

**Lot 2 - Evaluarea de impact a intervențiilor
POR 2007-2013**

**Raport de evaluare
DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare urbană**

august 2019

Autori:

Liliana Lucaciu	<i>Coordonator</i>
Vasile Strat	<i>Expert evaluator</i>
Șerban Totoescu	<i>Expert evaluator</i>
Alina Boșoi	<i>Expert evaluator</i>
Eugen Perianu	<i>Expert evaluator</i>

Persoană de contact (din partea asocierii):

Alina David - Director de Proiect

CUPRINS

1. SUMAR EXECUTIV	5
2. SITUAȚIA EXISTENTĂ	11
3. ETAPELE STUDIULUI	12
3.1. DESCRIEREA METODOLOGIEI DE EVALUARE.....	12
3.2. ANALIZA LITERATURII DE SPECIALITATE	14
3.3. COLECTAREA DATELOR: APLICAREA METODOLOGIEI DE EVALUARE.....	18
3.4. PROVOCĂRI ȘI LIMITĂRI METODOLOGICE.....	23
4. ANALIZĂ ȘI INTERPRETARE	25
4.1. Întrebarea de evaluare 1: Care este efectul net al intervenției fondurilor pentru DMI 1.1 și care sunt factorii care au determinat acest efect?	25
4.2. Întrebarea de evaluare 2: Ce tip de intervenție dă rezultate, pentru cine și în ce circumstanțe?.....	56
5. CONCLUZII, RECOMANDĂRI ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE	67

Lista graficelor

Grafic 1 Portofoliu proiecte DMI 1.1 pe cele 3 domenii finanțate	25
Grafic 2 Percepții ale beneficiarilor privind efectele intervenției DMI 1.1	37
Grafic 3 Percepții ale beneficiarilor privind dezvoltarea capacității locale de planificare a dezvoltării urbane	38
Grafic 4 Percepții ale beneficiarilor privind dezvoltarea mecanismelor de coordonare locale	39
Grafic 5 Percepții ale beneficiarilor privind relevanța proiectelor din cadrul PIDU.....	47
Grafic 6 Percepții ale beneficiarilor privind implicarea partenerilor locali în elaborarea și implementarea PIDU	50
Grafic 7 Percepții ale beneficiarilor privind scopul proiectelor implementate la nivel metropolitan	52
Grafic 8 Percepții ale beneficiarilor privind durabilitatea efectelor obținute și privind continuitatea PIDU	54
Grafic 9 Percepții ale beneficiarilor privind preluarea unor proiecte 2007-2013 în exerciții de planificare ulterioare	55

ANEXE (document separat)

- Anexa A - Literatura de specialitate
- Anexa B - Instrumente utilizate
- Anexa C - Studii de caz
- Anexa D - Date primare colectate

LISTĂ DE ABREVIERI

ADR	Agenție de Dezvoltare Regională
AM POR	Autoritatea de Management a Programului Operațional Regional
BI	Regiunea București Ilfov
BS	Buget de stat
C	Regiunea Centru
CM	Comitet de Monitorizare
CU	Centru Urban
DCI	Document Cadru de Implementare
DID	Diferența Diferențelor (Difference in Difference)
DMI	Domeniu Major de Intervenție
ESPON	European Spatial Planning and Observation Network (Observatorul Teritorial European)
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
HG	Hotărâre de Guvern
INS	Institutul Național de Statistică
NE	Regiunea Nord Est
NV	Regiunea Nord Vest
OI	Organism Intermediar
ONG	Organizație Non Guvernamentală
PC	Pol de creștere
PDU	Pol de dezvoltare urbană
PEST	Factori Politici, Economici, Sociali, Tehnologici
POR	Programul Operațional Regional
PSM	Propensity Score Matching
RAI	Raport Anual de Implementare
SE	Regiunea Sud Est
SM	Regiunea Sud Muntenia
SMIS	Single Management Information System
SV	Regiunea Sud Vest Oltenia
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Puncte tari, Puncte slabe, Oportunități, Riscuri)
UE	Uniunea Europeană
V	Regiunea Vest

PREAMBUL

Prezentul document reprezintă Raportul de evaluare pentru proiectul "Lot 2 - Evaluarea de impact a intervențiilor POR 2007-2013", tema de evaluare: DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare urbană, încheiat între Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice prin Biroul Evaluare POR din cadrul Autorității de Management POR („Autoritatea Contractantă” și „Beneficiarul”) și consorțiul format din Civitta Strategy&Consulting S.A, Archidata, NTSN Conect și Structural Consulting Group.

DATE SINTETICE ALE PROIECTULUI

TITLUL PROIECTULUI	"LOT 2 - EVALUAREA DE IMPACT A INTERVENȚIILOR POR 2007-2013"
Numărul contractului	12 din 14.01.2019
Valoarea Contractului/ Finanțare	1.044.000 lei
Data semnării Ordinului Administrativ de începere/ Data începerii contractului	21 ianuarie 2019
Durata	6 luni
Autoritate Contractantă Beneficiar	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice Biroul Evaluare POR
Prestator	Consortiul format din Civitta Strategy&Consulting S.A, Archidata, NTSN Conect și Structural Consulting Group.
Persoane de contact	Alina David Director de proiect
Echipa de proiect	Liliana LUCACIU - Coordonator Vasile STRAT - Expert Evaluare Șerban TOTOESCU - Expert Evaluare Alina BOȘOI - Expert Evaluare Eugen PERIANU - Expert Evaluare

1. SUMAR EXECUTIV

Obiectivul general al DMI 1.1 este creșterea calității vieții și crearea de noi locuri de muncă în zonele sprijinite. În vederea realizării acestui obiectiv, au fost finanțate investiții pentru reabilitarea infrastructurii și îmbunătățirea serviciilor urbane (inclusiv transportul), dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor și a antreprenoriatului, precum și investiții pentru reabilitarea infrastructurii sociale (inclusiv a locuințelor sociale) și pentru îmbunătățirea serviciilor sociale.

Un număr de 90 de orașe au fost finanțate prin DMI1.1, prin 505 proiecte, care au absorbit peste 967 milioane de Euro, contribuind la creșterea calității vieții locuitorilor și la crearea a 5294 de locuri de muncă. Finanțarea a fost structurată pe trei categorii de orașe: Poli de creștere (PC), Poli de dezvoltare urbană (PDU) și Centre urbane (CU), reflectând abordarea dezvoltării urbane policentrice.

Evaluarea răspunde la două întrebări de evaluare: (i) Care este efectul net al intervenției DMI 1.1. și care sunt factorii care au determinat acest efect și (ii) Care sunt intervențiile care dau cele mai bune rezultate, pentru cine și în ce circumstanțe?

Constatări privind intervenția DMI 1.1

Planul integrat de dezvoltare urbană (PIDU) a fost un instrument nou în practica dezvoltării urbane, experiența utilizării acestuia în cadrul DMI 1.1. fiind recunoscută de părțile interesate ca un prim pas util pentru procesul de planificare strategică ulterior, din perioada 2014-2020. Experiența dobândită în perioada de programare 2007-2013 a contribuit la creșterea capacității orașelor de a gestiona dezvoltarea urbană într-o abordare integrată. Acest lucru este dovedit de extensia utilizării planificării strategice integrate, beneficiarii consultați indicând percepția unei calități mai ridicate a documentelor și procesului de planificare în perioada 2014-2020.

Cu toate acestea, PIDU a fost o provocare, beneficiarii indicând dificultatea de a elabora planuri echilibrate tematic, acoperind toată gama de domenii și sub-domenii eligibile. Acest aspect este confirmat și de analiza portofoliului de proiecte care indică faptul că domeniul infrastructură urbană este dominant, cu 65% din numărul total de proiecte finanțate prin DMI 1.1 și 91% din valoarea finanțată prin DMI 1.1.

Efectele intervenției DMI 1.1 au fost analizate la nivel de proiecte pentru a surprinde efectele tematice, imediate și, la nivel de oraș, pentru efectele datorate abordării integrate.

Analiza indicatorilor de impact la nivelul orașelor finanțate arată evoluții similare pentru centrele urbane și poli de dezvoltare și o diferențiere în unele aspecte pentru poli de creștere. Astfel, populația centrelor urbane și poliilor urbane de dezvoltare a scăzut în 2017 față de anul de referință 2008 cu rate de 17, respectiv 26 la 1000 de locuitori, excepție făcând poli de creștere care au înregistrat o creștere de 1,9 la 1000 de locuitori. Ocuparea s-a îmbunătățit la toate categoriile de orașe, atât în ceea ce privește scăderea ratei șomerilor, cât și în ceea ce privește creșterea ratei angajaților.

Tendențe negative de variație similare la cele trei categorii se înregistrează pentru populația școlară pe toate ciclurile preuniversitare, mai puțin pentru cel primar care înregistrează creșteri. Atractivitatea orașelor măsurată prin rata de modificare a

numărului de locuințe a avut creșteri similare la nivelul celor trei tipuri de orașe finanțate (PC, PDU, CU), între 29 și 32 de locuințe la 1000 de locuitori. Aceste variații sunt corelate cu evoluțiile macroeconomice și sectoriale pe perioada de analiză.

La nivelul proiectelor, investițiile în infrastructura urbană au generat efecte pozitive în ceea ce privește fluidizarea și creșterea siguranței traficului, fiind raportate scăderi ale timpului de călătorie cu valori medii cuprinse între 20% și 30%, impactul la nivelul DMI 1.1 fiind amplificat de faptul că aproximativ 53% din proiecte au inclus investiții în spații publice urbane care includ străzi, zone pietonale, pasaje și parcări. Totodată, investițiile în parcări, pasaje pietonale, sisteme de iluminat au crescut gradul de confort al locuitorilor și vizitatorilor, aspect evidențiat în cadrul vizitelor în teren și susținut prin informațiile calitative colectate și prin analiza rapoartelor de durabilitate.

Reabilitarea și crearea de noi spații verzi, parcuri municipale și orașenești, complementare investițiilor în moduri alternative de transport, cum ar fi bicicleta, au avut un efect asupra creșterii calității vieții locuitorilor, printr-un mod de viață activ și sănătos.

Evaluarea a evidențiat efecte importante ale investițiilor în clădiri de patrimoniu, dovadă fiind aspectul urban îmbunătățit vizibil, dar și evocat în focus-grupuri și interviuri. Efectele au vizat și creșterea numărului de turiști, remarcând astfel un proiect care a înregistrat 23.000 de turiști pe an după reînființarea unui muzeu municipal.

Un alt efect este creșterea atractivității orașelor prin reintroducerea în circuitul cultural a unor clădiri de patrimoniu, facilitând creșterea numărului de evenimente culturale și implicit dezvoltarea vieții culturale a orașului, dar și prin zonele de promenadă și de agrement reabilite sau modernizate.

Investițiile în infrastructura socială au contribuit la creșterea calității serviciilor și creșterea numărului de beneficiari, reflectate în condiții îmbunătățite de cazare și îngrijire în căminele pentru vârstnici, în centrele pentru persoane cu dizabilități, extinderea capacității de furnizare de servicii, inclusiv servicii noi cum ar fi: servicii de dezvoltare personală, sportive și artistice pentru tineri, în unele cazuri cu focalizare pe grupuri dezavantajate. Proiectele analizate indică o creștere a numărului total de beneficiari deserviți, cu valori cuprinse între 30 și 320 persoane.

Sistemele de monitorizare video au fost incluse în aproape jumătate din proiectele de investiții aferente domeniului infrastructură socială, în cazul centrelor urbane chiar în 69% dintre proiecte, toate proiectele analizate raportând scăderea numărului de infracțiuni ca urmare a operării acestor sisteme, 30% dintre acestea indicând scăderi cuprinse între 7%-40%.

Domeniul infrastructura centrelor de afaceri a fost cel mai puțin atractiv, cu excepția polilor de creștere unde se regăsesc 70% dintre proiectele finanțate în acest domeniu. În infrastructura de afaceri s-a investit cel mai puțin, atât ca număr de proiecte (3,5% din numărul total de proiecte finanțate prin DMI 1.1), cât și ca valoare finanțată (1,4% din valoarea totală finanțată prin DMI 1.1), datorită cofinanțării ridicate, lipsei de propuneri de proiecte la stadiul de elaborare a planurilor integrate, neclarității privind rolul administrației locale în dezvoltarea infrastructurii de afaceri. Totuși, 800 de locuri de muncă au fost create și peste 930 au fost menținute prin investițiile în infrastructura de afaceri, reușindu-se atragerea a 69 de operatori economici în cadrul structurilor de

afaceri nou create. În general, proiectele finanțate au urmărit crearea unor clustere de firme prin atragerea în infrastructurile finanțate a unor firme din anumite domenii sau atragerea de firme noi care au nevoie de sprijin în etapa de debut, astfel de deziderate fiind parțial atinse.

Analiza contrafactuală indică un impact net al intervenției asupra orașelor pentru patru dintre cele șase dimensiuni analizate și anume: mișcarea naturală a populației, mișcarea migratorie a populației, evoluția populației domiciliată și dimensiunea economică din perspectiva salariaților și a șomerilor. Nu a fost confirmat un impact net al intervenției asupra atractivității orașelor ca opțiune de locuire (prin analiza ratei de modificare a numărului de locuințe) și asupra educației din perspectiva populației școlare, alți factori care determină tendința generală având o influență mai puternică decât DMI 1.1.

Producerea rezultatelor și a efectelor intervenției a fost influențată cel mai puternic de implicarea factorilor interesați locali și de perseverența municipalităților în tot ciclul intervenției, de la pregătirea planurilor integrate și formularea proiectelor până la implementarea proiectelor și analiza efectelor obținute. O influență ridicată a avut-o și AM POR prin sprijinul acordat orașelor pentru adoptarea acestei noi abordări în finanțarea dezvoltării urbane. Complementaritatea altor proiecte din alte surse de finanțare a contribuit la amplificarea efectelor investițiilor finanțate prin DMI 1.1, pentru acele orașe ale căror portofolii de proiecte din cadrul planurilor integrate includeau și alte proiecte în afara celor finanțate prin DMI 1.1.

Dintre factorii identificați ca afectând negativ implementarea DMI 1.1. și producerea efectelor, se distinge prin amploare, ”procesul achizițiilor publice” care a dus la întârzieri în implementare sau aplicarea unor corecții financiare. Un alt factor care a afectat implementarea a fost reprezentat de dificultățile de corelare cu alte proiecte de infrastructură finanțate din alte programe operaționale, aspect care a creat întârzieri în execuție. Procesul competitiv de selecție a proiectelor pentru centrele urbane a fost pe de o parte un factor de creștere a calității, pe de altă parte perioadele de pregătire a proiectelor s-au dovedit a fi insuficiente pentru capacitatea autorităților și furnizorilor de servicii pentru a pregăti proiecte de bună calitate. Nu în ultimul rând, focalizarea PIDU pe infrastructură urbană a limitat acoperirea nevoilor diverse de investiții necesare pentru creșterea calității vieții și crearea de locuri de muncă la nivel de oraș.

Compararea efectelor produse pentru cele **trei tipuri de orașe beneficiare (PC, PDU, CU)** arată că, păstrând proporțiile, efectele la nivel de infrastructură urbană sunt similare în toate categoriile. Astfel, au fost adresate probleme prioritare, abordarea a fost integrată, efectele la nivel de creștere a calității vieții sunt evidente. În ceea ce privește infrastructura socială, alta decât sisteme de supraveghere, în orașele unde au fost implementate proiecte în acest domeniu, efectele sunt de asemenea similare ca tip de beneficii - infrastructură reabilitată, servicii mai bune, servicii noi, în unele cazuri creșterea capacității de deservire a unui număr mai mare de beneficiari. În cazul infrastructurii mediului de afaceri, polii de creștere domină ca număr de proiecte și implicit ca amplitudine a efectelor, prin comparație cu cele 5 proiecte implementate de către PDU și CU.

Polii de creștere au reușit să configureze zone metropolitane și să susțină astfel abordarea policentrică a dezvoltării urbane. Rezultatele obținute prin intervențiile DMI 1.1 au fost concentrate la nivelul localităților în care au fost implementate, aducând

beneficii în principal respectivelor comunități, dar au existat și proiecte implementate de interes metropolitan.

Evaluarea a constatat, pe baza analizelor cantitative și calitative, că intervențiile care au dat cele mai bune rezultate sunt cele aferente infrastructurii urbane în general, unde rezultatele indică o contribuție certă la creșterea calității vieții și atractivității orașelor, precum și la crearea de locuri de muncă. Un exemplu particular se referă la obiectivele de patrimoniu reabilitate, rezultate mai bune fiind obținute în situațiile în care beneficiarii au reușit dezvoltarea activității socio-culturale a acestor instituții, punând astfel mai bine în valoare rolul acestora și contribuind mai mult la revigorarea vieții culturale a orașului respectiv. Intervențiile în infrastructura socială au avut de asemenea rezultate care au contribuit la creșterea calității vieții, fiind însă mult mai reduse ca număr față de investițiile în sisteme de supraveghere video, acestea fiind mai degrabă asociate infrastructurii urbane decât celei sociale. Investițiile în infrastructura mediului de afaceri au avut rezultate mai bune în situațiile în care s-au bazat pe o gândire integrată, de tip cluster economic, precum și în situațiile în care s-a reușit combinarea investițiilor publice cu cele private.

Concluzii

DMI 1.1 și-a atins scopul, a promovat cu consecvență conceptul de dezvoltare urbană integrată și a creat cadrul pentru ca orașele beneficiare să își dezvolte capacitatea de a elabora și implementa PIDU, contribuind astfel la creșterea calității vieții și crearea de locuri de muncă.

Implementarea abordării integrate a dezvoltării urbane a fost limitată de focalizarea investițiilor pe infrastructura urbană, în detrimentul infrastructurii sociale și de afaceri.

DMI 1.1 a produs efectele așteptate, contribuind la îmbunătățirea substanțială a aspectului localităților beneficiare, stimularea unor activități economice și sociale, creșterea gradului de confort al cetățenilor, fluidizarea și creșterea siguranței traficului, creșterea numărului de vizitatori sau revitalizarea vieții culturale. În domeniul social, investițiile au contribuit la creșterea calității serviciilor sociale, construirea unor locații noi și dezvoltarea de noi servicii sociale. Cu toate că ponderea investițiilor în infrastructuri de afaceri a fost scăzută față de celelalte domenii, acestea au contribuit la crearea și menținerea locurilor de muncă în orașe prin structurile de afaceri de care au beneficiat firmele atrase. DMI 1.1 a avut un impact semnificativ asupra orașelor prin cele 4.491 locuri de muncă nou create și 4.133 locuri de muncă menținute.

Exercițiul implementării DMI 1.1 2007-2013 a avut și efecte indirecte, cum ar fi creșterea capacității de management a planurilor integrate de dezvoltare urbană a administrației publice și a partenerilor locali. Creșterea capacității de management la nivel local și continuarea susținerii dezvoltării zonelor metropolitane rămân nevoi prioritare pentru continuarea dezvoltării urbane integrate.

În ansamblu, orașele sunt la început de drum în privința abordării integrate a dezvoltării urbane. Perioada de programare 2007-2013 și exercițiul elaborării planurilor integrate au reprezentat un start bun și o oportunitate importantă pentru orașe de a începe să gândească și să planifice dezvoltarea urbană integrată, respectiv de a-și dezvolta capacitatea de management a dezvoltării urbane.

Recomandări

1. Reconsiderarea dezvoltării economice în prioritizarea investițiilor, crescând rolul și importanța acesteia, prin stimularea orașelor de a investi în acest domeniu, în paralel cu dezvoltarea competențelor la nivel local. Pe termen lung, singura cale fezabilă pentru dezvoltarea unui oraș sau a unei zone metropolitane este dezvoltarea economică.
2. Pentru a sprijini elaborarea unor planuri și proiecte de calitate privind dezvoltarea urbană integrată, AM POR trebuie să sprijine dezvoltarea capacității orașelor de a gestiona procesul de dezvoltare urbană prin finanțarea instruirii, studiilor, schimburilor de experiență între orașe din România și între orașe din România și orașe din Uniunea Europeană, asistență tehnică pe tema dezvoltării urbane, inclusiv prin finanțarea, în cadrul ADR, a activității de suport destinată tuturor orașelor din regiune.
3. Creșterea cerințelor POR poate influența calitatea planurilor integrate de dezvoltare. Se pot include în evaluarea planurilor criterii privind adresarea echilibrată a domeniilor de intervenție, orientarea spre rezultate și impact, implicarea partenerilor locali în întreg procesul, inclusiv cu asumarea unor ținte pentru indicatorii selectați.
4. Finanțarea intervențiilor trebuie să se facă într-un cadru flexibil, nelimitativ pentru a acorda libertate fiecărui beneficiar să aleagă investițiile cele mai relevante, rămânând în cadrul general prescris de programul operațional.
5. POR ar trebui să finanțeze și acțiuni complementare investițiilor în infrastructură care să sprijine și să stimuleze producerea efectelor vizate, cum ar fi realizarea de studii, instruire, asistență tehnică și alte măsuri de dezvoltare a capacității pentru operarea infrastructurii.
6. AM POR ar trebui să analizeze posibilitatea de a finanța planurile integrate de dezvoltare urbană prin combinații între forma de finanțare prin fonduri nerambursabile și forma de finanțare prin instrumente financiare (împrumuturi, garantare împrumuturi) în concordanță cu orientările în acest sens din cadrul propunerii de Regulament UE 375 privind fondurile structurale și de investiții (ex. Titlul 5 - Sprijin financiar).
7. Se recomandă flexibilizarea cerințelor privind formatul planurilor de dezvoltare urbană, acceptarea oricărui format cu condiția îndeplinirii criteriilor tehnice și de eligibilitate.
8. AM POR trebuie să sprijine dezvoltarea sistemului de guvernare locală adecvat dezvoltării urbane integrate, prin măsuri specifice de dezvoltare a capacității factorilor interesați, să promoveze utilizarea instrumentelor ITI și DLRC (Dezvoltarea Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității).
9. Asigurarea unor termene de depunere care permit o perioadă adecvată de pregătire a planurilor de dezvoltare urbană (8-12 luni) poate facilita îmbunătățirea calității planurilor și documentațiilor suport.
10. Zonele metropolitane sunt în curs de dezvoltare și ar trebui susținute în continuare, fiind necesară identificarea explicită a acestora ca entități beneficiare ale viitoarei priorități de dezvoltare urbană.
11. Se recomandă adaptarea sistemului de indicatori pentru a răspunde nevoilor de evaluare, asigurând: (i) acoperirea fiecărui obiectiv specific sau temă cu indicatori de rezultat și realizare, (ii) asigurarea raportării coerente pentru a permite agregări

- și prelucrări, (iii) asigurarea datelor necesare prin protocoale de colaborare cu Institutul Național de Statistică sau alți deținători de date.
12. Se recomandă utilizarea unor indicatori suplimentari față de cei folosiți în actuala evaluare, pentru a surprinde dimensiunile impactului produs.

Lecții învățate

Abordarea urbană integrată este un concept complex, în continuă evoluție ceea ce face ca implementarea sa, transpunerea în planuri, programe și proiecte să fie o provocare. Experiența DMI 1.1. a demonstrat că orașele au învățat practic elaborând primele PIDU, au conștientizat limitările din acea fază și au folosit experiența în următoarea perioadă de programare. Nevoile privind dezvoltarea capacității se mențin în continuare, atât datorită conceptului în sine, dar mai ales din perspectiva schimbărilor în mediul urban, sofisticării metodelor și instrumentelor de planificare, finanțare și operare în multitudinea de domenii pe care le pot acoperi intervențiile. Principalele provocări sunt extinderea înțelegerii conceptului de dezvoltare urbană în mediul mai larg al parteneriatelor autorităților locale, dezvoltarea capacității de a gestiona dezvoltarea urbană dincolo de a gestiona portofoliile de proiecte ale strategiilor integrate de dezvoltare urbană.

2. SITUAȚIA EXISTENTĂ

Intervențiile sprijinite în cadrul acestui DMI, respectiv elaborarea și implementarea planurilor integrate urbane, reprezintă răspunsul strategic al POR 2007-2013 pentru soluționarea problemelor cauzate de schimbările economice care au survenit în România după 1990, ca o consecință a restructurării industriei și reducerii activității economice în multe dintre orașele țării. Conform analizelor realizate la momentul elaborării POR (2006-2007), numeroase centre urbane regionale erau în declin socio-economic diminuându-și rolul în dezvoltarea arealelor adiacente și a regiunilor pe fondul reducerii investițiilor publice în infrastructura de bază, deteriorării generale a situației sociale și scăderii veniturilor populației.

Conform documentelor de programare POR 2007-2013, DMI 1.1 a avut obiectivul de a **crește calitatea vieții și de a crea noi locuri de muncă în zonele urbane**. În vederea realizării acestui obiectiv au fost susținute investiții pentru reabilitarea infrastructurii și îmbunătățirea serviciilor urbane (inclusiv transportul urban), dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor și a antreprenoriatului, precum și investiții pentru reabilitarea infrastructurii sociale (inclusiv a locuințelor sociale) și pentru îmbunătățirea serviciilor sociale.

Intervențiile prin DMI 1.1. au fost structurate într-o viziune a dezvoltării urbane policentrice și echilibrate a țării, pe trei categorii de localități urbane:

- Poli de creștere - constând în mari centre urbane (7 municipii nominalizate prin HG nr. 998/2008, cu modificările și completările ulterioare) și zonele lor de influență;
- Poli de dezvoltare urbană (13 municipii nominalizate prin HG nr. 998/2008, cu modificările și completările ulterioare);
- Centre urbane - orașe și municipii cu peste 10.000 locuitori. În această categorie au fost incluse și cele 6 sectoare ale municipiului București.

DMI1.1. a finanțat în total 90 de localități urbane, dintre care 7 poli de creștere, 13 poli de dezvoltare urbană și 70 de centre urbane prin 505 proiecte finalizate până la data limită a perioadei acoperite de această evaluare, 31 decembrie 2018.

Finanțarea localităților s-a făcut pe baza planurilor de dezvoltare integrate urbane (PIDU) instrumente de planificare strategică, introduse în dezvoltarea urbană din România pentru finanțarea DMI 1.1., care au permis abordarea dezvoltării într-o manieră integrată a intervențiilor pe mai multe domenii sociale și economice.

Importanța DMI 1.1. este reflectată de cele peste 967 milioane de Euro cu care a contribuit la dezvoltarea orașelor, prin 505 proiecte implementate. Pe de altă parte, DMI 1.1. a fost o provocare în implementare, suma de 1 320 milioane Euro alocată nefiind total utilizată, 25 de proiecte contractate au fost reziliate, iar 16 proiecte erau încă în implementare la data limită a evaluării.

3. ETAPELE STUDIULUI

3.1. DESCRIEREA METODOLOGIEI DE EVALUARE

Metodologia de evaluare a fost construită pe două întrebări de evaluare: (i) Care este efectul net al intervenției DMI 1.1. și care sunt factorii care au determinat acest efect și (ii) Care sunt intervențiile care dau cele mai bune rezultate, pentru cine și în ce circumstanțe, și 15 ipoteze de cercetare care focalizează evaluarea aspectelor cheie ale impactului și ale factorilor de influență.

Abordarea metodologică s-a bazat pe combinația optimă de metode cantitative și calitative, adaptate particularităților intervenției și anume:

- Finanțarea celor trei tipuri de localități urbane finanțate: PC, PDU și CU în toate cele opt regiuni ale țării;
- Cele două dimensiuni ale efectelor intervenției:
 - **Efecte la nivelul orașului¹ ca entitate**
 - **Efecte la nivel tematic** corespunzătoare celor trei domenii finanțate (infrastructură urbană, infrastructură mediu de afaceri, infrastructură socială).
- Abordarea comparativă a celor trei tipuri de localități urbane (și celor opt regiuni) pentru identificarea eventualelor diferențe privind efectele intervenției, date de caracteristicile acestora.

Evaluarea a avut ca obiect atât efectul brut al intervenției, cât și efectul net, reprezentând contribuția programului la efectul brut observabil, izolat de alți factori de influență. Efectul net al intervenției a fost analizat prin metode contrafactice cantitative doar pentru investițiile în centre urbane, doar acestea întrunind condițiile minime pentru aplicarea acestor metode și anume omogenitatea, numărul intervențiilor și al beneficiarilor, permițând construirea unui grup de control.

Analiza contrafactuală a fost inclusă în metoda de evaluare pentru estimarea efectului net al intervențiilor DMI 1.1. Variabilele de impact (stabilite în faza de conceptualizare a analizei) au fost analizate și comparate atât pentru orașele care au beneficiat de finanțare (grupul tratat) cât și pentru orașele care nu au beneficiat de finanțare (grupul de control) pentru a estima efectul net al investiției. Metodele de analiză contrafactuală sunt complexe și sunt detaliate în Anexa B8.

Pentru a surprinde efectele specifice tematice, dar și efectele de ansamblu privind dezvoltarea urbană, corespunzător abordării integrate a DMI-ului, analiza s-a efectuat pe două niveluri: cel al proiectelor, care poate să surprindă efecte specifice tematice și cel al orașului, care poate să surprindă efectele agregate ale intervențiilor integrate. Această abordare este în concordanță cu recomandările privind evaluarea rezultatelor intervențiilor integrate care vizează dezvoltarea urbană descrise în documentul Uniunii

¹ Se referă la localitatea urbană și este folosit ca termen generic atât pentru orașe cât și pentru municipii ca formă de organizarea administrativ teritorială.

Europene ”WORKING PAPER Indicators for integrated territorial and urban development (ESPON)”;

Metodele cantitative de evaluare a impactului au fost completate cu metode calitative, toate având ca fundament teoria schimbării. Metodele aplicate sunt prezentate succint în cele trei tabele din cadrul acestui capitol: Metode și tehnici de colectare, Metode și tehnici de colectare a datelor și Metode și tehnici complementare de analiză calitativă.

Pentru analizele calitative, studiul de caz la nivel de oraș a reprezentat un element cheie al analizei, și a fost suplimentat de alte metode de colectare și analiză.

Implicarea factorilor interesați a fost planificată atât la nivel central cât și la nivel local, dintre care evidențiem Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România, reprezentanți ai mediului de afaceri etc.

