?**

**Ipoteză - proiectele au produs și alte efecte, intenționate sau neintenționate, pozitive sau negative.**

În privința OS 4.1 și 4.2, studiile de caz au arătat că promovarea și încurajarea antreprenoriatului a reprezentat un demers util din mai multe puncte de vedere - s-au generat locuri de muncă pentru persoanele din cadrul comunității marginalizate și s-a creat un efect de propagare al măsurilor întreprinse, dovedit prin creșterea interesului membrilor comunității în ceea ce privește înființarea unei afaceri pe cont propriu, chiar și fără accesare de finanțare nerambursabilă. Referitor la AP 5, deși implementarea strategiilor este la început, se poate observa un efect pozitiv la nivelul parteneriatelor locale formalizate prin GAL-uri. Asociațiile ce formează GAL-ul și care colaborează în cadrul acestor proiecte au un grad îmbunătățit de comunicare și colaborare directă fără intermedierea UAT-ului. Acest lucru este benefic proiectelor în implementare, dar și viitoarelor proiecte din regiune.

Așadar, interacțiunea dintre membrii GAL, dar și dintre GAL și comunitățile locale este un efect benefic net al aplicării mecanismului DLRC. Prin activitățile de animare a comunității, GAL-ul își asumă un rol de catalizator al nevoilor și particularităților zonelor/comunităților marginalizate, actor important cu rol în crearea legăturii între comunitățile defavorizate, autoritățile locale și finanțare. În privința capacității GAL-urilor de a gestiona întreaga strategie, sunt importante instruirile și asistența (instrucțiuni, răspunsuri la întrebări frecvente, instrumente de lucru, participare la întâlniri și evenimente organizate de FNGAL) de care acestea beneficiază din partea AM-urilor și altor organisme (OIR, ADR, AFIR). Potrivit RAI PNDR 2019, GAL-urile, spre deosebire de perioada anterioară, sunt responsabile acum cu monitorizarea și evaluarea rezultatelor obținute. Acest lucru, combinat cu activitățile de animare teritorială, este de așteptat să ducă la o capacitate sporită a GAL-urilor de a promova și de a gestiona inițiative de dezvoltare locală mai adaptate, bazate pe nevoile efective exprimate pe teritoriile lor.

## **IE5 În ce măsură efectele depășesc granița comunității vizate sau afectează și alte grupuri, nevizate de către intervenție?**

**Ipoteză- Efectele proiectelor se propagă în afara ariei de acțiune a intervenției.**

Deși intervențiile contractate prin SDL sunt încă la început, din interviurile și studiile de caz realizate a reieșit că există deja anumite efecte care s-au propagat și în afara zonelor și grupurilor vizate, cu toate că acestea sunt momentan greu de cuantificat.

Efectul depășește și ZUM-urile vizate inițial.

## **IE6 În ce măsură efectele sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?**

**Ipoteză: Efectele proiectului sunt durabile dincolo de momentul încheierii acestora.**

Studiile de caz au arătat că pe termen lung, sustenabilitatea intervențiilor este greu de menținut din cauza faptului că sursele de finanțare proprii ale parteneriatului format sunt limitate, iar sursele suplimentare de finanțare sunt insuficiente sau inexistente pentru a asigura sustenabilitatea serviciilor, în special a celor sociale. De asemenea, este prea devreme pentru a avea o aproximare cât mai realistă a sustenabilității efectelor, din cauza stadiului implementării SDL-urilor.

Sustenabilitatea GAL-urilor

Noutatea mecanismului s-a tradus și prin lipsa de experiență a unor GAL-uri, care a fost însă soluționată prin derularea unor sesiuni de consultări, după cum a precizat reprezentantul AM POR în cadrul interviului. De asemenea, mecanismul DLRC încurajează ONG-urile mici de la nivel local să acceseze fonduri, fiind prevăzute cursuri de pregătire în scriere de proiecte. Însă lipsa de experiență a acestor ONG-uri legată de scrierea și implementarea unor proiecte medii sau mari din fonduri structurale le poate aduce în situații de blocaj în cadrul GAL-ului.

Potrivit unor cercetări derulate de Banca Mondială, continuarea proiectelor DLRC finanțate prin POCU a fost considerată ca fiind o activitate foarte importantă de către GAL-uri, datorită faptului că este sursa principală de finanțare pentru implementarea SDL[[5]](#footnote-5). GAL-urile consideră finanțarea POCU esențială, aproape 95% dintre respondenți declarând că POCU asigură 51-100% din finanțarea organizației. De asemenea, beneficiarii au raportat că flexibilitatea și adaptabilitatea au fost principalul motiv datorită căruia au reușit să mențină active proiectele. Un alt motiv important a fost acela că atât GAL-urile, cât și comunitatea, depind în mare măsură de finanțarea POCU.

