

Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014 - 2020

RAPORT DE EVALUARE

Tema 4 - Sprijinirea dezvoltării urbane durabile

Coordonator: Liliana Boșneagă

Director de proiect: Anca Covaci

DISCLAIMER

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei evaluări independente efectuate de consorțiul condus de Lattanzio Advisory Spa (Lider Asociere) și Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl (Asociat 2), în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în luna septembrie 2018.

Opiniile exprimate aparțin consorțiului și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante, respectiv ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și nici ale Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020.

Numele și adresa Beneficiarului:

Ministerul Dezvoltării Regionale și
Administrației Publice
Str. Libertății nr. 17, latura Nord
050741, București – 5, ROMÂNIA
Tel/ Fax: +40372111512

Numele și adresa Consultantului:

Lattanzio Advisory Spa
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano – ITALIA

Echipa care a elaborat studiul:

Liliana BOȘNEAGĂ

Coordonatorul evaluării AP 4

Gloria ZAGALIONI

Expert evaluator

Oana-Elena MORARU

Expert evaluator

Wq22

Persoană de contact (din partea consorțiului): Anca COVACI

<i>Nr</i>	<i>Data</i>	<i>Descriere</i>	<i>Ațiune</i>	<i>Pagini</i>
1	13.12.2019	Raport de Evaluare - versiune finală	Pentru aprobare	1 - 77

Conținut

Listă abrevieri	4
1. Sumar executiv	6
2. Situația existentă	14
3. Etapele studiului.....	19
a). Literatura de specialitate.....	19
b). Colectarea datelor	21
c). Descrierea metodologiei.....	23
d). Limitări și constrângeri.....	26
4. Analiză și interpretare	27
a). Date colectate	27
b). Analiza datelor.....	28
c). Rezultatele, constatările în urma analizei.....	61
5. Concluzii, recomandări și lecții învățate	69
Concluzii.....	69
Recomandări.....	71
Lecții învățate	74
Modele de bune practici	76
Anexa 1 Bibliografia literaturii de specialitate.....	77
Anexa 2 Tabel metodologic adresat colectării datelor	77
Anexa 3 Date MySMIS	77
Anexa 4 Chestionare beneficiari	77
Anexa 5 Date colectate FG	77
Anexa 6 Lista persoanelor intervievate	77
Anexa 7 Grile interviu OI, centralizare, formular.....	77
Anexa 8 Metodologie studii de caz, sinteze rapoarte, formular, rapoarte.....	77
Anexa 9 Date obținute de la martorii privilegiați.....	77
Anexa 10 Matricea complementarității interne și externe	77
Anexa 11 Centralizator indicatori	77
Anexa 12 Procesul de evaluare, selecție și contractare DJ FESI	77
Anexa 13 Tabel comentarii	77

Listă abrevieri

AC	Autoritatea Contractantă
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională (sau la plural)
AM POR	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional
AMR	Asociația Municipiilor din România
AOR	Asociația Orașelor din România
APL	Administrația Publică Locală
AZM	Asociația Zonelor Metropolitane
BE POR	Biroul Evaluare a Programului Operațional Regional
BS	Contribuția de la Bugetul de Stat
CAE	Conformitate Administrativă și Eligibilitate
CCE	Comitetul de Coordonare a Evaluării
CCMAP	Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat
CdS	Caiet de Sarcini
CM POR	Comitetul de Monitorizare a Programului Operațional Regional
CRESC	Comitetul Regional pentru Evaluare Strategică și Corelare
DALI	Documentația de Avizare a Lucrărilor de Intervenții
DCI	Document Cadru de Implementare a Dezvoltării Urbane Durabile
DJ	Document justificativ
DMI	Domeniul major de intervenție (cu referire la POR 2007-2013)
ETF	Evaluare Tehnico-Financiară
FC	Fondul de Coeziune
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FESI	Fonduri Structurale și de Investiții Europene
FEZEMAUR	Federația zonelor metropolitane și aglomerărilor urbane din România
HCL	Hotărâre a Consiliului Local (sau la plural)
HG	Hotărâre de Guvern
INS	Institutul Național de Statistică
ÎE	Întrebarea evaluării
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Asistență Comună pentru Sprijinirea Proiectelor în Regiunea Europeană)
OI	Organism Intermediar
ONG	Organizație Non-Guvernamentală (sau la plural)
PAED	Planului de Acțiune pentru Energie Durabilă
PIEE	Programul de Îmbunătățire a Eficienței Energetice
PDR	Plan de Dezvoltare Regională
PATJ	Panului de Amenajare a Teritoriului Județean
PATN	Panului de Amenajare a Teritoriului Național
PI	Prioritate de Investiții
PME	Planul Multianual de Evaluare
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
POCU	Programul Operațional Capital Uman
PODU	Procedura Operațională pentru Dezvoltare Urbană

POR	Programul Operațional Regional
POR MySMIS	Sistemul de monitorizare informatică pentru Programul Operațional Regional
PT	Proiectul Tehnic
PUG	Planul de Urbanism General
SF	Studiu de Fezabilitate
SIDU	Strategie Integrată de Dezvoltare Urbană
SSDU/SSDL	Structura de Sprijinire a Dezvoltării Urbane/Structura de Sprijinire a Dezvoltării Locale
UAT	Unitate Administrativă Teritorială
UE	Uniunea Europeană
UM	Unitate de măsură

1. Sumar executiv

Prezentul raport cuprinde rezultatele evaluării Axei Prioritare 4 „Sprijinirea dezvoltării urbane durabile” din cadrul POR 2014-2020. Pentru atingerea acestui obiectiv, în cadrul axei s-au finanțat intervenții în infrastructura de transport, infrastructura socială și infrastructura educațională, și alte intervenții care să contribuie la dezvoltarea regională și locală.

Sumarul executiv prezintă principalele constatări, concluziile și recomandările obținute și oferă sinteza răspunsurilor la cele 7 întrebări de evaluare, obținute în urma aplicării metodologiei și instrumentelor specifice unei astfel de evaluări.

Constatări

Necesitatea AP 4 este justificată de provocările pe care le întâmpină orașele, cum ar fi lipsa locurilor de muncă, calitatea slabă a locuințelor, segregarea socio-spațială, poluarea, degradarea spațiilor publice, etc. Aceste probleme au fost în general abordate la nivelul municipalităților sectorial, fără a lua în considerare interdependențele dintre acestea.

Experiențele la nivel european și internațional, dar și cele dobândite pe plan local în România pâna în acest moment, au demonstrat totuși că provocările urbane - economice, sociale, demografice și de mediu - sunt strâns legate între ele, succesul în materie de dezvoltare urbană poate fi atins numai prin intermediul unei abordări integrate. O dezvoltare urbană sustenabilă poate fi atinsă numai în măsura în care vor fi combinate măsuri privind renovarea fizică a zonelor urbane cu măsuri care promovează educația, dezvoltarea economică, incluziunea socială și protecția mediului.

Suținerea dezvoltării urbane a avut loc și în exercițiul financiar 2007-2013, prin intervenții în mai multe DMI care au vizat teme comune AP 4 și care au contribuit la dobândirea unei experiențe la nivelul APL, experiență ce a fost valorificată în cadrul prezentului exercițiu. Cu toate acestea, chiar dacă la nivelul unor municipalități această experiență a condus la posibilitatea pregătirii mai multor proiecte în cadrul actualului POR, alte municipalități încă se confruntă cu o capacitate mai limitată; **limitarea este dată fie de insuficiența resurselor umane fie de nivelul acestora de pregătire în managementul de proiect, achizițiilor publice sau programare.**

Elaborarea PIDU și SIDU au fost rezultatul unor procese provocatoare la nivel de UAT, dar care a determinat identificarea nevoilor la nivel local și prioritizarea acestora, precum și identificarea surselor de finanțare pentru aceste nevoi. Anumite aspecte precum ”complementar” și ”integrat” se înțeleg abia acum. Abordarea intervențiilor integrate de dezvoltare durabilă promovate prin această axă prioritară a construit pe experiența acumulată de APL în cadrul exercițiului de programare anterior. S-a constatat că municipalitățile care au avut elaborate PIDU și SIDU au avut o mai bună capacitate de a pregăti proiecte, externalizând

Într-o măsură mai mică aceste servicii firmelor de consultanță sau proiectanților; au învățat să combine bugetele locale, fondurile europene sau de la alte organisme internaționale. Actualizarea PIDU/SIDU a creat unele dificultăți în punerea de acord a proceselor, având în vedere că erau necesare echipe de consultanți și de tehnicieni care trebuiau să coroboreze contribuțiile lor pentru realizarea unor documente de bună calitate (în principal să acopere toate aspectele necesare și să aibă un plan de acțiune fezabil).

În ceea ce privește stadiul curent al implementării AP 4, s-a constatat că doar o parte dintre proiectele depuse în cadrul apelurilor lansate au fost contractate, altele aflându-se în curs de evaluare sau contractare; dintre proiectele aflate în implementare, cele mai multe se află încă în stadiul de elaborare a documentațiilor tehnice, proiectele cele mai avansate fiind cele din categoria "nefinalizate", în cadrul cărora s-a lansat achiziția de lucrări. S-a constatat un interes deosebit pentru investițiile bazate pe planurile de mobilitate urbană (de ex. intervențiile în infrastructura rețelei de transport public și sistemele moderne de taxare sau de management al traficului), comparativ cu investițiile în infrastructura socială și de educație; Municipalityțile au exprimat un interes mai modest pentru intervențiile în reconversia și refuncționalizarea terenurilor și suprafețelor degradate, vacante sau neutilizate, deși s-au depus proiecte care au depășit cu puțin valoarea alocării și care au vizat modernizarea zonelor centrale ale orașelor. Contractele încheiate până la realizarea evaluării au demonstrat că și investițiile care vizează modernizarea/extinderea grădinițelor, realizarea pistelor pentru bicicliști sunt de interes pentru comunitățile locale.

În ceea ce privește logica intervenției, s-a constatat că domeniile propuse pentru finanțare prin apelurile lansate au corespuns realităților APL, acestea depunând proiecte acoperitoare pentru toate OS vizate în cadrul axei; alocările pentru OS 1 s-au dovedit insuficiente pentru acoperirea cererii de proiecte în mod semnificativ, cererea de finanțare fiind dublul alocărilor disponibile. Măsura în care intervențiile vor contribui la atingerea obiectivelor propuse se va putea stabili pe baza indicatorilor de rezultat de la nivelul programului și de la nivelul proiectelor. Din analiza documentară (verificarea datelor existente în MySMIS) am constatat că există puține date (și doar la nivel de proiect) ce nu permit o analiză precisă; mai mult, la extinderea cercetării la nivelul unor cereri de finanțare, în anumite cazuri nu s-au identificat indicatorii nici acolo.

La nivelul APL sunt puse la dispoziție o serie de instrumente pentru finanțarea nevoilor de investiție care pot asigura, în baza unei prioritizări realiste, dezvoltarea urbană durabilă.

Concluzii

1. Până la data limită de colectare a datelor de 08.08.2019 s-au depus 486 cereri de finanțare în valoare totală a contribuției nerambursabile de 13.630.266.343 lei, ceea ce reprezintă 210,90% în raport cu valoarea alocării de 6.464.286.504 lei; s-au semnat 56 contracte de finanțare în valoare totală a contribuției nerambursabile de 1.734.541.995 lei, ceea ce

reprezintă 26,80%¹ în raport cu valoarea alocării. S-au efectuat plăți pentru 7 UAT în valoare totală a contribuției nerambursabile de 46.209.640 Euro. Din totalul plăților certificate, 99,36% sunt plăți în cadrul OS 4.1, diferența fiind plăți în cadrul OS 4.3 - 0,03% și OS 4.4 - 0,61%.