Abordarea metodologică de evaluare a constat într-o gamă largă de metode și tehnici de colectare și analiză a datelor așa cum sunt descrise mai jos.

Metode și tehnici de colectare a datelor:

- Cercetarea documentară a urmărit înțelegerea programului și a DMI-ului, privind atât implementarea cât și efectele obținute;
- Consultarea literaturii de specialitate a urmărit formularea unui context conceptual necesar pentru a interpreta informațiile obținute și a formula cele mai relevante constatări și concluzii;
- Au fost planificate interviuri cu principalele autorități implicate în managementul și implementarea DMI 1.1 (AM POR, OI ADR) și cu actori cheie la nivel regional;
- Studiile de caz au urmărit colectarea de informații de la fața locului și analize de profunzime ale intervențiilor în cele 3 domenii;
- S-au planificat focus-grupuri la nivel regional, cu implicarea reprezentanților ADR, reprezentanți ai autorităților locale, manageri de proiecte pentru a colecta informații calitative privind implementarea și efectele planurilor integrate;
- Sondajul a urmărit colectarea de date de la beneficiarii finanțării (PC, PDU, CU);
- Metoda Delphi a urmărit consultarea practicienilor în domeniul dezvoltare urbană de la nivelul orașelor beneficiare (administrații publice locale) pentru colectarea opiniilor privind recomandările preliminare rezultate din procesul de evaluare;
- Grupul nominal a fost inclus în metodologie pentru analiza rezultatelor operațiunii ”Poli de creștere” și a urmărit integrarea punctelor de vedere ale autorităților locale privind rezultatele preliminare ale evaluării și completarea analizei cu noi informații;
- Panelul de experți a avut ca scop sprijinirea analizelor efectuate, prin dezbaterile rezultatelor procesului de evaluare, într-un context care depășește cadrul național;
- Utilizarea datelor încrucișate a urmărit sprijinirea procesului de analiză a datelor (serii de timp, date transversale și longitudinale) și aplicarea metodelor contrafactice, prin corelarea datelor relevante privind beneficiarii și grupul de control.

Metode și tehnici de analiză și interpretare a datelor și informațiilor:

- Analizele SWOT și PEST au urmărit evidențierea factorilor externi și interni care au influențat implementarea intervenției și producerea efectelor, atât la nivelul proiectelor (parte a studiilor de caz) dar și la nivelul orașelor și ariei domeniului de evaluare;
- Analiza părților interesate a avut ca scop identificarea și maparea tuturor factorilor interesați de la diverse niveluri (central, regional, local);
- Analiza datelor primare și secundare a urmărit crearea unei imagini clare privind portofoliile de proiecte la nivel de PC, PDU, CU, respectiv la nivelul celor 8 regiuni;
- Elaborarea diagramei vizuale a urmărit sintetizarea pe de o parte a informațiilor privind nevoile identificate, obiectivele și strategia DMI-ului, pe de altă parte a informațiilor privind situația proiectelor implementate, prin intermediul unei hărți GIS;
- Teoria Schimbării și modelul logic reprezintă metoda și instrumentul care permit analiza cauzalității între fenomenele identificate în cadrul și în afara intervenției;
- Reprezentarea/ analiza teritorială a rezultatelor a urmărit vizualizarea rezultatelor înregistrate în urma implementării proiectelor POR, la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare;
- Analiza de tip benchmarking a urmărit să compare, prin metode calitative, anumite aspecte ale abordării dezvoltării urbane integrate în orașele care au făcut obiectul studiilor de caz cu un set de elemente de bună practică identificate prin literatura de specialitate;
- Analiza contrafactuală a fost inclusă în metodologia de evaluare ca metodă cantitativă de evaluare a impactului net al DMI 1.1. Datorită specificului celor trei domenii finanțate, aceasta metodă a fost aplicabilă doar pentru intervențiile în CU.

3.2. ANALIZA LITERATURII DE SPECIALITATE

Teorii și abordări în domeniu

Aspectele teoretice privind dezvoltarea urbană (modul de definire a problemelor, definirea dezirabilului) sunt în continuă dinamică, fiind influențate de dinamica gândirii în domeniu, de rezultatele experiențelor practice, de dinamica nevoilor și a dezideratelor pe plan mondial sau european din domeniul socio-economic în general. Dezvoltarea urbană reprezintă o disciplină dificil de conturat, dată fiind multitudinea de aspecte pe care le tratează. Esența acestei discipline poate fi mai degrabă definită prin intermediul aspectelor pe care le adresează decât printr-o paradigmă generală sau printr-o abordare prescriptivă universală. Planificarea urbană contemporană urmărește obținerea unui echilibru între cerințele conflictuale privind dezvoltarea economică, echitatea socială, protecția mediului, dezvoltarea durabilă și aspectele estetice.

Cadrul prezent de gândire la nivelul Uniunii Europene privind dezvoltarea urbană

Gândirea la nivel UE privind dezvoltarea urbană este în continuă dinamică, existând o serie de studii periodice care fundamentează diversele documente de politică ale UE. În cadrul documentului *Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward (European Union, Regional Policy, 2011)* sunt sintetizate o serie de deziderate, direcții de acțiune, precum și o serie de principii privind modelul de guvernanță necesar atingerii dezideratelor propuse privind orașele europene.

Obiective și valori care descriu orașul european de mâine:

- un loc cu progres social avansat, cu un grad ridicat de coeziune socială, o politică a spațiului locativ echilibrată social, precum și cu servicii sociale, de sănătate și de "educație pentru toți";
- platformă pentru democrație, dialog cultural și diversitate;
- un loc de regenerare ecologică;
- un loc atractiv și un motor al creșterii economice.

Principiile cheie ale viitoarei dezvoltări urbane și teritoriale la nivel european, care ar trebui:

- să se bazeze pe o creștere economică echilibrată și o organizare teritorială a activităților, cu o structură urbană policentrică;
- să se bazeze pe dezvoltarea de regiuni metropolitane puternice și zone urbane care pot oferi un acces adecvat la servicii de interes economic general;
- să fie caracterizată printr-o structură compactă, cu o extindere urbană limitată;
- să ofere un nivel ridicat de protecție a mediului și de calitate a mediului în orașe și în vecinătatea acestora.

Direcțiile de acțiune necesare:

- Competitivitatea în economia globală trebuie combinată cu economii locale durabile;
- Crearea unei economii reziliente și incluzive;
- Potențialul diversității socio-economice, culturale, generaționale și etnice trebuie exploatat în continuare ca sursă de inovare;
- Combaterea excluderii spațiale și a problemei resurselor energetice prin locuințe mai bune;
- Este necesară o abordare holistică a problemelor legate de mediu și energie;
- Orașele mici și mijlocii pot juca un rol important în bunăstarea nu numai a locuitorilor lor, ci și a populațiilor rurale înconjurătoare. Aceste orașe sunt esențiale pentru evitarea depopulării rurale și pentru promovarea dezvoltării teritoriale echilibrate;
- Un oraș trebuie să aibă spații publice deschise atractive și să promoveze o mobilitate durabilă, incluzivă și sănătoasă.

Politica UE în domeniul dezvoltării urbane

A fost elaborată o Agendă Urbană a UE, mai multe agende politice în acest domeniu fiind dezvoltate în trecut. Carta Leipzig (2007) și Declarația de la Toledo (2010) sunt continuate prin Agenda Urbană a UE. Agenda urbană pentru UE reprezintă o abordare integrată și coordonată a dimensiunii urbane din cadrul politicilor și legislației UE și naționale. Prin concentrarea pe teme prioritare concrete în cadrul unor parteneriate dedicate fiecărei teme, Agenda Urbană urmărește îmbunătățirea calității vieții în zonele urbane. În 2016, Pactul de la Amsterdam, convenit de miniștrii UE responsabili cu problemele urbane, a creat Agenda urbană pentru UE.

Politica UE în domeniul dezvoltării urbane este în continuă dezvoltare. Principalele elemente reliefate în cadrul acestei politici s-au menținut din 2007 și până în prezent așa cum se descriu succint în continuare. Elementele de noutate din cadrul Pactului de la Amsterdam se referă la lansarea a 12 parteneriate pe teme cheie ale dezvoltării urbane și la stabilirea unor direcții de acțiune privind: o mai bună reflectare a dezvoltării urbane în cadrul legislației UE, identificarea celor mai bune moduri de finanțare a dezvoltării urbane, dezvoltarea bazei de cunoștințe privind dezvoltarea urbană.

Principalele elemente reliefate în cadrul politicii UE în perioada 2007-prezent:

- Importanța abordării integrate a dezvoltării urbane;
- Importanța echilibrului între dezideratele aferente diverselor domenii: economic, social, cultural, mediu etc.;
- Necesitatea implicării administrației de pe diverse niveluri (oraș, județ, regiune, național, UE) în problematica dezvoltării urbane;
- Nevoia de îmbunătățire a coordonării politicilor sectoriale ;
- Nevoia unor mecanisme de coordonare adecvate: transversale (inter-sectoriale); verticale (diversele niveluri ale administrației); orizontale (toți factorii interesați).

Experiențe în domeniul dezvoltării urbane

Experiențele în domeniul dezvoltării urbane au fost analizate în principal la nivel european. Informațiile au fost extrase din cadrul a două studii efectuate pe un număr de 50, respectiv 10 proiecte din diferite țări membre ale UE. În cadrul studiilor, metoda de analiză utilizată este studiul de caz. Efectele proiectelor sunt analizate bottom-up, adică prin prisma obiectivelor definite la nivel de proiect, nu prin prisma unor obiective definite top-down la nivel de program operațional. Principalele constatări și recomandări ale studiilor sunt:

- ⇒ Orașele încearcă să se re poziționeze din punct de vedere economic ;
- ⇒ În cadrul proiectelor analizate, predomină investițiile în infrastructură ;
- ⇒ Succesul proiectelor e dependent de un ansamblu de alte măsuri și activități, în afară de reabilitarea infrastructurilor ;
- ⇒ Unele proiecte fac parte dintr-un plan mult mai larg de dezvoltare, astfel de planuri putând avea un orizont de timp extins, chiar decenii. Este recomandat ca toate proiectele să fie aliniate la planuri strategice de dezvoltare ale orașului ;
- ⇒ Implicarea factorilor interesați e un element esențial pentru succes și această implicare poate merge dincolo de modelul triple helix (administrație, academic, mediu de afaceri) și poate implica diverse alte categorii de beneficiari ale proiectelor implementate. Spre exemplu, în cazul proiectelor din domeniul social, este importantă includerea în parteneriat și a ONG-urilor ;
- ⇒ Este nevoie de o analiză atentă a nivelului nevoilor (cererii) pentru a evita dezvoltarea unor infrastructuri care vor fi sub-utilizate din lipsă de cerere ;
- ⇒ E nevoie de o abordare incluzivă a dezvoltării economice, care țină cont de arealele sub-dezvoltate și de grupurile țintă defavorizate sau care întâmpină dificultăți majore în integrarea pe piața muncii ;
- ⇒ Monitorizarea și evaluarea dezvoltării urbane, ca bază pentru fundamentarea de politici în domeniu, este o practică rar întâlnită. Politicile sunt preponderent dezvoltate pe baza cunoștințelor empirice și în funcție de oportunitățile de finanțare și de ceea ce este convenabil din punct de vedere politic ;

- ⇒ Noțiunea de abordare integrată poate avea înțelesuri diferite pentru diverși factori interesați și între diferite documente de politică. Cele mai bune exemple practice de integrare sunt cele care au reușit o integrare atât pe verticală (diferite niveluri ale administrației) cât și pe orizontală (între factorii interesați) ;
- ⇒ Studiile au demonstrat că orașele pot produce rezultate bune prin implementarea anumitor proiecte, la un moment dat. Pentru a dezvolta în acest sens o practică permanentă cu rezultate constante, e nevoie de colaborare atât pe verticală (cu diverse niveluri ale administrației) cât și pe orizontală (inter-politici sectoriale, implicarea factorilor interesați), precum și de schimb de experiență cu alte orașe.

Evaluări în domeniul dezvoltării urbane

Principalele aspecte desprinse din experiența exercițiilor de evaluare ale intervențiilor în domeniul dezvoltării urbane sunt:

- Se pune accent pe utilizarea studiilor de caz la nivelul proiectelor de dezvoltare urbană ca principală metodă de evaluare;
- Efectele proiectelor sunt adesea dificil de surprins sau sumar descrise, fiind bazate preponderent pe analize calitative;
- Pentru analizele cantitative ale rezultatelor, evaluarea întâmpină dificultăți din cauza faptului că majoritatea indicatorilor de rezultat definiți la nivelul programelor operaționale sunt, în fapt, indicatori de realizare reformulați;
- Există un număr redus de indicatori definiți la nivelul programelor operaționale privind dezvoltarea urbană integrată.

Principalele aspecte desprinse și implicații pentru actuala evaluare

Principalele aspecte desprinse din studiul literaturii de specialitate, împreună cu elementele conturate în cadrul consultărilor din faza inițială cu AM POR, au avut o contribuție majoră la înțelegerea mai bună a logicii de intervenție a DMI 1.1 și la definirea ipotezelor aferente Teoriei schimbării.

- ⇒ Importanța abordării integrate a dezvoltării urbane;
- ⇒ Nevoia unei viziuni comune privind viitorul orașului și a unui echilibru între viziunea pe termen lung, mediu și scurt;
- ⇒ Importanța echilibrului între dezideratele aferente diverselor domenii: economic, social, cultural, mediu etc.;
- ⇒ Dezvoltarea urbană ar trebui să se bazeze pe dezvoltarea de regiuni metropolitane puternice și zone urbane care pot oferi un acces adecvat la servicii de interes economic general;
- ⇒ Nevoia unui sistem de monitorizare și evaluare a implementării și rezultatelor planurilor și proiectelor de dezvoltare urbană;
- ⇒ E nevoie de consecvență/ continuitate în implementarea planurilor și proiectelor de dezvoltare urbană;
- ⇒ Orașele mici și mijlocii pot juca un rol important în bunăstarea nu numai a locuitorilor lor, ci și a populațiilor rurale înconjurătoare. Aceste orașe sunt esențiale pentru evitarea depopulării rurale și pentru promovarea dezvoltării teritoriale echilibrate
- ⇒ Nevoia unor mecanisme de implicare și coordonare adecvate:
 - Transversale (inter- politici sectoriale);

- Verticale (implicarea diverselor niveluri ale administrației - oraș, județ, regiune, național, UE - în problematica dezvoltării urbane;
 - Orizontale (implicare toți factorii interesați - specialiști, ONG, mediu de afaceri, cetățeni etc.). Implicarea diverselor categorii de factori interesați și în finanțarea (financiară și non-financiară) a proiectelor de dezvoltare urbană.
- ⇒ Proiectele trebuie să includă atât activități care vizează infrastructura, cât și activități complementare (ex: instruire, dezvoltare planuri de management, eficientizarea activităților, dezvoltare sisteme de monitorizare și evaluare etc.)

3.3. COLECTAREA DATELOR: APLICAREA METODOLOGIEI DE EVALUARE

Metode și tehnici de colectare a datelor

Nr crt	Metodă	Detalii
1.	Cercetare documentară	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Au fost analizate documente de program (POR, DCI, minute CM, ghiduri aplicanți, baze de date privind proiectele și indicatorii de program atinși), documente aferente proiectelor implementate (PIDU, descrieri proiecte, rapoarte de durabilitate, alte informații relevante), diverse alte documente identificate pe parcursul evaluării. ▪ A fost analizată literatura de specialitate (studii, strategii, analize etc.); ▪ Au fost prelucrate și analizate baze de date și surse de date statistice relevante (INS), surse de date la nivel local/ regional.
2.	Interviuri semi-structurate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S-au realizat interviuri cu principalele autorități implicate în managementul și implementarea DMI 1.1 (AM POR, OI ADR) și cu actori cheie la nivel central (Asociația Orașelor din România). Asociația Municipiilor din România a fost invitată la panelul de experți, întrucât nu a manifestat disponibilitate pentru interviu. Federația Zonelor Metropolitane nu are reprezentanți, contactul cu zonele metropolitane având loc în cadrul Grupului nominal; ▪ S-au realizat atât interviuri individuale, cât și de grup; ▪ Realizarea interviurilor a permis obținerea de informații relevante pentru toate operațiunile finanțate, pe cele 3 domenii de intervenții; ▪ Număr persoane interviuate: 25.
3.	Studii de caz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Au fost realizate 8 studii de caz, în cadrul a 8 orașe beneficiare: 4 Centre urbane, 2 Poli de dezvoltare urbană, 2 Poli de creștere, în 8 regiuni. ▪ Selecția studiilor de caz s-a realizat astfel încât acestea să fie reprezentative atât pentru tipurile de intervenții finanțate (PC-PDU-CU), cât și la nivel regional. Criteriile de selecție a celor 8 studii de caz sunt incluse în Anexa C Studii de caz. ▪ Studiile de caz au inclus interviuri cu coordonatori PIDU (din partea administrației locale) și cu reprezentanți ai instituțiilor beneficiare

		<p>ale proiectelor implementate.</p> <ul style="list-style-type: none"> În cadrul studiilor de caz au fost efectuate vizite la fața locului pentru mai multe proiecte, numărul proiectelor vizitate variind în funcție de portofoliul de proiecte implementate al orașului vizitat (min 2-3 proiecte, max. 8 proiecte, în total fiind vizitate 29 de proiecte).
4.	Focus-grup	<ul style="list-style-type: none"> S-au organizat 8 focus-grupuri la nivel regional, unul per regiune, cu implicarea reprezentanților autorităților locale și ai ADR. În cadrul focus-grupurilor s-au urmărit de o manieră diferențiată aspectele privind diversele tipuri de intervenții sprijinite (PC-PDU-CU, respectiv cele 3 teme orizontale - infrastructură urbană, mediul de afaceri, social), precum și aspecte privind complementaritatea acestor intervenții și zonele potențiale pentru crearea de sinergii.
5.	Anchetă/ sondaj	<ul style="list-style-type: none"> Sondajul a fost aplicat întregii populații de beneficiari (90 de orașe), în format on-line, fiind primite 28 de răspunsuri (rată de răspuns de 31%).
6.	Metoda Delphi	<ul style="list-style-type: none"> Chestionarul a fost aplicat întregii populații de beneficiari (90 de orașe), fiind adresat primarilor, în format document Word și au fost recepționate 15 răspunsuri. Datorită consensului realizat după prima rundă de consultare, nu a fost necesară realizarea și a celei de a doua rundă.
7.	Grupul nominal	<ul style="list-style-type: none"> A fost organizat în data de 9 iulie 2019, ca parte a unui eveniment mai larg (reuniunea zonelor metropolitane), care a reunit reprezentanți ai zonelor metropolitane și municipiilor reședință de județ. Această metodă a oferit posibilitatea discutării concluziilor cu reprezentanții PC, generând idei pentru finanțarea viitoare a dezvoltării urbane a zonelor metropolitane.
8.	Panel de experți	<ul style="list-style-type: none"> A reunit specialiști din zone de activitate diferite: mediu academic, elaborare politici, reprezentanți ai sistemului de management POR, practicieni. Detalii privind metodologia aferentă panelului de experți sunt incluse în Anexa B Instrumente utilizate.
9.	Utilizarea datelor încrucișate, serii de timp, date longitudinale	<ul style="list-style-type: none"> Această metodă a fost utilizată în principal ca parte a analizei contrafactice. Analiza contrafactuală este prezentată în întregime în cadrul Anexei B Instrumente utilizate.
10.	Tehnici observaționale	<ul style="list-style-type: none"> Această analiză a urmărit colectarea sistematică a informațiilor vizând cele mai relevante aspecte pentru diverse tipuri de proiecte din cadrul studiilor de caz, conform grilelor de observație (Anexa B Instrumente utilizate).

Metode și tehnici de analiză și interpretare a datelor și informațiilor pentru evaluarea impactului DMI 1.1.

Nr crt	Metode și tehnici de analiză propuse	Modalitate de aplicare
1.	Analiza SWOT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizele SWOT și PEST s-au realizat la nivelul domeniului de evaluare, dezvoltarea urbană, preluând informații din analizele realizate în cadrul studiilor de caz. Concluziile analizelor SWOT și PEST au fost folosite în cadrul studiilor de caz pentru înțelegerea contextului la nivel de oraș la momentul elaborării PIDU și evoluția acestui context.
2.	Analiza PEST	
3.	Analiza părților interesate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Această analiză a sintetizat toți factorii interesați de la diverse niveluri (central, regional, local, sistem POR, specialiști etc) și este inclusă în Anexa B Instrumente finale utilizate.
4.	Analiza datelor primare și secundare	<ul style="list-style-type: none"> ▪ În cadrul acestei analize au fost urmărite aspecte privind numărul de proiecte contractate/ finalizate, structura portofoliilor de proiecte pe tipuri de orașe și pe regiuni, valori finanțate față de alocare, valori atinse pentru indicatorii aferenți efectelor vizate de diversele tipuri de proiecte etc. Au fost analizate totodată valorile atinse pentru indicatorii de impact la nivel de oraș. ▪ Au fost de asemenea analizate toate informațiile calitative colectate prin metodele aplicate: cercetare documentară, interviuri, focus grupuri, studii de caz etc. ▪ Au fost utilizate reprezentări tabelare, tip matrice și grafice, pentru evidențierea rezultatelor înregistrate, de o manieră comparativă pe următoarele paliere de analiză: <ul style="list-style-type: none"> ▪ tipuri de beneficiari (Poli de creștere, Poli de dezvoltare urbană, Centre urbane) ▪ nivel regional, cu analize comparative ale portofoliilor de proiecte
5.	Elaborarea diagramei vizuale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A sintetizat elementele cheie ale intervenției DMI 1.1 - este inclusă în Anexa B Instrumente utilizate.
6.	Modelul logic	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelul logic a fost utilizat în cadrul fazei inițiale pentru a contribui la înțelegerea logicii de intervenție a DMI 1.1 și la formularea ipotezelor Teoriei schimbării. Modelul logic elaborat de evaluatori este inclus în Anexa B Instrumente utilizate.
7.	Teoria Schimbării	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstruirea Teoriei schimbării aferente DMI 1.1 s-a realizat pe baza documentelor de programare, a analizei literaturii de specialitate, a discuțiilor cu actorii implicați în procesul de programare și implementare pentru a identifica și elementele implicite (neexprimate în cadrul documentelor de programare dar implicit luate în considerare în procesul de planificare) și pe baza experienței evaluatorilor care pot sesiza anumite elemente lipsă. Teoria schimbării a fost astfel reconstruită (este făcută mai explicită și completată) și validată de către membrii CCE. Ipotezele formulate au fost apoi interogate în cadrul procesului de evaluare, prin diverse metode - interviuri, studii de

		caz, focus grupuri, cercetare documentară, sondaj - pentru a explora în ce măsură aceste sunt confirmate în practica implementării.
8.	Reprezentarea / analiza teritorială a rezultatelor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A fost elaborată o matrice, inclusă în raportul de evaluare, rezultat al analizei portofoliilor de proiecte finanțate la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare. ▪ Analiza portofoliului de proiecte a ținut cont de eterogenitatea rezultatelor și a indicatorilor raportați la nivel de proiect și s-a limitat la 86 de proiecte din cele 505 finalizate. Matricea elaborată este inclusă, cu titlu ilustrativ, în cadrul Anexei D Date primare colectate. Analiza acestor indicatori, chiar și pe un eșantion limitat, a sprijinit evaluarea pe două planuri: oferă o indicație privind tipurile de efecte ale diverselor proiecte și modul de cuantificare a acestor efecte, indică nevoia dezvoltării sistemului de indicatori și a sistemului de colectare a indicatorilor, aspecte exprimate ca și constatări, respectiv recomandări ale evaluării.

Metode și tehnici complementare de analiză calitativă pentru evaluare impactului DMI 1.1.

Metode și tehnici complementare de analiză propuse	Modalitate de aplicare
Analiza de tip benchmarking	A urmărit, prin studiile de caz, analiza comparativă a măsurii în care la nivelul orașelor analizate s-au manifestat anumite elemente de bună practică identificate prin literatura de specialitate.

Cum a fost asigurată triangularea

Triagularea surselor de informații prin extinderea surselor de date, prin implicarea în procesul de evaluare a tuturor factorilor interesați: structuri de management (AM și OI POR), beneficiari, specialiști în domeniu. Triagularea metodelor de evaluare a fost asigurată prin combinarea metodelor pentru efectele analizate urmărite pentru a da robustețe constatărilor și concluziilor.

Analiza contrafactuală

Analiza contrafactuală pentru determinarea efectului net al intervenției DMI 1.1 a fost posibilă doar în cadrul centrelor urbane deoarece doar în acest caz există posibilitatea comparării orașelor beneficiare cu orașe dintr-un grup de control. Analiza nu poate fi aplicată în cazul Polilor de Dezvoltare Urbană sau al Polilor de Creștere deoarece în aceste cazuri, întreg universul-toate cele 20 de unități au fost sprijinite în cadrul DMI 1.1 și nu există, practic, un grup de control.

Analiză contrafactuală s-a realizat prin parcurgerea a trei etape principale:

- selectarea centrelor urbane tratate în funcție de criteriile de selecție - grupul tratat,

- selectarea grupului contrafactual din centre urbane netratate - grupul contrafactual,
- cuantificarea efectului (impactului) prin analiza comparativă a celor două grupuri, pe baza evoluției indicatorilor de impact la nivel de oraș aleși de către evaluare.

Pentru cuantificarea efectului intervenției DMI 1.1. (în cazul centrelor urbane) s-a utilizat tehnica diferență în diferență (DID) și metoda scorului de propensiune (MSP). DID se realizează în două etape. În etapa inițială se evaluează diferența dintre cele două grupuri, la momentul anterior intervenției (T0) și de asemenea, la momentul ulterior intervenției (T1). În etapa a doua se evaluează diferența dintre cele două diferențe, calculate în etapa anterioară pentru cele două momente de timp. Metoda scorului de potrivire a fost aplicată pentru a asigura similaritatea din perspectiva caracteristicilor observabile a celor două eșantioane de beneficiari (tratați și netratați). Metodele sunt detaliate în Anexa B8.

Pentru a analiza efectele intervenției la nivel de oraș, evaluarea a ales un set de indicatori statistici care pot reflecta cel mai bine efectele intervențiilor integrate de dezvoltare urbană. Sursa principală pentru alegerea acestor indicatori este reprezentată de documentul Uniunii Europene WORKING PAPER Indicators for integrated territorial and urban development (ESPON). Indicatorii aleși sunt relevanți pentru a indica evoluția atractivității orașului, a calității vieții și a dezvoltării economice, adică efectele urmărite prin intervenția DMI 1.1.

Indicator recomandat ESPON	Indicator utilizat de această evaluare	Observații
Rata netă a migrației	Rata numărului de imigranți	Au fost utilizați ambii indicatori pentru a evidenția evoluția ambilor factori care compun migrația netă.
	Rata numărului de emigranți	
Populația pe o rază de 50 km	Populația domiciliată	Nu au putut fi identificate pentru România, la nivel de UAT local (oraș și municipiu) date pentru acest indicator și a fost identificat un alt indicator proxy.
Mișcarea naturală a populației	Număr de persoane decedate	Au fost utilizați ambii indicatori pentru a evidenția evoluția ambilor factori care compun mișcarea naturală a populației.
	Număr de născuți vii	
Locuințe noi particulare ca procent din total număr de locuințe	Locuințe existente la sfârșitul anului	Nu au putut fi identificate pentru România, la nivel de UAT local (oraș și municipiu) date pentru acest indicator și a fost identificat un alt indicator proxy.
Structura pe moduri de transport călători		Nu au putut fi identificate pentru România, la nivel de UAT local (oraș și municipiu) date pentru acest indicator și nu a putut fi identificat un alt indicator proxy.

Accesul la servicii publice (școli și spitale)	Populația școlară (nivel primar) Populația școlară (nivel gimnazial) Populația școlară (nivel liceal)	Nu au putut fi identificate pentru România, la nivel de UAT local (oraș și municipiu) date pentru acest indicator și au fost identificați alți indicatori proxy.
Șomeri pe termen lung ca procent din total șomeri	Numărul șomerilor	Nu au putut fi identificate pentru România, la nivel de UAT local (oraș și municipiu) date pentru acest indicator și a fost identificat un alt indicator proxy.
	Numărul mediu al salariaților	Acesta este un indicator suplimentar utilizat pentru evaluarea evoluției dimensiunii economice.

Variabilele selectate, corespunzătoare celor șase dimensiuni ale impactului intervențiilor de dezvoltare urbană, utilizate pentru a analiza impactul DMI 1.1 la nivel de oraș, după cum urmează:

- **Dimensiunea mișcare naturală a populației** (indicatori: număr de persoane decedate, numărul născuților vii)
- **Dimensiunea mișcare migratorie a populației** (indicatori: număr de imigranți, număr de emigranți)
- **Dimensiunea evoluția generală a populației** (indicator: populația domiciliată)
- **Dimensiunea economică** (indicatori: numărul șomerilor, numărul mediu al salariaților)
- **Dimensiunea educațională** (indicatori: populația școlară (nivel primar, gimnazial și liceal)
- **Dimensiunea atractivitate oraș** (indicator: locuințe existente la sfârșitul anului)

Perioada acoperită de datele colectate

Datele colectate au acoperit întreaga perioadă de programare și implementare a intervențiilor DMI 1.1, pentru a cuprinde toate proiectele finalizate, precum și perioada de după finalizarea intervențiilor pentru surprinderea impactului. **Perioada de analiză este intervalul 2007-2017.**

3.4. PROVOCĂRI ȘI LIMITĂRI METODOLOGICE

Aplicarea instrumentelor metodologice a impus relaționarea cu un număr mare de factori interesați și corelarea activităților de evaluare cu agenda de lucru a acestora. De asemenea, metodologia de evaluare a urmat o secvențialitate a aplicării metodelor, astfel încât perioada de implementare s-a extins pe o durată mai lungă decât cea inițial planificată. Această dificultate a fost atenuată prin alocarea de resurse suplimentare evaluării.