Coordonarea depunerii și finanțării fișelor de proiecte POCU cu POR/PNDR - îmbinarea de măsuri hard și soft prin îmbinarea finanțărilor POCU și POR va contribui la sustenabilitatea indicatorilor urmăriți pe POCU.

## **IE7 Ce mecanisme (ex. tipuri de intervenții, aranjamente instituționale, selectarea operațiunilor, monitorizare și rambursări) au facilitat/ împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?**

**Ipoteză - Mecanismele de implementare ale intervențiilor OS 4.1 și 4.2 și mecanismul DLRC au fost adecvate pentru a produce rezultate durabile.**

Dezvoltarea Locală Integrată 360o

Intervențiile finanțate prin OS 4.1 și 4.2 sunt inovatoare prin prisma faptului că au fost condiționate de realizarea unor analize prealabile (analiză de nevoi) care să fundamenteze nevoile identificate în proiecte. În plus, au adus noutatea abordării integrate, prin care proiectele au trebuit să răspundă mai multor probleme care afectează comunitățile marginalizate – facilitarea accesului la piața muncii, educația, sănătatea, calitatea locuirii, reglementarea actelor de identitate, combaterea discriminării etc.

Potrivit unui studiu din 2018[[6]](#footnote-6), abordarea integrată a intervenției a fost considerată ca un progres real față de abordările clasice, anterioare, cu gospodăria ca țintă principală a sprijinului venit multi-sectorial (mutarea accentului de la individ la gospodărie înseamnă a evalua și a susține măsuri prin care condiția socială a gospodăriei, în ansamblu, să se îmbunătățească, asigurând ieșirea din starea de vulnerabilitate a tuturor membrilor săi). Apelurile au avut o mai bună țintire a comunităților vulnerabile, fie pentru că au fost ghidate de Atlasul Zonelor Urbane Marginalizate din România sau de Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate din România, fie pentru că s-a permis încadrarea în zone marginalizate utilizând o metodologie specifică, în etapa de analiză a nevoilor.

La fel ca în cazul DLRC, și în DLI analiza preliminară la nivelul comunității unde are loc intervenția, ca etapă obligatorie a pregătirii proiectului, a avut efecte pozitive. Comunitățile au fost implicate în identificarea celor mai importante probleme și a soluțiilor potrivite, pregătind calea spre implementare în comunitate.

Principalele probleme care au afectat implementarea proiectelor:

* complexitatea intervenției integrate
* disponibilitatea grupului-țintă;
* oportunitatea unor investiții în infrastructură;
* lipsa unor structuri pentru derularea componentei de practică a formării;
* plasarea pe piața muncii a grupului țintă;
* lipsa de experiență a APL/școlii în gestionarea de proiecte
* asumarea unor indicatori prea ambițioși.

Dezvoltarea Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității

Implementarea DLRC necesită un parteneriat puternic între părțile interesate locale - autorități locale, ONG-uri, sectorul privat - și o coordonare eficientă a intervențiilor. Fiind gestionat de MIPE prin AM POCU şi MDLPA prin AM POR, cooperarea intre aceste instituții este cheia reușitei. În 2017, a fost înființat Comitetul strategic comun cu membri din ambele AM-uri, pe fondul unei lipse de experiență anterioară în materie de colaborare.

AM POCU și AM POR au trebuit așadar să construiască pe experiența pozitivă anterioară a unor asemenea inițiative (LEADER), dar într-un context diferit, care a scos la iveală o serie de provocări:

* Dificultatea de coagulare a comunităților locale (mic urban și rural) în jurul unor strategii;
* Lipsa de familiaritate a potențialilor beneficiari din mediul urban cu ceea ce presupune înființarea și funcționarea unui GAL;
* Lipsa coordonării și a dialogului dintre autorități și instituții publice;
* Capacitatea redusă a comunităților marginalizate de mobilizare și respectare a cerințelor uneori restrictive impuse de finanțarea UE;
* Finanțarea din FSE și FEDR.

În cadrul unui contract mai amplu de asistență, AM POCU a beneficiat de sprijinul Băncii Mondiale pentru implementarea mecanismului DLRC, în special OS 5.1, aflat în pericol de depășire a termenului stabilit de Regulamentul UE 1303/2013 (decembrie 2017). Sprijinul s-a concretizat în asistență acordată pe perioada evaluării și aprobării SDL-urilor, instruiri și sesiuni informative pentru angajații AM POCU și evaluatori, finalizarea ghidurilor solicitantului și a schemei de minimis asociate, proceduri și abordare unitară între cele 2 AM-uri, dar și între AM POCU și OIR-uri etc.