2. În baza datelor existente și a analizelor realizate pe baza indicatorilor disponibili la nivelul cererilor analizate, se apreciază că obiectivele AP 4 (de reducere a poluării prin utilizarea transportului în comun, îmbunătățirea calității vieții urbane și generarea de spații urbane, reconversia terenurilor degradate în spații verzi, regenerarea fizică, economică și socială a zonelor marginalizate și a comunităților aferente, îmbunătățirea generală a calității infrastructurii educaționale vizate) se vor realiza, iar indicatorii asumați prin POR au un mare potențial de a se atinge.
3. Efectele proiectelor, ce vor avea loc după finalizarea implementării, vor contribui în principal la creșterea calității vieții, dar și a atractivității orașelor, ceea ce crează premisele de dezvoltare socio-economică a acestora, prin atragerea populației și întreprinzătorilor.
4. Logica intervenției s-a verificat în mare măsură în implementare (tipologia acțiunilor de finanțat a fost acoperitoare pentru nevoile APL, costurile eligibile au acoperit în mare măsură investițiile, chiar dacă nu pentru toți beneficiarii; o parte din beneficiarii care au răspuns anchetei prin chestionar au evidențiat și alte nevoi la nivel local neacoperite de finanțări publice (străzi asfaltate, centre intermodale, pasaje rutiere și parcări, reabilitare locuri de joacă și zone verzi existente, piețe agroalimentare noi, centre rezidențiale pentru persoane vârstnice, utilitățile de tip termoficare și parcările din interiorul orașului sau clădirile de patrimoniu cu altă destinație decât cele de vizitare).
5. Lansarea apelurilor de proiecte de tip "nefinalizate" și a proiectelor în parteneriat cu MDRAP au avut ca efect accelerarea gradului de implementare a intervențiilor în cadrul axei. Intervențiile în infrastructura de transport și cea educațională au răspuns cel mai bine nevoilor comunităților locale.
6. Principala limitare identificată în mecanismul de programare, și pentru care se apreciază că trebuie identificate cu celeritate soluții, este că **nu s-a corelat suficient partea de pregătire a proiectelor cu alocările. Astfel, trebuie valorificat efortul de planificare strategică și de pregătire a proiectelor realizat de primării, încât să se găsească surse alternative de finanțare neacoperite în cadrul alocărilor actuale POR. Aspectul complementarității fondurilor trebuie întărit din perspectiva "certitudinii finanțării", care este o precondiție de fundamentare a bugetelor locale.**
7. Prioritizarea trebuie să scoată la suprafață prioritățile stringente, concentrând intervențiile asupra proiectelor cu valoare adăugată pentru interesul regional sau subregional, de zonă

¹ Calculele alocării POR în lei s-au realizat pe baza cursului mediu de schimb de 4,6611 RON/EUR aferent lunii iunie 2018 (data pentru repartizarea alocărilor financiare orientative, la nivel regional, aferente modificării POR 2014 - 2020).

urbană funcțională. În acest sens trebuie să se pornească de la PUG și din viziunea dezvoltării policentrice din România.

8. Specialiștii în urbanistică, amenajarea teritoriului și mediul academic intervievați concură în opinia că abordarea intervențiilor doar la nivelul unităților administrativ teritoriale conduce la proiecte ce nu contribuie la dezvoltare regională, ci la dezvoltare locală, fără impact real asupra diminuării disparităților regionale și că actuala lege a dezvoltării regionale nu răspunde provocărilor actuale de dezvoltare. În această privință, intervențiile de dezvoltare urbană integrată trebuie să includă și componenta economică, pentru a stimula creșterea socio-economică bazată pe condiții de infrastructură îmbunătățită.
9. La nivel instituțional, regândirea autorității responsabile cu gestionarea intervențiilor - prin largirea arealului de competențe - ar permite realizarea unor proiecte mari de investiții cu impact regional și nu doar local.
10. Nivelul de sustenabilitate a dimensiunii de dezvoltare urbană a acțiunilor promovate de POR este asigurat prin criteriile de selecție a operațiunilor, prin asumarea responsabilității în implementarea SIDU, prin mecanismele create la nivelul municipalităților (crearea operatorilor de transport, contracte de mentenanță subordonate fiecărei direcții ale primăriei în funcție de tipologia de investiție, alocarea financiară corespunzătoare).
11. Abordarea integrată promovată prin AP 4 răspunde mai bine nevoilor comunităților decât abordarea sectorială, în special dacă se asigură criteriile de prioritizare, evaluare și selecție personalizate tipurilor de intervenții și capacității administrative locale, și finanțările necesare.
12. În cadrul POR complementaritatea este asigurată în bună măsură, însă nevoile mari de investiții ale APL, demonstrate prin valoarea proiectelor pregătite și acceptate la finanțare, impune găsirea unor surse alternative de finanțare neacoperite de actualele alocări din cadrul POR, pentru asigurarea abordării integrate a pachetului de proiecte al municipalităților.
13. Îmbunătățirea capacității administrative la nivel local este probabil efectul indirect cel mai important al intervențiilor AP 4. Acest efect indirect a creat multiple sinergii: s-au creat și dezvoltat noi modele de abordare a finanțării intervențiilor, a crescut gradul de implicare și responsabilizare a cetățenilor și instituțiilor, a condus la realizarea de proiecte de mai bună calitate și la noi servicii către populație, și implicit la creșterea calității vieții cetățenilor.

Recomandări

- Interpretarea criteriilor de eligibilitate să se facă în sensul permisiv, adică ceea ce nu este interzis, trebuie considerat permis;
- Este necesară elaborarea unei abordări unitare, procedural și tehnic, a acelorași teme între diferitele PI (de ex. proprietatea);

- Reintroducerea obligativității verificării PT de către SSDU ar reduce posibilitatea prezentării unor proiecte neconforme sau incomplete;
- Analizarea oportunității înlocuirii actualului mecanism al apelurilor; înlocuirea apelurilor cu dată limită de depunere cu apeluri deschise, cu depunerea și selecția cererilor de finanțare care să se oprească când se ajunge la un anumit prag, în raport cu alocația financiară, proces de evaluare desfășurat pe principiul primul venit-primul servit;
- În procesul de selecție a proiectelor, evaluarea legalității documentelor și a valabilității acestora nu ar trebui să fie în sarcina ADR, ci în sarcina APL (conform prevederilor Ghidului Solicitantului actual, această sarcină revine OI) .
- Realocarea sumelor aferente din bugetul alocat AP4 cu sumele necesare asigurării tuturor intervențiilor integrate și complementare, astfel după cum au fost acestea propuse și acceptate prin DJ pentru ca intervențiile curente să poată genera intervenții viitoare de o complexitate mai ridicată.
- **O revizuire a abordării conceptului de AU este necesară.** Structurile existente, cum ar fi ZM sau ADI, pot realiza funcțiile AU, și pot asigura mai bine un rol integrator al politicilor în teritoriu. De asemenea, **în afară de rolul în planificarea strategică, acestea ar putea juca un rol și în monitorizarea proiectelor, funcțiune care în prezent este oarecum deficitară la nivelul AU.**
- Politica de dezvoltare regională și planurile de dezvoltare regională trebuie să fie fundamentate în mod direct prin documentele strategice existente în domeniul amenajării teritoriului;
- **Eforturile de planificare strategică ar trebui orientate mai mult către nevoile de bază** (pe care documentele de amenajare a teritoriului le-au identificat), înainte de orice alt obiectiv de dezvoltare, care nu își va atinge scopul dacă aceste nevoi de bază nu sunt acoperite;
- Prioritizarea proiectelor trebuie adaptată pe categorii de orașe și municipii, în funcție de capacitatea administrativă, nevoile și resursele acestora;
- Mecanismele teritoriale integrate ar trebui să fie gândite ținând cont de nivelul optimal de "masă critică" necesar pentru asigurarea funcționalității zonei urbane și periurbane;
- Este nevoie ca în mecanismele de programare să asigure continuitatea zonelor metropolitane, să valorifice experiența poliilor de creștere în ceea ce privește realizarea SIDU și o mai mare implicare a SSDU în sprijinul acordat beneficiarilor, chiar din faza incipientă de pregătire a proiectelor;
- Abordarea integrată a acțiunilor de dezvoltare urbană ar putea folosi ca exemplu alte state membre ale UE, unde aceasta a fost dezvoltată treptat, prin diverse experiențe pilot din inițiativa URBAN (de ex. bazată pe cartiere) și a continuat în perioada curentă având la bază mecanismele participative și parteneriale activate anterior;
- Pentru promovarea abordării policentrice este necesar să existe continuitatea viziunii strategice la nivel guvernamental central și local;
- Mecanismele de programare să asigure: susținerea zonelor urbane, periurbane, metropolitane și sprijinul financiar acordat acestor structuri în SIDU, să valorifice experiența poliilor de creștere și o mai mare implicare a SSDU în sprijinul beneficiarilor potențiali, chiar din faza incipientă de pregătire a proiectelor; actualizarea documentelor strategice existente, sub forma unui singur document strategic la nivelul fiecărui UAT vizat, care să conțină atât

elementele obligatorii ale unei strategii, cât și elementele esențiale ale unui PMUD/PAED/PIEE/etc, eliminând însă suprapunerile și reluările, atât în cadrul documentului cât și în procesul de verificare, evaluare a lui;

- Îmbunătățirea mecanismelor de priorizare a proiectelor și a rolului diferitelor structuri implicate în procesul de dezvoltare urbană în diferitele faze ale programării și selecției proiectelor. Procesul de planificare trebuie să considere nevoile reale ale comunității, asigurându-se în primul rând acoperirea nevoilor de bază, priorizarea făcându-se în acest sens;
- Întărirea măsurilor de sprijin pentru creșterea capacității administrative la nivelul UAT, în special în domeniul achizițiilor publice și managementul de proiect, prin conștientizarea beneficiarilor de disponibilitățile de finanțare prin POCA (AP 1 și AP 2), POAT (AP 1) și POR (AP 12), dar și d.p.d.v. programatic. Aceasta trebuie să fie o prioritate permanentă, atât la nivel local, cât în special la nivel central unde se pot corobora politicile regionale cu cele de sprijinire a capacității administrative. **De aceea, măsurile de sprijinire a capacității APL trebuie continuate și întărite.**
- Un proces real și cât mai larg de consultare în faza de realizare a documentelor programatice ar permite un proces mai eficace de identificare a nevoilor comunităților dar și de responsabilizare a cât mai multor membri din mediul economic, societatea civilă, mediul academic, ș.a. ceea ce va contribui la o mai bună sustenabilitate a intervențiilor. În același sens poate contribui la realizarea partenerietelor, acolo unde tipologia proiectelor o impune.
- Semnarea contractului la stadiul de SF/PT a condus la scurtarea perioadei de implementare a POR și a comportat prelungirea duratei de implementare prin acte adiționale. Având în vedere că beneficiarii demarează achizițiile după contractare, finalizarea acestor documente este un proces de durată. S-ar putea realiza contractarea în diferite faze de proiectare iar solicitanții ar putea depune proiecte cu PT realizat (acest lucru ar comporta însă cheltuieli fără a avea certitudinea acceptării la finanțare) sau s-ar putea reduce termenul la care beneficiarii trebuie să lanseze PT (actualmente acesta este de 6 luni);

Alte măsuri, inclusiv legislative, care ar putea fi de interes pentru AM POR:

- Revizuirea legii dezvoltării regionale, în sensul de a redefini unitatea administrativă (astfel încât UAT să aibă o dimensiune suficient de mare încât să permită realizarea unor investiții majore, și care pot reprezenta investiții integrate cu real efect strategic - continuarea procesului demarat în 20.02.2013) sau de a modifica competențele financiare ale APL (astfel încât să se poată realiza investiții și în afara teritoriului UAT). **Alternativ, AU la nivel de CJ ar oferi posibilitatea investițiilor pentru un areal mai mare de acoperire;**
- **Realizarea unor planuri integrate de dezvoltare urbană, inclusiv prin includerea reconversiei culturale a unor zone în cartiere creative, centre culturale etc.;**

La nivelul AM și OI POR

- Buna colaborare dintre AM și OI POR a condus la îmbunătățirea condițiilor de eligibilitate pe durata lansării diferitelor apeluri (în special pentru proiectele "nefinalizate") în raport cu primele lansări din 2016 cum ar fi: acceptarea titlului de proprietate provizoriu, includerea cheltuielilor cu lucrările de infrastructură pentru utilități. Un nou mecanism al cererilor de plată introdus în aprilie 2013 (prin acceptarea cererilor de plată), cu impact substanțial asupra creșterii gradului de absorbție;
- Deoarece nu a mai existat obligativitatea verificării PT la SSDU, o mare parte din proiecte nu au mai trecut prin filtrul SSDU și beneficiari nu au beneficiat de consultanță. Chiar dacă această modificare a procedurilor a fost văzută de beneficiari ca o oportunitate de a câștiga timp, în realitate a condus la depunerea unor proiecte neconforme sau incomplete. O preverificare a proiectelor elaborate de beneficiarii AP4 de către SSDU, în baza unei programări, ar conduce la îmbunătățirea calității proiectelor și ar reduce durata procesului de evaluare;
- Procedura și criteriile de prioritizare au limitat comunitățile în definirea nevoilor locale, numărul mare de criterii a limitat șansa de a aplica pentru finanțare. **O procedură adecvată de prioritizare ar putea fi realizată prin intermediul SSDU/SSDL, fără ca aceste structuri să aibă o ingerință la nivel local;**
- Încurajarea participării societății civile prin întâlniri de consultare a contribuit la asumarea responsabilității de către APL la prioritizarea proiectelor;
- Comunicarea eficientă și proactivă în relația cu beneficiarii a condus la îmbunătățirea calității proiectelor;