În procesul de agregare a valorilor indicatorilor de rezultat la nivel de proiecte, prin analiza celor mai recente rapoarte de durabilitate ale tuturor celor 505 proiecte finalizate, eterogenitatea acestor indicatori și a unităților de măsură a limitat acest

demers. Matricea astfel construită include un număr de 86 de proiecte finalizate pentru care s-a realizat o astfel de reprezentare și reflectă eterogenitatea menționată și este inclusă, cu titlu ilustrativ, în cadrul Anexei D Date primare colectate.

Singurii indicatori care pot fi agregați la nivel național pentru tot portofoliul de proiecte aferent DMI 1.1 sunt indicatorii de program, valorile acestora fiind înregistrate de sistemul de monitorizare a POR. Evaluatorii au constatat însă faptul că și în privința acestor indicatori valorile raportate și agregate în sistemul POR sunt puternic distorsionate. Spre exemplu, în cazul unui anumit proiect de infrastructură urbană, locurile de muncă temporare (pe durata execuției proiectului) au fost preluate ca locuri de muncă create în sistemul de monitorizare POR, inducând ideea că s-au creat noi locuri de muncă. Un alt exemplu privește menținerea locurilor de muncă: un alt proiect de infrastructură urbană analizat raportează locurile de muncă existente pe durata proiectului (în cadrul echipei contractorului) ca locuri de muncă menținute, inducând ideea că aceste locuri de muncă au fost menținute ca urmare a proiectului pe durată nedeterminată.

Pentru depășirea acestor limitări, s-a optat pentru o analiză bazată pe mai multe surse de informații și anume rapoartele de durabilitate ale celor 86 de proiecte completate cu informații calitative colectate prin studiile de caz și focus grupurile la nivel regional, informații cuantificate apoi prin sondajul aplicat la nivelul întregii populații de beneficiari (cele 90 de orașe beneficiare).

Pentru analiza contrafactuală au fost preluați inițial indicatorii identificați în literatura de specialitate ca cei mai potriviți pentru măsurarea efectelor în dezvoltarea urbană. Așa cum se detaliază în capitolul 3.3, analiza disponibilității datelor în contextul intervențiilor DMI 1.1 a impus inclusiv utilizarea unor indicatori proxy. Acest aspect nu a afectat calitatea rezultatelor evaluării și constituie o bună referință pentru alte evaluări viitoare în care se recomandă utilizarea unor indicatori suplimentari.

Ratele de răspuns la ancheta online și responsivitatea la invitațiile de participare la focus-grupuri a fost relativ scăzută, în primul rând datorită perioadei semnificative de la finalizarea intervențiilor, dar și supraîncărcării cu sarcini a persoanelor care implementează în prezent POR 2014-2020. Acest factor a fost atenuat prin alocarea de resurse suplimentare pentru contactarea factorilor interesați.

4. ANALIZĂ ȘI INTERPRETARE

4.1. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 1: CARE ESTE EFECTUL NET AL INTERVENȚIEI FONDURILOR PENTRU DMI 1.1 ȘI CARE SUNT FACTORII CARE AU DETERMINAT ACEST EFECT?

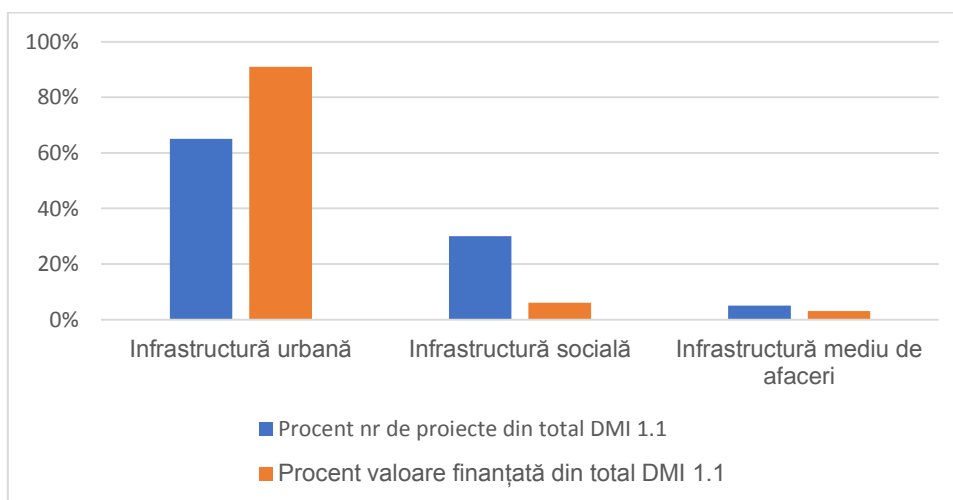
Analiza portofoliului de proiecte finanțate în cadrul DMI 1.1

PIDU reprezintă instrumentul cheie pentru implementarea abordării integrate a dezvoltării urbane prin DMI 1.1. Analiza PIDU s-a focalizat în primul rând pe calitatea matricei de obiective și proiecte, evidențindu-se următoarele situații:

- **Planuri care includ o matrice completă și echilibrată:** cuprind echilibrat toate cele 3 domenii: infrastructură urbană, socială, mediu de afaceri la toate nivelurile (obiective strategice, priorități/politici/etc., proiecte) - cazul Poliilor de creștere și câteva cazuri din categoriile Poli de dezvoltare urbană, Centre urbane.
- **Planuri care includ o matrice parțială și neechilibrată:** cuprind toate cele 3 domenii la nivel de obiective strategice, însă la nivel de proiecte există un dezechilibru - sunt identificate proiecte acoperind în extenso domeniul infrastructurii urbane, într-o măsură mai mică domeniul infrastructură socială și foarte limitat sau deloc domeniul infrastructură mediu de afaceri. Majoritatea planurilor la nivel de centre urbane și unele dintre planurile la nivel de poli de dezvoltare urbană identifică doar proiectele pentru care s-au depus cereri de finanțare în cadrul DMI 1.1, existând și planuri care identifică atât proiectele depuse în cadrul DMI 1.1 cât și alte proiecte.

La nivelul proiectelor, analiza portofoliilor de proiecte finanțate în cadrul DMI 1.1 este vizualizată sintetic în graficul de mai jos și analizată în continuare pe cele trei domenii.

Grafic 1 Portofoliu proiecte DMI 1.1 pe cele 3 domenii finanțate



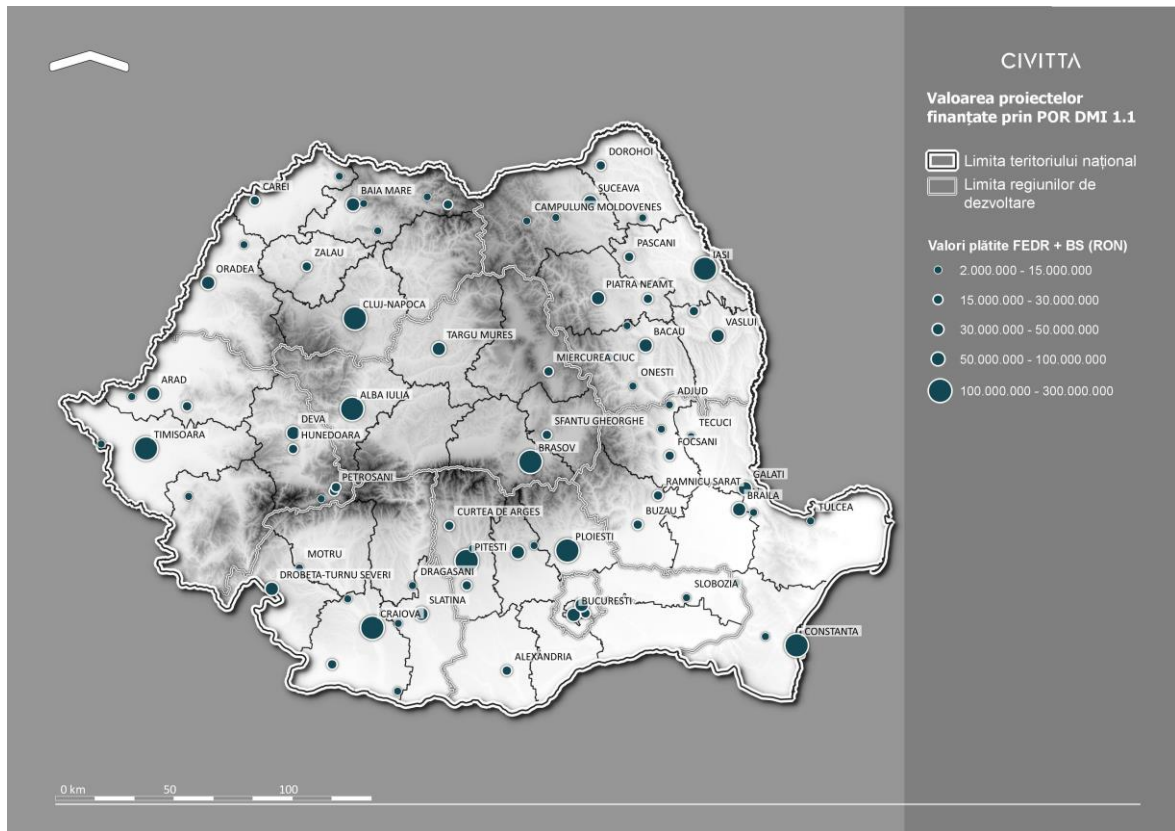
Sursa: prelucrări ale evaluării pe baza datelor AM POR

Domeniul infrastructură urbană domină ca număr de proiecte și ca valoare finanțată (65% din numărul total de proiecte și 91% din valoarea totală finanțată prin DMI 1.1),

orașele beneficiare identificând numeroase nevoi de dezvoltare în acest domeniu. În cadrul domeniului infrastructură urbană predomină proiectele vizând sub-domeniul spații publice urbane (străzi orășenești, trotuare, scuaruri, zone pietonale, poduri, pasaje supra și subterane, pasarele, parcări, infrastructură aferentă utilităților publice urbane, spații verzi etc.) - **53% din numărul total de proiecte finanțate prin DMI 1.1, respectiv 72% din valoarea totală finanțată prin DMI 1.1.**

Domeniul infrastructură socială: aprox. **30% din numărul total de proiecte finanțate** în cadrul DMI 1.1 aparțin domeniului infrastructurii sociale, însumând aprox. **6% din valoarea totală finanțată prin DMI 1.1.** Dintre acestea, **47% au vizat instalarea de sisteme de supraveghere video** (în cazul Centrelor urbane, **69% din numărul total de proiecte** din domeniul social implementate de CU au vizat instalarea de sisteme de supraveghere). Într-adevăr astfel de sisteme au un scop social, însă nu mai mult decât reabilitarea unei străzi sau a unui parc, sau construirea unei parcări. Din acest punct de vedere, opinia evaluatorilor este că sistemele de supraveghere fac parte mai degrabă din categoria infrastructură urbană. Orașele au investit doar în sisteme de supraveghere în domeniul infrastructurii sociale în primul rând pentru că nu au identificat proiecte sociale la momentul elaborării PIDU, sau pentru că s-au focalizat pe finanțarea acestora din alte surse decât DMI 1.1.

Domeniul infrastructură mediu de afaceri: Cu excepția poliilor de creștere, în acest domeniu s-a investit foarte puțin, din următoarele motive, enumerate în ordine descrescătoare a importanței acordate de către beneficiari: nu au fost formulate propuneri de proiecte în acest domeniu de către niciunul dintre partenerii locali la momentul elaborării planurilor integrate, nivelul de cofinanțare de 50% depășea posibilitățile bugetare locale, nevoile în acest domeniu nu erau percepute ca acute nici de către administrația locală nici de către partenerii locali, nu e clar ce atribuții are administrația publică în acest domeniu, au fost finanțate proiecte privind mediul de afaceri din alte surse decât DMI 1.1. Aprox. **5% din numărul total de proiecte DMI 1.1 și aprox. 3% din total valoare finanțată prin DMI 1.1 aparțin acestui domeniu**, incluzând proiectele aferente infrastructurii turistice de agrement. Proiectele aferente strict mediului de afaceri totalizează **1,4% din totalul valorii finanțate prin DMI 1.1.** Cel mai mult au investit în infrastructura mediului de afaceri Polii de creștere, unde se regăsesc 13 din totalul de 18 proiecte la nivel național, poliile de creștere finanțând investiții în mediul de afaceri și din alte surse decât DMI 1.1.



Analiza efectului brut al intervenției

Efectele intervențiilor finanțate prin DMI 1.1 au fost analizate pe două planuri: efecte de ansamblu la **nivelul orașului**, respectiv efecte imediate, tematice ale **proiectelor** implementate, la nivelul celor trei domenii finanțate (infrastructură urbană, infrastructură socială, infrastructură mediu de afaceri).

Efectele intervenției la nivel de oraș

Pentru a analiza efectele intervenției la nivel de oraș, evaluarea a ales un set de indicatori statistici care pot reflecta cel mai bine efectele intervențiilor integrate de dezvoltare urbană. Sursa principală pentru alegerea acestor indicatori este documentul Uniunii Europene WORKING PAPER Indicators for integrated territorial and urban development (ESPON). Indicatorii aleși sunt relevanți pentru a indica evoluția atractivității orașului, a calității vieții și a dezvoltării economice, adică efectele urmărite prin DMI 1.1.

Analizând evoluția indicatorilor de impact (sintetizată în tabelul de mai jos), există atât indicatori cu evoluție pozitivă cât și indicatori cu evoluție negativă, reflectând în principal situația macroeconomică și socială de la nivel național (migrație externă, îmbătrânirea populației, scăderea ratei șomajului).

Evoluția valorilor indicatorilor de impact la nivelul tipurilor de orașe beneficiare, în perioada 2007-2017, calculate ca diferența între valoarea după intervenție (media anilor 2016 și 2017) și valoare dinaintea intervenției (media anilor 2007-2011). Rata reprezintă valoarea indicatorului inițial raportată la 1.000 locuitori

Variabilă impact la nivel oraș	Tabelă TEMPO INS	Centre Urbane	Poli de dezvoltare urbană	Poli de creștere	Nivel național
Dimensiunea mișcarea naturală a populației					
Rata numărului de persoane decedate	POP206D	0.76	1.06	0.16	0.37
Rata numărului născuților vii	POP201D	-0.54	-0.32	0.19	-0.28
Dimensiunea mișcarea migratorie a populației					
Rata numărului de imigranți	POP310E	1.90	2.51	1.1	1.30
Rata numărului de emigranți	POP309E	0.72	0.64	0.87	0.55
Dimensiunea evoluția generală a populației					
Rata de modificare a populației domiciliat	POP108D	-17.37	-26.54	1.91	-12.75
Dimensiunea economică					
Rata numărului șomerilor	SOM101E	-10.53	-9.88	-9.80	-6.86
Rata numărului mediu al salariaților	FOM104D	3.16	17.66	6.63	10.18
Dimensiunea educațională					
Rata populației școlare (nivel primar)	SCL103D	4.77	10.59	12.81	4.82
Rata populației școlare (nivel gimnazial)	SCL103D	-5.69	-1.62	-0.87	-5.17
Rata populației școlare (nivel liceal)	SCL103D	-12.80	-16.46	-13.55	-8.05
Dimensiunea atractivitate oraș					
Rata de modificare a numărului de locuințe	LOC101B	29.50	29.8	32.05	28.51

Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor INS

Evoluție pozitivă; Evoluție negativă

Dimensiunea "mișcarea naturală a populației". Rata numărului de persoane decedate este în creștere, reflectând un proces de îmbătrânire a populației. Rata numărului de născuți vii este în scădere din cauza scăderii fertilității și îmbătrânirii populației. Alte cauze sunt scăderea populației cauzată de fluxul de emigrare, datorită nivelului de trai (venituri limitate) care nu stimulează dorința unei familii de a avea mai mulți copii. Excepția este reprezentată de poli de creștere, orașe mari care sunt opțiuni mai atractive decât alte orașe și care continuă să atragă imigranți din alte orașe mici, zone rurale sau zone mai puțin dezvoltate, aspect ilustrat atât de creșterea ratei numărului de nou-născuți cât și de creșterea populației domiciliat, respectiv creșterea numărului de locuințe.

Dimensiunea "mișcarea migratorie a populației". Rata numărului de imigranți este în creștere pentru toate tipurile de orașe. Totuși, important de menționat este faptul că indicatorul nu surprinde și imigrația internă (la nivelul țării). Având în vedere că orașele continuă să atragă imigranți din zone rurale ar fi posibil ca prin măsurarea acestui fenomen să se observe o creștere mai mare a atractivității anumitor zone. Faptul că deși numărul de imigranți este în creștere nu a dus la creșterea ratei de nou-născuți poate fi explicat prin numărul mic, în valori absolute al imigranților sau alți factori care influențează natalitatea. Rata numărului de emigranți este de asemenea în creștere, datorită emigrării externe (în alte țări) care este una dintre problemele socio-economice importante la nivelul întregii țări.

Dimensiunea "evoluție generală a populației". Descreșterea populației domiciliat se datorează atât mișcării naturale a populației (creșterea ratei de persoane decedate, scăderea ratei de născuți vii) cât și fluxului de emigranți. Fluxul de imigranți ar putea compensa acești factori, însă mulți dintre imigranți (cei interni) nu își schimbă domiciliul în acte decât după o anumită perioadă, ceea ce înseamnă că deși populația rezidentă poate fi în creștere datorită imigranților, populația domiciliată nu reflectă

aceeași situație. Excepția o constituie polii de creștere care înregistrează o creștere a populației domiciliare, în special datorită unei rate mai mici a persoanelor decedate și datorită ratei în creștere a numărului de nou-născuți, în combinație cu fluxul de imigranți. Astfel devine evident că marile aglomerări urbane își sporesc atractivitatea datorită oportunităților economice, și datorită existenței unor servicii mai diversificate și probabil mai ridicate calitativ.

Dimensiunea economică. Creșterea nivelului de activitate economică, pe plan național, poate fi descris ca un macro trend care se datorează ieșirii din perioada crizei și este evident atât prin scăderea ratei șomajului, cât și prin creșterea ratei numărului mediu de salariați. Rata numărului șomerilor este în scădere, iar rata numărului mediu al salariaților este în creștere, în concordanță cu tendința la nivel național de scădere a ratei șomajului.

Dimensiunea educațională. Rata populației școlare de nivel primar este în creștere, deși numărul de nou-născuți este în scădere, în schimb ratele populației școlare la nivel gimnazial și liceal sunt în scădere. Creșterea numărului de nou-născuți va putea fi reflectată în creșterea viitoare a populației școlare atât timp cât familiile nu vor decide să migreze către oportunitățile socio-economice oferite de statele vest europene. Nivelul liceal înregistrează cea mai ridicată scădere, datorită tendinței elevilor de a nu continua studiile la acest nivel.

Dimensiunea "atractivitatea orașului". Numărul de locuințe este în creștere, indicând atât o creștere a investițiilor în domeniul imobiliar prin construirea de complexe de locuințe, această tendință fiind accentuată de ieșirea din criză și revigorarea fluxului de credite bancare pentru populație.

Existența atât a unor evoluții pozitive cât și negative a indicatorilor de impact la nivel de oraș indică faptul că investițiile efectuate (atât prin DMI 1.1 cât și din alte surse) au avut efecte pe unele dimensiuni (de exemplu, dimensiunea economică, care înregistrează o evoluție puternic pozitivă, sau mișcarea naturală migratorie care indică o creștere a atractivității orașelor) dar mai puțin pe altele (de exemplu, mișcarea naturală a populației, sau populația domiciliată). Acest lucru este explicabil prin faptul că în anumite dimensiuni impactul este observabil mai rapid, pe când în altele efectul necesită o perioadă mai lungă pentru a se produce.

Efectele intervenției la nivelul zonelor metropolitane

Planurile integrate ale tuturor Poliilor de creștere includ direcția strategică de dezvoltare a întregii zone metropolitane, însă numărul de proiecte efectiv implementate prin DMI 1.1 în alte localități ale zonei metropolitane diferă între Polii de creștere. Cele mai multe se regăsesc în zonele metropolitane aparținând Poliilor de creștere Constanța (Sud-Est), Brașov (Centru), Ploiești (Sud-Muntenia) iar cele mai puține în zonele metropolitane aparținând Poliilor de creștere Iași (Nord-Est), Cluj (Nord-Vest), Timișoara (Vest), Craiova (Sud-Vest). Polii de creștere au reușit atragerea a numeroase alte surse de finanțare în afară de DMI 1.1, cele mai importante fiind alte axe ale POR 2007-2013 și alte programe operaționale, dar au existat și cazuri (de exemplu, Ploiești) în care au fost atrase surse private pentru finanțarea unor structuri de afaceri. Polul de creștere Constanța, spre exemplu, a finanțat planul integrat 2007-2013 al zonei metropolitane cu o sumă totală de peste 1 miliard EUR.

Deși e dificil de făcut o distincție între efectele obținute la nivel local și cele la nivel de zonă metropolitană întrucât toate localitățile fac parte dintr-un întreg, proiectele implementate de Polii de creștere au vizat totuși în mare parte nevoi ale comunităților locale (de exemplu, infrastructură urbană și socială a localităților din zona metropolitană) și în mică parte nevoi ale întregii zone metropolitane (de exemplu, proiecte de infrastructură de interes pentru toată zona metropolitană). Din acest punct de vedere, proiectele implementate în zonele metropolitane au contribuit în mică măsură la obținerea de efecte la nivel metropolitan. Există totuși și proiecte (de exemplu, centre sociale pentru persoane cu dizabilități, sau reabilitare drumuri județene) care deserveșc mai multe localități, prin urmare în astfel de cazuri beneficiile obținute prin implementarea proiectului sunt resimțite la nivel metropolitan.

Efectele intervenției la nivelul proiectelor finanțate

Pentru a analiza efectele intervenției la nivelul proiectelor finanțate, evaluatorii au identificat un set de efecte de natura impactului care reflectă logica intervenției din cadrul DMI 1.1. Aceste efecte provin din documentele de programare, la care se adaugă propunerile evaluatorilor și sunt prezentate în continuare. Efectele astfel definite au fost analizate pe baza rapoartelor de durabilitate și pe baza informațiilor colectate prin metode calitative (studii de caz, focus grupuri, interviuri, etc). Efectele raportate în rapoartele de durabilitate pentru fiecare proiect sunt cuantificate printr-o varietate de indicatori și o varietate de unități de măsură, fiecare oraș alegând indicatorii pe care i-a considerat cei mai relevanți și cel mai relevant mod de a-i măsura. Din acest motiv, agregarea valorilor obținute nu a fost posibilă. S-a optat astfel pentru o analiză **bazată pe informațiile din rapoartele de durabilitate ale celor 86 de proiecte și informații calitative** colectate prin studiile de caz și focus grupurile la nivel regional, informații cuantificate prin sondajul aplicat la nivelul întregii populații de beneficiari (cele 90 de orașe beneficiare).

Singurii indicatori care pot fi agregați la nivel național pentru tot portofoliul de proiecte aferent DMI 1.1 sunt indicatorii de program, valorile acestora fiind înregistrate de sistemul de monitorizare a POR. Evaluatorii au constatat însă faptul că și în privința acestor indicatori valorile raportate și agregate în sistemul POR sunt puternic distorsionate. Spre exemplu, în cazul unui anumit proiect de infrastructură urbană, locurile de muncă temporare (pe durata execuției proiectului) au fost preluate în sistemul de monitorizare POR ca locuri de muncă create, inducând ideea că s-au creat noi locuri de muncă. Un alt exemplu privește menținerea locurilor de muncă: un alt proiect de infrastructură urbană raportează locurile de muncă existente pe durata proiectului (în cadrul echipei contractorului) ca locuri de muncă menținute, inducând ideea că aceste locuri de muncă au fost menținute ca urmare a proiectului pe durată nedeterminată.

Infrastructură urbană

Efecte vizate prin intervenția DMI 1.1	Analiza cantitativă a efectelor obținute prin intervenția DMI 1.1	Exemple de valori atinse ale indicatorilor din rapoartele de durabilitate analizate
Apariția unor noi activități socio-economice (ca urmare a reabilitării unor clădiri abandonate sau site-uri poluate sau neutilizate)	Un singur proiect dintre cele analizate ar putea fi încadrat în această categorie: centrul multifuncțional din Pitești. Centrul multifuncțional reabilitat, un fost cinematograf decăzut ca activitate, găzduiește acum o serie de activități: proiecție de film, concerte simfonice și de altă natură, spectacole diverse, piese de teatru, seminarii, în cadrul centrului fiind create 7 noi locuri de muncă permanente.	Un număr de 5 proiecte la nivel național ar putea fi încadrate în această categorie, spre ex: realizare centru multifuncțional în Pitești, reabilitare teatrul de vară din parcul Romanescu în Craiova, Reabilitarea clădirii Casa Armatei și pregătirea ei pentru centru Recreativ Orășenesc Lipova. Există și centre sociale care au fost realizate în clădiri abandonate (ex: foste centrale termice) însă acestea au fost încadrate la categoria infrastructură socială.
Creșterea număr vizitatori la obiective de patrimoniu	Proiectele analizate raportează creșteri ale numărului de vizitatori cu valori cuprinse între 684 și 23.800 vizitatori pe an.	Ex: Creșterea nr vizitatori de la 37591 la 38275 (+684) ca urmare a proiectului Restaurarea și consolidarea Muzeului ceasului Nicolae Simache din Ploiești, de la zero la 23.800 vizitatori/an în cazul proiectului care a vizat înființarea muzeului municipal Iași
Creșterea sau menținerea capacității de transport	Un procent de 30% din proiectele analizate indică o creștere a capacității de transport cu valori procentuale cuprinse între 5-80%.	Ex: creștere nr. de călătorii cu 20% datorită proiectului Reabilitare, modernizare și extindere infrastructura de transport public cu crearea unui terminal intermodal în Vaslui, creștere nr. persoane care folosesc transportul în comun de la 20% la 35% datorită proiectului Creșterea calității infrastructurii rutiere în municipiul Curtea de Argeș.
Fluidizarea și creșterea siguranței traficului	Un procent de 78% din proiectele analizate indică o fluidizare a traficului, astfel: cu valori procentuale cuprinse între 15-140% sau prin apreciere calitativă (da, a avut loc o fluidizare a traficului). Un procent de 14% din proiectele analizate indică o creștere a siguranței traficului, astfel: cu o valoare procentuală de 20% sau prin apreciere calitativă (da, a avut loc o creștere a siguranței traficului/o scădere a nr. de accidente).	Ex: reducere timp de călătorie cu autovehiculul cu 30% în Mioveni, datorită proiectului modernizarea străzii IC Bratianu prin crearea a două benzi suplimentare, viteză mărită de la 32 la 41 km/h în Botoșani, datorită proiectului Reabilitarea și modernizarea străzilor inelului principal de circulație, reducerea cu 15% a timpului de călătorie între localitățile din arealul zonei metropolitane Constanța, datorită proiectului Modernizarea DJ 228A între Ovidiu-Poarta Albă.
Dezvoltarea formelor alternative de transport (bicicleta)	Un procent de 25% din proiectele analizate indică o creștere a utilizatorilor bicicletei ca formă de transport, astfel: cu valori procentuale cuprinse între 15-140%, sau prin apreciere calitativă (da, a avut loc o fluidizare a traficului). Un procent de 14% din proiectele analizate indică o creștere a siguranței	Ex: creștere utilizatori biciclete de la 20% la 32% în Curtea de Argeș, datorită proiectului Creșterea calității infrastructurii rutiere în municipiul Curtea de Argeș, creștere utilizatori biciclete cu 10% în Suceava, datorită proiectului Reabilitarea zonei centrale prin creare parcaje subterane, reabilitare pietonal și străzi.

	traficului, astfel: cu valori procentuale cuprinse între 10-50% sau prin apreciere calitativă (da, a avut loc o creștere a nr de utilizatori bicicletă).	
Creșterea accesului cetățenilor la informații de interes public	Au fost finanțate doar 4 proiecte la nivel național care vizau acest obiectiv, iar portofoliul de proiecte analizate nu include proiecte de acest tip.	Au fost finanțate doar 4 proiecte la nivel național care vizau acest obiectiv, iar portofoliul de proiecte analizate nu include proiecte de acest tip.
Crearea sau menținerea de locuri de muncă	Nr de locuri de muncă create la nivel național: 3.257 Nr de locuri de muncă menținute la nivel național: 2.879	

Infrastructură socială

Efecte vizate prin intervenția DMI 1.1	Analiza cantitativă a efectelor obținute prin intervenția DMI 1.1	Exemple de valori atinse ale indicatorilor din rapoartele de durabilitate analizate
Dezvoltarea de noi servicii	Nici unul dintre proiectele analizate nu raportează dezvoltarea de noi servicii în cadrul instituțiilor sprijinite. Totuși, la nivelul întregului DMI 1.1, o serie de proiecte finanțate au creat servicii anterior inexistente (ex: Centrele pentru tineret din zona metropolitană Constanța, centrul comunitar “Bunici și nepoți” din Brăila, centrul de zi pentru persoane vârstnice din Negrești Oaș), toate aceste servicii fiind de fapt noi. Studiile de caz realizate ca parte a evaluării indică totodată existența a diverse modalități de dezvoltare a serviciilor oferite, în special prin noile dotări realizate prin proiecte (spre exemplu, în cadrul cabinetelor medicale din cadrul căminelor pentru persoane vârstnice).	
Creșterea numărului de beneficiari deserviți	Un procent de 20% din proiectele analizate indică creșterea nr. de beneficiari deserviți, cu valori cuprinse între 28 și 600 de beneficiari. De fapt, o serie de proiecte finanțate au creat servicii anterior inexistente (ex: Centrele pentru tineret din zona metropolitană Constanța), toți beneficiarii unor astfel de locații constituind în fapt beneficiari nou-deserviți.	Ex: creșterea nr. de beneficiari deserviți de căminul pentru persoane vârstnice Craiova, de la 190 la 320, datorită reabilitării centrului și creșterii posibilității de a utiliza spații de cazare anterior inutilizabile.
Creșterea calității serviciilor oferite	Toate proiectele finanțate au dus la creșterea calității serviciilor, datorită faptului că modernizările și reabilitările instituțiilor beneficiare au creat condiții mult îmbunătățite pentru beneficiarii serviciilor oferite. Un procent de 85% din proiectele analizate indică numărul total de beneficiari deserviți, cu valori cuprinse între 30 și	Ex: Cei 100 de beneficiari ai căminului pentru persoane vârstnice din Alba Iulia, cei 121 de beneficiari ai Centrului de recuperare și reabilitare persoane cu handicap Tuicani din Moreni, cei 104 beneficiari ai Centrului de