Colaborarea instituțională și corelarea în procesul de pregătire a abordării DLRC

Buna funcționare a mecanismului DLRC depinde într-o mare măsură de colaborarea dintre AM POCU și AM POR. Necorelarea demersurilor celor două autorități de management a dus la situația unor întârzieri majore la debutul aplicării mecanismului. Etapa I ”Elaborarea SDL” s-a finalizat la sfârșitul lunii noiembrie 2017, etapa II ”Evaluarea și selecția SDL„ s-a încheiat în decembrie 2017, iar etapa III ”Selectarea și implementarea proiectelor aferente SDL aprobate„ este în derulare (”Ghidul pentru implementarea strategiilor de dezvoltare locală” a fost publicat în martie 2021). Așadar, la mai mult de un an și jumătate de la realizarea strategiilor (și chiar mai mult, raportat la momentul consultării comunității), niciun apel de proiecte nu era lansat. Durata mare de timp între realizarea consultării și implementarea de facto a proiectelor din strategie poate duce reducerea relevanței strategiei, dar și pierderea încrederii comunității în beneficiile participării la consultări și în oportunitatea intervențiilor.

Lansat în anul 2015, procesul de aplicare a acestei noi abordări, a presupus identificarea ZUM-urilor care să fie acoperite de intervenția SDL, pe baza informațiilor existente în Atlasul zonelor marginalizate sau pe baza studiilor de referință utilizate la nivel local. Unul dintre domeniile analizate în vedere stabilirii calității de zonă urbană marginalizată a fost cel al locuirii, întrebările adresate vizând existența supraaglomerării sau nesiguranței locative. Potrivit reprezentanților AM POR intervievați, deși utile, aceste informații nu au fost corelate cu ceea ce prin POR, ulterior, se putea finanța, respectiv construirea, reabilitarea, modernizarea sau dotarea locuințelor sociale. S-a ajuns astfel în situația în care în SDL-uri au fost prezentate informații referitoare la locuințele proprietate personală, deși cele care erau absolut necesare în perspectiva POR erau mai ales cele referitoare la locuințele sociale și necesarul de astfel de locuințe, pe baza solicitărilor înregistrate. Deși există GAL-uri care au inclus informații despre locuințele sociale în SDL-uri, nu se face o analiză a nevoilor și nu sunt propuse soluții, care de cele mai multe ori implică abordări complexe, fie pentru reglementarea așezărilor informale, fie pentru relocarea populației.

Lipsa corelării între AM POCU și AM POR a generat întârzieri în derularea procedurilor de contractare a serviciilor necesare elaborării proiectelor incluse în SDL. Un exemplu relevat de un studiu recent[[7]](#footnote-7) arată că la data publicării versiunii supusă consultării publice a GS AP9 POR în iulie 2018, POR 2014-2020 se afla în curs de modificare inclusiv cu privire la AP9, în paralel și AP5 POCU a necesitat modificări în vederea acomodării procedurilor programului cu SDL.

Din cauza întârzierilor, unii beneficiari au căutat surse alternative pentru finanțarea acțiunilor din SDL, sau unele au devenit lipsite de relevanță și oportunitate, urmând ca fondurile să fie redirecționate către alte activități. În plus, anumiți indicatori socio-economici au suferit modificări. De aceea, în fața nevoii tot mai acute a beneficiarilor de actualizare a SDL-urilor, a fost realizată Procedura internă pentru aprobarea modificărilor Strategiilor de Dezvoltare Locală (aprilie 2020), pentru a fi aplicată de către CCM SDL și Secretariatul CCM SDL. Conform procedurii, propunerea de modificare a SDL trebuie să îndeplinească mai multe condiții:

* Complementaritatea intervențiilor POR/POCU;
* Menține teritoriul SDL stabilit în strategia aprobată inițial;
* Modificarea ZUM și a studiului de referință prin invocarea uneia sau mai multor situații excepționale (de ex. relocarea/migrarea populației din teritoriul ZUM etc.); în caz contrar, schimbarea nu este acceptată;
* Grupul țintă poate fi localizat și în afara teritoriului SDL, cu condiția încadrării acestuia în UAT inițială, justificat prin documente oficiale emise de autoritățile publice centrale și locale (numai pentru proiectele POCU);
* Menține țintele minime ale indicatorilor obligatorii din SDL și respectă proporționalitatea la nivelul bugetului, conform „Criteriilor de evaluare a eligibilității (E) din Anexa 2 la Ghidul Specific privind depunerea și selecția SDL - etapa a II-a mecanismului DLRC“;
* Menținerea realocărilor bugetare în cadrul sumelor POR/POCU aprobate din SDL inițială.