La nivelul beneficiarilor

- Necesitatea identificării unui mecanism de implementare mai adecvat, deoarece constituirea AU ca OI de rang 2 a comportat muncă suplimentară și neremunerată, iar persoanele cheie din municipalitate care se aflau în conflict de interese în raport cu proiectele aflate în curs de depunere, nu au putut participa la constituirea organismului. În locul acestora au fost desemnate persoane cu mai puțină expertiză. În orice caz, prin constituirea AU s-a înțeles importanța prioritizării și maturizării proiectelor, precum și riscurile existente;
- Procesul de pregătire al proiectelor în SIDU și în PMUD trebuie să fie unul colaborativ, în care să fie implicați mediul economic, cetățeanul, șamd și apoi să se implice AU în anvelopa financiară, , uzând de flexibilitatea de a crea criterii,;
- Actualizarea documentelor strategice trebuie făcută pe parcurs, când aceasta se impune și nu ad-hoc, și împreună cu toți factorii care au contribuit la aceste documentații pentru armonizarea opiniilor și viziunilor acestora (de ex. UAT Bistrița a procedat astfel). Corelarea SIDU și PMUD a fost dificilă din cauza procedurilor de achiziție publică (SIDU și PMUD au fost elaborate de diferite tipuri de furnizori, achizițiile s-au făcut în etape diferite, și elaborarea documentațiilor a început defazat. Ulterior au trebuit armonizate scenariile și viziunea SIDU cu scenariile PMUD, de multe ori acestea fiind realizate și gândite total diferit.);
- Sub-criteriile și modalitatea de punctare au determinat beneficiarii să învețe că trebuie să prezinte bine obiectivele și motivele pe care se fundamentează proiectele și rezultatele pe termen lung;

- Un proces de consultare real, cu susținerea comunității (societatea civilă, agenți economici), sunt factori de succes în planificarea urbană integrată, asigură intervenții durabile care contribuie la creșterea calității vieții cetățenilor, ca obiectiv general al dezvoltării;
- Unele nevoi au fost identificate defectuos. De ex. s-a primit avizul favorabil al MEN pentru anumite școli care urmează să se restructureze/închidă și care au fost finanțate;
- Complexitatea proiectelor din cadrul intervențiilor AP 4 necesită o perioadă lungă de timp pentru pregătirea acestora, astfel că pe viitor procesul trebuie demarat din timp, tematicile fiind foarte sensibile (de ex. mobilitate urbană prin transport public);
- Lipsa PUG actualizat, a registrului spațiilor verzi, a cadastrului și a documentelor de proprietate au fost factori de eșec pentru a putea beneficia de intervențiile din cadrul POR;
- Selecția proiectantului și a consultanților pe diferite etape (capacitatea și experiența acestora) și neluarea în calcul a tuturor informațiilor (de ex. proprietatea terenului) sunt factori de eșec în pregătirea proiectelor.

Modele de bune practici

- ✓ APL cu o bună capacitate administrativă (calitate și număr resurse), actualizează continuu strategiile și depun proiecte la timp și de bună calitate (ex. Municipality Bistrița).
- Capacitatea administrativă a APL din regiunea Nord-Vest a condus la pregătirea unui număr mare de proiecte de bună calitate, contractate în timp scurt, și care au demarat activitatea și au realizat plățile certificate cu cea mai mare valoare pe țară.
- ✓ Proiecte care includ parteneriatele asigură un grad ridicat de responsabilizare a structurilor locale și crează premisele unor proiecte sustenabile.
- Municipiul Iași - colaborare strânsă cu Asociația Zona Metropolitană Iași.
- Municipiul Bacău - colaborare strânsă cu Agenția pentru Dezvoltare Locală Bacău dar și la nivel intern prin implicarea tuturor direcțiilor.
- Municipiul Piatra Neamț - capitalizarea transferului de know-how realizat de consultanții externi de-a lungul timpului, determinând îmbunătățirea competențelor personalului intern.
- ✓ Un proces susținut de promovare a intervențiilor și de susținere prin consultanță de către SSDU/SSDL la nivel local, conduc la pregătirea unui număr ridicat de proiecte acceptate la finanțare.
- Campania susținută de promovare în regiunea NV, pentru informarea și conștientizarea potențialilor beneficiari de oportunitățile financiare din cadrul AP 4 POR, a condus la numărul cel mai mare de cereri la nivel de țară.
- ✓ Utilizarea informației virtuale (rețele de socializare) în definirea nevoilor și strategiei la nivelul UAT Baia Mare.
- ✓ Inițiativa bugetului participativ prin care cetățenii sunt consultați în modul de cheltuire a resurselor bugetare la nivel local în Cluj-Napoca, model preluat recent și de Oradea.

2. Situația existentă

Axa prioritară 4 „Sprijinirea dezvoltării urbane durabile” vizează următoarele obiective specifice:

- OS 4.1: Reducerea emisiilor de carbon în municipiile reședință de județ, prin investiții bazate pe planurile de mobilitate urbană durabilă;
- OS 4.2: Reconversia și refuncționalizarea terenurilor și suprafețelor degradate, vacante sau neutilizate din municipiile reședință de județ;
- OS 4.3: Îmbunătățirea regenerării fizice, economice și sociale a comunităților marginalizate în municipiile reședință de județ din România;
- OS 4.4: Creșterea calității infrastructurii în vederea asigurării accesului sporit la educație timpurie și sprijinirea participării părinților pe piața forței de muncă;
- OS 4.5 Creșterea calității infrastructurii educaționale relevante pentru piața forței de muncă.

Operațiunile din cadrul AP 4 se subscriu următoarelor obiective tematice (OT):

OT 4 - sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon în toate sectoarele;

OT 6 - conservarea și protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor;

OT 9 - promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei și a discriminării și

OT 10 - investițiile în educație, formare și formare profesională pentru competențe și învățare pe tot parcursul vieții.

Tipologia investițiilor realizate în cadrul axei acoperă următoarele câmpuri de intervenție:

032. Drumuri locale de acces (nou construite)

034. Alte drumuri reconstruite sau îmbunătățite (autostradă, național, regional sau local)

043. Infrastructură și promovarea transportului urban nepoluant (inclusiv echipament și material rulant)

044. Sisteme de transport inteligent (inclusiv introducerea managementului cererii, sisteme de taxare și sisteme de monitorizare și control IT)

050. Infrastructură educațională pentru educație și pregătire profesională

052. Infrastructură pentru educația și îngrijirea copiilor

055. Alte tipuri de infrastructură care contribuie la dezvoltarea regională și locală

083. Măsuri calitatea aerului

090. Piste pentru bicicliști și pietoni

Până la data de 08.08.2019 au fost lansate 7 apeluri de propuneri de proiecte cu o valoare totală a bugetului nerambursabil de 13.630.266.343 lei (din care 11.852.339.252 lei contribuție UE și 1.777.927.091 lei cofinanțare națională). Alocarea POR pentru AP 4 este prezentată în Tabelul 1.

Tabelul 1 - Total alocări AP 4 (valoare în MEuro)

Axa Prioritara POR - AP4/ Prioritatea de investitii (PI)	Alocare POR 7 Regiuni	NE	SE	SM	SV	V	NV	C
AP4 Dezvoltare Urbana - total din care	1,386,858,575	242,838,936	206,087,185	218,291,541	166,006,971	163,233,253	198,736,834	191,663,855
FEDR	1,178,829,788	206,413,096	175,174,107	185,547,809	141,105,925	138,748,266	168,926,309	162,914,276
Contrapartida nationala (BS+BL)	208,028,787	36,425,840	30,913,078	32,743,732	24,901,046	24,484,987	29,810,525	28,749,579
PI 4.1. Mobilitate urbana	1,126,408,011	197,234,042	167,384,231	177,296,621	134,831,039	132,578,222	161,414,268	155,669,588
FEDR	957,446,809	167,648,936	142,276,596	150,702,128	114,606,383	112,691,489	137,202,128	132,319,149
Contrapartida nationala (BS+BL)	168,961,202	29,585,106	25,107,635	26,594,493	20,224,656	19,886,733	24,212,140	23,350,439
PI 4.2. Revitalizare urbana	125,156,446	21,914,894	18,598,248	19,699,625	14,981,226	14,730,914	17,934,919	17,296,620
FEDR	106,382,979	18,627,660	15,808,511	16,744,681	12,734,042	12,521,277	15,244,681	14,702,127
Contrapartida nationala (BS+BL)	18,773,467	3,287,234	2,789,737	2,954,944	2,247,184	2,209,637	2,690,238	2,594,493
PI 4.3. Regenerare comunitati defavorizate	58,823,530	10,300,000	8,741,176	9,258,824	7,041,177	6,923,529	8,429,412	8,129,412
FEDR	50,000,000	8,755,000	7,430,000	7,870,000	5,985,000	5,885,000	7,165,000	6,910,000
Contrapartida nationala (BS+BL)	8,823,530	1,545,000	1,311,176	1,388,824	1,056,177	1,038,529	1,264,412	1,219,412
PI 4.4. Educatie APL	76,470,588	13,390,000	11,363,530	12,036,471	9,153,529	9,000,588	10,958,235	10,568,235
FEDR	65,000,000	11,381,500	9,659,000	10,231,000	7,780,500	7,650,500	9,314,500	8,983,000
Contrapartida nationala (BS+BL)	11,470,588	2,008,500	1,704,530	1,805,471	1,373,029	1,350,088	1,643,735	1,585,235

Sursa: DCI AP 4 - Sprijinirea dezvoltării durabile

În cadrul acestor apeluri au fost depuse **486 de proiecte** (din care 21 de proiecte din categoria "nefinalizate" și 15 proiecte în parteneriat). Distribuția proiectelor pe apeluri și valoarea acestora este reflectată în Tabelul 2 și arată alocarea cea mai ridicată pentru intervențiile din cadrul OS 4.1, care, după cum se va evidenția în situația cererilor depuse, corespunde nevoilor potențialilor beneficiari.

Tabelul 2 - Distribuția proiectelor depuse în cadrul AP 4 pe apeluri la 08.08.2019

APEL	BUGET TOT NERAMBURSABIL [lei]	BUGET TOTAL UE ELIG. [lei]	TOTAL COFINANȚARE NAȚIONALĂ [lei]
POR/2017/4/4.1/1	9.127.136.475	7.916.472.288	1.210.664.187
POR/2017/4/4.2/1	617.788.361	537.078.505	80.709.857
POR/2017/4/4.3/1	340.994.335	295.760.394	45.233.941
POR/2017/4/4.4/4.4/1	306.634.895	271.136.739	35.498.157
POR/2017/4/4.4/4.5/1	321.478.790	301.327.976	20.150.814
POR/2018/4/4.1/2/proiecte nefinalizate	885.910.704	768.391.937	117.518.766
POR/2018/4/4.1/3/în parteneriat	2.030.322.782	1.762.171.413	268.151.369
TOTAL	13.630.266.343	11.852.339.252	1.777.927.091

Sursa: date preluate din MySMIS de Evaluator

Comparând cu alocările pe fiecare OS se observă că raportul dintre alocarea FEDR+BS a proiectelor depuse și alocarea FEDR+BS POR este în medie la nivelul axei de 210.90%, ceea ce înseamnă că nevoi consistente vor rămâne neacoperite și că municipalitățile vor fi nevoite să caute alte surse de finanțare (dacă nu se vor suplimenta alocările POR). Situația pentru fiecare OS este prezentată în Tabelul 3, de mai jos:

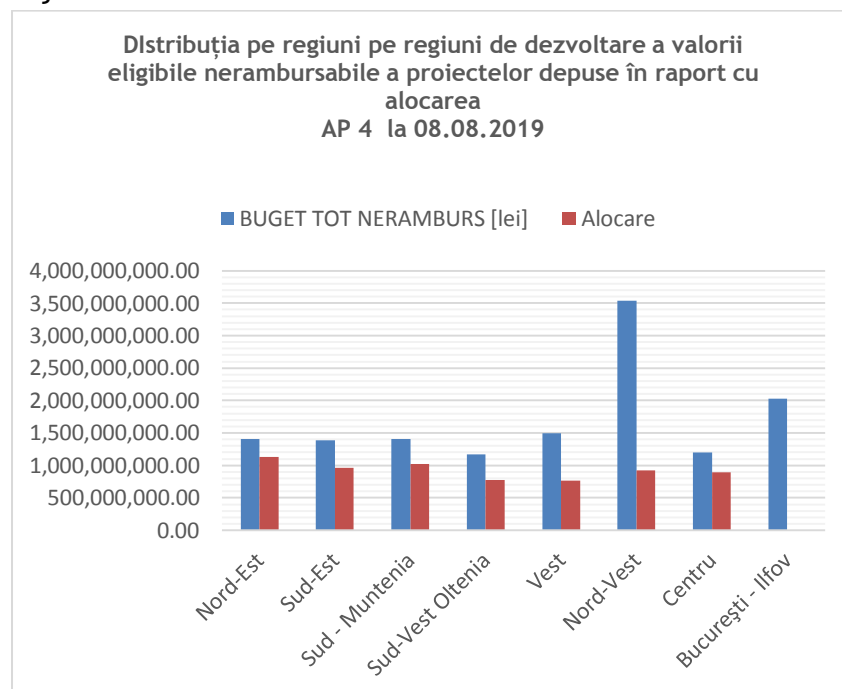
Tabelul 3 - Raportul dintre valoarea FEDER+BS cereri depuse și alocări la 08.08.2019

Obiectivul Specific	Valoare totală proiecte depuse (Buget total nerambursabil) [lei]	Alocare [lei]	% valoare proiecte depuse din alocare
OS 4.1. Mobilitate urbană	12.043.369.960	5.250.300.380	229,40%
OS 4.2. Revitalizare urbană	617.788.361	583.366.710	105,90%
OS 4.3. Regenerare comunități defavorizate	340.994.335	274.182.356	124,40%
OS 4.4. Educație APL	628.113.685	356.437.058	176,20%
Total	13.630.266.343	6.464.286.504	210.9%

Sursa: date preluate din MySMS de Evaluator

De asemenea se observă că interesul pentru diferitele obiective este diferit, cel mai mare interes a fost manifestat pentru OS 4.1, la polul opus situându-se interesul pentru OS 4.2.