	320 persoane. Unele proiecte indică nr. de <i>potentiali</i> beneficiari (spre exemplu, cămine culturale, unde este indicată populația localității, spre exemplu 4.305 beneficiari, în comuna Breasta din zona metropolitană Craiova).	primire în regim de urgență "Cireșarii" din Ploiești.
Creșterea gradului de siguranță (reducerea criminalității)	Toate proiectele analizate (care au avut ca obiect instalarea de sisteme de monitorizare video) indică scăderea numărului de infracțiuni, 30% dintre acestea indică procente de scădere cuprinse între 7%-40%, restul de 70% oferă aprecieri calitative privind rezultatele (ex: se afirmă scăderea nr. de infracțiuni sau se apreciază scăderea cu o valoare ridicată a nr. de infracțiuni).	Ex: scădere infraționalitate cu 20%, creșterea siguranței în proximitatea unităților de învățământ cu 20%, în Alexandria.
Crearea sau menținerea de locuri de muncă	Nr. de locuri de muncă create la nivel național: 1.234 Nr. de locuri de muncă menținute la nivel național: 1.254	

Infrastructură mediu de afaceri

Efecte vizate prin intervenția DMI 1.1	Analiza cantitativă a efectelor obținute prin intervenția DMI 1.1	Exemple de valori atinse ale indicatorilor din rapoartele de durabilitate analizate
Dezvoltarea mediului antreprenorial Impulsionarea activității economice Lansarea de noi activități economice	Un procent de 75% din proiectele analizate raportează nr. de companii atrase în structurile de afaceri finanțate, cu valori cuprinse între 1 și 25. În total, la nivel național au fost atrase 69 de companii în structurile de afaceri nou create prin proiectele finanțate. Un procent de 40% din proiectele analizate raportează rata de ocupare a structurilor de afaceri finanțate, cu valori cuprinse între 30%-100%.	Ex: Centrul de afaceri multifuncțional Lumina Verde Ploiești, cu 11 companii atrase și 92% rată de ocupare, Centrul Tehnologic Regional Iași, cu 1 companie atrasă (companie de mari dimensiuni, cu 270 locuri de muncă operaționale în centrul tehnologic).
Crearea sau menținerea de locuri de muncă	Toate proiectele analizate raportează nr. de locuri de muncă create sau menținute în structurile de afaceri finanțate, cu valori cuprinse între 7-270 (locuri de muncă create), respectiv între 10-108 (locuri de muncă menținute). În total, la nivel național au fost create 803 locuri de muncă și au fost menținute 938 locuri de muncă prin proiectele finanțate.	Ex: Business Center Sud Craiova cu 34 de locuri de muncă create, Centrul pentru susținerea tradițiilor bucovinene Suceava, cu 7 locuri de muncă create și 10 menținute, Centrul de afaceri multifuncțional Lumina Verde Ploiești, cu 18 locuri de muncă create și 108 locuri de muncă menținute

Analiza calitativă a efectelor obținute prin intervențiile din cadrul DMI 1.1, la nivelul proiectelor finanțate, indică următoarele :

- **Infrastructură urbană:** îmbunătățirea substanțială a aspectului localităților beneficiare (ex: prin reabilitări de străzi, trotuare, centre istorice), stimularea unor activități economice (ex: activități comerciale și de prestări servicii) și sociale în zonele reabilite, un exemplu clasic fiind centrele istorice (unde activitatea de servicii de tip restaurante sau cafenele s-a dezvoltat) și unele artere reabilite, îmbunătățirea conectivității între zone ale orașelor sau cu zone economice, creșterea gradului de confort al cetățenilor (ex: prin construirea de parcări, reabilitarea unor sisteme de iluminat, reabilitări sau construcții de parcuri și zone verzi, înlocuire mobilier stradal, îmbunătățire acces pentru persoane cu dizabilități), fluidizarea și creșterea siguranței traficului (ex: prin realizarea de pasaje rutiere, pasarele pietonale, lărgiri artere, instalare sisteme de management trafic), descongestionarea zonelor centrale, creșterea sau menținerea capacității de transport (ex. prin lărgiri artere sau reabilitarea carosabilului), creșterea numărului de vizitatori sau revitalizarea vieții culturale la obiectivele de patrimoniu reabilite, creșterea utilizării bicicletei ca formă de transport (prin realizarea de piste pentru biciclete), crearea sau menținerea unor locuri de muncă în faza de operare a unora dintre investiții (3.257 locuri de muncă nou create, 2.879 locuri de muncă menținute).

Exemple din diverse orașe privind efectele intervențiilor DMI 1.1 în domeniul infrastructură urbană sunt prezentate în continuare, alte exemple fiind furnizate în cadrul studiilor de caz (Anexa C Studii de caz).

- Reabilitarea unei clădiri monument istoric în Zalău (clădirea Transilvania) anterior neutilizată, care acum găzduiește diverse evenimente (spectacole de teatru, concerte, conferințe);
- Creșterea atractivității zonei de nord reabilite din punct de vedere al infrastructurii stradale, atât ca locație rezidențială, cât și pentru mediul de afaceri, în orașul Marghita;
- În Baia Sprie, reabilitarea a 3 cartiere zone rezidențiale, foste cartiere de blocuri pentru mineri: reabilitare infrastructură stradală, creare spații verzi, loc de joacă, devierea fluxului circulației în afara acestor cartiere, ducând la creșterea atractivității acestor zone, demonstrată de creșterea prețului locuințelor;
- Sisteme inteligente de management al traficului, în Zalău, în Galați;
- Revitalizarea zonei istorice (partea de jos a orașului) în Sibiu, prin reabilitarea infrastructurii stradale;
- În Brașov, dezvoltarea unei întregi zone a mall-ului Coresi (dezvoltare ca zonă comercială, localizare de sedii de firme, construirea de blocuri rezidențiale, facilitat accesul altor localități către această zonă) prin reabilitarea arterei de acces respective, drumul Coresi;
- Revitalizarea și punerea în valoare a centrului istoric în Piatra Neamț prin lucrări de infrastructură stradală, crearea unei parcări, contribuind la dezvoltare rolului social, cultural și economic al acestei zone;
- Creșterea confortului cetățenilor și reducerea ratei infracțiunilor prin instalarea unui nou sistem de iluminat public și a unui sistem de supraveghere video în Alexandria;
- Reducerea costurilor de menținere și reparații prin reabilitarea unor trasee de linii de tramvai în Ploiești;

- Dezvoltarea zonei inelare a orașului Târgu Jiu prin reabilitarea infrastructurii urbane, contribuind la creșterea conectivității acestei zone, creșterea nivelului activității economice în zonă;
 - Restaurarea și consolidarea clădirii monument istoric a teatrului Maria Filotti din Brăila, ducând la creșterea numărului de vizitatori, creșterea numărului de evenimente culturale, organizarea de cursuri pe diverse teme de interes pentru copii;
 - Construirea unei noi parcuri pe șoseaua de centură Galați, în cadrul unui proiect mai larg de modernizare a șoselei de centură, crearea conexiune cu portul Bazinul Nou Galați, contribuind astfel și la conexiunea cu centrul intermodal care va fi dezvoltat în port;
 - Revitalizarea zonei Casei de cultură Adjud prin reabilitare stradală (piațetă, părculeț) crearea unei zone pietonale și creșterea numărului de evenimente socio-culturale în aria reabilitată;
 - Instalare sistem inteligent de iluminat public în Adjud, cu senzori de lumină și lămpi cu eficiență energetică ridicată.
- **Infrastructură socială:** au fost sprijinite 75 de instituții care oferă servicii sociale, obținându-se: creșterea calității serviciilor oferite (ex: reabilitarea infrastructurii centrelor sociale a dus la condiții mult îmbunătățite pentru beneficiari), construirea unor locații noi și dezvoltarea de noi servicii (ex: centre de zi, centre tineret, centre specializate) pentru diverse grupuri țintă (tineri, copii, vârstnici, persoane defavorizate, persoane cu dizabilități etc.), creșterea numărului de beneficiari (ex: prin reabilitarea unor spații anterior inutilizabile și mărirea astfel a capacității); prin cele 73 de proiecte care au vizat instalarea de sisteme de supraveghere în 73 de orașe, s-a obținut creșterea gradului de siguranță a populației prin scăderea numărului de infracțiuni, identificarea autorilor unor infracțiuni, contribuții la fluidizarea circulației. Un alt efect al proiectelor din domeniul infrastructură socială se referă la crearea sau menținerea unor locuri de muncă în faza de operare a unora dintre investițiile efectuate (1.234 locuri de muncă nou create, 1.154 locuri de muncă menținute).

Exemple din diverse orașe privind efectele intervențiilor DMI 1.1 în domeniul infrastructură socială sunt prezentate în continuare, alte exemple fiind furnizate în cadrul studiilor de caz (Anexa C Studii de caz).

- Reabilitarea unei clădiri neutilizate și lansarea unor noi activități, sociale și culturale, în cadrul noului centru comunitar "Bunici și nepoți" din Brăila, având ca beneficiari persoane vârstnice și copii, acestea întâlnindu-se pentru a crea o punte între generații;
- Crearea unui nou sediu pentru centrul comunitar pentru persoane vârstnice în Adjud care prestează servicii sociale, medicale, culturale, prin reabilitarea clădirii unei foste centrale termice, centru care acum poate deservi 300 de beneficiari față de 25 anterior;
- Reabilitarea centrului de servicii sociale pentru tineri în dificultate în Târgu Lăpuș: reabilitare infrastructură clădire, extinderea capacității prin mansardarea podului pentru a extinde capacitatea de cazare, dezvoltarea de noi servicii pentru copii cu autism;
- Reabilitarea unei clădiri (centru multifuncțional de servicii sociale) pentru a fi folosită ca sediu pentru ONG din domeniul social în Brașov, acum complet utilată, ocupată 100%, crearea nouă linie de transport în comun către această locație, contribuind la creșterea numărului de activități economice pe traseu;

- Crearea unui nou centru de zi pentru persoane vârstnice în Negrești Oaș, care oferă facilități pentru petrecerea timpului și masă la domiciliu, prin reabilitarea unei foste centrale termice;
 - Contribuție sistem de supraveghere video la investigarea unor accidente rutiere, în Zalău;
 - Scăderea ratei infracționalității în zona școlilor datorită sistemelor de supraveghere video, în orașul Marghita;
 - Reabilitare, modernizare, creștere capacitate a centrului pentru persoane cu dizabilități din Brașov, înființare echipă mobilă pentru vizite la domiciliu, contribuind astfel la identificarea unor cazuri care riscă să rămână necunoscute;
 - Creșterea confortului cetățenilor și reducerea ratei infracțiunilor prin instalarea unui nou sistem de iluminat public și a unui sistem de supraveghere video în Alexandria.
- **Infrastructură mediu de afaceri:** în cazul puținelor proiecte care vizau acest domeniu (18 proiecte finalizate din 505 total proiecte finalizate pe plan național în cadrul DMI 1.1), efectele principale au fost: atragerea de firme în structurile nou create, crearea sau menținerea de locuri de muncă în cadrul firmelor atrase. În general, proiectele finanțate au urmărit crearea unor clustere de firme prin atragerea în infrastructurile finanțate a unor firme din anumite domenii sau atragerea de firme noi care au nevoie de sprijin în etapa de debut, astfel de deziderate fiind parțial atinse (conform analizei cantitative prezentate anterior).

Exemple din diverse orașe privind efectele intervențiilor DMI 1.1 în domeniul infrastructură mediu de afaceri:

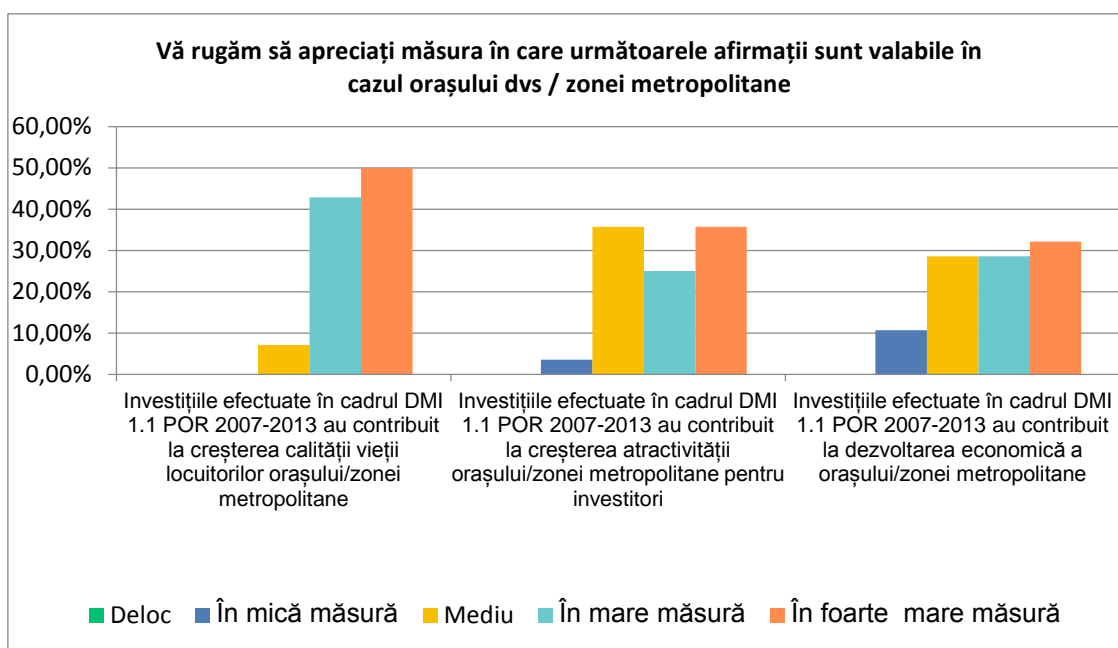
- Crearea unui centru de afaceri pentru IMM nou-înființate în Negrești Oaș, care oferă spații pentru birouri la prețuri reduse pentru un număr de maxim 6 IMM;
- Găzduirea a 13 IMM într-un nou sediu în Ploiești, în Centrul de afaceri multifuncțional Lumina Verde, în condițiile în care oferta de spații de birouri la nivelul orașului este deficitară;
- Crearea unui ansamblu de spații destinate mediului de afaceri în Craiova, în zona de sud a orașului, care combină spații expoziționale cu spații de birouri destinate stimulării unor clustere pe domeniile IT și comunicații, respectiv servicii suport pentru afaceri, spații care au atras 22 de firme de profil.

În ansamblu, proiectele finanțate prin DMI 1.1 au contribuit în principal la creșterea calității vieții locuitorilor, în special prin investițiile în infrastructura urbană și socială.

Investițiile în infrastructura urbană au un potențial efect și în sensul creșterii atractivității orașului în general, atât pentru emigranți cât și pentru potențiali investitori (fie locali, fie din alte localități) în acest sens investițiile în infrastructura urbană contribuind și la dezvoltarea economică. Totuși, deși este o condiție necesară, dezvoltarea infrastructurii urbane nu este suficientă pentru dezvoltare mediului de afaceri. Investițiile directe în mediul de afaceri realizate prin DMI 1.1 au avut efecte limitate de numărul foarte redus de proiecte și de dificultatea formulării de către orașe a unor obiective în acest domeniu. Abordarea adoptată de orașele care au investit în mediul de afaceri reflectă un stadiu la care încă se caută cele mai eficiente soluții. Prin comparație cu infrastructura urbană sau socială unde nevoile erau clar conturate și soluțiile puteau fi găsite cu mai mare ușurință, în cazul infrastructurii mediului de afaceri nici nevoia de sprijin nu a fost la fel de clară, nici soluțiile. Principalele motive indicate de autoritățile locale pentru nivelul redus de investiții în infrastructura mediului de afaceri sunt:

- Nu s-au propus proiecte în acest domeniu la momentul elaborării planurilor integrate;
- Co-finanțarea cerută depășea posibilitățile bugetare locale;
- S-au finanțat proiecte în domeniu din alte surse;
- Nu sunt clare atribuțiile administrației publice privind dezvoltarea mediului de afaceri.

Grafic 2 Percepții ale beneficiarilor privind efectele intervenției DMI 1.1



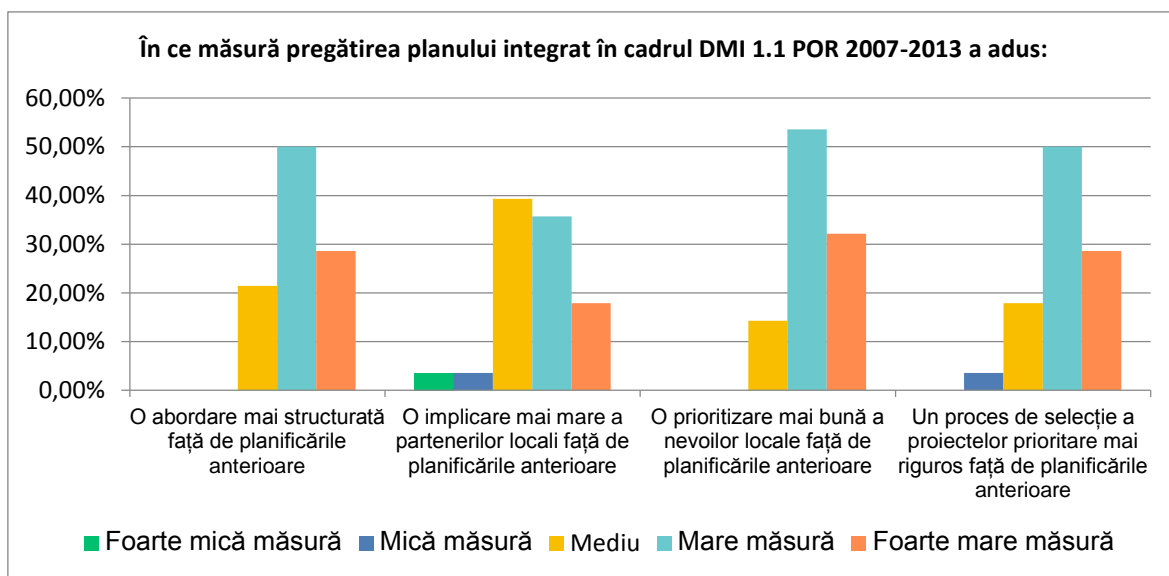
Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

Alte efecte constatate prin analiza calitativă (cercetare documentară, studii de caz, focus grupuri) și cuantificate prin sondajul aplicat celor 90 de orașe beneficiare:

- Capacitatea locală de management a planurilor integrate de dezvoltare s-a îmbunătățit, inclusiv la nivelul factorilor locali interesați (parteneri locali). Procesul partenerial a fost axat pe etapa de elaborare a planurilor integrate, în cadrul acestei etape nivelul de implicare a partenerilor locali fiind ridicat. Implicarea partenerilor locali a fost redusă în etapa de implementare a PIDU, fiind limitată la situații ad-hoc care impuneau consultări sau informări în legătură cu implementarea anumitor proiecte, în special cu instituții publice locale pentru proiectele care impuneau o astfel de colaborare, cum ar fi proiectele de reabilitare străzi și sisteme de apă-canal. Cu câteva excepții la nivelul poliilor de creștere, implicarea partenerilor locali în etapa de implementare nu s-a materializat formal, ca membri ai unor comitete de coordonare a implementării PIDU. Acest aspect implică o oportunitate mai redusă de dezvoltare a capacității pentru partenerii locali, aceștia participând formal doar la o parte a procesului de dezvoltare urbană, adică cel de planificare. Cu alte cuvinte, nu au fost încă dezvoltate modele de guvernare cu caracter permanent care să includă și partenerii locali în toate etapele procesului de dezvoltare urbană. Graficele prezentate în continuare ilustrează atât măsura în

care capacitatea de management s-a dezvoltat, cât și o serie de aspecte ale planificării dezvoltării urbane care s-au dezvoltat ca urmare a experienței elaborării PIDU în cadrul DMI 1.1. Dintre aspectele ilustrate în grafic, cel mai mult au evoluat față de planificările anterioare abordarea structurată, prioritizarea și selecția proiectelor finanțate, iar cel mai puțin implicarea partenerilor locali.

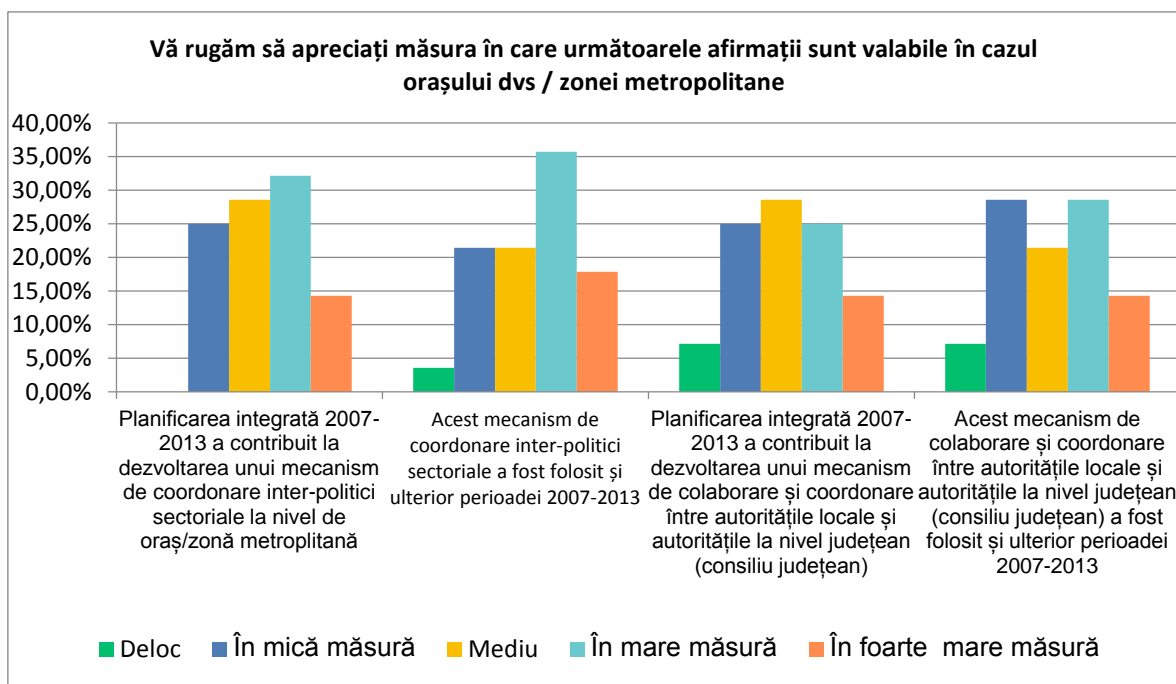
Grafic 3 Percepții ale beneficiarilor privind dezvoltarea capacității locale de planificare a dezvoltării urbane



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

- Literatura de specialitate în domeniul dezvoltării urbane indică în mod clar nevoia unor mecanisme de coordonare adecvate pentru succesul intervențiilor integrate: transversale (inter- politici sectoriale); verticale (implicarea diverselor niveluri ale administrației - ex: oraș, județ, regiune); orizontale (implicarea partenerilor locali). Cercetarea documentară, studiile de caz și informațiile colectate în cadrul focus grupurilor demonstrează faptul că la nivelul orașelor beneficiare este în curs de dezvoltare un mecanism de coordonare inter-politici sectoriale, adică un mecanism care asigură corelarea obiectivelor și investițiilor aferente unor sectoare diverse (ex: drumuri, utilități, servicii sociale, economic, educație, sănătate etc) între ele și cu obiectivele strategice ale planurilor integrate.

Grafic 4 Percepții ale beneficiarilor privind dezvoltarea mecanismelor de coordonare locale



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

Practic, tot procesul de implicare a partenerilor locali în elaborarea PIDU constituie baza mecanismului de coordonare inter-sectorial. Acolo unde s-au utilizat grupuri de lucru pentru elaborarea planurilor integrate, în special în cazul polilor de creștere, acest mecanism a fost mai bine susținut. Similar, este în curs de dezvoltare un mecanism de colaborare între autoritățile locale și autoritățile la nivel județean (consiliul județean) aferent procesului de planificare și implementare a dezvoltării urbane. În cazul polilor de creștere, implicarea consiliilor județene în diversele etape ale procesului de pregătire și implementare a planurilor integrate s-a situat la un nivel mult mai ridicat decât în cazul celorlalte orașe, în special datorită naturii abordării metropolitane care implică mai multe unități administrativ-teritoriale. Graficul prezentat în continuare ilustrează aceste aspecte importante pentru calitatea procesului de planificare și implementare a planurilor de dezvoltare urbană.

Un aspect important legat de capacitatea locală de implementare a conceptului de dezvoltare urbană integrată îl reprezintă tipologia investițiilor, **abordarea echilibrată complementară, sinergică a multitudinii de domenii ale dezvoltării urbane**. Faptul că investițiile în acest domeniu au fost direcționate prin ghidurile solicitantului către infrastructură fizică a constituit un factor de limitare a tipului de investiții realizate. Investiția în infrastructură nu reprezintă singura cale de stimulare a mediului de afaceri și cu siguranță orașele beneficiare au o gamă largă de situații specifice care necesită soluții specifice alese dintr-o paletă mai largă, nu doar investiții în infrastructură.

Caseta prezentată în continuare include exemple privind rolul administrației în domeniul dezvoltării economice urbane și tipuri de acțiuni pe care administrația le poate întreprinde.

Exemple privind rolul administrației în domeniul dezvoltării economice urbane

Rolul municipalităților în cadrul regiunilor poate fi încadrat în două mari categorii de acțiuni care vizează promovarea ocupării forței de muncă. Prima categorie constă în promovarea și exploatarea factorilor de bază ai producției, cum ar fi resursele naturale, infrastructura, forța de muncă etc. Aceste acțiuni consideră locația ca o sursă de "avantaj comparativ" pentru firme, în comparație cu alte locații. A doua categorie de acțiuni presupune dezvoltarea unui sistem de sprijin care susține un mediu de afaceri prietenos și funcțional, accentul fiind pus pe pe locația ca sursă de "avantaj competitiv" pentru firme. În acest caz, administrația locală poate investi într-un sistem de sprijinire a afacerilor, dezvoltarea de clustere și parteneriate, adesea bazându-se pe așa-numita spirală cvadruplă (administrație, mediul academic, mediul de afaceri, societatea civilă).

Drept urmare, autoritățile locale au un rol crucial pentru a îmbunătăți condițiile necesare pentru crearea de locuri de muncă, deoarece acestea pot acționa pentru facilitarea unui ecosistem de afaceri favorabil, promovarea modernizării economiei locale, instruirea forței de muncă, promovarea programelor de ucenicie, sprijinirea antreprenoriatului, asigurarea unei infrastructuri și mobilități adecvate, furnizarea de servicii publice de calitate, controlul dezvoltării urbane și a utilizării terenurilor, diminuarea timpului și a procedurilor de obținere a autorizațiilor de construire, găsirea de modalități de stimulare a creării locurilor de muncă locale, promovarea instrumentelor financiare etc. Este totodată importantă conștientizarea nevoii implicării diferitelor niveluri ale administrației în acest demers, întrucât autoritățile locale nu acționează în izolare.

Agenda Urbană a UE
Parteneriatul LOCURI DE MUNCĂ ȘI COMPETENȚE ÎN ECONOMIA LOCALĂ, PLAN DE ACȚIUNE
24 iulie 2018

Analiza efectului net al intervenției, la nivelul centrelor urbane finanțate

Pentru a determina măsura în care schimbarea obținută poate fi atribuită intervenției (efectul net al intervenției) au fost utilizate două metode, în tandem: Evaluarea contrafactuală și Evaluarea bazată pe teorie (cu utilizarea Teoriei schimbării²).

Analiza contrafactuală realizată în cadrul acestei evaluări a comparat centrele urbane care au beneficiat de finanțare în cadrul DMI 1.1 cu centre urbane care nu au beneficiat de finanțare în cadrul DMI 1.1. Analiza s-a bazat pe setul de indicatori de impact la nivel de oraș prezentat anterior și grupați pe dimensiuni și a utilizat 2 scenarii de lucru, ambele conducând la aceleași rezultate.

Scenariul 1 a comparat toate cele 70 de centre urbane care au beneficiat de finanțare cu un număr de 114 alte centre urbane (toate centrele urbane eligibile din România care nu au beneficiat de finanțare) prin metode Diferența diferențelor (DID). Scenariul 2 a comparat 54 de centre urbane care au beneficiat de finanțare cu un număr de 104 alte centre urbane care nu au beneficiat de finanțare, prin metoda Propensity Score Matching (au fost comparate orașe similare, selectate astfel după o serie de indicatori de potrivire) și metoda Diferența diferențelor.

² Ghidul Evalsed (2013), Carol Weiss (1995)

Ambele scenarii au aplicat metoda Diferența diferențelor (DID) luând în calcul două variante de valori înregistrate după intervenție: la nivelul anului 2017, respectiv o medie a anilor 2016-2017. Fiecare dintre aceste variante are numite avantaje: luarea în calcul a valorilor anului 2017 are avantajul de a permite mai mult timp efectelor să se manifeste. Luarea în calcul a mediei valorilor 2016-2017 are avantajul de a reduce anumite vârfuri sau căderi (fluctuații) momentane.

Analiza contrafactuală nu a putut fi aplicată în cazul Polilor de creștere și Polilor de dezvoltare urbană, întrucât acestea reprezintă cazuri unice, neexistând un grup de control comparabil.