Colaborarea instituțională este menținută prin organizarea unor întâlniri periodice, sau ori de câte ori se impune soluționarea unor probleme tehnice sau de reglementare sau punctuale. În perioada decembrie 2020 - ianuarie 2021, s-au organizat întâlniri regionale cu GAL-urile din fiecare regiune, cu scopul de a populariza mecanismul de evaluare a implementării strategiilor. Întâlnirile au fost concepute pentru a veni în ajutorul GAL-urilor care, conform regulamentului sunt responsabile de evaluarea strategiilor de dezvoltare locală. De asemenea, AM POR a solicitat GAL-urilor să comunice orice alte dificultăți sau probleme tehnice pe care le întâmpină în implementarea programului iar acest demers s-a dovedit a fi unul util, ajutând la identificarea și rezolvarea unor probleme punctuale.

Orientările pentru grupurile de acțiune locală privind implementarea SDL-urilor au trasat cadrul general al implementării mecanismului. Subsecvent, au mai fost elaborate proceduri foarte importante care stabilesc principalele etape și sub-etape ale procesului de implementare a SDL-urilor, respectiv, procedura de avizare a procedurilor GAL, procedura de avizare a fișelor de proiecte elaborate de către beneficiarii GAL și procedura de modificare a SDL-urilor, menționată anterior. Pentru a veni în sprijinul beneficiarilor și a GAL-urilor a fost elaborat și Ghidul de Implementare a Strategiilor de Dezvoltare Locală, care reprezintă un compendium de reglementări din diferite alte documente, astfel încât GAL-urile să le poată parcurge într-un document comprehensiv.

Deși procesul de evaluare și apoi de implementare a SDL-urilor a demarat cu întârziere, pe parcurs s-a produs o calibrare a relațiilor inter-instituționale, care a dus la crearea unei percepții pozitive în rândul beneficiarilor. Potrivit chestionarului online realizat în cadrul prezentului exercițiu de evaluare, beneficiarii consideră că au fost ajutați în procesul de implementare a proiectului de relația AM POR-AM POCU (25,58% în foarte mare măsură și 20,93% în mare măsură) și de abordarea integrată a intervențiilor (30,23% în foarte mare măsură și 46,51% în mare măsură).

Colaborarea instituțională mai flexibilă, mai promptă și mai puțin formală ar facilita implementarea mecanismului.

Cadrul de planificare strategică

Mecanismul DLRC a presupus redactarea unei strategii de dezvoltare locală în contextul unui cadru național de planificare strategică complex la nivel de localitate, județ și regiune.

Multiple strategii sunt elaborate în conformitate cu cerințele autorităților care gestionează programele de finanțare sau cu legislația specifică de amenajare a teritoriului și urbanism. Corelarea priorităților între strategiile sau planurile de dezvoltare la nivel local este importantă în condițiile în care este necesar ca intervențiile fiecărui document în parte să evite suprapunerile unor măsuri și dubla finanțare și să permită o implementare coordonată și eficientă a diverselor tipuri de intervenții pentru un impact crescut asupra condițiilor socio-economice. De aceea, este importantă coordonarea și corelarea între strategiile la nivel local, județean și regional, precum și analiza aprofundată a zonelor informale în cadrul SIDU.

Calitatea strategiilor este esențială în ceea ce privește selecția pentru finanțare, gestionarea și controlul procesului de implementare și evaluarea rezultatelor. Analiza solicitărilor de modificare a SDL a relevat că obiectivele stabilite inițial în SDL erau realiste, ele nefiind schimbate pe parcurs. Schimbările solicitate au confirmat problemele și nevoile inițiale, demonstrând că GAL-urile au prezentat inițial strategii de dezvoltare planificate în mod realist. Modificările au avut loc în special în situațiile în care anumite proiecte au fost finanțate din alte surse. Evoluțiile socio-demografice și ale grupurilor țintă au generat schimbări relativ mici, reflectând un status quo în ceea ce privește nevoile comunităților vulnerabile. Comunitățile din zonele urbane marginalizate propuse își mențin sărăcia relativă, astfel încât SDL sunt încă necesare pentru a genera un impact social și economic pentru persoanele vulnerabile.

POCU și POR se află în plin proces de implementare a mecanismului DLRC, acesta urmând a se încheia în 2023, astfel că, în acest moment, putem face referire doar rezultate parțiale, precum elaborarea și selectarea celor 37 de strategii de dezvoltare locală pentru finanțare prin POR și POCU, aprobarea la nivelul Comitetului Comun de Selecție Restrâns a fișelor de proiecte POR și POCU (la nivelul lunii august 2021 erau aprobate 197 de fișe de proiecte POR și POCU).