Distribuția proiectelor depuse pe regiuni de dezvoltare, în raport cu alocările este prezentată în graficul de mai jos:

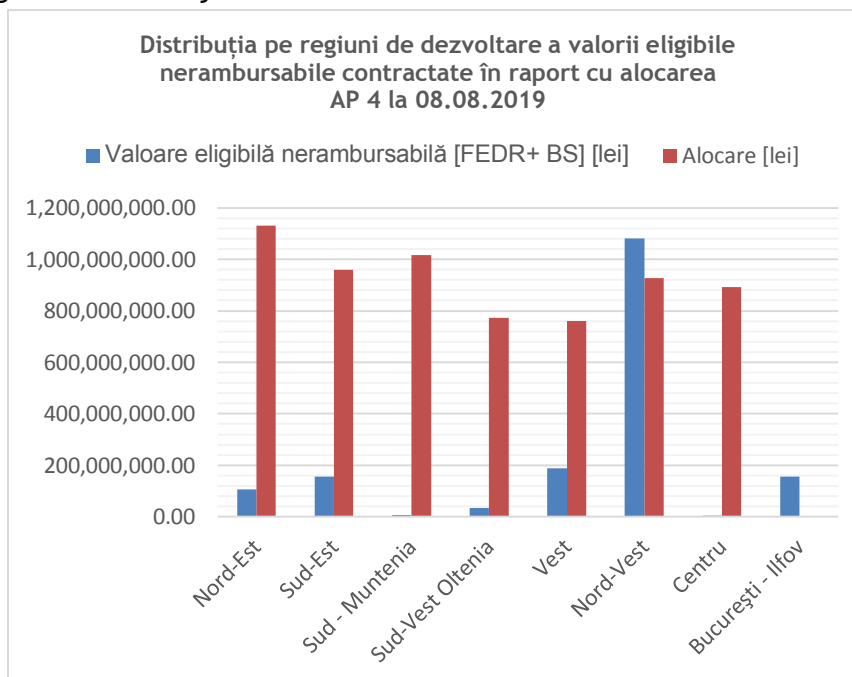


Sursa: date preluate din MySMS de Evaluator

Se observă că în cadrul regiunii de dezvoltare NV, valoarea cererilor depuse este mai mare decât alocarea de peste 3 ori; raportul este de 381.70%, cum se poate observa din Tabelul 5 din Anexa 10. Regiunea București-Ilfov nu are alocare, dar implementează proiecte în parteneriat cu MDRAP. Și regiunea Vest a înregistrat o cerere mare, valoarea bugetului total nerambursabil al cererilor depuse reprezintă 196,70% raportat la alocare. Un valoare peste alocare, dar în proporție mai redusă, au înregistrat regiune Centru și Sud-Muntenia, 134,10% respectiv 138,40%. O posibilă explicație ar fi că în cadrul acestor regiuni s-au realizat deja investiții în cadrul exercițiului 2007-2013.

Până la data evaluării s-au semnat 56 contracte de finanțare în valoare totală a contribuției contribuției nerambursabile de 1.734.541.995, ceea ce reprezintă 26,80%² în raport cu valoarea alocării. Dintre acestea 16 sunt proiecte "nefinalizate" în valoare totală nerambursabilă de 718.429 686 lei, iar 2 sunt proiecte în parteneriat în valoare totală nerambursabilă de 156.042.372 lei.

Distribuția proiectelor contractate pe regiuni de dezvoltare, în raport cu alocările este prezentată în graficul de mai jos:



Sursa: date preluate din MySMS de Evaluator

Această distribuție demonstrează că regiunea care a depus cele mai multe proiecte a reușit să și contracteze o valoare mai mare decât cea alocată, demonstrând o foarte bună capacitate administrativă și posibil o bună calitate a proiectelor depuse, ceea ce a facilitat un proces de evaluare și contractare mai accelerat. La polul opus, la fel ca și pentru cererile depuse, se

² Calculele alocării POR în lei s-au realizat pe baza cursului mediu de schimb de 4,6611 RON/EUR aferent lunii iunie 2018 (data pentru repartizarea alocărilor financiare orientative, la nivel regional, aferente modificării POR 2014 - 2020).

găsesc regiunile Centru și Sud-Muntenia cu 0,30%, respectiv 0,80% valoare totală nerambursabilă raportat la alocare.

În ceea ce privește situația indicatorilor, aceștia nu sunt înregistrați în MySMIS. În POR sunt luați în considerare următorii **indicatori de performanță** (țintă 2023) la nivelul AP 4:

CO15 Transport urban - Lungimea totală sau linii noi sau îmbunătățite de tramvai sau metrou: 50 km

1K2 - Operațiuni contractate destinate transportului public și nemotorizat: 50 operațiuni

1K3 - Lungime totală a liniilor noi sau îmbunătățite de tramvai/și metrou conform contractelor semnate: 50 km

1S11- Operațiuni implementate destinate transportului public și nemotorizat: 50 operațiuni

La nivelul OS sunt prevăzuți indicatori de **realizare** și de **rezultat**. Ambele tipuri de indicatori au fost analizați pentru 40 de cereri de finanțare, pentru a face o estimare în legătură cu măsura în care indicatorii de rezultat se vor atinge. S-a constatat că indicatorii nu erau incluși în toate cererile de finanțare; situația la nivelul cererilor, evidențiate pe fiecare OS și pe tip de indicator, este prezentată în Anexa 11 iar o analiză a datelor s-a prevăzut în analiza datelor din cadrul ÎG 1.

3. Etapele studiului

a). Literatura de specialitate

Lista literaturii de specialitate parcursă este grupată în: națională, UE și internațională și este prevăzută în **Anexa 1**. Documentele analizate au ținut cont de tematica adresată și relevanța pentru întrebările evaluării.

În conexiune cu logica intervențiilor

Literatura de specialitate analizează natura relației dintre extinderea procesului de urbanizare pe spații și areale noi și tot mai întinse, eforturile de creștere a nivelului de trai pentru locuitorii comunităților și investitori, de o manieră durabilă, prietenoasă cu mediul și cu dinamica socială. Urbanizarea și creșterea nivelului de trai sunt privite din perspectiva orientării spre conservarea mediului pentru generațiile viitoare, respectând trecutul prin păstrarea specificului comunităților (la nivel de educație, patrimoniu și cultură).

Mai multe studii conțin **exemple de bune practici**, printre care se pot enumera și cele de mai jos, privind impactul dezvoltării urbane asupra nivelului de trai al comunităților urbane, acestea fiind privite ca principalele motoare ale creșterii în oricare economie, determinând ca investițiile în zonele urbane dinamice să aibă efect pozitiv la nivelul întregii regiuni de dezvoltare, precum și la nivel național, conform raportului *”Orașe Competitive: Remodelarea geografiei economice a României”* al Băncii Mondiale:

- Studiul *”Assessing the Performance of Integrated Territorial and Urban Strategies: Challenges, emerging approaches and options for the future”*³,
- Studiul *”Urban Development in the Eu: 50 Projects Supported by The European Regional Development Fund During The 2007-13 Period”*⁴,
- Studiul *”Sustainable Urban Development Implementation Praxis of Art 8”* (n°2009.ce.16.0.at.109)⁵,
- Studiul *”New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development in 2014-2020” Synthesis Report September 2015*⁶,

Aceste studii au vizat analiza creșterii competitivității comunităților urbane utilizând indicatori macro economici complecși, corelați cu nivelul de dezvoltare al acestora și creșterea economică generală și au analizat următoarele aspecte:

- nivelul de revitalizare fizică, economică și socială din mediul urban;
- gradul de regenerare și decontaminare a terenurilor industriale dezafectate;
- gradul de mobilitate urbană corelat cu gradul de conectivitate dintre spațiile urbane puternic aglomerate și cu gradul de reducere a poluării sonore, a emisiilor de dioxid de carbon și a gazelor cu efect de seră;
- nivelul de educație a populației din comunitățile urbane.

³Studiu disponibil la:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assessing_integrated_strategies/assessing_integrated_strategies_en.pdf

⁴ Studiu disponibil la: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf

⁵ Studiu disponibil la: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/201135/urban_development_praxis.pdf

⁶ Studiu disponibil la: https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis_report_urbact_study.pdf

Din analiză a reieșit că **există o corelație directă între dezvoltarea urbană și creșterea nivelului de trai**. Exemple: în Belgia (studiul de caz Bruxelles) și Franța (studiul de caz Toulouse) s-a demonstrat că dezvoltarea urbană a fost un motor al creșterii nivelului de trai, în Spania (studiul de caz Malaga) și Cipru (studiul de caz Nicosia) creșterea nivelului de trai pe fondul obținerii de venituri (în mod independent, sectorial, din cultură) a determinat dezvoltarea urbană a acelor areale.

MDRAP a realizat în 2015 analize contrafactuale pentru măsurarea impactului intervențiilor din POR 2007-2013. Cu privire la DMI în conexiune cu AP 4 din POR 2014-2020, respectiv DMI 1.1 - Poli de dezvoltare urbană, studiul a evidențiat: în orașele participante la program, a crescut calitatea vieții și au fost create noi locuri de muncă, iar centrele urbane care au derulat proiecte Regio au devenit mai atractive și au atras mai mulți imigranți decât cele care nu au participat la program.

Agenda Urbană a Uniunii Europene, lansată în cadrul Pactului de la Amsterdam în mai 2016, este o nouă metodă de conectare. State Membre, orașe, Comisia Europeană și alți factori interesați lucrează împreună în cadrul a 12 parteneriate, invitând orașele la masă cu organizații susținătoare ale orașelor precum URBACT. În România, în spiritul conectării operează CIVINET - Rețea Națională destinată orașelor din România și din zonele în care se folosește limba română, pentru a împărtăși experiența și cele mai bune practici în dezvoltarea și punerea în aplicare a strategiilor durabile de mobilitate urbană, a politicilor și măsurilor din acest domeniu. Rețeaua este deschisă autorităților locale (municipalități, consilii județene, zone metropolitane, ministere), dar și asociațiilor, centrelor de cercetare, universităților și altor organizații (atât publice, cât și din sectorul privat), care au un interes în transportul urban. CIVINET este singura rețea din România care are ca scop promovarea abordării CIVITAS în domeniul mobilității durabile integrate și a principiilor sale.

Lucrarea ESPON, Documentul de lucru "*Indicators for territorial and integrated urban development*", publicată în anul 2018, prezintă principalele tendințe în găsirea unor metode eficiente de evaluare a impactului măsurilor integrate de dezvoltare urbană în ansamblul lor la nivel transversal mai multor sectoare de intervenție, Comisia Europeană indicând trei scenarii posibile:

- Impactul măsurat prin evaluarea eficienței investițiilor sectoriale;
- Evaluarea logicii de intervenție: dacă diversele componente de investiție sunt sinergice, caracterul integrat va fi întărit;
- Evaluarea impactului prin metode contrafactuale.