Rezultatele analizei contrafactice, scenariul 1, valori exprimate ca rate la 1.000 locuitori

Variabilă (la nivel de CU)	Tabelă TEMPO	Eșantion	DID (16/17) - (07/11)	DID 2017 - (07/11)
Rata numărului de persoane decedate (decedați)	POP206D	70/114	0,0362	-0,4870**
Rata numărului născuților vii (născuții vii)	POP201D	70/114	0,0489*	0,1520**
Rata numărului de imigranți	POP310E	70/114	1,344**	1,938**
Rata numărului de emigranți	POP309E	70/114	0,0717	0,1188
Rata de modificare a populației domiciliare	POP108D	70/114	10,4264**	11,9128**
Rata numărului șomerilor	SOM101E	70/114	0,9071	0,9054
Rata numărului mediu al salariaților	FOM104D	70/114	16,83**	17,33**
Rata populației școlare nivel primar)	SCL103D	70/114	-0,1307	-0,2644
Rata populației școlare (nivel gimnazial)	SCL103D	70/114	0,1299	0,1532
Rata populației școlare (nivel liceal)	SCL103D	70/114	-1,5893	-1,6998
Rata de modificare a numărului de locuințe	LOC101B	70/114	-2,22	-2,36

** Diferență de peste 10% între modificarea din tratament și cea din control (în direcția dorită), * Diferență între 5% și 10% între modificarea din tratament și cea din control (în direcția dorită)

DID = Diferența diferențelor, indică diferența între evoluția grupului de centre urbane **finanțate** și evoluția unui grup de control de centre urbane **nefinanțate**, pentru fiecare indicator analizat, în perioada 2007-2017 16/17 – Valoarea înregistrată după intervenție a fost calculată ca medie a anilor 2016-2017

07/11 – Valoarea înregistrată înainte de intervenție a fost calculată ca medie a anilor 2007-2011, având în vedere faptul că în perioada 2007-2011 nu se manifestase încă nici un efect al intervenției.

Rezultatele analizei contrafactice, scenariul 2, valori exprimate ca rate la 1.000 locuitori

Variabilă (la nivel de CU)	Tabelă TEMPO	Eșantion	DID (16/17) - (07/11)	DID 2017 - (07/11)
Rata numărului de persoane decedate (decedați)	POP206D	54/104	0,0016	-0,6719**
Rata numărului născuților vii (născuții vii)	POP201D	54/104	0,0250*	0,1363
Rata numărului de imigranți	POP310E	54/104	0,6772**	1,2973**
Rata numărului de emigranți	POP309E	54/104	0,0493	0,0764

Rata de modificare a populației domiciliat	POP108D	54/104	3,0209**	3,3899**
Rata numărului șomerilor	SOM101E	54/104	0,2462	0,2033
Rata numărului mediu al salariaților	FOM104D	54/104	14,3055**	14,4399**
Rata populației școlare (nivel primar)	SCL103D	54/104	-0,9696	-1,1696
Rata populației școlare (nivel gimnazial)	SCL103D	54/104	-0,1107	-0,2126
Rata populației școlare (nivel liceal)	SCL103D	54/104	-0,7876	-0,8332
Rata de modificare a numărului de locuințe	LOC101B	54/104	-0,6200	-0,4874

** Diferență de peste 10% între modificarea din tratament și cea din control (în direcția dorită), * Diferență între 5% și 10% între modificarea din tratament și cea din control (în direcția dorită)

DID = Diferența diferențelor, indică diferența între evoluția grupului de centre urbane **finanțate** și evoluția unui grup de control de centre urbane **nefinanțate**, pentru fiecare indicator analizat, în perioada 2007-2017 16/17 – Valoarea înregistrată după intervenție a fost calculată ca medie a anilor 2016-2017

07/11 – Valoarea înregistrată înainte de intervenție a fost calculată ca medie a anilor 2007-2011, având în vedere faptul că în perioada 2007-2011 nu se manifestase încă nici un efect al intervenției.

Efecte nete ale intervențiilor DMI 1.1 în cazul centrelor urbane

Dimensiunea	Efecte obținute prin intervenția DMI 1.1, în perioada 2007-2017 (centre urbane care au beneficiat de finanțare comparativ cu centre urbane care nu au beneficiat de finanțare)
Mișcarea naturală a populației (diferența între născuți și decedați)	Prin scăderea ratei numărului de decedați din rata numărului de născuți vii rezultă rata mișcării naturale a populației. Centrele urbane care au beneficiat de finanțare înregistrează o evoluție mai ridicată decât cele care nu au beneficiat de finanțare. Există un impact al DMI 1.1 pe această dimensiune.
Mișcarea migratorie a populației (diferența între imigranți și emigranți)	Prin scăderea ratei numărului de emigranți din rata numărului de imigranți rezultă rata mișcării migratorii a populației. Centrele urbane care au beneficiat de finanțare înregistrează o evoluție mai ridicată decât cele care nu au beneficiat de finanțare. Există un impact al DMI 1.1 pe această dimensiune.
Evoluția generală a populației domiciliat	Rata de modificare a populației domiciliat înregistrează o scădere mai redusă în cazul centrelor urbane care au beneficiat de finanțare. Există un impact al DMI 1.1 pe această dimensiune.
Dimensiunea economică (grad de ocupare ca diferență între salariați și șomeri)	Creșterea gradului de ocupare este mai ridicată în cazul centrelor urbane care au beneficiat de finanțare. Există un impact al DMI 1.1 pe această dimensiune.
Dimensiunea educațională (evoluția populației școlare)	Scăderea ratei populației școlare este mai mare în cazul centrelor urbane care au beneficiat de finanțare. Nu există un impact al DMI 1.1 pe această dimensiune.
Dimensiunea atractivitate oraș (evoluția numărului de locuințe)	Rata de modificare a numărului de locuințe înregistrează o creștere mai mică în cazul centrelor urbane care au beneficiat de finanțare. Nu există un impact al DMI 1.1 pe această dimensiune.

În continuare, este analizat și evidențiat efectul net la nivel de oraș, prin corelarea efectelor brute măsurate prin prisma indicatorilor macroeconomici cu efectele la nivel de proiecte.

Faptul că analiza contrafactuală indică existența unui impact pe 4 din cele 6 dimensiuni analizate reprezintă un aspect pozitiv. Calculul unui indicator agregat al indicatorilor de impact, care compară centrele urbane asistate cu cele neasistate indică de asemenea existența unui impact al intervenției DMI 1.1 (pentru detalii, a se vedea Anexa B Instrumente utilizate, secțiunea Analiza contrafactuală). Lipsa unui impact pe dimensiunile atractivitate oraș și educațională, în condițiile în care există un impact privind mișcarea migratorie a populației, poate fi explicată în diverse moduri, spre exemplu: imigranții nu au reușit încă să își construiască o locuință sau să își întemeieze o familie cu copii la vârsta școlară sau nu doresc să rămână în oraș pe termen lung, ceea ce înseamnă că nu investesc în construirea unei locuințe și, posibil, nici nu își întemeiază o familie în orașul respectiv. Totodată, lipsa unui impact pe 2 din cele 6 dimensiuni analizate indică necesitatea unor investiții continue și mai ridicate ca volum pentru a putea obține un impact pe toate planurile, aceste dimensiuni fiind unele în care manifestarea efectului are nevoie de mai mult timp.

În ceea ce privește domeniul populație (mișcare naturală, migratorie, creștere populație domiciliată) analizele evaluării indică, pe baza informațiilor colectate prin interviuri, focus grupuri, studii de caz și sondaj faptul că intervențiile complementare privind infrastructura urbană, socială și a mediului de afaceri au reprezentat, prin efectul cumulat, un factor catalizator pentru dezvoltarea urbană, prin creșterea calității vieții în general, prin susținerea indirectă a dezvoltării economice prin investiții în infrastructura urbană (ex: reabilitări ale unor zone urbane sau artere care au dus la revigorarea activității economice în arealele respective). Aceste aspecte au contribuit la creșterea atractivității orașelor, rezultat reflectat în faptul că față de orașele care nu au beneficiat de finanțare în cadrul DMI 1.1, tendința de descreștere a populației a fost mai redusă în cazul centrelor urbane care au beneficiat de finanțare. Cu alte cuvinte, DMI 1.1 a avut o contribuție la atenuarea fenomenului de declin al populației.

În ceea ce privește aspectele economice, chiar dacă centrele urbane nu au investit direct prin planurile integrate în susținerea mediului de afaceri, investițiile realizate în infrastructura urbană și socială au contribuit, conform rapoartelor de durabilitate și informațiilor colectate prin focus grupuri și studii de caz, la revigorarea economică a unor zone urbane. Spre exemplu, reabilitarea centrelor istorice sau a altor zone pietonale urbane au avut drept efect atragerea de operatori economici de tip HORECA (hoteluri, restaurante, cafenele) sau dezvoltarea activității operatorilor economici deja localizați în zonele respective, fluidizarea circulației datorită reabilitării unor artere a contribuit la facilitarea activității de transport în scop economic, reabilitarea unor clădiri de patrimoniu a contribuit, în unele cazuri, la dezvoltarea activității culturale a respectivelor obiective și în consecință la creșterea volumului de încasări financiare, anumite obiective de infrastructură socială reabilitate care oferă spectacole publicului larg au beneficiat de asemenea de creșterea volumului de încasări, infrastructura de agrement reabilitată a contribuit la dezvoltarea activității economice a obiectivelor respective sau în zonele respective. Toate aceste dezvoltări au contribuit la crearea de noi locuri de muncă, atât direct ca urmare a proiectelor finanțate prin DMI 1.1 (pentru faza de operare a unora dintre investițiile realizate au fost create noi locuri de muncă), cât și indirect prin stimularea activității economice în zonele reabilitate.

Validarea ipotezelor de evaluare

Validarea ipotezelor evaluării a fost efectuată prin analizele cantitative și calitative, asigurându-se triangularea datelor, verificarea constatărilor și concluziilor cu factorii interesați.

Pentru prezentarea concluziilor privind validarea ipotezelor, a fost folosită următoarea scală:

- **Ipoteză validată:** au fost identificate argumente calitative sau informații cantitative care indică faptul că ipoteza respectivă a fost confirmată în practica implementării;
- **Ipoteză validată parțial:** argumentele calitative sau informațiile cantitative colectate indică o îndeplinire într-o măsură mai redusă sau doar în anumite situații, a respectivei ipoteze;
- **Ipoteză invalidată:** argumentele calitative sau informațiile cantitative colectate indică faptul că ipoteza nu a fost confirmată în practică sau aceste informații nu oferă o bază adecvată pentru a considera că ipoteza a fost îndeplinită.

După cum se poate observa, mai mult de jumătate dintre ipoteze au fost validate. Ipotezele care au fost parțial validate se referă la: calitatea matricei logice din cadrul planurilor integrate (aspect descris anterior), implicarea partenerilor locali în elaborarea și implementarea planurilor, măsura în care poliile de creștere au reușit o abordare la nivel metropolitan, susținerea investițiilor în infrastructură prin măsuri complementare, existența și funcționarea unor sisteme de monitorizare și evaluare a planurilor integrate.

Având în vedere rezultatele în ansamblu ale interogării ipotezelor teoriei schimbării, se constată faptul că, după cum era și firesc pentru un prim exercițiu de programare privind abordarea integrată, o bună parte dintre ipoteze sunt validate iar o parte dintre ipoteze necesită dezvoltare în cadrul exercițiilor viitoare de planificare și implementare a dezvoltării urbane. În acest sens, informațiile colectate indică îmbunătățiri semnificative ale planificării dezvoltării urbane în perioada 2014-2020.

În ansamblu, analiza contrafactuală, interogarea teoriei schimbării și informațiile colectate prin analiza calitativă indică existența unei contribuții a intervenției finanțate în cadrul DMI 1.1 la obținerea rezultatelor vizate prin documentul de programare: creșterea calității vieții, creșterea atractivității orașelor și crearea de noi locuri de muncă în orașele beneficiare.

Măsura în care au fost validate ipotezele teoriei schimbării pentru intervențiile DMI 1.1

Ipotezele care constituie Teoria schimbării aferentă DMI 1.1	Invalidată	Validată parțial	Validată
Efecte obținute			
Investițiile în infrastructură în cele 3 domenii (infrastructură urbană, mediu de afaceri, social) au contribuit la creșterea calității vieții, creșterea atractivității orașelor și crearea de noi locuri de muncă			
Prin implementarea proiectelor din cadrul planurilor integrate, Poliile de creștere obțin efecte inclusiv la nivel metropolitan			
Prin refacerea spațiilor publice urbane, prin contribuția la creșterea mobilității urbane, prin reabilitarea unor clădiri de patrimoniu, prin dezvoltare formelor alternative de transport, prin			

Îmbunătățirea și dezvoltarea serviciilor sociale, investițiile în infrastructura urbană și socială au contribuit în mod complementar la creșterea calității vieții, a atractivității orașelor și la crearea de noi locuri de muncă, atât direct (prin locuri de muncă create în faza de operare a obiectivelor reabilite sau nou construite) cât și indirect, prin stimularea unor activități economice diverse ca efect secundar benefic al infrastructurii urbane reabilite și crearea de locuri de muncă drept consecință. Numeroase exemple privind rezultatele acestor investiții și contribuția la creșterea calității vieții au fost deja furnizate anterior și sunt bazate pe informațiile colectate prin interviuri, focus grupuri, vizite la fața locului, precum și pe analiza unor rapoarte de durabilitate ale proiectelor implementate.

Dacă investițiile în infrastructura socială ar fi fost mai extinse, în special în cazul acelor orașe care în domeniul social au investit doar în sisteme de supraveghere și dacă investițiile pentru susținerea dezvoltării economice a orașelor ar fi fost mult mai numeroase, investițiile realizate ar fi putut să contribuie în foarte mare măsură la obiectivul privind creșterea calității vieții și crearea de locuri de muncă.

În cazul Polilor de creștere, deși e dificil de făcut o distincție între efectele obținute la nivel local și cele la nivel de zonă metropolitană întrucât toate localitățile fac parte dintr-un întreg, proiectele implementate de Poli de creștere au vizat totuși în mare parte nevoi ale comunităților locale (ex: infrastructură urbană și socială a localităților din zona metropolitană) și în mică parte nevoi ale întregii zone metropolitane (ex: proiecte de infrastructură de interes pentru toată zona metropolitană). Din acest punct de vedere, proiectele implementate în zonele metropolitane au contribuit în mică măsură la obținerea de efecte la nivel metropolitan.

Abordarea integrată a dezvoltării urbane

Planurile integrate de dezvoltare urbană includ o viziune strategică pe termen mediu și lung			
PIDU abordează în mod echilibrat diversele direcții de dezvoltare: infrastructură, economic, social, mediu			
Structura piramidală (viziune, obiective strategice, priorități, proiecte) este adecvată: coerentă, eficace, fezabilă, echilibrată			
Planurile Polilor de creștere se bazează pe strategia de a dezvolta o zonă metropolitană			

Toate planurile integrate analizate în cadrul cercetării documentare includ formulări de viziuni strategice pe termen mediu și lung, majoritatea acestor viziuni fiind axate pe deziderate firești pentru orice oraș: calitatea vieții, atractivitate oraș, dezvoltare economică etc. Direcțiile de dezvoltare și obiectivele strategice formulate acoperă în general echilibrat domeniile infrastructură urbană, socială, mediu de afaceri. La nivelul proiectelor însă, cu excepția Polilor de creștere și a unor cazuri izolate de Poli de dezvoltare urbană și Centre urbane, se pune un accent mult mai mare pe infrastructura urbană decât pe alte domenii de dezvoltare (social, economic), ducând la un dezechilibru intern al planurilor integrate.

Toate planurile integrate ale Polilor de creștere includ ca obiectiv strategic dezvoltarea zonei metropolitane, în schimb măsura în care implementarea efectivă a planurilor a transpus în practică acest obiectiv strategic diferă de la pol de creștere la pol de creștere, acest aspect fiind descris în cadrul analizelor aferente întrebării de evaluare nr.2.

Identificarea priorităților de intervenție

Planurile integrate de dezvoltare urbană au fost elaborate în colaborare cu diverșii factori interesați de la nivel local			
Proiectele finanțate sunt formulate pe baza unor nevoi reale la nivel local, nu pe baza existenței sursei de finanțare			
Proiectele finanțate au un grad ridicat de prioritate pentru oraș			

Toate informațiile colectate prin interviuri, focus grupuri și studii de caz indică faptul că implicarea partenerilor locali în elaborarea planurilor integrate a avut loc în mare măsură. Modalitățile de implicare au variat în funcție de tipul de parteneri și de la oraș la oraș, metodele uzuale fiind dezbateră publică (unde au fost implicați de regulă o serie de parteneri locali - mediu de afaceri, ONG, mediul academic, uneori reprezentanți ai cetățenilor), grupurile de lucru (care au

implicat de regulă instituții locale deconcentrate, diverse alte servicii publice locale), consultarea publică (adresată cetățenilor). Prin comparație cu experiențele anterioare în domeniu, nivelul de consultare a partenerilor locali în procesul de pregătire a planurilor integrate a fost mai ridicat, conform informațiilor colectate în cadrul focus grupurilor și prin sondaj.

Implicarea partenerilor locali în elaborarea planurilor integrate, prin metodele menționate, a contribuit la formularea unor proiecte relevante pentru nevoile orașelor și cu un grad ridicat de prioritate. Chiar dacă ghidurile solicitantului indicau în detaliu tipurile de investiții eligibile stimulând astfel alinierea la ce se poate finanța mai degrabă decât la nevoile locale, planurile integrate au identificat priorități reale, iar în cazul în care aceste priorități nu au fost identificate, nu s-au depus cereri de finanțare (exemplul infrastructurii sociale, unde mai mult de jumătate dintre centrele urbane au ales să investească doar în sisteme de supraveghere video, neformulând cereri de finanțare pentru alte proiecte sociale, sau exemplul mediului de afaceri). Singurul domeniu unde proiectele finanțate au fost puternic influențate de existența sursei de finanțare și prevederile ghidurilor solicitantului este cel al sistemelor de supraveghere, care au fost alese de orașe în principal pentru a satisface cerința de a formula cel puțin un proiect în domeniul social. Chiar și aici însă, odată instalate, aceste sisteme și-au dovedit utilitatea, aspect confirmat fără excepție în toate interviurile, focus grupurile și studiile de caz.

Sinergia proiectelor

Proiectele finanțate se susțin reciproc, dând naștere la efecte sinergice la nivel de oraș			
Pentru finanțarea proiectelor din cadrul PIDU, autoritățile locale au reușit atragerea altor surse de finanțare, în afara DMI 1.1, asigurând complementaritatea și asinergiile cu intervențiile DMI 1.1			
Investițiile în infrastructură au fost susținute de către beneficiari prin alte măsuri complementare necesare atingerii efectelor avute în vedere (ex: instruire, modificări proceduri de lucru, elaborare planuri de dezvoltare, promovare, creare de noi locuri de muncă etc.)			

Conform informațiilor colectate prin vizite la fața locului și interviuri și verificate în cadrul focus grupurilor, proiectele finanțate aferente domeniului infrastructură urbană au fost, în toate cazurile analizate, proiecte complementare, parte a unei gândiri integrate care a urmărit rezolvarea unor probleme acute ale orașelor, sub multiplele aspecte ale acestor probleme. Spre exemplu, arterele reabilite și modernizate erau situate pe axele principale de mobilitate ale orașului, structuri adiacente cum ar fi parcurile au fost plasate în zone aglomerate, obiectivele de patrimoniu reabilite făceau parte dintr-un ansamblu urban situat de regulă în zone centrale și având o contribuție majoră la revitalizarea acestor centre. Toate obiectivele reabilite contribuie astfel în mod complementar la creșterea calității vieții locuitorilor. Obiectivele de infrastructură socială reabilite reprezentau de asemenea o prioritate pentru orașe, contribuind, la fel ca infrastructura urbană, la creșterea calității vieții locuitorilor. Atât infrastructura urbană cât și cea socială fac parte dintr-un întreg, contribuind împreună la creșterea calității vieții. În ceea ce privește infrastructura pentru mediul de afaceri, doar 12 din cele 90 de orașe beneficiare au implementat proiecte în acest domeniu, având prin urmare o contribuție mai limitată decât a celorlalte 2 domenii la dezvoltarea urbană.

Mai puțin de jumătate dintre planurile integrate au inclus și alte proiecte decât cele finanțate prin DMI 1.1, prin urmare, atragerea altor surse de finanțare pentru alte proiecte complementare celor finanțate nu a fost posibilă în aceste cazuri. În cazul planurilor integrate care au inclus un portofoliu extins de proiecte, au fost accesate în mare măsură alte surse de finanțare, constituite în principal din alte axe POR 2007-2013 și alte programe operaționale. Doar în cazuri izolate s-a reușit atragerea și a altor tipuri de surse de finanțare, cum ar fi sectorul privat, fonduri EEA și norvegiene, piața de capital.

Măsuri complementare care să susțină investițiile în infrastructură pentru maximizarea efectelor au fost implementate de orașele beneficiare în măsură medie. Mai precis, principala măsură a fost crearea unor noi locuri de muncă necesare în faza de operare a investițiilor realizate, alt exemplu fiind măsurile de dezvoltare a activităților socio-culturale în cazul obiectivelor de patrimoniu

reabilitate. În schimb, alte posibile acțiuni, cum ar fi campanii de promovare a utilizării bicicletei ca formă de transport, campanii pentru reducerea ratei de infracțiuni, acțiuni pentru facilitarea și stimularea mediului de afaceri nu au fost în general implementate.

Managementul implementării planurilor și proiectelor

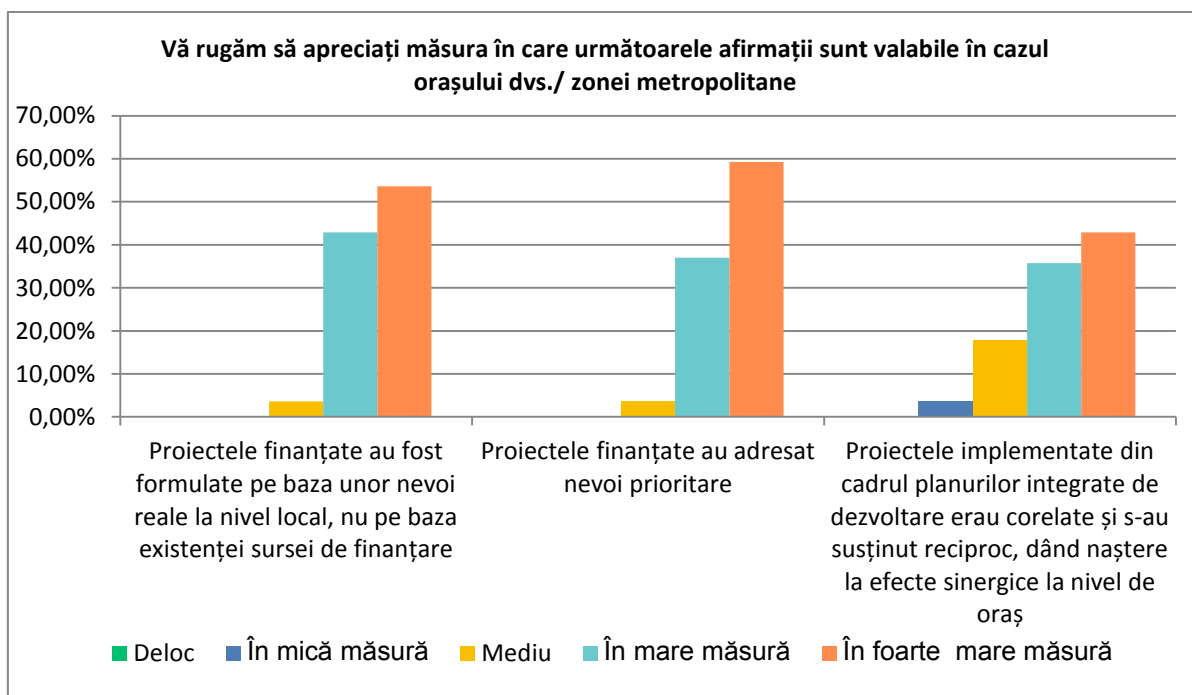
Beneficiarii au capacitatea de management necesară implementării proiectelor finanțate, iar după finalizarea acestora sunt asigurate costurile de operare și mentenanță			
Planurile integrate și proiectele finanțate au fost implementate în colaborare cu diverșii factori interesați de la nivel local			
Există, la nivelul administrației orașului, un sistem funcțional de monitorizare și evaluare a implementării planurilor de dezvoltare urbană și a proiectelor finanțate			

În cazul polilor de dezvoltare urbană și centrelor urbane, sistemul de management al implementării planurilor integrate s-a bazat pe echipe formate din personal al administrației locale, iar această echipă a inclus în măsură medie alți parteneri locali de tipul celor implicați în procesul de elaborare al planurilor integrate. În cazul Polilor de creștere, structurile de management a implementării planurilor integrate au fost complexe, incluzând reprezentanți ai UAT din zona metropolitană, consiliul județean, instituții deconcentrate, alți parteneri locali reprezentând ONG, mediul academic, mediul de afaceri. Pentru implementarea proiectelor au fost constituite în toate situațiile echipe de proiect, existând o strânsă colaborare cu instituțiile locale relevante pentru fiecare proiect în parte.

Costurile de operare și mentenanță a obiectivelor reabilite au fost preluate de administrațiile locale, existând și o perioadă de garanție a lucrărilor executate, perioadă în care costurile unor eventuale reparații necesare sunt suportate de firmele prestatoare ale lucrărilor. Pentru anumite obiective prin care se prestează servicii taxabile (ex: parcări, săli de spectacole, cămine pentru vârstnici) costurile de funcționare și întreținere sunt acoperite parțial din aceste taxe, care au fost aplicate în general după ieșirea din perioada de monitorizare ex-post.

Sistemul de monitorizare a proiectelor implementate a funcționat corespunzător, fiind stimulat și de practica raportării către Organismele intermediare, atât prin rapoartele de progres cât și prin rapoartele de durabilitate. În schimb, sistemul de monitorizare și evaluare a planurilor integrate este în stadiu incipient, nefiind întâlnit nici un caz în care a avut loc o evaluare formală a rezultatelor implementării planurilor integrate. Practic, încă nu s-a ajuns la nivelul elaborării unor rapoarte de monitorizare sau evaluare ale planurilor integrate care să analizeze rezultatele obținute comparativ cu țintele din plan, factorii care au influențat implementarea și rezultatele, să propună măsuri de corecție, să formuleze lecții învățate etc.

Grafic 5 Percepții ale beneficiarilor privind relevanța proiectelor din cadrul PIDU



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

Factorii care au determinat sau influențat efectele obținute

Identificarea și analiza factorilor care au determinat sau influențat efectele obținute s-a bazat pe următoarele elemente, utilizând atât metode calitative cât și cantitative:

- Verificarea ipotezelor care constituie teoria schimbării aferentă DMI 1.1. Aceste ipoteze, în sine, reprezintă cauzele efectelor produse;
- Analiza altor factori, interni sau externi intervenției, care au influențat pozitiv sau negativ producerea efectelor pe două planuri: ca grad de răspândire la nivelul programului (anvergura) și ca intensitate a manifestării.

Factori cu influență pozitivă sau negativă asupra implementării și efectelor intervenției DMI 1.1

Influență pozitivă

- Abordarea AM POR privind dezvoltarea integrată a orașelor - perseverența în a promova acest tip de abordare;
- Perseverența și capacitatea orașelor în întreg demersul: pregătire planuri integrate și formulare proiecte, implementare proiecte, analiză efecte obținute la nivelul proiectelor implementate;
- Implicarea factorilor interesați locali - un mare plus pentru calitatea abordării integrate și pentru prioritizarea nevoilor și proiectelor formulate;
- Disponibilitate și accesarea altor surse de finanțare de către acele orașe care au formulat și alte proiecte în cadrul planurilor integrate, în afara celor finanțate prin DMI 1.1;
- În unele cazuri, elaborarea și implementarea planurilor integrate a contribuit la dezvoltarea colaborării între nivelul local și cel județean al administrației;
- Sistemul de monitorizare și evaluare a început să fie utilizat, chiar dacă la un nivel destul de limitat. Spre exemplu, evaluarea proiectelor a fost axată pe colectarea și raportarea valorilor indicatorilor în cadrul rapoartelor de durabilitate.

Influență negativă

- Abordarea dezvoltării urbane este încă focalizată pe infrastructură urbană, și spații urbane, mult prea puține proiecte privind mediul de afaceri;
- Efectele intervențiilor au fost limitate de faptul că prin DMI 1.1 au fost finanțate doar investiții în infrastructură, neexistând posibilitatea finanțării și a altor tipuri de activități, spre exemplu schimb de experiență, studii, dezvoltarea capacității beneficiarilor;
- Debutul lent al procesului de planificare a planurilor integrate în cazul PC și PDU, inerent de altfel în cazul oricărei noi acțiuni cu o doză ridicată de necunoscut;
- Durată scurtă avută la dispoziție de către Centrele Urbane pentru pregătirea planurilor integrate, datorată apelurilor cu depunere la termen;
- Calitatea proiectelor tehnice s-a dovedit a fi în unele situații deficitară, ducând la probleme inerente în perioada de execuție. Una din principalele cauze semnalate este diminuarea nivelului de expertiză tehnică necesară pregătirii unor studii de fezabilitate și proiecte tehnice de calitate, disponibil pe piață. Acest aspect a fost amplificat de capacitatea tehnică limitată în cadrul personalului autorităților locale, ducând la dificultăți în aprecierea calității soluțiilor tehnice oferite de proiectanți;
- Procesul de achiziții continuă să constituie o dificultate considerabilă pentru toate autoritățile locale, atât din punct de vedere al legislației dificil de înțeles și care poate crea ușor posibilitatea unor neconformități ducând la aplicarea de corecții financiare (cel mai adesea contestate în justiție de către beneficiari) cât și din punct de vedere al duratei în sine a procesului;
- Nesincronizări între proiecte finanțate din diferite programe operaționale, ducând în anumite situații la probleme în execuție.