Valoarea adăugată a mecanismului DLRC constă în abordarea sa comprehensivă și în implicarea activă a beneficiarilor în procesul de planificare a intervențiilor, inclusiv prin etapele de consultare a strategiilor și de animare a comunității. Chestionarul derulat arată că respondenții consideră într-o foarte mare măsură (52,94%) și în mare măsură (29,41%) ca designul mecanismului DLRC este adecvat în raport cu nevoile comunităților defavorizate.

## **IE 8 Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?**

**Ipoteză - experiența implementării oferă idei și soluții pentru îmbunătățirea intervențiilor viitoare astfel evaluarea va putea prezenta exemple de bune practici, fie proiecte, fie acțiuni cu rezultate bune, fie contextele în care efectele sunt potențate**

Principalele lecții învățate se referă la faptul că guvernanța locală este mult mai eficientă decât o guvernanță centralizată și că utilizarea fondurilor la nivel local, direcționată strict către nevoile și oportunitățile locale este mult mai eficientă decât o abordare la nivel național. Astfel, nevoile locale pot fi mult mai bine adresate la nivel local, prin intermediul GAL-urilor care au devenit deja un instrument cunoscut care facilitează intervențiile[[8]](#footnote-8).

O altă lecție ce ar trebui învățată pentru perioada 2021-2027 este realizarea în avans a proceselor de pregătire și de obținere a informațiilor necesare elaborării unor strategii, pentru a nu mai exista presiunea timpului și a anumitor termene sau cerințe. Realizarea temeinică și la timp a acestor etape pregătitoare duce la obținerea unor date și a unor informații care pot fi valorificate ulterior în SDL-uri. De asemenea, un alt aspect este utilizarea capitalului de experiență pe care GAL-urile l-au obținut în perioada 2014-2020 cu privire la implementarea acestor mecanisme.

Îmbunătățirea coordonării/comunicării POCU-POR/PNDR

Pentru a spori eficiența punerii în aplicare a celor două programe în mod integrat, sunt recomandate sesiuni comune de instruire și elaborarea de proceduri simplificate, care vizează toate instituțiile implicate în implementarea mecanismului DLRC, mai precis responsabilii administrativi, AM POCU, AM POR, OI, și ADR, astfel încât problemele specifice cu care se confruntă comunitățile în timpul implementării SDL să fie mai bine înțelese.[[9]](#footnote-9)

Din chestionarele distribuite beneficiarilor, a reieșit nevoia de scurtare a timpilor de evaluare-contractare a proiectelor POR la nivelul ADR, astfel încât acestea să poată fi implementate până la sfârșitul perioadei de programare. De asemenea, un aspect asupra căruia trebuie insistat este corelarea implementării proiectelor POR cu cele finanțate prin POCU (de ex. licențierea serviciilor care depind de spațiile reabilitate prin intervenții finanțate prin POR).

AM POCU va continua să joace un rol activ în comunicarea cu AM POR și AM PNDR, prin elaborarea, în comun, a unor instrucțiuni/răspunsuri la întrebări frecvente/proceduri/instrumente de lucru, prin organizarea unor întâlniri tehnice de lucru cu GAL-urile sau FNGAL, contribuind la întărirea capacității GAL și la îmbunătățirea calității proiectelor care urmează să fie depuse.

Eficientizarea implementării SDL

Pentru a identifica cauzele care au generat întârzieri proiectelor la nivelul GAL-urilor, se poate face o analiză a timpului necesar pentru parcurgerea fiecărei etape (crearea GAL, regulamentele de funcționare, analiza de nevoi, consultare cu comunitatea, crearea de ghiduri, procesul de consultare cu AM și OI).

Timpul scurt pentru elaborarea SDL și consultările cu comunitatea au fost observații frecvente ale beneficiarilor. De aceea, este necesar să fie alocată o perioadă mai mare pentru elaborarea SDL, precum și un calendar mai realist elaborat de AM/OIR, care să dea un orizont de timp mai adecvat și să nu creeze așteptări false în rândul beneficiarilor. Acest aspect este evidențiat și de studiul de Evaluare Finală POR AP 9, care arată că elaborarea SDL necesită o perioadă de minimum 6 luni. De aceea, AM-urile trebuie să dea dovadă de o planificare mai riguroasă a timpului astfel încât să nu mai creeze false așteptări în comunitate, care, în final, pot conduce la demobilizare.

De asemenea, pentru a diminua efectele eventualelor întârzieri în aprobarea strategiei (sau perioade lungi de la elaborarea studiului de referință și a SDL) asupra relevanței indicatorilor folosiți (de ex. migrația persoanelor dezavantajate sau orice schimbări demografice pot influența aplicabilitatea anumitor măsuri din strategie), ar putea fi folosit un instrument de actualizare a datelor utilizate sau de estimare a evoluțiilor viitoare. Totodată, este recomandat să se poată realiza o actualizare a nevoilor și priorităților cuprinse în strategii, dat fiind posibilele întârzieri menționate mai sus.