ESPON evidențiază limitările aferente abordării sectoriale în analiza impactului intervențiilor integrate și încurajează adoptarea unor indicatori care să fie capabili să măsoare impactul investițiilor la nivel de politică de dezvoltare teritorială (ca în proiectele pilot ESPON INTERCO (indicatori privind rata de migrație netă și populația care trăiește la 50 de km din centrul urban unde s-au realizat investițiile), ESPON KITCASP (indicatori precum schimbarea naturală a populației, creșterea stocului de locuințe noi per totalul locuințelor, schimbarea numărului de pasageri în funcție de mijlocul de transport) și ESPON SIESTA (indicator privind șomajul de lungă durată ca pondere din totalul persoanelor aflate în șomaj)).

În conexiune cu sustenabilitatea intervențiilor

Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 cu privire la Fondul European de Dezvoltare Durabilă (FEDR) stabilește, la articolul 7, că cel puțin 5% din alocarea FEDR pentru creștere economică și investițiile în locuri de muncă ar trebui alocate la nivelul fiecărui Stat Membru pentru dezvoltarea urbană integrată. Per ansamblu, România a alocat cel mai mare procent din fondurile FEDR aferente perioadei de programare 2014-2020 pentru dezvoltare urbană durabilă dintre toate cele 28 de State Membre.

Concluzii relevante procesului de evaluare:

- Studiile de caz analizate au arătat că există o **corelație directă între dezvoltarea urbană și creșterea nivelului de trai.**
- **Planificarea urbană integrată este un proces care implică conjugarea eforturilor de planificare specifică de nivel sectorial;**
- **Parteneriatul pentru Mobilitate Urbană poate fi un instrument de sprijin pentru legislație mai bună, finanțare mai bună și cunoștințe mai bune sub viziune coerentă de dezvoltare**

b). Colectarea datelor

Colectarea datelor s-a realizat utilizând metodele menționate în PME adaptate situației existente și a constat în obținerea informațiilor necesare pentru a răspunde la întrebările evaluării, și anume:

ÎG 1. Având în vedere stadiul curent al implementării AP 4, **în ce măsură va promova/contribui** POR la dezvoltarea urbană durabilă în România prin:

- planurile de mobilitate urbană, utilizarea transportului în comun?
- îmbunătățirea calității vieții urbane și generarea de spații urbane?
- reconversia terenurilor degradate în spații verzi?
- regenerarea fizică, economică și socială a zonelor marginalizate și a comunităților aferente?
- îmbunătățirea generală a calității infrastructurii educaționale vizate?

ÎG 2. A fost **verificată în implementare logica de intervenție** a Axei Prioritare? Dacă nu, care elemente necesită ameliorare (de exemplu rezultatele așteptate, mecanismele de implementare/tipurile de intervenții)? Există exemple de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a dezvoltării urbane și care sunt caracteristicile principale ale acestora, ce pot fi preluate în viitor?

ÎG 3. Ce **mecanisme de programare și selecție** s-au dovedit a fi eficace și din ce motive? Care sunt lecțiile învățate din perspectiva strategiei de implementare a AP? Ce tipuri de intervenții/mecanisme de implementare s-au dovedit a fi eficace și de ce?

ÎG 4. - Care este nivelul de **sustenabilitate** a acțiunilor promovate de POR?

ÎG 5. **Abordarea integrată** promovată prin această axă prioritară conduce la rezultate mai bune comparativ cu abordarea sectorială? În practică (în implementarea operațiunilor) este asigurată complementaritatea, respectiv abordarea integrată a intervențiilor? În ce măsură

este asigurată complementaritatea cu alte surse de finanțare (ex. europene, naționale, locale, etc.)?

ÎG 6. Aceste complementarități creează sinergii? Ce ar trebui îmbunătățit pentru obținerea de sinergii și sporirea impactului intervențiilor integrate?

ÎG 7. A contribuit până acum și va contribui pe viitor abordarea promovată prin această axă prioritară la îmbunătățirea capacității administrative la nivel local? (schimbarea culturii organizaționale, cooperarea cu societatea civilă, mediul economic, ONG-uri etc.).

În Anexa 2, sunt reflectate în mod detaliat datele colectate, sursele, instrumentul folosit, în relație cu fiecare ÎE. În esență, datele colectate au folosit următoarele surse de natură cantitativă:

- din sistemul informatizat MySMIS;
- din SIDU;
- din studiile de caz;
- din cererile de finanțare;
- din rapoarte sau situații de la ADR .

Datele de natură calitativă au constat în următoarele informații:

- Gradul de implicare a actorilor din teritoriu în pregătirea proiectelor;
- Caracterul strategic/prioritar al proiectelor depuse;
- Gradul de coerență internă a documentelor depuse de beneficiari;
- Criterii de conformitate/eligibilitate /selecție care fac referire directă sau indirectă la abordare integrată;
- Gradul de complementaritate cu alte surse de finanțare;
- Gradul de implicare a actorilor din teritoriu în pregătirea SIDU/PMUD;
- Gradul de îmbunătățire a capacității administrative

S-au folosit **date primare** (colectate de evaluator de la actorii care au legătură cu programul) și **date secundare** (din literatura de specialitate sau colectate de terți - documente de management POR).

Colectarea datelor a demarat prin cercetarea de birou și colectarea informațiilor considerate relevante pentru ulterioara analiză a datelor secundare. Aceste informații au fost de natură calitativă și cantitativă.

Procesul a continuat cu preluarea datelor existente în sistemul MySMIS al MDRAP (vezi Anexa 3). Aceste date au constituit principala sursă de informații pentru analiză la nivel național și regional: alocările financiare pe fiecare apel, numărul și valoarea proiectelor depuse, numărul și valoarea proiectelor contractate. În ceea ce privește indicatorii țintă de realizare și de rezultat, aceștia nu au fost încărcăți în MySMIS, motiv pentru care s-au preluat indicatorii dintr-un eșantion aleatoriu de cereri de finanțare.

Data limită a bazei de date agreată inițial cu BE POR a fost 31.03.2019. Pe durata desfășurării procesului de evaluare însă, s-a constatat realizarea unui progres semnificativ, de aceea s-a preferat preluarea și analizarea unei baze de date MySMIS mai recente, respectiv la data 08.08.2019.

Alte informații s-au obținut în urma procesării datelor din cadrul chestionarelor pentru beneficiari lansate via e-mail (vezi **Anexa 4**) și în urma discuțiilor de grup realizate cu beneficiarii sau actorii relevanți în cadrul focus grupurilor organizate atât la nivel regional (un focus grup pentru beneficiarii din regiunea NV și un focus grup pentru beneficiarii din regiunea NE, cât și un interviu de grup cu actorii relevanți (factorii interesați) organizat la nivel național (vezi rapoartele și datele colectate din **Anexa 5**). Din cauza numărului redus de participanți, acest focus grup a fost considerat în final o întâlnire de grup și concluziile au fost incluse și în categoria datelor provenind de la martori privilegiați.

În urma vizitelor pe teren desfășurate la toate cele șapte ADR din regiunile eligibile pentru AP 4, s-au obținut date calitative în urma interviurilor de grup sau individuale cu personalul direct implicat în implementarea POR: șefi servicii și șefi departamente, directori direcții și directori OI. Organizația și poziția persoanelor intervievate sunt incluse în **Anexa 6**. S-a realizat o anchetă în cadrul OI în baza unui chestionar pe baza unei grile semi-deschise (vezi **Anexa 7**).

Vizitele pe teren la beneficiari au furnizat informații calitative referitoare la procesul de realizare a strategiilor, criteriile de prioritizare a proiectelor, modalitatea de pregătire a proiectelor, procesul de contractare și implementare a proiectelor. S-au selectat, în baza unei analize multicriteriale, 4 studii de caz. Metodologia detaliată, sintezele rapoartelor și rapoartele sunt incluse în **Anexa 8**.

Pe durata întregului proces al colectării de date s-a urmărit ca informațiile să permită exprimarea unor concluzii și supoziții bazate pe datele existente, chiar dacă proiectele nu erau finalizate și, în consecință, nu produsese încă efecte. S-a urmărit identificarea acelor informații care să conducă la semnale/tendințe/practici ce pot furniza răspunsuri la întrebările evaluării.

S-au colectat date referitoare la evenimentele de promovare din cadrul AP 4 organizate de către ADR și UAT (număr și tipuri de evenimente, număr de participanți).

c). Descrierea metodologiei

Strategia abordării procesului de evaluare

Având în vedere că toate proiectele din cadrul AP 4 se află în curs de realizare a investițiilor și nici unul nu este finalizat, evaluarea s-a concentrat în special pe acele elemente care să conducă la verificarea logicii intervențiilor (i.e. verificarea modului în care operațiunile propuse în cadrul AP răspund nevoilor comunităților, verificarea modului de implementare a intervențiilor, determinarea premiselor de realizare a rezultatelor), și identificarea factorilor de succes sau eșec, pentru a utiliza lecțiile învățate și a elabora recomandări pentru perioada de programare curentă și/sau viitoare.

În continuare sunt enumerate metodele și tehnicile de colectare a datelor primare și secundare folosite și instrumentele de colectare.

Chestionar semi-structurat cu răspunsuri închise și cu răspunsuri deschise. S-a urmărit consultarea părților interesate prin acest instrument deoarece s-a considerat că permite

obținerea unui număr optim de informații într-un timp rezonabil. S-a lansat chestionarul prin poșta electronică către 39 de chestionare beneficiari eligibili, s-a verificat primirea și, unde a fost cazul, s-a retransmis. S-au primit 29 de chestionare completate, din partea **tuturor celor 22 de beneficiari** și un număr adițional de chestionare de la 7 UAT; se apreciază că răspunsurile suplimentare provin de la beneficiarii cu cererea de finanțare în etapa de evaluare/pre-contractare/contractați în intervalul 08.08-14.08.2019, data la care s-a primit ultimul chestionar, ori beneficiari a căror date nu se aflau încă înregistrate în sistem.⁷.

Întrebările au vizat obținerea de informații asupra următoarelor aspecte (itemii chestionarului):

- justificarea intervenției de dezvoltare urbană durabilă;
 - sunt proiectele complementare și integrate cu alte inițiative promovate de beneficiar?
 - sunt proiectele complementare cu alte inițiative existente la nivel județean sau regional promovate de alte instituții?
 - derivă proiectele din experiența perioadei de programare 2007-2013?
- elaborare și depunere;
 - în ce măsură actorii locali au contribuit la definirea nevoilor și strategiei municipiului?
 - dacă proiectele selectate pentru a fi depuse în cadrul AP4 au un caracter cu adevărat prioritar pentru dezvoltarea urbană durabilă a municipiului?
 - cum au fost elaborate proiectele?
 - dacă documentația aferentă apelurilor de propuneri de proiecte a fost clară?
 - dacă au fost probleme procedurale în faza de pregătire?
- efectul de pârghie prevăzut;
 - aprecierea efectului de pârghie (contribuția la dezvoltare) al experienței Axei 4 asupra dezvoltării capacității de planificare strategică a administrației municipale?
 - aprecierea efectului de pârghie al experienței Axei 4 asupra dezvoltării capacității de programare și livrare a serviciilor publice pe plan local ?

Focus grupuri

Prin aplicarea acestui instrument s-a urmărit obținerea opiniilor beneficiarilor în legătură cu procesele parcurse până la momentul evaluării, identificarea stadiului actual de implementare a proiectelor, factori interni și externi (negativi și pozitivi) care condiționează atingerea rezultatelor estimate, lecții învățate. Fiecare focus grup a conținut și o sesiune de **brainstorming** prin care participanții s-au exprimat asupra problemelor identificate, grupate pe diferitele etape ale proceselor parcurse și au făcut propuneri de soluționare a acestora.

Au fost organizate 2 focus grupuri regionale: unul în regiunea NV, pentru a formula eventual un model de bune practici, având în vedere faptul că regiunea este pe primul loc la numărul cererilor depuse, contractate și a plăților efectuate; și unul în regiunea NE, unde la momentul 31.03.2019, se înregistra un progres mai redus, și unde am considerat că putem identifica cu

⁷ La 08.08.2019 se identificau în MySMIS 29 de UAT cu contracte semnate, contracte semnate cu act adițional și contracte semnate cu modificări;

ajutorul beneficiarilor, factorilor interesați, SSDU/SSDL și OI, elementele care au împiedicat progresul și vom putea împreună formula propunerii de îmbunătățire a implementării. Sintezele discuțiilor și concluziile focus grupurilor sunt prezentate în **Anexa 5**.

Metodologii bazate pe martori privilegiați

S-au realizat interviuri individuale și de grup cu experții și/sau Directorii OI POR din cadrul ADR, cu reprezentanți ai grupului țintă, dar și cu reprezentanți ai partenerilor sociali sau ai beneficiarilor (în cadrul interviurilor în profunzime pentru analiza studiilor de caz).