Legendă

Factori cu grad mare de răspândire

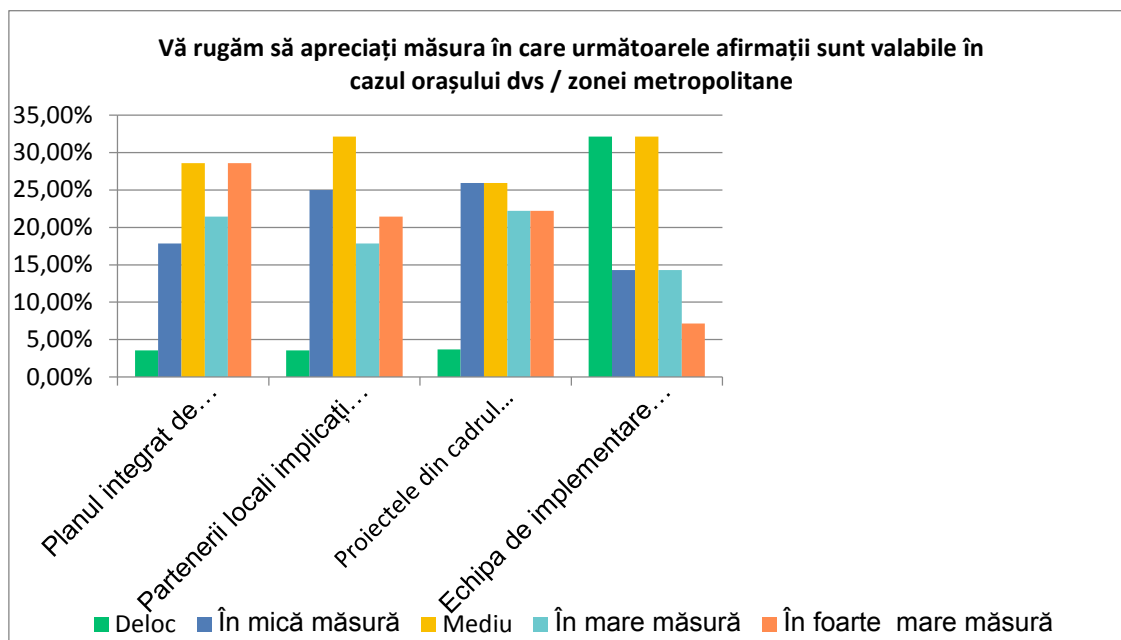
Factori cu influență ridicată

Factori cu grad mare de răspândire și cu influență ridicată

Implicarea partenerilor locali a reprezentat într-adevăr un plus important pentru succesul planurilor de dezvoltare urbană, existând însă loc de îmbunătățire. Spre exemplu, implicarea factorilor interesați locali a avut loc în principal în etapa de elaborare a planurilor integrate și mult mai puțin în managementul implementării planurilor integrate (cu excepția polilor de creștere, unde implicarea partenerilor locali

a continuat la un nivel ridicat și în perioada implementării planului integrat), aspect ilustrat în cadrul graficului următor.

Grafic 6 Percepții ale beneficiarilor privind implicarea partenerilor locali în elaborarea și implementarea PIDU



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

Diferențe regionale

Un aspect important al abordării integrate a dezvoltării urbane este reprezentat de structura portofoliilor de proiecte finanțate, aspect analizat și anterior la nivelul DMI 1.1 în ansamblu. În această secțiune sunt analizate comparativ portofoliile de proiecte finanțate la nivelul celor 8 regiuni pentru a ilustra modul în care regiunile au abordat dezvoltarea urbană (pe ce au pus un accent mai ridicat, pe ce au pus mai puțin accent) ca ilustrare a măsurii în care s-a reușit o abordare echilibrată a domeniilor și sub-domeniilor finanțate.

Structură portofolii regionale de proiecte: procente valori finanțate pe sub-domenii, din total valoare finanțată per regiune

Subdomenii	V	SV	NV	C	SE	NE	SM	BI
Spații publice urbane	65.4%	86.7%	53.0%	64.6%	69.5%	79.1%	68.7%	93.5%
Reabilitări clădiri sau terenuri	0.3%	0.5%	0.0%	3.2%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%
Obiective de patrimoniu cultural	0.9%	0.2%	13.3%	14.3%	4.3%	3.9%	0.6%	0.0%
Transport și mobilitatea populației	21.0%	7.1%	22.4%	6.5%	5.6%	12.2%	19.7%	0.0%
Dezvoltarea formelor alternative de transport (piste pentru biciclete)	2.4%	2.1%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Creșterea accesului cetățenilor la informații de interes public	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.7%
Infrastructură servicii sociale	3.0%	1.5%	5.5%	3.7%	8.6%	2.3%	2.9%	0.0%
Locuințe sociale	0.0%	0.0%	0.9%	0.4%	0.7%	0.1%	0.0%	0.0%
Creșterea siguranței populației	2.3%	1.2%	2.8%	3.5%	2.2%	1.3%	1.4%	5.8%
Dezvoltarea mediului de afaceri	2.6%	0.7%	0.4%	2.1%	1.0%	1.0%	3.2%	0.0%
Infrastructură turistică de agrement	1.3%	0.0%	0.8%	1.7%	7.9%	0.0%	3.2%	0.0%

Cele mai ridicate procente investite în sub-domeniul Spații publice urbane se regăsesc în regiunile București Ilfov, Sud Vest și Nord Est, iar cele mai mici procente în regiunile Nord Vest, Centru și Vest. Regiunile care au ales să investească cel mai mult în infrastructura de transport sunt Nord Vest, Vest și Sud Muntenia, iar cel mai puțin București Ilfov, Sud Est, Centru și Sud Vest. Cele mai mari procente alocate investițiilor în infrastructura de servicii sociale (excluzând sistemele de supraveghere video) aparțin regiunilor Sud Est și Nord Vest, iar cele mai reduse regiunilor București-Ilfov și Sud-Vest. Cele mai ridicate procente alocate investițiilor în mediul de afaceri se regăsesc în regiunile Sud-Muntenia, Vest și Centru, iar cele mai reduse în regiunile București-Ilfov, Nord-Vest și Sud-Vest.

După cum a fost menționat și anterior, există dezechilibre mai mici sau mai mari ale portofoliului de investiții, dominant fiind sub-domeniul Spații publice urbane, în timp ce infrastructura de servicii sociale (excluzând sub-domeniul Creșterea siguranței populației) și infrastructura aferentă mediului de afaceri au beneficiat de procente mult mai reduse de investiții.

În continuare este prezentată situația pe regiuni a indicatorilor de program privind locurile de muncă create sau menținute prin proiectele finanțate, cu mențiunea făcută și anterior că aceste valori sunt puternic distorsionate de modul de raportare de către beneficiari sau de modul de înregistrare a acestor valori în sistemul de monitorizare POR.

Structura pe regiuni a locurilor de muncă create sau menținute prin proiectele DMI 1.1

Regiunea	Total locuri de muncă create și menținute	Infrastructură urbană		Infrastructură socială		Infrastructură mediu de afaceri	
		Create	Menținute	Create	Menținute	Create	Menținute
BI	239	59	153	5	22	-	-
C	2063	657	657	114	199	218	218
NE	2808	1102	1194	66	68	16	362
NV	1711	69	12	503	442	405	280
SE	1474	706	254	313	165	30	6
SM	951	271	271	171	162	38	38
SV	505	262	137	19	19	34	34
V	514	131	201	43	77	62	0

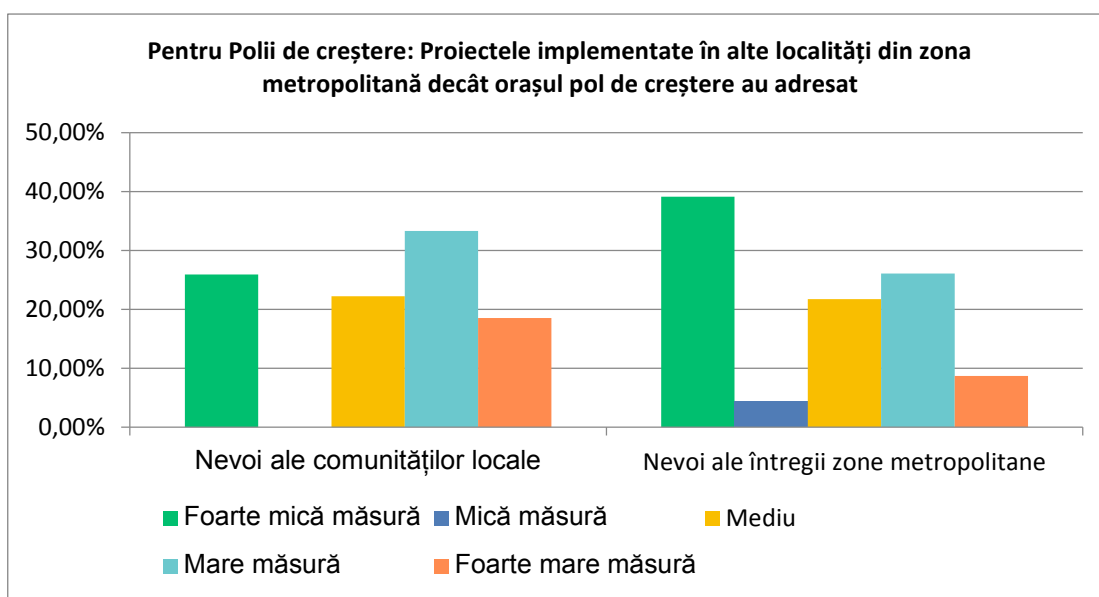
Sursa: prelucrări ale evaluării pe baza datelor AM POR

Planurile integrate ale tuturor Polilor de creștere includ direcția strategică de dezvoltare a întregii zone metropolitane, însă numărul de proiecte efectiv

implementate prin DMI 1.1 în alte localități ale zonei metropolitane diferă între Poliile de creștere. Cele mai multe se regăsesc în zonele metropolitane aparținând Polilor de creștere Constanța (Sud- Est), Brașov (Centru), Ploiești (Sud-Muntenia) iar cele mai puține în zonele metropolitane aparținând Polilor de creștere Iași (Nord-Est), Cluj (Nord-Vest), Timișoara (Vest), Craiova (Sud-Vest).

Ca tip de efecte obținute în cele 3 domenii finanțate, cu excepția diferențelor între abordările mai mult sau mai puțin metropolitane ale Polilor de creștere, nu au fost identificate diferențe notabile între regiuni.

Grafic 7 Percepții ale beneficiarilor privind scopul proiectelor implementate la nivel metropolitan



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

Nivelul de absorbție DMI 1.1

Alocarea financiară aferentă DMI 1.1 reprezentată de fonduri FEDR și buget de stat (BS) a fost de 1.322.621.336 EUR. Valoare totală finanțată la nivelul DMI 1.1 (FEDR + BS) a fost de aprox. 967.716.120 EUR, ceea ce reprezintă un procent de absorbție de aprox. 73%. Valorile sunt aproximative, întrucât datele financiare disponibile nu reflectă și plățile efectuate în perioada 2017-2019 pentru proiectele care au continuat implementarea în această perioadă.

Datorită în principal economiilor rezultate din procesele de achiziții și în mică măsură datorită celor 25 de proiecte reziliate, au rămas sume importante neabsorbite, reducând atât efectele obținute la nivelul orașelor cât și gradul de absorbție al POR în ansamblu.

Indicatorii utilizați în cadrul DMI 1.1

În cadrul DMI 1.1 au fost definiți un număr ridicat de indicatori de realizare imediată și de rezultat, unii de program și unii suplimentari, explicabil având în vedere tipologia diversă de investiții finanțate. Beneficiarii au ales tipurile de indicatori pe care i-au considerat cei mai relevanți și au raportat acești indicatori utilizând uneori aceleași unități de măsură (ex: număr de persoane care beneficiază de) alături de măsuri diferite (ex: procent creștere număr de....., sau valori absolute creștere număr de, fluidizare trafic exprimată fie prin scădere minute de călătorie, fie în procente, fie în calificative etc.).

Aceste aspecte au creat dificultăți insurmontabile în agregarea acestor indicatori, atât de către OI și AM POR, cât și de către echipa de evaluare. Drept urmare, doar o parte relativ mică a indicatorilor raportați de către beneficiari au fost agregați de către AM POR. Pentru scopul acestei evaluări, a avut loc o înregistrare într-o bază de date a valorilor indicatorilor pentru un eșantion de proiecte, în principal pentru a ilustra tipul de rezultate obținute, pentru a analiza preponderent calitativ aceste rezultate și pentru a ilustra dificultatea agregării valorilor indicatorilor în condițiile date (Anexa D Date colectate).

Durabilitatea efectelor obținute

Durabilitatea efectelor obținute pe cele 3 paliere reprezentate de cele 3 domenii finanțate a fost analizată pe baza informațiilor calitative colectate în procesul de evaluare.

INFRASTRUCTURĂ URBANĂ

În cea mai mare parte, durabilitatea efectelor obținute prin intervențiile care au vizat infrastructura urbană depinde de disponibilitatea bugetelor la nivelul administrației publice locale pentru întreținerea acestor obiective. În anumite cazuri, garanția lucrărilor executate solicitată constructorilor acoperă o perioadă mai extinsă decât în mod uzual (ex: 5-10 ani), acest aspect contribuind la durabilitatea efectelor. În cazul anumitor obiective, spre exemplu obiective de patrimoniu sau parcuri publice, întreținerea obiectivelor poate fi susținută, măcar parțial, prin aplicarea de tarife vizitatorilor/ utilizatorilor.

INFRASTRUCTURĂ SOCIALĂ

Similar situației infrastructurii urbane, durabilitatea efectelor obținute prin intervențiile care au vizat infrastructura socială depinde în mare parte de disponibilitatea bugetelor la nivelul administrației publice locale pentru întreținerea obiectivelor reabilitate și finanțarea cheltuielilor de funcționare. Existența unor surse de venit la nivelul unora dintre instituții (ex: tarife în cazul căminelor pentru vârstnici, sau tarife percepute după perioada ex-post în cazul unor activități destinate publicului desfășurate de diverse instituții beneficiare) reprezintă, desigur, o contribuție, mai mică sau mai mare, la durabilitatea efectelor.

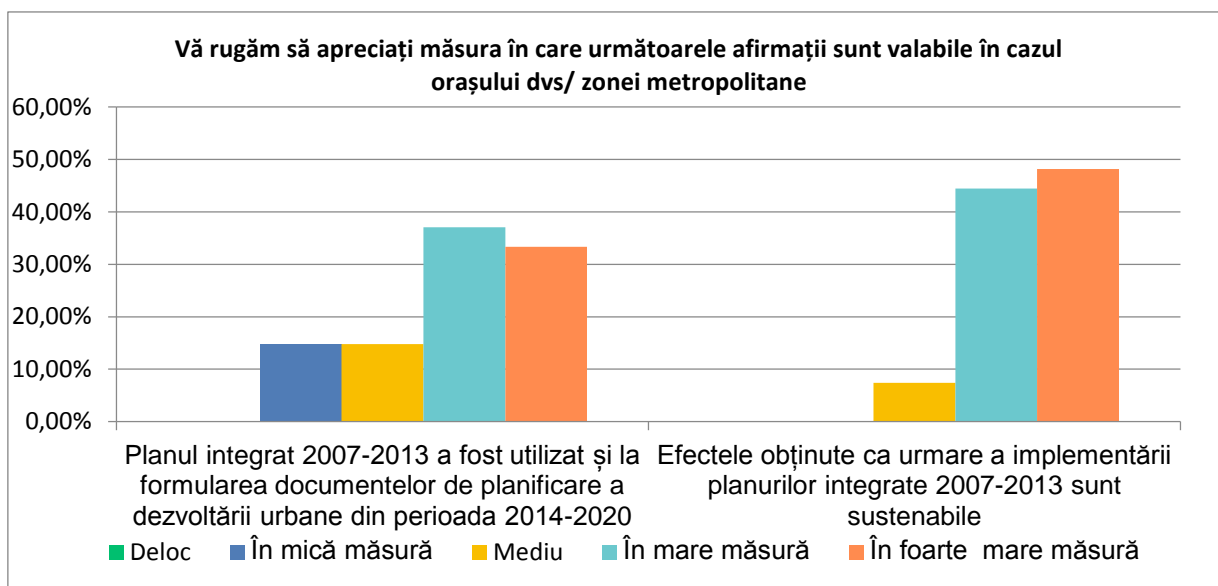
INFRASTRUCTURĂ MEDIU DE AFACERI

Există șanse mari ca rezultatele obținute prin intervențiile destinate susținerii infrastructurii mediului de afaceri să fie menținute sau chiar dezvoltate, cu condiția ca dezvoltarea economică în general la nivel urban să fie susținută de

administrațiile orașelor (sau zonelor metropolitane). Doar într-un astfel de cadru economic favorabil pot să continue să se dezvolte firmele beneficiare ale noilor infrastructurii, doar astfel pot să prospere clusterelor de firme vizate prin intervenție. Chiar dacă, teoretic cel puțin, clusterelor nou-dezvoltate pot să exporte și astfel să fie mai puțin dependente de mediul economic local, chiar și în această situație economia locală trebuie să rămână competitivă pentru a putea furniza în mod adecvat bunurile și serviciile de care aceste firme au nevoie.

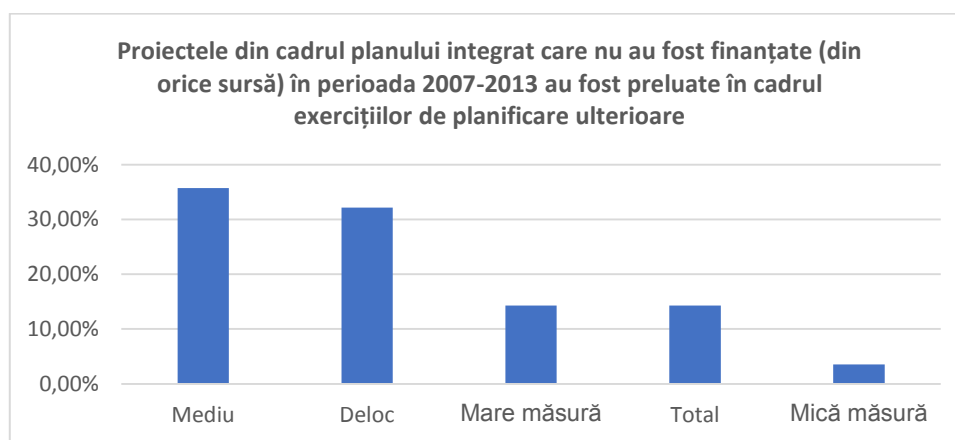
Durabilitatea efectelor obținute este dependentă și de măsura în care există o continuitate a planurilor de dezvoltare urbană, o consecvență în atingerea anumitor obiective. Din punct de vedere al tipologiei orașelor finanțate și a abordării promovate pentru fiecare tip de oraș, POR 2014-2020 nu a stimulat continuitatea abordării dezvoltării urbane pe principiile POR 2007-2013 (Poli de creștere, Poli de dezvoltare urbană, Centre urbane). Prioritățile POR 2014-2020 au stimulat totuși la modul general consecvența abordării dezvoltării urbane, contribuind astfel la durabilitatea efectelor obținute prin DMI 1.1, aspecte ilustrate în cadrul graficelor următoare.

Grafic 8 Percepții ale beneficiarilor privind durabilitatea efectelor obținute și privind continuitatea PIDU



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

Grafic 9 Percepții ale beneficiarilor privind preluarea unor proiecte 2007-2013 în exerciții de planificare ulterioare



Sursa: Sondaj aplicat la nivelul autorităților locale din cele 90 de orașe beneficiare (Anexa D Instrumente colectate)

4.2. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 2: CE TIP DE INTERVENȚIE DĂ REZULTATE, PENTRU CINE ȘI ÎN CE CIRCUMSTAȚE?

Analiză în funcție de tipul oraș (PC, PDU, CU)

Subdomenii	Poli de creștere		Poli de dezvoltare urbană		Centre urbane	
	Nr. proiecte	% din total valoare finanțată	Nr. proiecte	% din total valoare finanțată	Nr. proiecte	% din total valoare finanțată
Spatii publice urbane	48	54.6%	68	79.5%	150	84.3%
Reabilitări clădiri sau terenuri	3	1.1%	1	0.2%	1	0.1%
Obiective de patrimoniu cultural	5	3.4%	6	6.8%	9	5.1%
Transport și mobilitatea populației	18	25.7%	4	5.7%	5	3.6%
Dezvoltarea formelor alternative de transport (piste pentru biciclete)	2	1.0%	2	1.3%	0	0.0%
Creșterea accesului cetățenilor la informații de interes public	1	0.2%	0	0.0%	3	0.2%
Infrastructură servicii sociale	34	5.3%	13	2.7%	28	2.4%
Locuințe sociale	3	0.4%	3	0.6%	0	0.0%
Creșterea siguranței populației	4	0.9%	7	1.4%	62	3.9%
Dezvoltarea mediului de afaceri	13	3.1%	2	0.4%	3	0.4%
Infrastructură turistică de agrement	5	4.4%	2	1.2%	0	0.0%
Total	136		108		261	

Abordarea integrată: Polii de creștere au planuri integrate mult mai elaborate, cu o matrice logică completă, care include atât proiecte finanțate prin DMI 1.1, cât și alte proiecte prevăzute a fi finanțate din alte surse. Polii de dezvoltare urbană și Centrele urbane au planuri integrate care pot diferi semnificativ ca volum și grad de detaliu, peste jumătate dintre aceste planuri incluzând doar proiectele prevăzute a fi finanțate prin DMI 1.1. Ca tipuri de proiecte implementate, diferențe notabile se constată în ceea ce privește proporția de investiții în sub-domeniul infrastructură de transport, unde Polii de creștere au investit de 5-6 ori mai mult, ca procent din totalul valorii finanțate, decât PDU sau CU, principalul motiv al autorităților locale care au investit puțin sau deloc în acest sub-domeniu fiind faptul că alte proiecte de infrastructură urbană aveau o prioritate mai ridicată și că proiectele care vizează infrastructura de transport sunt costisitoare.

Similar, în ceea ce privește procentul investit în infrastructura socială alta decât sisteme de supraveghere, Polii de creștere au investit aproximativ dublu față de PDU sau CU, iar în ceea ce privește infrastructura mediului de afaceri (excluzând infrastructura de agrement) Polii de creștere au investit aproximativ de 8 ori mai mult, ca procent din valoarea finanțată, decât PDU sau CU. În domeniul infrastructură socială, mai mult de jumătate dintre Centrele urbane au ales să investească doar în sisteme de supraveghere. Dacă asociem acest tip de investiție cu domeniul infrastructură urbană,

rezultă faptul că peste jumătate dintre CU nu au ales să investească în domeniul infrastructură socială în cadrul DMI 1.1, unele implementând astfel de proiecte în cadrul DMI 3.2.

Portofoliile de proiecte, ca procente sume absorbite pe domenii și sub-domenii de investiție, sunt apropiate între Poliile de dezvoltare urbană și Centrele urbane. Diferențe notabile se regăsesc la sub-domeniul infrastructură de transport, unde PDU au investit cu aprox. 50% mai mult față de CU și sistemele de supraveghere, unde CU au investit aprox. de 3 ori mai mult decât PDU .

Efectele: Păstrând proporțiile, efectele la nivel de infrastructură urbană sunt similare în toate categoriile de orașe PC, PDU, CU - au fost adresate probleme prioritare, gândirea a fost integrată, efectele sunt evidente și semnificative. În ceea ce privește infrastructura socială alta decât sisteme de supraveghere, în orașele unde au fost implementate proiecte în acest domeniu, efectele sunt de asemenea similare ca tip de beneficii - infrastructură reabilitată, servicii mai bune, servicii noi, în unele cazuri creșterea capacității de deservire a unui număr mai mare de beneficiari. În cazul infrastructurii mediului de afaceri, Poliile de creștere domină ca număr de proiecte, o comparație cu efectele obținute prin cele 5 proiecte implementate de către PDU și CU fiind dificilă datorită lipsei de reprezentativitate a acestui număr redus de proiecte.

Așa cum este evidențiat în tabelul ” Evoluția valorilor indicatorilor de impact la nivelul tipurilor de orașe beneficiare, în perioada 2007-2017” din capitolul 4.1., cele mai mari diferențe între cele 3 tipuri de orașe se înregistrează cu privire la:

- rata de modificare a populației domiciliată: în timp de PDU și CU înregistrează o scădere semnificativă, PC înregistrează o creștere, explicată de atractivitatea mai mare a orașelor mari;
- rata salariaților în cazul PDU are cea mai mare creștere, putând fi explicată de creșterea unor investiții economice în orașele respective;
- rata populației școlare la nivel primar are o creștere semnificativ mai mare în cazul PC și PDU decât în cazul CU, iar scăderea școlărilor la nivel gimnazial este cea mai accentuată în cazul CU, cele două aspecte indicând o scădere a populației tinere (copii) la nivelul centrelor urbane.

Din punct de vedere al intervenției POR, aceste diferențe indică nevoi mari de sprijin, în continuare, la nivelul centrelor urbane. Poliile de creștere și Poliile de dezvoltare urbană au o atractivitate mai mare, atât pentru imigranți cât și pentru investitori, în schimb pentru centrele urbane, provocarea majoră se referă la identificarea unor motoare economice locale care să acționeze pentru dezvoltarea socio-economică, creșterea atractivității acestor orașe pentru tineri și pentru potențiali alți investitori care ar putea fi atrași ca urmare a unui efect de domino, dacă administrația reușește inițierea unor investiții viabile privind dezvoltarea economică locală.

Analiza bunelor practici

Buna practică în cadrul intervențiilor privind dezvoltarea urbană a fost analizată atât prin prisma abordărilor practicate de orașe (prin identificarea unor tipuri de abordări care se evidențiază din anumite motive) cât și prin prisma rezultatelor obținute ca urmare a acestor abordări. Exemplele de bună practică nu se regăsesc doar în anumite cazuri care ies din tipare. În unele privințe descrise în continuare, spre exemplu abordarea integrată din domeniul infrastructurii urbane, buna practică s-a manifestat inclusiv la nivelul abordării tipice a orașelor în acest domeniu. Natura diversificată a

portofoliului de proiecte din cadrul DMI 1.1 face ca bunele practici identificate de evaluare să aibă multiple valențe. Spre exemplu, bunele practici se pot referi la anumite activități pregătitoare ale planurilor integrate, la soluțiile alese pentru a adresa diversele nevoi locale, la sinergia între proiecte, la modul de abordare a anumitor domenii ale dezvoltării urbane etc.

Intervenții pentru dezvoltarea mediului de afaceri

În general, formularea de proiecte în cadrul PIDU care să susțină dezvoltarea mediului de afaceri a ridicat mai multe provocări administrațiilor orașelor decât intervențiile în domeniile infrastructură urbană și infrastructură socială, din motive deja expuse anterior. Cel mai important astfel de motiv este faptul că autoritățile locale nu au o imagine la fel de clară privind posibilele direcții de acțiune pe care le pot adopta pentru dezvoltarea economică a orașului, prin comparație cu claritatea privind intervențiile în infrastructura urbană sau cea socială. Într-un astfel de context, abordările de bună practică în acest domeniu ies cu atât mai mult în evidență. Exemplele prezentate în continuare nu sunt singurele în domeniu, fiind însă cele reținute de evaluatori dintre situațiile cu care evaluarea a intrat în contact.

Polul de creștere Craiova a avut o abordare integrată a proiectelor destinate susținerii mediului de afaceri, concentrând într-o anumită zonă a orașului cele 3 proiecte finanțate prin DMI 1.1 și un proiect finanțat prin DMI 4.1 POR 2007-2013. Aceste proiecte au fost gândite ca un ansamblu, iar zona aleasă pentru a le implementa era un areal marginalizat (atât ca amplasament, fiind localizat la marginea orașului, cât și din punct de vedere al situației socio-economice, zona fiind amplasamentul unui fost târg). Se simțea nevoia de a interveni pentru revitalizarea zonei, Primăria având deja planuri în acest sens. Conceptul de intervenție în zona respectivă a prevăzut: construirea unui centru multifuncțional care înglobează spații de birouri și un spațiu expozițional de mare capacitate (similar Romexpo București), acest centru multifuncțional fiind finanțat în cadrul DMI 4.1; dezvoltarea unei infrastructuri adiacente de birouri, prin cele 3 proiecte destinate mediului de afaceri finanțate în cadrul DMI 1.1, care urmăreau stimularea creării de clustere pe domenii de activitate. Cele 3 clădiri de birouri găzduiesc firme din domeniile: IT și comunicații (structură de sprijinire a afacerilor de tip cluster inovativ); cluster de servicii de tip business suport (ex: servicii de resurse umane, marketing, studii de piață, consultanță în management, consultanță juridică etc.); o firmă de pază și protecție. Chiar dacă pentru a atinge dezideratele inițiale sugerate prin titlurile celor 3 proiecte mai sunt pași de făcut, în ansamblu cele 3 proiecte, împreună cu centrul multifuncțional finanțat prin DMI 4.1 au creat o platformă importantă de stimulare și sprijinire a mediului de afaceri, reușind totodată revitalizarea unei zone în declin a orașului.

Polul de creștere Ploiești a formulat și implementat mai multe proiecte destinate susținerii dezvoltării economice, reușind să combine finanțarea atât din fonduri publice (DMI 1.1 și alte surse) cât și din surse private. În acest domeniu, Polul de creștere Ploiești și-a propus ca obiectiv strategic Susținerea dezvoltării economice durabile integrate prin energii și tehnologii noi. În cadrul DMI 1.1 au fost finanțate 2 proiecte care au vizat crearea unui centru de afaceri multifuncțional și a unui centru de excelență în afaceri pentru tineri întreprinzători. În afară de aceste proiecte, Polul de creștere Ploiești a mai implementat 12 proiecte, finanțate prin Fondul de Mediu, POS CCE, respectiv investiții private.

Consultarea cetățenilor

Consultarea cetățenilor în cadrul procesului de elaborare a planurilor integrate de dezvoltare urbană a reprezentat un element care s-a regăsit în cazul tuturor orașelor care au beneficiat de finanțare în cadrul DMI 1.1. Modul de consultare a diferit însă destul de mult de la oraș la oraș, de la punerea la dispoziție a propunerii de plan și invitarea cetățenilor să transmită opinii și propuneri, până la anchete în rândul cetățenilor sau implicarea reprezentanților cetățenilor în dezbaterile organizate pe marginea propunerii de plan. Orașul Comănești a avut o abordare care a implicat cetățenii în elaborarea planului integrat de dezvoltare la un nivel foarte ridicat. Practic, reprezentanții Primăriei s-au deplasat în toate cartierele orașului și au colectat informații privind nevoile de dezvoltare ale orașului și zonelor respective din perspectiva locuitorilor, opinii, sugestii, propuneri de soluții din partea acestora, prin interacțiune față în față, într-un proces de durată cu o investiție semnificativă de resurse din partea administrației publice locale. Drept urmare, Primăria a putut avea o imagine de detaliu privind nevoile orașului prin percepția locuitorilor săi, iar planul de dezvoltare al orașului a reflectat astfel în foarte mare măsură direcțiile de acțiune rezultate în urma acestei analize de nevoi și în urma propunerilor astfel colectate.