Dat fiind că persistă anumite necorelări legislative, este necesară o mai bună corelare dintre mecanismul DLRC din perspectiva amenajării teritoriale și urbanismului șu privind domeniul locuirii cu actele normative în vigoare. Potrivit unei cercetări asupra mecanismului CLLD[[10]](#footnote-10), persistă necorelări legislative în definirea termenilor, în raportarea la atribuțiile autorității publice preluate de GAL în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului și în domeniul atribuirii locuințelor sociale. Unele dintre acestea au fost evidențiate și de către reprezentantul AM POR, cu ocazia interviului derulat.

Având în vedere perioada lungă de implementare a SDL și modificările care pot apărea în contextul socio-economic, este recomandată flexibilizarea procedurilor pentru modificarea contractelor de finanțare (ajustarea țintelor pentru indicatorii de proiect, fără aplicarea de măsuri de corecție financiară, utilizarea economiilor pentru activitățile care necesită un buget suplimentar, ca urmare a suspendării proiectelor sau a adaptării implementării, pentru a evita dezangajarea).

În general, beneficiarii pledează pentru durate mai mari de implementare, care să poată ajunge până la 4-5 ani, dat fiind faptul că noutatea demersului a dus la o reacție mai lentă din partea beneficiarilor.

Îmbunătățirea relației cu GAL-urile și comunitatea

Rolul GAL-urilor în monitorizarea indicatorilor de performanță trebuie să fie ghidat prin crearea unei abordări unitare în această privință. AM/OI POCU poate interveni pentru a crește gradul de conștientizare al GAL-urile cu privire la necesitatea de a respecta indicatorii sau de a cheltui bugetul alocat în mod eficient. De asemenea, pentru o mai bună comunicare între GAL/OI/AM, ar putea fi dezvoltată o platformă/secțiune într-o platformă, dedicate mecanismului DLRC, gestionată de AM POCU, pentru a facilita raportarea indicatorilor asumați de SDL și pentru a avea o imagine de ansamblu asupra implementării fiecărei SDL. Platforma ar trebui să fie prevăzută cu un modul dedicat comunicării permanente cu GAL-urile și Beneficiarii în procesul de implementare a SDL.

Integrarea comunității s-a făcut încă din etapa de scriere a strategiei, iar consultările au depășit abordarea formală asociată de obicei acestui tip de activitate. De aceea, se poate opta pentru prelungirea perioadei acordată identificării nevoilor, animării și consultării comunității. Încrederea comunității în strategie poate fi stimulată prin implementarea, imediat după demararea proiectelor, a unor proiecte cu rezultate rapide, în funcție de nevoile locale, în timp ce proiectele mari, care implică și investiții, au nevoie de mai mult timp pentru materializare. GAL-urile ar trebui să poată opta pentru activități de animare mai diverse, în funcție de teritoriul și de comunitatea acoperită.

# Secțiunea IV– Concluzii și recomandări

## **Concluzii**

Proiectele finanțate prin 4.1 si 4.2 (DLI) se apropie de finalizare, în contextul în care au fost probleme și suspendări/întârzieri generate de pandemie. Pe de altă parte, o analiză a rezultatelor proiectelor finanțate prin 5.1. și 5.2 este relativ prematură, având în vedere că implementarea proiectelor din SDL-uri are ca termen decembrie 2023 (5.1), iar proiectele finanțate prin 5.2 au termen de implementare 2023. Cu toate acestea, primele două faze ale mecanismului DLRC au fost parcurse cu succes și permit extragerea de concluzii și recomandări.

Evaluarea efectelor și impactului la nivelul grupurilor țintă nu pot fi încă evaluate decât la nivel de cazuri individuale, finalizarea implementării strategiei fiind prevăzută la finalul anului 2023. Totuși, din interviurile realizate, a reieșit importanța finanțării POCU, fără de care proiectele nu ar fi putut fi realizate.

OS 4.1 și 4.2 urmează abordarea clasică a proiectelor, dar introduce inovația dezvoltării locale integrate și a concentrării pe gospodărie, și nu pe individ. Însă, din perspectiva proceselor de management, schimbările majore sunt aduse de OS 5.1 și 5.2, care presupun o bună și eficientă colaborare între AM POCU pe de o parte, și AM POR și respectiv AM PNDR, de cealaltă parte, inclusiv cu structurile lor regionale.