S-au realizat:

- 4 interviuri de grup, în profunzime, în cadrul studiilor de caz (unul dintre interviuri a fost completat și de un altul telefonic);
- 15 interviuri de grup față în față și
- 4 interviuri individuale față în față.

Vezi detalii în legătură cu participanții, temele abordate și concluziile în **Anexa 9** și **Anexa 6**.

Au fost considerați martori privilegiați MDRAP, ADR în calitate de Organism Intermediar, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România Urbasofia, Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Construcții, Urbanism și Dezvoltare Teritorială Durabilă „URBAN-INCERC”.

Studiile de caz

Pentru o analiză mai detaliată s-a considerat necesară realizarea unor studii de caz care să furnizeze în special date calitative, care nu se regăseau în sursele investigate și prezentate anterior, dar și de a înțelege contextul existent la nivelul proiectului și să stabilească efectele semnificative (potențial a fi) obținute de proiect. Consultarea cu AM POR a permis identificarea proiectelor pentru studiile de caz, 4 proiecte selectate de Evaluator în baza metodologiei și criteriilor detaliate în **Anexa 8**; acestea sunt municipalitățile: Galați, Miercurea Ciuc, Oradea și Târgoviște. Metodologia de selecție a studiilor de caz se bazează pe situația relevantă din baza de date la 31.03.2019.

Analiză mono-variată și bi-variată

Datele existente în MySMIS au fost analizate, obținându-se astfel informații la nivel de județ, regiune, raportul dintre alocarea financiară disponibilă la nivelul AP și la nivel de OS în raport cu cererea (valoarea proiectelor depuse sau contractate). S-au calculat diferite distribuții și ponderea diferitelor variabile în totalul AP și OS (cereri de plată, plăți efectuate).

Principalele date utilizate din baza de date MySMIS, **capitolul proiecte**, au fost: codul SMIS, regiunea, localitatea, tipul beneficiarului, data depunerii cererii de finanțare, bugetul total, dacă a fost semnat contractul; la **capitolul indicatori proiect și de rezultat** s-a găsit un număr redus de date.

Analiza pe bază de matrici. Matricea de coerență externă

Pentru verificarea logicii intervenției, s-au folosit matrici pentru analiza portofoliului de proiecte, pe regiuni de dezvoltare, analiza corespondențelor dintre proiectele depuse și proiectele contractate, sau a gradului de determinare/cauzalitate dintre diversele variabile analizate.

S-a verificat gradul de sinergie/complementaritate a POR cu diferite tipuri de intervenție din programe disponibile din cadrul POIMM, POCU, POCA, PNDR sau care au fost disponibile în actualul exercițiu URABN, cu ajutorul matricei de coerență externă și internă (alte intervenții din cadrul altor AP din cadrul POR). Vezi **Anexa 10**.

Analiza impactului bazată pe teorie

S-a analizat validitatea teoriei programului pentru a verifica logica intervenției, în baza tipurilor de intervenții finanțate, a datelor de context coroborate cu datele cantitative obținute.

d). Limitări și constrângeri

O singură limitare s-a întâmpinat pe durata realizării evaluării și anume:

Lipsa, inconsistența sau agregarea dificilă a unor date relevante (de ex.: numărul de cereri depuse, indicatori, date de progres al proiectului). În MySMIS nu s-au identificat indicatorii.

Mod de soluționare

S-au căutat soluții alternative, pentru validarea și/sau completarea informațiilor colectate (i.e.: analiza unor cereri de finanțare).

4. Analiză și interpretare

a). Date colectate

În tabelul de mai jos sunt prezentate sintetic datele colectate în baza metodologiei și instrumentelor descrise anterior și date care au stat la baza analizelor din cadrul evaluării.

Tabelul 7 - Sinteza datelor colectate

Nr. Crt.	Metode/Tehnici	Detalii
1.	Analiza documentară	<ul style="list-style-type: none">▪ S-a preluat din MySMIS baza de date conținând portofoliul de proiecte depuse, contractate și plățile certificate pe baza cărora s-au realizat matrici pentru distribuția regională, pe OS, pe beneficiari;▪ S-au analizat 40 de cereri de finanțare pentru a completa lipsa informațiilor din MySMIS (indicatorii de realizare și rezultat);▪ S-au studiat SIDU, DJ, acordurile de negociere la nivel regional, procedura operațională pentru dezvoltare urbană, pentru pregătirea studiilor de caz și documentarea mecanismelor de programare, selecție, monitorizare a operațiunilor, indicatorii de dezvoltare durabilă INS.
2.	Interviuri semi-structurate	<ul style="list-style-type: none">▪ S-au realizat interviuri cu principalele autorități implicate în managementul și implementarea AP 4 (AM POR, OI ADR, OI UAT) și cu actori cheie la nivel sectorial (Institutul Național de Cercetare Dezvoltare în Construcții, Urbanism și Dezvoltare Teritorială Durabilă "URBAN-INCERC") și cu alți actori cu experiență în APL și consultanță: Asociația GAL Târgoviștea Egalității de Șanse, Urbasofia, ASEVAL.▪ S-au realizat atât interviuri individuale cât și de grup, și interviuri față în față și telefonic;▪ Număr interviuri: 23.
3.	Interviuri nestructurate	<ul style="list-style-type: none">▪ Discuții libere, facilitate prin tehnici de brainstorming au fost realizate cu: Asociația Orașelor din România. Asociația Municipiilor din România a fost invitată să participe la focus grup/interviu de grup dar, deși a exprimat interesul telefonic, nu a fost disponibilă.
4.	Studii de caz	<ul style="list-style-type: none">▪ Au fost selectate 4 studii de caz în următoarele UAT: Oradea, Miercurea-Ciuc, Târgoviște, Galați;

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologia de selecție a avut la baza 2 criterii: gradul de contractare și gradul de integrare al intervențiilor potrivit portofoliului de proiecte existent la data 31.03.2019; ▪ S-au realizat interviuri în profunzime, față în față cu reprezentanții celor 4 UAT.
5.	Anchetă/sondaj	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S-au transmis chestionare la toți cei 39 de beneficiari eligibili; ▪ S-au primit 29 de chestionare, pentru toți cei 22 de beneficiari contractați până la 08.08.2019, plus un număr de 7 beneficiari, care probabil se aflau în pre-contractare; ▪ Toate cele 29 chestionare au fost analizate.
6.	Focus-grupuri	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S-au organizat 2 focus grup regionale, în regiunea NV și în regiunea NE; ▪ Fiecare focus grup a conținut și o sesiune de brainstorming; ▪ În cadrul focus grupului din regiunea NV s-a realizat și un panel de experți; ▪ Număr de participanți: 17.

b). Analiza datelor

ÎG 1. Având în vedere stadiul curent al implementării AP 4, în ce măsură va promova/contribui POR la dezvoltarea urbană durabilă în România prin:

- Planurile de mobilitate urbană, utilizarea transportului în comun?
- Îmbunătățirea calității vieții urbane și generarea de spații urbane?
- Reconvertirea terenurilor degradate în spații verzi?
- Regenerarea fizică, economică și socială a zonelor marginalizate și comunităților aferente?
- Îmbunătățirea generală a calității infrastructurii educaționale vizate?

Analiza documentară arată că municipiile din regiunile SV, SM și Vest au negociat depunerea proiectelor doar pentru anumite obiective specifice, ceea ce reduce caracterul integrat al proiectelor potențial finanțabile din POR, AP 4. În aceste regiuni s-a reușit renegocierea alocărilor potrivit priorităților curente în timp ce la celelalte regiuni acest fapt nu a fost posibil și deci s-a menționat alocarea inițială.

După cum reiese din interogarea MySMIS, situație prezentată în Tabelul 3 de la pag. 16, există un grad bun de acoperire al alocărilor pe toate OS, cu diferențe semnificative între OS.

În raport cu alocările, s-au depus proiecte reprezentând în raport cu valoare alocărilor: 229,40% pentru OS 4.1 "Mobilitate urbană", de 105,90% pentru OS 4.2 "Revitalizare urbană", 124,40% pentru OS 4.3 "Regenerarea comunității defavorizate", 176,20% pentru OS 4.4 și OS 4.5 "Învățământul antepreșcolar și preșcolar.

În ceea ce privește valoarea contractelor în raport cu alocările pe obiective specifice, avem următoarea situație: pe OS4.1, gradul de acoperire este de 30,68%, pe OS 4.2 nu existau contracte încheiate la data evaluării, pe OS 4.3 gradul de acoperire este de 8%, pe OS 4.4 și 4.5, cumulativ, avem o acoperire de 28,53%.

Se poate constata că cel mai mare potențial de a contribui la dezvoltarea urbană durabilă îl au intervențiile finanțate în cadrul OS 4.1, în timp ce, la polul opus, operațiunile finanțate în cadrul OS 4.2. Motivul pentru care s-a înregistrat un interes redus pentru intervențiile din cadrul OS 4.2, ar putea consta într-o serie de limitări ale criteriilor de eligibilitate (minimumul suprafeței supusă intervenției, maximumul suprafeței construite acceptate în cadrul intervenției, necesitatea existenței "Registrului spațiilor verzi").

Deoarece în MySMIS nu au fost identificați indicatori de progres sau rezultat, pentru a avea o imagine - chiar și parțială - a indicatorilor țintă, s-au preluat indicatorii din 40 de cereri de finanțare dintre proiectele contractate, selectate în mod aleatoriu. Am constatat că nu toate cererile de finanțare aveau indicatorii specificați, în această situație realizând o analiză parțială a indicatorilor și informațiilor, prevăzută în **Anexa 11** și redată sintetic în continuare.

OS 4.1. Mobilitate urbană

Indicatori	Țintă program 2023	Țintă estimată prin cererile de finanțare analizate	Grad potențial de realizare față de ținta finală
Realizare imediată			
1S11 Operațiuni implementate destinate transportului public și nemotorizat	50	24	48%
1S46 Dezvoltare urbană: Populație care trăiește în zonele cu strategii de dezvoltare urbană integrate	5.143.438 pers.	1.068.042 pers.	20,77%
1K3 Transport urban: lungimea totală a liniilor de tramvai și de metrou noi sau îmbunătățite	50 km	13,52 km	27%
1S12 Operațiuni implementate destinate reducerii emisiilor de CO2 (altele decât cele pentru transport public și nemotorizat)	20	3	15%
Rezultat			
1S9 Pasageri transportați în transportul public urban în România		-	-
1S10 Emisii GES provenite din transportul rutier		-	-

Pentru cele 40 de cereri de finanțare analizate, cel mai avansat indicator este cel referitor la numărul de operațiuni implementate destinate transportului public și nemotorizat (indicator identificat în 24 de cereri). Acest indicator face parte din cadrul de performanță, iar ținta intermediară pentru 2018 a fost de 25 de operațiuni, țintă care va fi atinsă în proporție de 96% prin implementarea conform estimărilor în baza proiectelor studiate.

În același timp, valoarea celor 56 de contracte existente la 08.08.2019 era mai puțin de 1/3 din total alocare).

Ceilalți indicatori de realizare imediată au valori cumulate mult mai mici, însă, ca o remarcă generală, având în vedere nivelul foarte ridicat de suprascriere de cereri de finanțare și progresul înregistrat în ultimul an în procesul de evaluare-selecție-contractare, există un mare potențial de atingere a unui bun grad de realizare a indicatorilor de program, în același timp fiind necesară o atenție sporită și față de rata de absorbție, ținând cont de valoarea contractată până la momentul evaluării.

În particular, indicatorul care măsoară lungimea totală a liniilor de tramvai și metrou nou sau îmbunătățite, care este și el cuprins în cadrul de performanță, este departe de a-și atinge ținta intermediară, de 25 km la 2018, prin implementarea proiectelor studiate, gradul de realizare fiind doar de 54%. Așadar, este nevoie, așa cu menționam anterior, de o rapidă contractare a proiectelor depuse, pentru a permite implementarea la timp a proiectelor, în condiții cât mai apropiate de situația estimată prin proiecte, pentru a nu periclita realizarea indicatorilor. Analiza nu poate fi realizată pentru indicatorii de rezultat, deoarece aceștia nu au fost incluși în cererile de finanțare și nici nu au fost raportați în SMIS.

OS 4.2. Revitalizare urbană

Valoarea cumulată, nu cu mult mai mare față de valoarea alocată, a cererilor de finanțare depuse și faptul că, până la data evaluării nu era semnat niciun contract, conduce la o rezervă în exprimarea opiniei în privința atingerii indicatorilor țintă ai programului.