Dezvoltarea zonei metropolitane

Municipiul Constanța a fost unul dintre pionierii procesului de dezvoltare a unei zone metropolitane, fiind promotori activi ai conceptului încă de la lansarea POR 2007-2013. Ideea de dezvoltare metropolitană stă la baza planului integrat de dezvoltare 2007-2013, municipalitatea Constanța investind resurse semnificative în procesul de convingere a localităților din zona metropolitană să adere la această idee și să devină membri ai Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Constanța. În acest demers și totodată în procesul de implementare a planului integrat, Consiliul Județean Constanța a avut un rol de partener cheie, prin sprijinul acordat și prin implicarea activă și constantă, inclusiv ca și contractor al unora dintre proiectele implementate prin DMI 1.1. Dintre toate zonele metropolitane finanțate în cadrul DMI 1.1, zona metropolitană Constanța are cel mai mare număr de proiecte dedicate localităților din zona metropolitană finanțate prin DMI 1.1: 9 proiecte în domeniul infrastructură urbană, 8 proiecte în domeniul infrastructură socială, 1 proiect în domeniul infrastructură de agrement, în total 18 proiecte din totalul de 30 finanțate prin DMI 1.1 în Polul de creștere Constanța. Pentru municipiul Constanța, dezvoltarea zonei metropolitane reprezintă o direcție firească și necesară de dezvoltare urbană, care contribuie la desconggestionarea unui oraș mare printr-o abordare policentrică. Proiectele gândite pentru dezvoltarea zonei metropolitane Constanța vizau atât nevoi ale comunităților locale (ex: reabilitare infrastructură urbană, dezvoltare infrastructură socială) cât și nevoi ale zonei metropolitane, în special nevoia de mobilitate (ex: lărgire bulevard Mamaia-Năvodari, modernizarea drumului județean 228A Poarta Albă - Ovidiu).

Infrastructura socială

Toate orașele care au implementat proiecte care vizau dezvoltarea infrastructurii sociale și-au bazat intervenția pe o analiză temeinică a nevoilor locale în domeniu și a grupurilor țintă cu cea mai mare nevoie de sprijin, grupurile țintă cel mai frecvent vizate de proiectele implementate fiind persoane vârstnice, copii, tineri, persoane cu dizabilități. Din punct de vedere al abordării acestor tipuri de intervenții, toate proiectele cu care această evaluare a intrat în contact pot fi considerate de bună practică, din toate punctele de vedere: analiza nevoilor locale în domeniu a fost pertinentă, rezultatele imediate ale proiectelor constau în reabilitări și modernizări de

clădiri și spații care conduc în mod vizibil la creșterea calității serviciilor oferite sau la oferirea de noi servicii pentru grupurile țintă vizate. Exemplele prezentate în continuare au fost alese fiindcă ilustrează cel mai bine buna practică în acest domeniu.

Polul de creștere Constanța a formulat și implementat în cadrul DMI 1.1 un număr de 9 proiecte în domeniul infrastructurii sociale, adică aproximativ 12% din numărul total de proiecte implementate în acest domeniu la nivel național, neluând în considerare proiectele care vizau instalarea de sisteme de supraveghere. Polul de creștere Constanța se evidențiază ca exemplu de bună practică în domeniul infrastructurii sociale prin 3 aspecte: numărul ridicat de proiecte implementate, faptul că 8 din cele 9 proiecte au fost implementate în alte localități ale zonei metropolitane decât municipiul Constanța adresând astfel nevoi ale zonei în ansamblu și faptul că 8 din cele 9 proiecte vizează grupul țintă tineri, concentrând astfel asistența pentru obținerea de efecte sporite. Cele 8 centre pentru tineret nou create urmăresc să ofere un cadru și posibilități diverse de petrecere a timpului pentru tineri, printr-o gamă largă de activități culturale, sportive, artistice, de recreere, urmărind astfel oferirea de opțiuni viabile și constructive de petrecere a timpului liber, de socializare, și crearea unui mediu atrăgător, a unei zone metropolitane atrăgătoare care să contribuie la decizia generației tinere de a rămâne și a-și construi un viitor în această zonă.

Unul dintre cele 2 proiecte implementate în domeniul social de municipiul Brăila a urmărit realizarea Centrului Comunitar "Bunici și nepoți". Realizat prin reabilitarea și dotarea unei clădiri de patrimoniu aflată în stare avansată de degradare, centrul oferă copiilor posibilități multiple: de a învăța să picteze, să danseze, să meșterească diverse lucruri, să cânte, își pot face temele în programul after-school, în vreme ce adulții interesați pot beneficia de cursuri de formare profesională. Ineditul proiectului, care a dat și denumirea lui, constă în faptul că toate aceste cursuri sunt susținute de persoane vârstnice, generic denumite "bunici", specializate în diverse domenii, care au ieșit la pensie, dar care doresc să activeze ca voluntari în cadrul acestui Centru. De altfel, ideea proiectului a fost dată de un grup de educatoare pensionare, care au demarat diverse proiecte cu copiii defavorizați din zona centrală a orașului. Buna practică în cazul acestui proiect constă în realizarea unui serviciu social nou, bazat pe o idee venită din cadrul comunității, care adresează o nevoie reală și acută, totul într-un cadru deosebit realizat prin reabilitarea unei clădiri de patrimoniu.

Investiții care atrag alte investiții

Deși acest deziderat nu a figurat în mod explicit în planurile integrate de dezvoltare urbană, faptul că au existat situații în care s-a materializat reprezintă un aspect pozitiv. Investițiile care atrag alte investiții au un efect benefic asupra dezvoltării zonelor în care sunt localizate, constituind totodată potențiale exemple de urmat prin alte investiții. Polul de creștere Brașov reprezintă un exemplu în acest sens, prin proiectul Drumuri acces zona economică Coresi. Proiectul a urmărit realizarea unei noi axe de transport rutier și creșterea gradului de mobilitate a locuitorilor între zonele rezidențiale și cele cu destinație economică și de afaceri și a reușit astfel atragerea altor investiții pentru dezvoltarea economică a unei noi zone prin noi spații comerciale, sedii de firme, investiții imobiliare, deschizând totodată o nouă cale de acces spre această zonă a vizitatorilor din orașe învecinate. În Târgu Jiu, zona inelară a orașului s-a dezvoltat ca urmare a proiectelor de infrastructură urbană care au vizat modernizarea de străzi, atrăgând investiții imobiliare și deschiderea de noi spații comerciale.

Abordări inovatoare

Municipiul Alba Iulia se remarcă ca exemplu de bună practică privind dezvoltarea urbană printr-o serie de aspecte. Înțelegând importanța dezvoltării capacității interne a administrației locale de a gestiona dezvoltarea urbană, în special din punct de vedere al înțelegerii conceptului de dezvoltare urbană și a bunelor practici în domeniu, Primăria a apelat la experți în domeniu din alte state membre, invitându-i în Alba Iulia pentru a susține seminare pe această temă. Este singurul exemplu al unei astfel de practici cu care această evaluare a intrat în contact. Continuând eforturile de a dezvolta capacitatea internă, PIDU 2007-2013 a fost elaborat cu resurse interne ale Primăriei, fără sprijinul consultanților. Această alegere a fost motivată atât de dorința de dezvoltare a capacității interne de planificare a dezvoltării urbane, cât și de nevoia de a crea un document însușit în totalitate de către cei care urmau să poarte responsabilitatea implementării planului integrat, adică Primăria Alba Iulia. Abordarea dezvoltării urbane a inclus o gândire policentrică, în sensul planificării dezvoltării urbane având drept cadru teritorial o zonă mai extinsă decât teritoriul orașului, incluzând unități administrativ-teritoriale vecine. Abordarea policentrică a dezvoltării urbane a fost susținută spre exemplu prin acțiuni privind un aspect cheie al dezvoltării, mai precis mobilitatea forței de muncă. În acest sens, municipalitatea a decis să intervină prin crearea unui sistem de transport inter-localități printr-un operator unic, serviciul astfel oferit fiind considerat serviciu municipal. Ca și în cazul procesului de elaborare a PIDU, Municipalitatea Alba Iulia a avut o abordare deosebită față de alte orașe în ceea ce privește accesarea altor surse de finanțare pentru implementarea PIDU, în afară de DMI 1.1. Astfel, în afară de accesarea tipică a altor programe operaționale 2007-2013 (ex: POS CCE, POSDRU, PODCA) au fost accesate granturi din partea altor state din afara UE (ex: Norvegia, Japonia), programe comunitare precum URBACT, precum și credite bancare sau piața de capital prin emiterea de obligațiuni municipale. Această abordare demonstrează faptul că finanțarea dezvoltării urbane nu trebuie să se rezume la accesarea unor surse uzuale de fonduri nerambursabile, ci trebuie privită ca o activitate proactivă care caută soluții de finanțare, nu ca o activitate reactivă, care accesează fonduri doar dacă acestea sunt puse la dispoziție.

Abordarea integrată a intervențiilor în domeniul infrastructurii urbane

Toate orașele sau zonele metropolitane cu care evaluarea a intrat în contact au demonstrat o abordare integrată a investițiilor în infrastructura urbană, aceste investiții urmărind obiectivul central privind îmbunătățirea calității vieții și a atractivității orașelor prin multiplele aspecte care îl susțin: îmbunătățire aspect urban, fluidizare trafic, reabilitare obiective de patrimoniu, reabilitare infrastructură de transport public etc. Investițiile au vizat zonele cu cele mai mari nevoi, de regulă astfel de zone făcând parte dintr-un anumit flux de circulație al orașului, iar multe dintre proiectele implementate s-au susținut reciproc. Spre exemplu, arterele reabilite din Bacău constituie secțiuni componente ale axelor cu cel mai mare flux de vehicule și contribuie astfel împreună la fluidizarea circulației, parcare nou construită din Mamaia este adiacentă promenadei modernizate, pasajele rutiere din zona centrală a Craiovei fluidizează circulația în zonă, iar parcare adiacentă nou construită permite un flux sporit de vehicule în zonă fără a bloca traficul, asigurând totodată un acces facil al vizitatorilor la centrul istoric reabilitat, arterele reabilite din Alba Iulia reprezintă secțiuni componente ale axelor de intrare-ieșire din oraș, pe aceste secțiuni fiind amenajate și piste pentru biciclete pentru încurajarea transportului alternativ, centrul multifuncțional din Pitești se află în zona stradală centrală care a beneficiat de reabilitare, contribuind astfel împreună la creșterea atractivității zonei.

Reabilitare și reutilizare clădiri

În cadrul DMI 1.1, în special în domeniul infrastructură socială, au existat o serie de proiecte ale căror lucrări de reabilitare au constat în refacerea unor clădiri abandonate, unele aflate într-o stare puternică de degradare, pentru a le da noi funcțiuni. Spre exemplu, în Negrești Oaș și Adjud, foste centrale termice au fost reabilitate și destinate unor servicii sociale. În Negrești Oaș, a fost astfel creat un nou centru de zi destinat persoanelor vârstnice care oferă activități pentru petrecerea timpului liber și masă la domiciliu unui număr de 50 de beneficiari. În Adjud, reabilitarea centralei termice a creat posibilitatea ca centrul comunitar care funcționează acum în această locație, anterior funcționând într-o locație mai mică, să își crească numărul de beneficiari de la 25 la 300. În Constanța, reabilitarea unei clădiri puternic degradate, a cărei infrastructură mai exista doar parțial și care se afla într-o zonă centrală a orașului, a dus la crearea Centrului de excelență în turism și servicii Tomis și totodată la păstrarea unei clădiri istorice.

Reabilitare clădiri de patrimoniu și revigorarea activității cultural-artistice a acestora

Reabilitarea clădirilor de patrimoniu a reprezentat una dintre tipurile de activități eligibile în cadrul domeniului infrastructură urbană. Proiectele care au vizat acest sub-domeniu au urmărit punerea în valoare a unor clădiri importante pentru viața socio-culturală a orașelor, două astfel de exemple fiind ilustrative în acest sens. În Zalău, reabilitarea clădirii Transilvania care nu era folosită anterior proiectului a adus un aspect mult îmbunătățit zonei centrale a orașului, clădirea făcând parte din ansamblul Pieței Iuliu Maniu și, totodată, a contribuit la revigorarea vieții socio-culturale, aici desfășurându-se acum diverse evenimente: spectacole, conferințe, concursuri etc. Reabilitarea clădirii teatrului Maria Filotti din Brăila a contribuit la punerea în practică a viziunii Primăriei de refacere a zonei centrale istorice a orașului, având în primul rând drept rezultat posibilitatea de a continua activitatea socio-culturală a acestei clădiri, reabilitarea contribuind decisiv la aducerea clădirii la standardele necesare pentru autorizarea de funcționare. Numărul de evenimente și de spectatori sau vizitatori a crescut după finalizarea proiectului, clădirea găzduind atât spectacole de teatru cât și alte tipuri de spectacole sau evenimente socio-culturale.

Analiza de tip benchmarking

Analiza tip benchmarking a urmărit măsura în care anumite elemente de bună practică privind abordarea integrată a dezvoltării urbane, formulate în cadrul evaluării pe baza analizei literaturii de specialitate și consultărilor din etapa inițială cu AM POR, s-au regăsit în cazul celor 8 orașe care au constituit subiectul studiilor de caz. Elementele de bună practică astfel analizate au fost următoarele:

Elemente de bună practică identificate prin studiile de caz
A fost dezvoltat un mecanism de coordonare inter-politici sectoriale, la nivel de oraș
A fost dezvoltat un mecanism de colaborare și coordonare între autoritățile locale și autoritățile la nivel județean
A fost dezvoltat un mecanism de colaborare cu partenerii locali: mediul academic, mediul de afaceri, ONG-uri, cetățeni

PIDU a rămas un document de abordare integrată a dezvoltării urbane și după finalizarea implementării proiectelor finanțate în cadrul POR 2007-2013

Proiectele tip infrastructură mediu de afaceri sau infrastructură socială au inclus o analiză a nivelului cererii, pentru a evita finanțarea unor structuri pentru care nu există o cerere suficientă

Mecanismul de coordonare inter-politici sectoriale a fost dezvoltat prin implicarea în multiple forme a partenerilor locali în procesul de elaborare a planurilor integrate și a funcționat adecvat în toate cazurile analizate, fiind susținut fie prin grupuri de lucru cu participarea principalelor instituții deconcentrate de la nivel local, fie prin dezbateri publice cu participarea acestor instituții, iar în etapa de implementare fiind susținut prin comunicare ad-hoc în funcție de situațiile apărute pe parcursul implementării proiectelor finanțate. O situație particulară a fost sesizată la Bacău, unde municipalitatea a reușit crearea unei structuri permanente, Parteneriatul Intersectorial pentru Dezvoltarea Strategică a Municipiului Bacău, încă din anul 2009. Dezvoltarea mecanismului de coordonare inter-sectorial a fost mai bine susținută în situațiile în care s-au organizat grupuri de lucru aferente domeniilor incluse în PIDU, cu reunirea partenerilor locali (cazurile Craiova, Constanța), aceste grupuri de lucru permițând analize mai de profunzime decât organizarea unei dezbateri ca eveniment singular. De asemenea, acest mecanism a fost mai bine susținut în cazul Polilor de creștere Craiova și Constanța, unde existența Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară creează o platformă permanentă de dialog atât între localitățile membre ale zonei metropolitane cât și între ceilalți parteneri locali, reprezentanți ai diverselor sectoare socio-economice. Totodată, cei 2 Poli de creștere Craiova și Constanța au inclus parteneri locali și în structura de management a implementării PIDU, nu doar în structurile de elaborare a PIDU, facilitând astfel și mai mult coordonarea inter-sectorială. În ansamblu, în toate orașele studiu de caz s-a reușit crearea unui mecanism de coordonare inter-politici sectoriale, datorită în principal implicării adecvate a partenerilor locali în etapa de elaborare a planurilor integrate și datorită colaborării pe parcursul implementării proiectelor între administrația locală și instituțiile în a căror arie de responsabilitate intrau unele dintre proiectele finanțate.

Cele mai mari deosebiri între cele 8 orașe analizate se manifestă la nivelul mecanismului de colaborare între autoritățile de la nivel local și cele de la nivel județean. În general, colaborarea cu consiliul județean nu a reprezentat un aspect cheie pentru elaborarea și implementarea planurilor integrate, excepție făcând Poliile de creștere. În cazul Polului de creștere Constanța, spre exemplu, consiliul județean a avut și are un rol cheie în elaborarea și implementarea planului integrat de dezvoltare, implementând proiecte ca beneficiar direct și fiind membru al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Constanța. În cazul Polului de creștere Craiova, Consiliul județean a fost implicat atât în procesul de elaborare a planului integrat cât și în structura de management a implementării planului integrat. În schimb, în cazul celorlalte orașe analizate, colaborarea cu consiliul județean a reprezentat un aspect secundar, conjunctural, nefiind identificate prin informațiile colectate exemple clare privind modul în care procesul de elaborare și implementare a planurilor integrate a dus la dezvoltarea unui mecanism de colaborare cu consiliile județene respective.

În ceea ce privește mecanismul de colaborare cu partenerii locali, toate orașele analizate au înregistrat un nivel ridicat de colaborare și consultare cu acești parteneri în etapa de pregătire a planurilor integrate. Formele de consultare au fost diverse - dezbateri publice, consultări publice, focus grupuri, grupuri de lucru etc, sondaj de opinie în rândul cetățenilor. Fiecare oraș analizat a ales un mix de metode de implicare

a partenerilor locali specific, nediferențiindu-se un mix mai bun sau mai puțin bun decât altele. Exemple de metode folosite per oraș: Pitești (dezbatere publică, sondaj în rândul cetățenilor), Bacău (focus grupuri, consultare cetățeni), Craiova (grupuri de lucru, consultare prin corespondență, dezbateri), Constanța (grupuri de lucru, grupuri consultative, dezbateri publice).

În ceea ce privește măsura în care PIDU a rămas un document de abordare integrată a dezvoltării urbane și după finalizarea implementării proiectelor finanțate în cadrul DMI 1.1 POR 2007-2013, există practic 2 situații. În prima situație, PIDU 2007-2013 și-a încetat funcția odată cu finalizarea proiectelor finanțate prin DMI 1.1, întrucât acestea erau singurele proiecte incluse în respectivele planuri integrate, acesta fiind cazul pentru polul de dezvoltare urbană Pitești, respectiv centrele urbane Lipova, Bistrița. În cazul polilor de creștere Craiova și Constanța, polului de dezvoltare urbană Bacău și centrului urban Alba Iulia, portofoliile de proiecte ale planurilor integrate 2007-2013 erau mai extinse (sau mult mai extinse, pentru Craiova și Constanța) decât portofoliul de proiecte finanțate prin DMI 1.1. În cazul acestor orașe, exercițiul de planificare reprezentat de elaborarea strategiilor integrate de dezvoltare urbană 2014-2020 a reprezentat o oportunitate de continuare a planurilor integrate 2007-2013, preluând proiectele neimplementate în cadrul noilor strategii. În aceste situații, deși documentul PIDU 2007-2013 și-a încetat formal funcția de document de planificare, ideile și proiectele din cadrul PIDU au fost preluate în viitoarea perioadă de programare.

În ceea ce privește măsura în care proiectele tip infrastructură mediu de afaceri sau infrastructură socială includ o analiză a nivelului cererii, pentru a evita finanțarea unor structuri pentru care nu există o cerere suficientă, evaluarea a constatat similarități în cazul orașelor care au făcut obiectul studiilor de caz. Mai precis, în ceea ce privește infrastructura socială reabilitată, nivelul cererii era deja cunoscut pe baza funcționării anterioare a acestor centre, prin urmare investițiile făcute răspundeau unei cereri existente și cunoscute. În cazul obiectivelor de infrastructură socială nou construite sau care ofereau noi servicii, nivelul cererii a fost estimat pe baza informațiilor calitative colectate în faza de elaborare a planurilor integrate, de la factorii interesați locali. În ceea ce privește infrastructura pentru afaceri, doar 2 din cele 8 orașe analizate prin studii de caz au investit în acest domeniu. Și în aceste cazuri, nivelul cererii a fost estimat pe baza informațiilor calitative colectate în faza de elaborare a planurilor integrate, de la factorii interesați locali.

Analiza grupurilor țintă care au beneficiat de intervenții

Această analiză va urmări identificarea grupurilor țintă care au beneficiat cel mai mult de rezultatele înregistrate, la nivel de oraș în ansamblu și la nivelul celor 3 domenii finanțate prin DMI 1.1.

Infrastructură urbană: Principalele grupuri care au beneficiat de intervențiile realizate în acest domeniu sunt reprezentate de: populația orașului, turiști, vizitatori, persoane care tranzitează orașul. Spre exemplu: reabilitarea unor artere rutiere, construirea de parcuri deservesc atât populația orașului cât și vizitatori, turiști sau persoane care tranzitează orașul; reabilitarea unor obiective de patrimoniu, amenajarea spațiilor verzi aduc beneficii atât populației orașului cât și vizitatorilor sau turiștilor; refacerea centrelor istorice sau civice contribuie la stimularea dezvoltării de servicii în zonă, beneficiarii fiind agenții economici, populația, vizitatorii și turiștii. Crearea de piste pentru biciclete stimulează transportul alternativ, ecologic și aduce beneficii atât utilizatorilor direcți cât și întregii populații prin scăderea emisiei de noxe cauzată de transportul motorizat.

Infrastructură socială: Grupurile care au beneficiat de intervențiile realizate în acest domeniu sunt diverse: persoane vârstnice, grupuri defavorizate, persoane cu dizabilități, copii, tineri, populația în general. În cazul Polilor de creștere, grupurile care beneficiază de investiții se regăsesc atât în mediul urban cât și în localități din mediul rural care fac parte din zona metropolitană. Investițiile realizate în cadrul zonelor metropolitane sunt resimțite în principal de comunitatea locală (populația localității respective) dar există și situații în care obiectivul reabilitat este de interes pentru zona metropolitană în ansamblu (ex: centre pentru persoane cu dizabilități).

Infrastructură mediu de afaceri: Beneficiarii intervenției în acest domeniu sunt în primul rând firmele găzduite în structurile de afaceri create, apoi angajații acestor firme. Beneficiari indirecti sunt alți agenți economici furnizori sau clienți ai firmelor beneficiare direct, precum și comunitățile locale în general care beneficiază indirect de dezvoltarea economică datorată proiectelor finanțate.

Grupurile țintă care au beneficiat de intervențiile din cadrul DMI 1.1 sunt așadar foarte diverse, iar tipul de beneficii create prin proiectele finanțate pentru aceste grupuri țintă sunt de asemenea foarte diverse, prin urmare compararea acestora pentru a identifica grupurile țintă care au înregistrat cele mai mari beneficii poate fi făcută doar la nivel de aprecieri calitative. În ansamblu, este evident din toate informațiile colectate prin interviuri, focus grupuri, vizite la fața locului că populația orașelor sau zonelor metropolitane, luată ca grup țintă în ansamblu, a înregistrat cele mai mari beneficii ca urmare a investițiilor în infrastructura urbană, aceste investiții fiind cele mai ridicate ca valoare (91% din totalul fondurilor absorbite prin DMI 1.1), iar efectele acestor investiții fiind multiple. Pe același criteriu al valorilor finanțate, următoarele grupuri țintă care au beneficiat cel mai mult de intervenții sunt cele vizate de infrastructurile sociale reabilite sau modernizate: persoane vârstnice, copii, persoane cu dizabilități, tineri, persoane defavorizate.

În ceea ce privește grupul țintă vizat de intervențiile pentru susținerea mediului de afaceri (operatori economici și angajați ai acestora sau persoane aflate în căutarea unui loc de muncă), se poate vorbi despre două moduri în care acest grup țintă a beneficiat de intervențiile din cadrul DMI 1.1: beneficii directe, ca urmare a proiectelor implementate în cadrul domeniului infrastructura mediului de afaceri, respectiv beneficii indirecte, ca urmare a intervențiilor din domeniul infrastructură urbană în principal și ca urmare a intervențiilor în domeniul infrastructură socială în secundar.

Beneficiile directe rezultate ca urmare a implementării proiectelor în domeniul infrastructura mediului de afaceri sunt foarte limitate pe plan național, având în vedere faptul că doar 1,4% din totalul valorii finanțate prin DMI 1.1 aparține acestui domeniu. Cele 69 de firme atrase în structurile de afaceri nou create, respectiv cele 803 locuri de muncă nou create și 938 locuri de muncă menținute în aceste firme reprezintă, la nivel național, un rezultat mic. Pe acest considerent, se poate afirma faptul că cel mai puțin au beneficiat direct de intervenția DMI 1.1 grupul țintă format din operatori economici și angajați. Există în schimb, pentru acest grup țintă, numeroase beneficii indirecte rezultate din intervențiile DMI 1.1 în domeniile infrastructură urbană și infrastructură socială. Spre exemplu, reabilitarea arterelor de circulație a dus la fluidizarea traficului care în mod evident aduce beneficii agenților economici cu activități de transport, reabilitarea sistemelor de transport și îmbunătățirea în general a conectivității inter-zone urbane a dus la creșterea mobilității forței de muncă conform rapoartelor de durabilitate și informațiilor colectate prin studiile de caz, reabilitarea unor zone

centrale ale orașelor a dus la revitalizarea zonelor respective din punct de vedere social și economic, inclusiv prin avântul unor activități economice de tip HORECA (hoteluri, restaurante, cafenele), aspect indicat de rapoartele de durabilitate și confirmat prin vizite la fața locului în studiile de caz. Reabilitarea unor centre sociale, precum căminele pentru vârstnici, a contribuit, conform rapoartelor de durabilitate, la creșterea posibilității de ocupare pentru aparținătorii acestora etc.

În afară de aceste grupuri țintă, evaluarea nu a identificat alte grupuri beneficiare ale intervențiilor sau alte efecte de propagare ale acestor intervenții, ceea ce nu înseamnă că astfel de alți beneficiari sau alte efecte nu pot exista. În mod evident, orice intervenție are întotdeauna o suită de efecte indirecte asupra unei categorii largi de grupuri, acestea fiind însă dificil de surprins sau de cuantificat, spre exemplu dezvoltarea economică la care intervențiile DMI 1.1 au avut o contribuție poate aduce beneficii populației din localități învecinate oricărui oraș, nu doar celor din zone metropolitane, firme furnizoare ale firmelor locale, situate oriunde în țară sau în alte țări pot beneficia de dezvoltarea urbană prin creșterea volumului de vânzări, centrele sociale pot aduce beneficii indirecte dincolo de familiile aparținătoare ale persoanelor care beneficiază de servicii sociale etc. Practic, nu există limite privind tipul de beneficii indirecte și grupurile care pot resimți aceste beneficii, însă analiza unor astfel de beneficii indirecte și neevidente depășește scopul evaluării DMI 1.1.

Sinteza constatărilor aferente întrebării de evaluare 2

Intervențiile care au dat cele mai bune rezultate sunt cele aferente infrastructurii urbane în general, unde rezultatele obținute și analizate de această evaluare indică o contribuție certă la creșterea calității vieții și atractivității orașelor, precum și la crearea de locuri de muncă. Un exemplu particular se referă la obiectivele de patrimoniu reabilitate, rezultate mai bune fiind obținute în situațiile în care beneficiarii au reușit dezvoltarea activității socio-culturale ale acestor instituții prin creșterea numărului de evenimente organizate aici, punând astfel mai bine în valoare rolul acestor instituții și contribuind mai mult la revigorarea vieții culturale a orașului respectiv. Intervențiile în infrastructura socială au avut de asemenea rezultate care au contribuit la creșterea calității vieții, fiind însă mult mai reduse ca număr dacă investițiile în sisteme de supraveghere video sunt asociate infrastructurii urbane și nu celei sociale. Investițiile în infrastructura mediului de afaceri au avut rezultate mai bune în situațiile în care s-au bazat pe o gândire integrată, de tip cluster economic, precum și în situațiile în care s-a reușit combinarea investițiilor publice cu cele private.

5. CONCLUZII, RECOMANDĂRI ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE

Concluzii

DMI 1.1 și-a atins scopul, a deschis noi drumuri, a promovat cu consecvență conceptul de dezvoltare urbană integrată și a creat cadrul pentru ca orașele beneficiare să își dezvolte capacitatea de a elabora și implementa planuri integrate de dezvoltare urbană, contribuind astfel la atingerea obiectivelor DMI 1.1: creșterea calității vieții și crearea de locuri de muncă.

Planurile integrate de dezvoltare elaborate de către orașele și zonele metropolitane beneficiare au urmărit o abordare integrată a dezvoltării urbane, reușind parțial atingerea acestui deziderat. Astfel, pe baza tuturor evidențelor deja descrise, se poate concluziona faptul că în cadrul domeniului infrastructură urbană abordarea integrată a fost prezentă în mare măsură și a avut o contribuție ridicată la creșterea calității vieții în orașele beneficiare. În schimb, la nivel de oraș, abordarea integrată a fost puțin prezentă, datorită dezechilibrului între cele 3 domenii finanțate la nivelul portofoliului de proiecte implementate. În consecință, analiza modului de abordare a planificării integrate a dezvoltării urbane indică un nivel incipient al administrației publice locale privind conceptul de dezvoltare urbană integrată: ce înseamnă a dezvolta un oraș, cum se poate face acest lucru. La acest moment, majoritatea administrațiilor publice locale asociază dezvoltarea urbană cu dezvoltarea infrastructurii urbane, domeniu absolut necesar dar insuficient pentru a obține o dezvoltare sustenabilă, conform teoriilor în domeniu.