Buna funcționare a mecanismului CLLD a depins într-o mare măsură de colaborarea dintre AM POCU și AM POR/AM PNDR. Necorelarea demersurilor celor două autorități de management a dus la situația unor întârzieri majore la debutul aplicării mecanismului. Durata mare de timp între realizarea consultării și implementarea de facto a proiectelor din strategie poate duce reducerea relevanței strategiei, dar și pierderea încrederii comunității în beneficiile participării la consultări și în oportunitatea intervențiilor. Lipsa corelării între AM POCU și AM POR a generat întârzieri în derularea procedurilor de contractare a serviciilor necesare elaborării proiectelor incluse în SDL. De asemenea, din cauza întârzierii evaluării contractelor ce urmează a fi finanțate prin POR la ADR, indicatorii POCU urmăriți de strategie pot fi afectați, proiectele pe finanțate prin POR constituind baza materială pentru acestea.

O parte dintre efectele negative generate de noutatea mecanismului DLRC și implementarea sa din trei programe operaționale (ceea ce a presupus o coordonare instituțională sporită) și complexitatea strategiilor de dezvoltare locală au fost atenuate prin oferirea, de către AM POCU, AM POR și AM PNDR a unor documente, proceduri, mecanisme și instrumente de sprijin (modele, exemple de intervenții POR-POCU, exemple de mecanisme de monitorizare a strategiilor, ghid de implementare a SDL, ghid pentru evaluarea implementării).

Efectele pozitive ale intervențiilor prin 4.1. și 4.2 se datorează și măsurilor integrate (creșterea competențelor în paralel cu furnizarea de echipamente și crearea de infrastructură): educație, formare, consiliere, sprijin pentru creșterea ocupării și dezvoltarea spiritului antreprenorial etc.

Experiența anterioară a beneficiarilor de proiecte 4.1 și 4.2 a facilitat implementarea și obținerea rezultatelor și indicatorilor doriți. Pe de altă parte, lipsa de experiență a GAL-urilor poate produce efecte negative la nivelul implementării SDL-urilor

În privința mecanismului DLRC, există mai mulți factori ce facilitează efectele pozitive de până acum: caracterul integrat al măsurilor sociale, buna colaborare între partenerii GT și colaborarea lor ulterioară proiectului, experiența diversă a partenerilor, îmbinarea măsurilor de consiliere cu cele de implicare socială

Pentru obținerea unor rezultate și a unui impact mult mai vizibil la nivelul grupurilor vulnerabile este necesară asigurarea unei continuități a finanțării pe termen lung (cadru extins de implementare a intervențiilor și dezvoltarea unor intervenții coerente, în special pe partea de servicii sociale și educaționale). De aceea, sustenabilitatea proiectelor este o problemă, atât pe 4.1 și 4.2 (dependența de finanțare), cât și pe 5.1 și 5.2 (sustenabilitatea GAL-urilor). În general, GAL-urile au capacitate redusă de implementare a unor astfel de proiecte, de oferire de consultanță și sprijin beneficiarilor.

Problema de identificare a grupului țintă, cu care s-au confruntat proiectele finanțate din 4.1 și 4.2 a fost evitată în cazul DLRC, având în vedere că GAL-urile și-au îndeplinit cu succes rolul de animare comunitară și apoi acela de identificare a grupului țintă.

O parte dintre concluziile de mai sus au fost identificate și de către AM POCU, așa cum reiese din minuta reuniunii CM din data de 22 februarie 2019. Referitor la combaterea sărăciei și incluziunea socială (AP 4 și AP5), reprezentanții AM POCU aduc în dezbatere o serie de probleme principale: (i) Intervențiile integrate în comunități au fost o noutate în practică, necesitând o pregătire îndelungată a cadrului de reglementare și operațional, colaborarea și coordonarea între numeroasele instituții și autorități, de la nivel central și local; (ii) la nivelul comunităților, implementarea proiectelor depinde de implicarea autorităților publice locale; (iii) intervențiile privind economia socială care vizează entitățile existente nu au fost aliniate la realitățile pieței; (iv) țintele inițiale pentru indicatori au fost supraestimate; (v) migrarea grupului țintă din zona marginalizată vizată. Raportat la aceste probleme, au fost enunțate și o serie de soluții posibile, pe care AM POCU le are în vedere, anume: (i) Analiza oportunității reducerii țintelor indicatorilor, după o analiză aprofundată a realității socio-economice; (ii) Continuarea acordării de către AMPOCU a asistenței necesare pregătirii proiectului pentru beneficiari instituții publice (MMJS, MS și autorități naționale responsabil de implementarea politicilor relevante); (iii) întărirea procesului de monitorizare al AMPOCU în faza de implementare a proiectelor non-competitive; și (iv) acordarea de asistență GAL-urilor pentru implementarea proiectelor integrate în comunități.

În general, la nivelul AP 5 sunt necesare măsuri suplimentare pentru accelerarea implementării, care să implice mai activ OIR-urile și beneficiarii.