Indicatori	Țintă program 2023	Țintă estimată prin cererile de finanțare analizate	Grad potențial de realizare față de ținta finală
Realizare imediată			
CO38 Spațiu deschis creat sau reabilitat în zonele urbane	30.000	7.398,98 mp	24,66%
Rezultat			
IS13 Spații verzi în municipiile reședință de județ	26 mp/loc.	-	-

OS 4.3. Regenerarea comunității defavorizate

Indicatori	Țintă program 2023	Țintă estimată prin cererile de finanțare analizate	Grad potențial de realizare față de ținta finală
Realizare imediată			
IS15 Populație care trăiește în zonele cu intervenții în regenerarea fizică, economică și socială a comunităților marginalizate din	87.500	4.328 pers.	5%

municipii reședință de județ			
CO39 Clădiri publice sau comerciale construite sau renovate în zonele urbane	20.000	15.408,01 mp	77%
Rezultat			
IS14 Populația aflată în risc de sărăcie și excluziune socială din zonele marginalizate din municipiile reședință de județ	80.607	-	-

Având în vedere valoarea cumulată foarte scăzută a primului indicator, la nivelul proiectelor studiate și coroborând cu nivelul destul de ridicat al celui de-al doilea indicator, putem deduce că cele mai multe intervenții au loc în zonele cu o densitate scăzută a populației. Acest lucru ridică un semn de întrebare asupra realismului stabilirii țintei de program.

În ceea ce privește indicatorii de rezultat, nu au fost găsite informații.

Dacă ne uităm la gradul de acoperire a alocării cu cereri de finanțare și cu proiecte contractate, valorile modeste ne determină să avem un prognostic mai degrabă pesimist în ceea ce privește realizarea țăintelor de program pentru IS15 și CO38.

OS 4.4 Învățământul antepreșcolar și preșcolar

Indicatori	Țintă program 2023	Țintă estimată prin cererile de finanțare analizate	Grad potențial de realizare față de ținta finală
Realizare imediată			
IS19 Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin (educație antepreșcolară)	5000 pers.	5.585 pers.	111,7%
IS64 Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin (educație preșcolară)	10.000	10.961	110%
Rezultat			
IS16 Rata brută de cuprindere în creșe a copiilor cu vârste între 0-2 ani în mediul urban	5%	n.a.	
IS17 Rata brută de cuprindere în învățământul preșcolar (3-5 ani) în mediul urban	90%	n.a.	

La acest obiectiv specific, țintele vor fi deja depășite în condițiile implementării proiectelor analizate, deși gradul de acoperire a alocării cu contracte este de cca 28% (cumulat cu OS 4.5), ceea ce pune problema subestimării țintei de program pentru acest obiectiv specific.

Indicatorii de rezultat de tip rată brută de cuprindere nu se pot calcula pe baza ratelor proiectelor care estimează acest indicator, ci pe baza datelor absolute cumulate ale proiectelor implementate. Se recomandă calcularea acestor indicatori în urma finalizării implementării cel puțin a proiectelor care se află acum în derulare, pentru a obține un indicator realizat la nivel de program.

OS 4.5 Învățământul profesional și tehnic și învățarea pe tot parcursul vieții

Indicatori	Țintă program 2023	Țintă propusă prin cererile de finanțare analizate	Grad potențial de realizare față de ținta finală
Realizare imediată			
IS20 Capacitatea infrastructurii care beneficiază de sprijin (educație pentru Învățământ profesional și tehnic)	7520 pers.	2.452	32,6%
IS21 Capacitatea infrastructurii care beneficiază de sprijin (învățare pe tot parcursul vieții)	230 pers.	-	-
Rezultat			
IS18 Rata de cuprindere în învățământul profesional și tehnic în mediul urban	60%	n.a.	n.a.

Dacă primul indicator de realizare ar putea fi atins în proporție de cca. 1/3 prin implementarea proiectelor studiate, pentru al doilea indicator de realizare imediată nu se cunosc informații. Pentru indicatorul de rezultat de tip rată, formulăm recomandarea de la OS 4.4.

Analiza calitativă a contribuției ce se estimează a se obține prin intervențiile din cadrul AP 4, la nivelul proiectelor finanțate

În funcție de obiectivul propus, intervențiile din cadrul AP 4 au vizat următoarele:

- **Reducerea emisiilor de carbon în municipiile reședință de județ prin investiții bazate pe PMU:** aceasta se va realiza prin dezvoltarea unui sistem de transport public de călători atractiv și eficient (de ex. modernizarea flotei de transport public cu vehicule puțin poluante, așa numitele vehicule verzi cu alimentare electrică, sisteme de colectare a tarifelor călătorilor, sistem de informare a pasagerilor și de management a flotei, prin crearea/modernizarea/extinderea unei rețele coerente de piste/trasee pentru biciclete, dar și prin crearea/modernizarea unor trasee/spații pietonale sau predominant pietonale confortabile pentru pietoni, activități care, printr-o abordare integrată, vor contribui în mod direct la reducerea emisiilor de dioxid de carbon și de alte gaze cu efect de seră);

Spre exemplificare, s-au identificat dintre proiectele contractate:

- Centru intermodal de transport public - strada Gării - strada Tarpiului - strada Industriei în Municipiul Bistrița
- Reabilitarea infrastructurii de tramvai în municipiul Iași - Reorganizarea circulației pe Bulevardul Tudor Vladimirescu în Municipiul Iași
- Modernizare coridoare de mobilitate urbană durabilă în Municipiul Zalău 2023
- Modernizare linii tramvai și carosabil străzile Siderurgiștilor și 1 Decembrie 1918 în Municipiul Galați
- Sistem integrat de transport public ecologic în Municipiul Suceava
- Crearea și amenajarea unei piste pentru bicicliști în zona Nord din municipiul Satu Mare

- Crearea unor trasee pietonale și îmbunătățirea transportului public de persoane în zona centrală a Municipiului Oradea
- **Reconversia și refuncționalizarea terenurilor și suprafețelor degradate, vacante sau neutilizate din municipiile reședință de județ** prin realizarea de acțiuni destinate îmbunătățirii mediului urban, revitalizării orașelor, regenerării și decontaminării terenurilor industriale dezafectate (inclusiv a zonelor de reconversie), reducerii poluării aerului și promovării măsurilor de reducere a zgomotului cum ar fi: demolarea clădirilor situate pe terenurile supuse intervențiilor aflate într-o stare avansată de degradare, care nu aparțin patrimoniului național cultural sau realizarea aleilor pietonale, pistelor pentru bicicliști, crearea de trotuare. Acțiunile de amenajare a spațiilor verzi prin defrișarea vegetației existente, modelarea terenului, plantarea cu plante perene, gazonarea suprafețelor, sau plantarea de arbuști, acțiuni cu efect imediat asupra îmbunătățirii calității vieții cetățenilor d.p.d.v. al sănătății, al socializării comunităților prin intermediul spațiilor create cu această destinație, punerea la dispoziție de zone publice cu acoperire Wi-Fi, dotare mobilier urban. Pentru spațiile amenajate prin proiect intervențiile vizează instalarea sistemelor de supraveghere video, racordarea la utilități publice, modernizarea străzilor urbane care conduc în mod direct la terenul supus intervenției .

Nu există niciun contract în cadrul acestui tip de intervenție.

- **Îmbunătățirea regenerării fizice, economice și sociale a comunităților marginalizate în municipiile reședință de județ** prin oferirea de sprijin pentru regenerarea fizică, economică și socială a comunităților defavorizate din regiunile urbane și rurale. Intervențiile vizează o paletă largă de investiții cum ar fi: investiții în facilități destinate utilizării publice (zone verzi de mici dimensiuni, piețe publice, scuaruri, părculețe, locuri de joacă pentru copii, precum și facilități pentru activități sportive și recreative), investiții în clădiri destinate utilizării publice pentru activități educative, culturale și recreative, socio-culturale (inclusiv dotarea acestora cu echipamente specifice), construcția/reabilitarea/modernizarea străzilor de importanță secundară, inclusiv trotuare, piste pentru bicicliști, alei pietonale, căi de acces.

Exemple de proiecte în implementare:

- Promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei în comunitățile defavorizate din Municipiul Craiova - faza II- zona Fântâna Popova
- Regenerarea fizică, economică și socială a comunităților defavorizate din zona Gutenberg în Municipiul Oradea
- Amenajare Centru de zi pentru copii în Municipiul Zalău prin schimbarea destinației punctului termic P.T.17

- **Creșterea calității infrastructurii în vederea asigurării accesului sporit la educație timpurie și sprijinirea participării părinților pe piața forței de muncă** prin acțiuni de construcție/reabilitare/modernizare/extindere/echipare a infrastructurii educaționale pentru educația timpurie antepreșcolară (creșe) și preșcolară (grădinițe).

Exemple de proiecte în implementare:

- Unitate de învățământ pentru preșcolari în zona centrală a Municipiului Suceava
 - Extinderea Creșei și Grădiniței nr.53, cu echiparea infrastructurii educaționale pentru educația timpurie antepreșcolară și preșcolară în Municipiul Oradea
 - Extinderea infrastructurii pentru educație preșcolară din Vaslui
 - Reabilitarea și modernizarea grădinițelor și creșelor din Municipiul Reșița
 - Construcție clădire cu destinația creșă în Municipiul Timișoara
- **Creșterea calității infrastructurii educaționale relevante pentru piața forței de muncă prin investiții în educație, și formare, inclusiv în formare profesională, pentru dobândirea de competențe și învățare pe tot parcursul vieții prin dezvoltarea infrastructurilor de educație și formare cum ar fi: construcția/reabilitarea/modernizarea/extinderea/echiparea infrastructurii educaționale pentru învățământul profesional și tehnic și învățarea pe tot parcursul vieții (prin licee tehnologice și școli profesionale).**
- 2 proiecte sunt în implementare:
- Reabilitarea și echiparea infrastructurii educaționale pentru învățământul profesional și tehnic și învățarea pe tot parcursul vieții în cadrul Colegiului Tehnic Mihai Viteazul din Oradea
 - Reabilitarea, modernizarea, dezvoltarea și echiparea unității de învățământ Liceul Tehnologic Mihai Viteazul din municipiul Zalău - etapa I Internat.

Analiza calitativă conduce la următoarele **concluzii**:

Proiectele finanțate prin AP 4 vizează investiții de natură diferită, cele mai multe vizând investițiile în infrastructura de transport urban dar și a infrastructurii educaționale. Efectele proiectelor, ce vor avea loc după finalizarea implementării, vor contribui în principal la creșterea calității vieții, dar și a atractivității orașelor, ceea ce crează premisele de dezvoltare socio-economică a orașelor prin atragerea de noi locuitori și întreprinzători.

Analiza **studiilor de caz** a condus la următoarele observații:

- La nivelul unui singur beneficiar din cei 4 selectați, există proiecte în curs în domeniile: mobilității urbane, reabilitării spațiilor urbane, regenerarea zonelor și comunităților marginalizate, îmbunătățirea infrastructurii educaționale din învățământ preșcolar, antepreșcolar și învățământ profesional și tehnic, îmbunătățirea infrastructurii formării profesionale;
- Proiectele fac parte dintr-o Strategie unitară de dezvoltare urbană durabilă;
- Indicatorii de realizare prevăzuți în cererile de finanțare permit cuantificarea progresului în mod adecvat, astfel încât să poată fi realizată analiza efectelor imediate realizărilor așteptate ale intervențiilor finanțate și în curs;
- Proiectele contractate se concentrează cu precădere pe Obiectivul specific 1, care concentrează circa 70% din valoarea contractată, 80% din alocare pe obiective și 85% din valoarea cererilor de finanțare depuse;
- Toți cei 4 beneficiari apreciază că proiectele se vor finaliza potrivit termenelor contractuale.

Din analiza chestionarelor de la beneficiari s-a constatat că:

- 26 din 29 respondenți sunt implicați în intervenții care susțin OS4.1;
- 17 din 29 respondenți sunt implicați în intervenții care susțin OS4.2;
- 17 din 29 respondenți sunt implicați în intervenții care susțin OS4.3;
- 21 din 29 respondenți sunt implicați în intervenții care susțin OS4.4;
- 17 din 29 respondenți sunt implicați în intervenții care susțin OS4.5;
- numărul mediu de proiecte depuse și în evaluare în cadrul AP4 per beneficiar interviuat este de 11 proiecte - deși avem această medie, trebuie subliniat faptul că numărul cel mai redus de proiecte depuse și în evaluare în cadrul AP4 per beneficiar este de 4 (Miercurea Ciuc - preluat și ca studiu de caz), iar numărul cel mai ridicat de proiecte depuse și în evaluare în cadrul AP4 per beneficiar este de 24 (Drobeta-Turnu Severin);
- numărul mediu de proiecte în pregătire în cadrul AP4 per beneficiar interviuat este de circa 1,4 proiecte - la această medie, adăugăm faptul că numărul cel mai ridicat de proiecte în pregătire în cadrul AP4 per beneficiar este de 13 (Bacău) și se înregistrează în condițiile în care același beneficiar are tot 13 proiecte depuse și în evaluare.