Prin intervenția DMI 1.1 s-au obținut o serie de rezultate confirmate de informațiile cantitative și calitative colectate: îmbunătățirea substanțială a aspectului localităților beneficiare (ex: prin reabilitări de străzi, trotuare, centre istorice), stimularea unor activități economice (ex activități comerciale și de prestări servicii) și sociale în zonele reabilitate, creșterea gradului de confort al cetățenilor (ex: prin construirea de parcări, reabilitarea unor sisteme de iluminat, reabilitări sau construcții de parcuri și zone verzi, înlocuire mobilier stradal, îmbunătățire acces pentru persoane cu dizabilități), fluidizarea și creșterea siguranței traficului (ex: prin realizarea de pasaje rutiere, pasarele pietonale, lărgiri artere, instalare sisteme de management trafic) creșterea numărului de vizitatori sau revitalizarea vieții culturale la obiectivele de patrimoniu reabilitate, creșterea calității serviciilor sociale oferite de instituțiile beneficiare ale proiectelor finanțate, construirea unor locații noi și dezvoltarea de noi servicii sociale (ex: centre de zi, centre tineret, centre specializate) pentru diverse grupuri țintă (tineri, copii, vârstnici, persoane defavorizate, persoane cu dizabilități etc.), creșterea numărului de beneficiari (ex: prin reabilitarea unor spații anterior inutilizabile și mărirea astfel a capacității), crearea sau menținerea unor locuri de muncă în faza de operare a unora dintre investițiile efectuate (4.491 locuri de muncă nou create, 4.133 locuri de muncă menținute, la nivel național).

În cazul puținelor proiecte care au vizat infrastructura mediului de afaceri (18 proiecte din 505 total proiecte finalizate pe plan național în cadrul DMI 1.1), efectele principale au fost atragerea de firme în structurile nou create, crearea sau menținerea de locuri de muncă în cadrul firmelor atrase. În general, proiectele finanțate au urmărit crearea unor clustere de firme prin atragerea în infrastructurile finanțate a unor firme din

anumite domenii sau atragerea de firme noi care au nevoie de sprijin în etapa de debut, astfel de deziderate fiind parțial atinse.

Intervențiile care au dat cele mai bune rezultate sunt cele aferente infrastructurii urbane în general, unde rezultatele obținute și analizate de această evaluare indică o contribuție certă la creșterea calității vieții și atractivității orașelor, precum și la crearea de locuri de muncă. Intervențiile în infrastructura socială au avut de asemenea rezultate care au contribuit la creșterea calității vieții, fiind însă mult mai reduse ca număr dacă investițiile în sisteme de supraveghere video sunt asociate infrastructurii urbane și nu celei sociale. Investițiile în infrastructura mediului de afaceri au avut rezultate mai bune în situațiile în care s-au bazat pe o gândire integrată, de tip cluster economic, precum și în situațiile în care s-a reușit combinarea investițiilor publice cu cele private.

Exercițiul implementării DMI 1.1 2007-2013 a avut și alte efecte indirecte foarte importante, mai precis capacitatea locală (a administrației publice și a partenerilor locali) de management a planurilor integrate de dezvoltare s-a îmbunătățit, datorită experienței acumulate și datorită dezvoltării colaborării între autoritățile locale și factorii locali interesați (parteneri locali). Este în curs de dezvoltare mecanismul de coordonare inter-politici sectoriale la nivel local, necesar unei abordări integrate a dezvoltării urbane, acest mecanism fiind stimulat de colaborarea administrație - parteneri locali constatată în special în cadrul procesului de elaborare a planurilor integrate. Similar, este în curs de dezvoltare un mecanism de colaborare între autoritățile locale și autoritățile la nivel județean (consiliul județean), acest mecanism funcționând mult mai bine în cazul zonelor metropolitane. Este însă necesară continuarea dezvoltării capacității locale privind managementul intervențiilor integrate care vizează dezvoltarea urbană, pe două direcții cheie: dezvoltarea gradului de înțelegere din partea administrațiilor publice locale a conceptului de dezvoltare urbană; dezvoltarea modului de guvernanță a dezvoltării urbane în sistem partenerial, prin implicarea partenerilor locali în toate etapele procesului: planificare, implementare, monitorizare, evaluare. În particular, este necesară dezvoltarea sistemului de monitorizare și evaluare a planurilor integrate, la nivelul administrațiilor locale sau ale zonelor metropolitane.

La nivelul indicatorilor macroeconomici utilizați de această evaluare pentru a analiza efectele de ansamblu ale intervenției DMI 1.1, s-a constatat faptul că centrele urbane finanțate au avut o evoluție mai bună la nivelul ratei de creștere a populației, respectiv în domeniul economic la nivelul gradului de ocupare al populației, decât alte centre urbane care nu au beneficiat de finanțare, acest aspect indicând eficacitatea intervenției DMI 1.1 și reprezentând totodată efectul net al acesteia. La nivelul polilor de creștere și al polilor de dezvoltare urbană, intervenția DMI 1.1 a avut drept efect net creșterea calității vieții și crearea de locuri de muncă, fără a fi posibilă cuantificarea efectului care poate fi atribuit intervenției DMI 1.1.

Principalii factori care au contribuit la obținerea efectelor înregistrate au fost perseverența orașelor beneficiare pe întreg parcursul exercițiului de elaborare și implementare a planurilor integrate, faptul că au fost implicați în proces partenerii locali inclusiv societatea civilă, promovarea consecventă de către AM POR a conceptului de abordare integrată a dezvoltării urbane. Un factor care a limitat efectele intervențiilor este faptul că prin DMI 1.1 au fost finanțate doar investiții în infrastructură, neexistând posibilitatea finanțării și a altor tipuri de activități, spre exemplu schimb de experiență, studii, dezvoltarea capacității beneficiarilor.

Principalele aspecte care au caracterizat cele 3 tipuri de orașe finanțate (poli de creștere, poli de dezvoltare urbană, centre urbane) sunt următoarele: Poli de creștere au avut cele mai dezvoltate planuri integrate, au implicat mai mult partenerii locali în managementul implementării planurilor integrate și au investit mai mult în infrastructura de transport și cea a mediului de afaceri. Poli de dezvoltare urbană și centrele urbane au avut abordări similare ale planurilor integrate, diferențe apărând doar în ceea ce privește valorile portofoliilor de proiecte per oraș. În medie, poli de dezvoltare urbană au investit mai mult, dar există și centre urbane care au depășit poli de dezvoltare urbană ca valoare a portofoliilor de proiecte finanțate. Păstrând proporțiile, efectele obținute sunt similare în cazul infrastructurii urbane și sociale între cele 3 categorii de orașe, diferența majoră fiind constituită de infrastructura mediului de afaceri, unde datorită nivelului scăzut de investiții din partea polilor de dezvoltare urbană și centrelor urbane, rezultatele obținute sunt mult mai reduse decât în cazul polilor de creștere.

Poli de creștere au reușit să configureze zone metropolitane și să susțină astfel abordarea policentrică a dezvoltării urbane. Rezultatele obținute prin intervențiile DMI 1.1 au fost concentrate la nivelul localităților în care au fost implementate aducând beneficii în principal respectivelor comunități, dar au existat și proiecte implementate de interes metropolitan. Pentru viitoarea perioadă de programare, este necesară continuarea susținerii dezvoltării zonelor metropolitane, pentru a asigura continuitatea procesului demarat în cadrul POR 2007-2013 prin conceptul Poli de creștere, ținând cont de rolul esențial al zonelor metropolitane în dezvoltarea socio-economică a regiunilor din care acestea fac parte.

Sistemul complex de indicatori aferent DMI 1.1 a permis un grad ridicat de eterogenitate a indicatorilor aleși de către fiecare beneficiar și a unităților de măsură aferente fiecărui indicator ales, astfel încât s-au creat dificultăți în agregarea acestor indicatori, atât de către OI și AM POR, cât și de către echipa de evaluare. Drept urmare, doar o parte relativ mică a indicatorilor raportați de către beneficiari au fost agregați de către AM POR. Pentru viitoarea perioadă de programare, este necesară simplificarea sistemului de indicatori și obligativitatea beneficiarilor de a utiliza aceleași unități de măsură și totodată dezvoltarea unui sistem electronic de colectare și înregistrare a valorilor acestor indicatori, permițând agregarea acestora la nivel național și astfel a unor analize necesare monitorizării și evaluării POR.

În ansamblu, orașele sunt la început de drum în privința abordării integrate a dezvoltării urbane. Perioada de programare 2007-2013 și exercițiul elaborării planurilor integrate au reprezentat un foarte bun start și o oportunitate importantă pentru orașe de a începe să gândească și să planifice dezvoltarea urbană integrată, respectiv de a-și dezvolta capacitatea de management a dezvoltării urbane.

Pe termen lung, singura cale fezabilă pentru dezvoltarea unui oraș sau zone metropolitane este dezvoltarea economică. Dezvoltarea infrastructurii este un element de bază al dezvoltării economice, însă fără o masă critică de investiții care să susțină în mod direct dezvoltarea economică, dezvoltarea orașului va fi mereu dependentă de existența unor surse de finanțare nerambursabilă și prin urmare va putea fi susținută doar în limita existenței unor astfel de surse.

Opinia echipei de evaluare este că **scenariul de dezvoltare urbană, viabil pe termen lung**, se bazează pe punerea în aplicare a unui plan de dezvoltare economică a orașului,

atât prin politici specifice care să creeze un mediu favorabil, cât și prin investiții publice sau în parteneriat public-privat, prin concesionare etc., finanțate inclusiv din surse atrase (spre exemplu, piața de capital sau credite bancare) pe termen mediu, acest plan putând duce la creșterea veniturilor orașului și astfel la o bază financiară din ce în ce mai solidă pentru a susține în continuare investițiile necesare în infrastructură. Investițiile realizate pot viza în mod direct dezvoltarea economică sau pot reprezenta investiții care urmăresc un efect de domino - stimularea altor investiții private. Acest aspect este subliniat și în cadrul Raportului de țară 2019 privind România al Comisiei Europene, care consideră prioritar ca *investițiile urbane integrate să fie îndreptate spre stimularea creșterii, inovării și productivității*³.

Recomandări

Luând ca bază scenariul recomandat, recomandările adresate AM POR pentru prioritatea dedicată dezvoltării urbane din cadrul POR 2021-2027 sunt:

1. Reconsiderarea dezvoltării economice în prioritizarea investițiilor, crescând rolul și importanța acesteia, ca singura cale fezabilă pe termen lung pentru dezvoltarea unui oraș sau zone metropolitane. AM POR trebuie să stimuleze orașele pentru a investi în acest domeniu, prin oferta de finanțare, în paralel cu sprijinirea dezvoltării competențelor la nivel local privind integrarea dezvoltării economice în viziunea de dezvoltare urbană și planurile de implementare.

Elementele principale ale acestei abordări includ următoarele:

- Orașele au o înțelegere conceptuală adecvată a dezvoltării urbane;
 - Orașele au o strategie de dezvoltare, susținută de o structură echilibrată de obiective, priorități, proiecte care acoperă echilibrat toate obiectivele și direcțiile de dezvoltare prevăzute;
 - Strategia de dezvoltare include obiective și proiecte vizând dezvoltarea economică;
 - Specificul nevoilor fiecărui oraș și alegerile strategice făcute determină formularea obiectivelor și investițiilor prioritare pentru fiecare oraș sau zonă metropolitană, neexistând un model de urmat, ci doar principii generale de bună practică.
2. Pentru a sprijini elaborarea unor planuri și proiecte de calitate privind dezvoltarea urbană integrată, AM POR ar trebui să sprijine dezvoltarea capacității orașelor de a gestiona procesul de dezvoltare urbană în ansamblul său: planificare, implementare, monitorizare, evaluare.

Principalele acțiuni necesare în acest sens sunt: dezvoltarea gradului de înțelegere din partea administrațiilor publice locale a conceptului de dezvoltare urbană; dezvoltarea modului de guvernanță a dezvoltării urbane în sistem partenerial, prin implicarea partenerilor locali în toate etapele procesului: planificare, implementare, monitorizare, evaluare; dezvoltarea capacității administrațiilor locale de a monitoriza și evalua planurile integrate de dezvoltare urbană. Aceste

³ Document de lucru al serviciilor Comisiei. Raportul de țară din 2019 privind România {COM(2019) 150 final} Anexa D: Orientări în materie de investiții privind finanțarea politicii de coeziune în perioada 2021-2027 pentru România.

obiective pot fi susținute prin finanțarea unor activități cum ar fi training, schimburi de experiență, asistență tehnică, realizare studii, inclusiv prin dezvoltarea, în cadrul ADR, a activității de sprijin destinată tuturor orașelor din regiune care pregătesc planuri de dezvoltare urbană și care doresc să apeleze la această formă de sprijin. Promovarea și explicarea conceptului de dezvoltare urbană pot fi puse în practică prin finanțarea unor acțiuni precum cele de mai jos (existând și posibilitatea colaborării cu alte instituții care întreprind acțiuni similare, spre exemplu, MDRAP sau Banca Mondială):

- Organizarea prin ADR a unor seminarii la nivel regional destinate UAT sau ADI pe teme privind dezvoltarea urbană (concepte, exemple din practică, direcții UE în domeniu etc.). Aceste întâlniri pot avea un rol bidirecțional, atât furnizare de informații către orașe, cât și colectarea de informații din partea acestora privind situația din teren. În acest scop poate fi utilizată expertiza unor consultanți în domeniu sau a practicienilor cu experiență, din România sau din alte state membre, putând fi utilizate o serie de materiale existente, spre exemplu: (i) materiale elaborate la nivel UE (ex: Cities of Tomorrow, Agenda Urbană UE și planurile de acțiune aferente celor 12 parteneriate tematice etc.); (ii) materiale elaborate la nivel național (ex: studii ale Băncii Mondiale, Strategia națională de dezvoltare teritorială etc.); (iii) materiale elaborate la nivel internațional (ex: Studiul McKinsey privind dezvoltarea urbană).
 - Schimburi de experiență între orașe din România și între orașe din România și orașe din Uniunea Europeană, pe tema dezvoltării urbane.
3. POR ar trebui să finanțeze planuri de dezvoltare ale orașelor (sau zonelor metropolitane) care îndeplinesc un nivel minim de calitate (evaluat pe baza unei grile de selecție tehnice). Astfel, planurile de dezvoltare trebuie să treacă printr-un proces de selecție atât privind eligibilitatea cât și privind calitatea tehnică pentru care trebuie să îndeplinească o serie de criterii, spre exemplu:
- măsura în care strategia formulată pentru dezvoltarea orașului este adecvată pentru atingerea dezideratelor privind dezvoltarea urbană pe care politica de coeziune 2021-2027 și-a propus să le sprijine⁴ (stimularea creșterii, inovării și productivității, accesul la noi locuri de muncă și servicii publice de bază la nivel local etc.);
 - calitatea structurii de obiective și proiecte, care ar trebui să acopere în mod echilibrat domeniile de intervenție alese de oraș: economic și social (minim), cultural, mediu etc;
 - modalitățile prevăzute privind implicarea partenerilor locali atât în etapa de planificare, cât și în etapa de implementare, monitorizare, respectiv evaluare a planurilor de dezvoltare urbană. Acest aspect este în concordanță cu principiul parteneriatului promovat în cadrul propunerii de Regulament UE 375 privind fondurile structurale și de investiții (ex: Art. 6 al documentului);
 - calitatea structurii de indicatori de rezultat din cadrul planurilor integrate (ex. claritate, relevanță, simplitate, existență mecanism de monitorizare etc.).
4. În cadrul planurilor de dezvoltare, POR ar trebui să finanțeze o gamă largă de tipuri de investiții, care nu trebuie precizată exhaustiv în cadrul documentului de program POR sau al documentelor subsecvente (ex: Ghidurile solicitantului). POR trebuie să specifice doar cadrul general de finanțare (domeniile finanțate, eventual câteva exemple în cadrul fiecărui domeniu, criterii de selecție etc.). Astfel, se acordă libertate fiecărui beneficiar să aleagă investițiile considerate cele mai relevante, rămânând în cadrul general prescris de programul operațional. Pentru situații în care totuși există idei de proiecte care depășesc cadrul priorităților stabilite prin

⁴ Document de lucru al serviciilor Comisiei. Raportul de țară din 2019 privind România {COM(2019) 150 final} Anexa D: Orientări în materie de investiții privind finanțarea politicii de coeziune în perioada 2021-2027 pentru România.

program, se recomandă introducerea unui apel dedicat unor astfel de proiecte atipice, care să respecte anumite criterii de selecție precizate în Ghidul solicitantului.

5. POR ar trebui să finanțeze și activități care să sprijine și să stimuleze apariția efectelor vizate, nu doar investiții în infrastructură, spre exemplu:
 - Mobilitate urbană: studii pentru replanificarea sistemelor de transport, schimburi de experiență în domeniu între orașe, asistență tehnică pentru implementarea unor sisteme de management al traficului etc.;
 - Obiective de patrimoniu: elaborare studii de marketing pentru identificarea posibilităților de creștere a activității și veniturilor înregistrate, asistență tehnică sau formare pentru elaborarea și implementarea planurilor de marketing rezultate;
 - Servicii sociale: studii nevoi grupuri țintă vizate, formare personal, schimburi de experiență între instituții care prestează servicii sociale, alte activități de creștere a capacității de management instituțional;
 - Mediul de afaceri: studii, schimb de experiență, asistență tehnică, formare, diverse activități de dezvoltare capacitate instituțională, adresate autorităților locale și județene pentru elaborarea de planuri și implementarea acestora pe diverse teme privind dezvoltarea economică unde autoritățile locale ar trebui să intervină⁵ (ex: facilitarea unui ecosistem de afaceri favorabil, promovarea modernizării economiei locale, instruirea forței de muncă, promovarea programelor de ucenicie, sprijinirea antreprenoriatului, furnizarea de servicii publice de calitate, controlul dezvoltării urbane și a utilizării terenurilor, diminuarea timpului și a procedurilor de obținere a autorizațiilor de construire, găsirea de modalități de stimulare a creării locurilor de muncă locale, promovarea instrumentelor financiare etc).
6. AM POR ar trebui să analizeze posibilitatea de a finanța planurile integrate de dezvoltare urbană prin combinații între forma de finanțare prin fonduri nerambursabile și forma de finanțare prin instrumente financiare (împrumuturi, garantare împrumuturi) în concordanță cu orientările în acest sens din cadrul propunerii de Regulament UE 375 privind fondurile structurale și de investiții (ex: Titlul 5 - Sprijin financiar).
7. Se recomandă flexibilizarea cerințelor privind formatul planurilor de dezvoltare urbană, acceptarea oricărui format cu condiția îndeplinirii criteriilor tehnice și de eligibilitate. Nu e nevoie ca POR să furnizeze un model de plan de dezvoltare. Orașele pot depune planuri realizate după orice model, cu condiția îndeplinirii criteriilor tehnice și de eligibilitate, care trebuie clar specificate în Ghidul solicitantului.
8. În ceea ce privește sistemul de guvernanță a dezvoltării urbane, AM POR ar trebui să sprijine dezvoltarea capacității de a adopta și implementa modele și mecanisme adecvate. Măsurile pot să vizeze:
 - a. Un model de guvernanță locală a dezvoltării urbane cât mai apropiat de comunitate, care să includă partenerii locali atât în etapa de elaborare cât și în etapele de implementare, monitorizare și evaluare a planurilor de dezvoltare urbană;
 - b. Utilizarea instrumentului CLLD (Community Led Local Development) / DLRC (Dezvoltarea Locală bazată pe Responsabilitatea Comunității), în special pentru orașele mici, care să vizeze dezvoltarea economică, spre exemplu prin dezvoltarea infrastructurii necesare dezvoltării economice;
 - c. Utilizarea instrumentului ITI (Investiție Teritorială Integrată) cu finanțare multi-fond;

⁵ Exemple preluate din Agenda Urbană a UE: Parteneriatul LOCURI DE MUNCĂ ȘI COMPETENȚE ÎN ECONOMIA LOCALĂ, PLAN DE ACȚIUNE, 24 iulie 2018

- d. Investiții care stimulează, prin efect de domino, alte investiții (ex: investiții în infrastructură care generează ulterior investiții private și dezvoltarea zonei respective);
 - e. Dezvoltarea sistemului de monitorizare și evaluare a planurilor de dezvoltare urbană.
9. Sunt organizate apeluri cu termene de depunere care permit o perioadă adecvată de pregătire a planurilor de dezvoltare (8-12 luni) sau apeluri cu depunere continuă. Experiența 2007-2013 (s-a utilizat sistemul de depunere la termen în cazul centrelor urbane, respectiv sistemul de alocări directe de fonduri în cazul poliilor de creștere și poliilor de dezvoltare urbană) indică faptul că dezavantajul tipic al sistemului de depunere continuă primul venit, primul servit și anume faptul că bugetul se epuizează existând riscul de a nu mai putea finanța proiecte valoroase care au fost depuse târziu, nu s-a materializat. Dimpotrivă, bugetul alocat DMI 1.1 nu a fost absorbit în întregime, un sistem de depunere continuă putând contribui la un grad de absorbție mai ridicat. Totodată, se acordă posibilitatea redeunerii unor planuri sau proiecte respinse într-un timp scurt, în loc de a aștepta până la o viitoare lansare a unui apel.
10. Zonele metropolitane sunt în curs de dezvoltare și au nevoie de susținere în continuare. În acest sens, se recomandă AM POR următoarele:
- Zonele metropolitane trebuie să fie explicit identificate ca entități vizate de prioritatea privind dezvoltarea urbană în cadrul POR 2021-2027;
 - Planurile integrate de dezvoltare ale zonelor metropolitane să facă obiectul unui proces de aprobare, similar proceselor de aprobare din cadrul POR 2007-2013 și POR 2014-2020;
 - Sunt eligibile, în cadrul priorității privind dezvoltarea urbană, proiecte din întreaga zonă metropolitană;
 - Similar POR 2007-2013, beneficiarii eligibili să fie reprezentați de: Unități administrativ-teritoriale (autorități ale administrației publice locale) la nivel județean sau din mediul urban; Asociații de Dezvoltare Intercomunitară; Parteneriate între unități administrativ-teritoriale (autorități ale administrației publice locale);
 - Se recomandă utilizarea instrumentului DLRC (Dezvoltarea Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității) în cadrul unor teritorii din cadrul zonelor metropolitane, ca mecanism de finanțare prin intermediul unor Grupuri de Acțiune Locală (GAL) a unor nevoi specifice acelor teritorii din cadrul zonelor metropolitane, respectiv a unor acțiuni de transpunere în teritoriile respective a unor direcții strategice din cadrul planurilor integrate ale zonelor metropolitane. Beneficiile utilizării instrumentului DLRC pot fi multiple: responsabilizarea actorilor locali în formularea de obiective specifice teritoriului respectiv în cadrul strategiei teritoriului, posibilitatea de a implementa proiecte relativ mici ca valoare dar eficiente pentru rezolvarea nevoilor teritoriului sau pentru transpunerea direcțiilor strategice ale zonei metropolitane, procesul de selecție a proiectelor fiind delegat structurii GAL și evitând astfel supraîncărcarea structurii de implementare a POR. Dezavantajul este reprezentat de faptul că procesul de contractare și plăți ar trebui gestionat tot de către AM POR, similar altor proiecte POR, ceea ce ar putea reprezenta un volum de muncă suplimentar semnificativ.
 - Planurile integrate ale teritoriilor reprezentate prin GAL să fie supuse unui proces de aprobare de către structurile de implementare ale POR, similar procesului de aprobare al planului integrat al zonei metropolitane.
 - Principial, în cadrul zonelor metropolitane, POR ar trebui să finanțeze în mod echilibrat: proiecte care adresează nevoi ale întregii zone metropolitane, proiecte care adresează nevoi ale teritoriilor reprezentate prin GAL, proiecte de interes local. Pentru a atinge un astfel de echilibru este nevoie ca procesul de aprobare a planurilor integrate ale zonelor metropolitane, respectiv a strategiilor GAL, să includă un criteriu privind echilibrul din acest punct de vedere al obiectivelor, măsurilor, proiectelor etc. (mai precis, intervențiile care adresează nevoi ale zonei metropolitane să fie reprezentate în planurile integrate în mod cel puțin egal cu intervențiile care adresează nevoi ale teritoriilor GAL sau ale unor localități).

- Pentru punerea în practică a instrumentului DLRC fi folosite și acele GAL existente (finanțate prin abordarea LEADER în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală) ale căror teritorii se suprapun parțial cu zonele metropolitane. De asemenea, se pot înființa GAL noi, având ca sursă principală de finanțare programul POR 2021-2027.

Tipurile de proiecte care pot fi implementate de către ADI ar trebui să fie aceleași cu tipurile de proiecte care pot fi implementate de către oricare dintre membrii săi, fie individual, fie în parteneriat. Pentru a facilita implementarea de proiecte de către ADI, sunt necesare armonizări ale cadrului legal existent, în ceea ce privește crearea posibilității finanțării acestor structuri pentru elaborarea și implementarea unor proiecte de investiții, dar și a prestării unor servicii de interes public. De asemenea, ar trebui mai clar recunoscută la nivelul legislației, respectiv a legii finanțelor publice locale, a posibilității UAT-urilor nu doar de a se asocia, dar și de a finanța în comun anumite proiecte, inclusiv prin cote de cofinanțare diferite și auto-asumate. Interesul realizării unor astfel de proiecte este cu atât mai mare în ceea ce privește anumite domenii precum infrastructura de transport și conectivitate sau cea dedicată dezvoltării unor servicii publice. Trebuie subliniată mai clar în legislație recunoașterea rolului strategic și integrator al ADI, spre exemplu în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, al elaborării și monitorizării diverselor documente programatice, dar și în ceea ce privește armonizarea/corelarea unor intervenții și abordări comune la nivelul teritoriului metropolitan funcțional.

11. Sistemul de indicatori de program utilizat în viitor ar trebui să se bazeze pe următoarele elemente:

- Definirea și delimitarea priorităților (domeniilor finanțate) privind dezvoltarea urbană;
- Formularea, pentru fiecare domeniu, a unui singur obiectiv specific și a 1-2 indicatori de rezultat aferenți acestui obiectiv specific, cu o unitate de măsură clară;
- Definirea unui număr restrâns de indicatori de realizare imediată și de unități de măsură pentru fiecare indicator, prin alegerea celor mai relevanți indicatori pentru tipologia de investiții finanțate;
- Obligatorietatea beneficiarilor da a-și asuma indicatorii și țintele corespunzătoare tipurilor de investiții implementate de către fiecare beneficiar;
- Raportarea de către beneficiari a valorilor realizate și agregarea acestora la nivel de OI și de AM, într-un sistem electronic tip bază de date, care să permită analize și studii

12. În ceea ce privește indicatorii de impact la nivel de oraș relevanți pentru a măsura efectele viitoarelor intervenții integrate privind dezvoltarea urbană, se recomandă utilizarea următorilor indicatori, suplimentar față de cei utilizați de prezenta evaluare:

- Dimensiunea populație: (i) Ponderea persoanelor cu vârsta de peste 65 de ani în total populație, (ii) Indicele de îmbătrânire demografică, (iii) Populația rezidentă
- Dimensiunea economică: (i) Număr de firme înregistrate, pe categorii de activitate, (ii) Număr de firme active, (iii), Populația ocupată, (iv) Valoarea bugetului administrației locale
- Dimensiunea educațională: (i) Rata abandonului școlar, (ii) Structura populației pe niveluri de studii absolvite

Pentru a putea sprijini realizarea de evaluări contrafactice de impact în viitor, colectarea datelor necesare pentru a analiza evoluția acestor indicatori (indicatori de impact și indicatori utilizați pentru potrivire) trebuie să fie realizată cât mai curând posibil și cu o periodicitate prestabilită. În acest sens, recomandăm AM POR stabilirea unui protocol de colaborare cu Institutului Național de Statistică pentru a asigura un mecanism de colectare și punere la dispoziție a datelor necesare la nivel de localitate.

Frecvența recomandată în vederea colectării este cea anuală. Mecanismul de colectare va trebui să acopere colectarea tuturor indicatorilor utilizați în această evaluare și de asemenea propuși în această evaluare, la nivel de localitate. Se recomandă construirea unui mecanism care să permită calcularea unui indicator de tip **indicele dezvoltării umane, sau indicele dezvoltării urbane**, la nivel de oraș, cu o periodicitate anuală, pentru toate orașele României. În acest sens, este nevoie ca mecanismul să acopere următoarele elemente:

- Colectarea indicatorilor individuali necesari. Această activitate poate fi realizată de către Institutul Național de Statistică în baza unui protocol. Lista indicatorilor trebuie să includă următorii indicatori, fără a fi însă exhaustivă: speranța de viață, stocul de educație (numărul mediu de ani de școală, numărul mediu așteptat de ani de școală), produsul intern brut pe cap de locuitor (sau salariul mediu, ca indicator proxy), ca și măsuri ale nivelului de trai. Există posibilitatea augmentării unor cercetări realizate de INS pentru colectarea informațiilor necesare urmate de stabilirea unor metodologii pentru calcularea acestora la nivel de oraș.
- Calcularea valorii indicatorului agregat pentru toate orașele din România, cu o periodicitate anuală. Calcularea indicatorului poate fi realizată de către o organizație profesională (exemplu: Societate Română de Statistică) sau de către o organizație non-guvernamentală (exemplu: Grupul de Econometrie și Statistică Aplicată). De asemenea, orice alte organizații care pot fi identificate și care au disponibilitatea și expertiza necesară pot fi considerate soluții alternative. Este de preferat ca organizația care calculează anual valorile indicatorului să fie o organizație independentă.
- Diseminarea valorilor indicatorului. Valorile indicatorului, pentru toate orașele din România vor putea fi transmise organizațiilor care le solicită, în baza unui protocol de colaborare și vor putea fi de asemenea, diseminate public prin intermediul unor platforme digitale, în funcție de resursele existente.

Lecții învățate

Principalele lecții desprinse din experiența implementării DMI 1.1 în cadrul POR 2007-2013 sunt:

- Abordarea urbană integrată este fezabilă și are rezultate bune;
- Orașele pot dezvolta și implementa planuri de dezvoltare urbană integrată, această capacitate dezvoltându-se în timp;
- Orașele au nevoie de creșterea gradului de înțelegere conceptuală a dezvoltării urbane;
- AM POR și ADR trebuie să contribuie la creșterea gradului de înțelegere a conceptului de dezvoltare urbană și la creșterea capacității orașelor de a elabora și implementa planuri integrate de dezvoltare urbană, prin măsuri specifice de sprijin și prin consecvență în promovarea acestui mod de acțiune.