Valoarea adăugată a mecanismului DLRC constă în abordarea sa comprehensivă și în implicarea activă a beneficiarilor în procesul de planificare a intervențiilor, inclusiv prin etapele de consultare a strategiilor și de animare a comunității

## **Recomandări**

Pentru a spori eficiența punerii în aplicare a celor trei programe în mod integrat (POCU, POR, PNDR) și atingerea indicatorilor de program, sunt recomandate sesiuni comune de consultări și elaborarea de proceduri simplificate, care vizează toate instituțiile implicate în implementarea mecanismului DLRC, mai precis autoritățile de management și structurile regionale, precum și alte structuri ca AFIR sau FNGAL. Coordonarea trebuie să aibă loc și la nivel de proceduri, mod de lucru și calendar, cât mai ales la planificarea activităților și lansărilor de apeluri, pentru a preveni întârzieri și decalaje cu impact major. Identificarea din timp a piedicilor care pot periclita lansarea coordonată a apelurilor și implicarea beneficiarilor sau a GAL-urilor în identificarea de soluții trebuie de asemenea să devină o practică curentă. Pentru a se asigura de o bună informare și coordonare, AM-urile trebuie să fie membre în Comitetele de Monitorizare ale fiecăruia dintre cele 3 programe implicate, să participe activ la întâlniri și să aibă o practică solidă a consultărilor reciproce.

Întârzierile și problemele de eligibilitate a cheltuielilor ar putea fi evitate prin scurtarea timpului dintre momentul realizării și depunerii proiectului (inclusiv analiza de nevoi sau strategia) și perioada de contractare, astfel încât măsurile adoptate să corespundă nevoilor identificate în urma analizei la nivel de comunitate, dar și printr-o mai bună identificare a riscurilor și planificare a activităților de către beneficiar, încă din etapa de scriere a proiectelor.

Având în vedere perioada lungă de implementare a proiectelor și modificările care pot apărea în contextul socio-economic, este recomandată flexibilizarea procedurilor pentru modificarea analizei nevoilor (DLI) sau strategiei (DLRC), dar și a contractelor de finanțare (ajustarea țintelor pentru indicatorii de proiect, utilizarea economiilor pentru activitățile care necesită un buget suplimentar, ca urmare a suspendării proiectelor sau a adaptării implementării, pentru a evita dezangajarea). În general, ar fi de recomandată introducerea unei abordări flexibile, care să permită adaptabilitatea activităților proiectului la cadrul normativ existent (în care apar modificări). De asemenea, ar avea efecte benefice asupra calității proiectelor depuse măsuri precum prelungirea perioadei pentru elaborarea SDL (inclusiv animarea comunității) sau pentru evaluarea proiectelor din apelurile realizate de GAL.

1. Potrivit Regulamentului (UE) 1303/2013; [↑](#footnote-ref-1)
2. Conform Anexa 4 Mecanismul de Implementare CLLD, Programul Operațional Capital Uman; [↑](#footnote-ref-2)
3. Atlasul zonelor urbane marginalizate definește zonele urbane marginalizate, stabilește criteriile de identificare a ZUM și le identifică pe baza datelor INS de la Recensământul populației și al locuințelor din 2011 și a datelor cercetărilor calitative în aceste ZUM. Instrumentul de intervenție integrată operaționalizează mecanismul DLRC în România. Aceste documente au fundamentat ghidurile solicitantului pentru implementarea AP5 POCU și AP9 POR și au reprezentat punctul de plecare în reglementarea modului de elaborare a SDL-urilor. [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.inforegio.ro/images/documente/implementare/evaluare-program/Evaluarea_interventiilor_POR_2014-2020_-_Etapa_I_-_RO/Raport_de_evaluare_POR_2014-2020_AP_9_DLRC.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Livrabil 21.(1) Raport final privind sprijinul pentru implementare și misiunile de supervizare, Banca Mondială, martie 2021 [↑](#footnote-ref-5)
6. Fonduri europene pentru comunități dezavantajate. Studiu de caz: Dezvoltare Locală Integrată, Coaliția ONG pentru Fonduri Structurale (mai 2018); [↑](#footnote-ref-6)
7. Primele evoluții ale abordării DLRC în 9 comunități urbane din România, Romact; [↑](#footnote-ref-7)
8. Interviu reprezentant AM PNDR; [↑](#footnote-ref-8)
9. Livrabil 21.(1) Raport final privind sprijinul pentru implementare și misiunile de supervizare, Banca Mondială, martie 2021 [↑](#footnote-ref-9)
10. Primele evoluții ale abordării DLRC în 9 comunități urbane din România, Romact; [↑](#footnote-ref-10)