Diferențele între localități, în afară de faptul că exprimă o nevoie de finanțare (care poate fi însă prezentă și la nivelul altor municipii), o disponibilitate de co-finanțare, reflectă și capacitatea administrativă a APL.

Concluzii preliminare:

Aproape toți beneficiarii AP 4 au abordat proiecte de investiții legate de mobilitate urbană, ceea ce arată că există încă nevoi cu privire la acest tip de infrastructură. Prin portofoliile de proiecte depuse și în evaluare sunt acoperite la nivel național toate obiectivele AP 4, peste 50% dintre beneficiari au depus proiecte pentru fiecare obiectiv. Se remarcă nevoia de a completa investițiile în infrastructură, care asigură mobilitatea și conectivitatea durabile, prin implicarea aproape a tuturor beneficiarilor în intervențiile OS 4.1.

Coroborând informațiile obținute în urma analizelor de birou (date MySMIS cu privire la numărul și valoarea proiectelor), cu informațiile calitative obținute din studiile de caz și sondajul prin chestionar (beneficiarii consideră că alocările au fost insuficiente), acestea confirmă interesul crescut pentru intervențiile din cadrul OS 4.1 ca mecanism de dezvoltare urbană cel mai apreciat de beneficiarii POR 2014-2020.

Progresul redus al implementării, considerând că s-au efectuat plăți în valoare de 46.209.640 lei ceea ce reprezintă 2,66% din alocarea de 1.734.541.995 lei total nerambursabil, permite realizarea doar a unor estimări, bazate pe eșantionul de 40 de cereri de finanțare.

ÎG 2. A fost verificată în implementare logica de intervenție a Axei Prioritare? Dacă nu, care elemente necesită ameliorare (de exemplu rezultatele așteptate, mecanismele de implementare/tipurile de intervenții)? Există exemple de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a dezvoltării urbane și care sunt caracteristicile principale ale acestora, ce pot fi preluate în viitor?

Pentru a răspunde la această întrebare s-a analizat lanțul causal Nevoi - Acțiuni - Realizări imediate - Rezultate - Impact, factorii care intervin în această relație de cauzalitate și care o influențează, în mod pozitiv sau negativ. Relația este prezentată sintetic în tabelul următor.

Acțiuni	Realizări imediate	Rezultate
OS 4.1 Mobilitate urbană		
Investiții destinate transportului public urban Investiții destinate transportului electric și nemotorizat	Operațiuni implementate destinate transportului public și nemotorizat Transport urban: lungimea totală a liniilor de tramvai și de metrou noi sau îmbunătățite	Pasageri transportați în transportul public urban în România
N.A.	Dezvoltare urbană: Populație care trăiește în zonele cu strategii de dezvoltare urbană integrate	-
Alte investiții destinate reducerii emisiilor de CO2 în zona urbană	Operațiuni implementate destinate reducerii emisiilor de CO2 (altele decât cele pentru transport public și nemotorizat)	Emisii GES provenite din transportul rutier
OS 4.2 Revitalizare urbană		
Acțiuni destinate îmbunătățirii mediului urban, revitalizării orașelor, regenerării și decontaminării terenurilor industriale dezafectate (inclusiv a zonelor de reconversie), reducerii poluării aerului și promovării măsurilor de reducere a zgomotului	Clădiri publice sau comerciale construite sau renovate în zonele urbane	
	Spațiu deschis creat sau reabilitat în zonele urbane	Spații verzi în municipiile reședință de județ
OS 4.3 Regenerarea comunității defavorizate		
Investiții în facilități destinate utilizării publice (zone verzi de mici dimensiuni, piețe publice,	Populație care trăiește în zonele cu intervenții în	Populația aflată în risc de sărăcie și

scuaruri, părculețe, locuri de joacă pentru copii, precum și facilități pentru activități sportive și recreative); Investiții în clădiri destinate utilizării publice pentru activități educative, culturale și recreative, socio-culturale, cu scopul de a crea, îmbunătăți sau extinde serviciile publice de bază (construcție/reabilitare/modernizare), inclusiv dotarea acestora cu echipamente specifice; Construcția/reabilitarea/modernizarea tuturor tipurilor de utilități de bază la scară mică (cum ar fi infrastructura edilitară de gaze, electricitate, apă, salubritate); construcția/reabilitarea/modernizarea străzilor de importanță secundară, inclusiv trotuare, piste pentru bicicliști, alei pietonale, căi de acces.	regenerarea fizică, economică și socială a comunităților marginalizate din municipii reședință de județ	excluziune socială din zonele marginalizate din municipiile reședință de județ
OS 4.4 Învățământul antepreșcolar și preșcolar		
Construcția/reabilitarea/modernizarea/extinderea/echiparea infrastructurii educaționale antepreșcolare și preșcolare (creșe și grădinițe);	Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin (educație antepreșcolară)	Rata brută de cuprindere în creșe a copiilor cu vârste între 0-2 ani în mediul urban
	Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin (educație preșcolară)	Rata brută de cuprindere în învățământul preșcolar (3-5 ani) în mediul urban
OS 4.5 Învățământul profesional și tehnic și învățarea pe tot parcursul vieții		
Construcția/reabilitarea/modernizarea/extinderea/echiparea infrastructurii educaționale pentru învățământul profesional și tehnic și învățarea pe tot parcursul vieții (licee tehnologice și școli profesionale).	Capacitatea infrastructurii care beneficiază de sprijin (educație pentru învățământ profesional și tehnic)	Rata de cuprindere în învățământul profesional și tehnic în mediul urban
	Capacitatea infrastructurii care beneficiază de sprijin (învățarea pe tot parcursul vieții)	-

Referitor la relația de cauzalitate, constatăm următoarele:

- Există o legătură directă între acțiuni și realizările imediate pentru toate OS;
- Pentru OS 4.1, indicatorul „Dezvoltare urbană: Populație care trăiește în zonele cu strategii de dezvoltare urbană integrate” nu este rezultatul direct al unei acțiuni finanțate, ci vine din criteriul de eligibilitate care permite finanțarea doar a acelor intervenții care fac parte dintr-o strategie urbană integrată;

- Pentru OS 4.3, indicatorul „Populație care trăiește în zonele cu intervenții în regenerarea fizică, economică și socială a comunităților marginalizate din municipii reședință de județ” nu este clar formulat din perspectiva realizării, respectiv a intenției programatorului. Corelarea acestui indicator cu cel de rezultat este deficitară, în sensul în care „Populația aflată în risc de sărăcie și excluziune socială din zonele marginalizate din municipiile reședință de județ” nu se presupune a se situa în zonele cu intervenții în regenerarea fizică, economică și socială, deși programul specifică dezideratul ca populația care beneficiază de intervenții prin OS 4.3 să fie scoasă din categoria de risc de sărăcie și excluziune socială. Din acest motiv este nevoie de rigurozitate în raportare, pentru a se face referire la același areal.
- Există indicatori de realizare imediată care nu au alocați indicatori de rezultat.

Referitor la factorii care influențează, pozitiv sau negativ, atingerea realizărilor și țintelor, analiza relevă mai mult elemente care sunt general valabile tuturor obiectivelor specifice. De aceea, analiza de mai jos este transversală, fiind punctate elementele specifice unor OS, acolo unde este cazul.

Pentru a realiza această analiză, vom porni de la procesul de finanțare a intervențiilor din cadrul AP 4 care finalizează mai multe etape de planificare strategică la nivel local și care presupune mai multe etape. În conformitate cu prevederile ultimelor versiuni ale DCI și PODU pașii procedurali sunt:

- Elaborarea SIDU și PMUD de către APL/ADI;
- Transmiterea SIDU și PMUD, pentru verificare preliminară, la SSDU;
- SSDU elaborează și transmite către APL/ADI ”Raportul de verificare preliminară SIDU/PMUD”;
- Aprobarea SIDU/PMUD de către CL/CA a ADI;
- ADI/APL depune SIDU/PMUD la OI pentru verificarea conformității administrative;
- OI notifică beneficiarul și coordonatorul AU cu privire la finalizarea etapei de verificare a CAE a SIDU și PMUD;
- OI notifică AMPOR cu privire la finalizarea etapei de verificare a CAE a SIDU și PMUD prin intermediul ”raportului de progres” transmis săptămânal de ADR;
- Prin scrisoarea de notificare finalizare etapa de verificare CAE a SIDU și PMUD beneficiarul este înștiințat asupra faptului că se poate demara etapa de selectare a fișelor de proiecte, în conformitate cu procedura operațională a Autorității Urbane;
- Elaborarea DJ FESI și transmiterea la SSDU pentru verificare preliminară.

Procesul de evaluare, selecție și contractare a proiectelor individuale cuprinse în Documentul Justificativ este prezentat în **Anexa 12**.

Pentru stabilirea logicii intervenției, trebuie subliniat cadrul general în care au loc intervențiile prin POR la momentul actual, și **în ce măsură s-a realizat ceea ce era optim realizabil în contextul general**. La nivel instituțional există un cadru care asigură premisele abordării problematicilor de interes major, printre care și dezvoltarea urbană durabilă. În vederea întăririi rolului cooperării interinstituționale, și potrivit ”Acordului de Parteneriat” între UE și

România 2014RO16M8PA001.1.2, se specifică un prim nivel de coordonare a FESI ca fiind acoperit de Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP). CCMAP își desfășoară activitatea atât prin reuniuni în plen, cât și pe secțiuni, prin 5 Subcomitete de Coordonare Tematice și 4 Grupuri de Lucru Funcționale. La nivelul Ministerului Fondurilor Europene s-a constituit Grupul de Lucru Funcțional pentru Abordări Inovative care acoperă următoarele tematici: instrumente financiare, dezvoltare urbană sustenabilă, investiții teritoriale integrate, dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității.

Din interviurile cu martorii privilegiați s-au obținut informații considerate de mare importanță, în special în legătură cu aspectele de programare, dar și de implementare a intervențiilor. Acestea vor fi prezentate în continuare, în secvența logică de desfășurare a proceselor pentru a analiza dacă aceste procese și proceduri, cadrul instituțional și legislativ, sunt de natură a crea premisele pentru obținerea rezultatelor estimate.

Strategia națională de dezvoltare regională se fundamentează din strategiile de dezvoltare regională întocmite la nivel regional. Legea dezvoltării regionale nu surprinde însă aspectele inovatoare legate de dezvoltare teritorială integrată, iar una din problemele întâmpinate de administrațiile publice locale este că legea administrației publice nu le permite să facă investiții pe raza unui teritoriu administrativ în afară teritoriului său. Astfel, **abordarea policentrică este greu de implementat și rolul asociațiilor intercomunitare trebuie sporit pentru promovarea acestei abordări**. Aceasta concluzie este confirmată de datele calitative obținute în urma aplicării și altor instrumente, după cum, în mod sintetic am inclus în cadrul raportului cele mai relevante aspecte. Detaliile tematicilor supuse discuțiilor, considerațiile participanților se regăsesc însă în anexele la raport, anexele referitoare la focus grupuri și interviuri cu martorii privilegiați, Anexa 5, respectiv Anexa 9.

În ceea ce privește procesul de implementare a intervențiilor, martorii privilegiați au identificat următoarele dificultăți din cadrul procesului de pregătire și depunere a cererilor de finanțare:

- Documentația apelurilor a fost considerabil îmbunătățită față de exercițiul financiar anterior și răspunde în foarte mare măsură necesităților. Există însă și excepții: de ex. condițiile de eligibilitate din cadrul PI 4.2, condiționalitatea legii 24 (a spațiilor verzi) prin care doar 10% din suprafață putea fi afectată de construcții, făcându-se confuzie între parcuri și terenuri care acum vor fi amenajate - ghidul a preluat ca o abordare restrictivă prevederile acestei legi iar "maidanele din orașe" sunt inventariate ca spații verzi, ele fiind de fapt spații degradate, dar și condițiile de eligibilitate din cadrul PI 4.4 și PI 4.5 care impuneau condiționalități considerate nenesare (corelarea cu PO CU);
- Nu apare necesar existența Ghidului General, acesta ar putea fi înlocuit cu un document cadru, iar ghidul de pe AP 4.1 este considerat cu un grad de complexitate foarte ridicat, aceleași aspecte sunt abordate diferit între PI și necesită o abordare unitară procedural și tehnic;
- În general lipsa/insuficiența unei fundamentări temeinice a informațiilor ce trebuiau incluse în fișele de proiect, în raport cu prevederile ghidurilor specifice, fapt ce a determinat ca un

număr important de fișe de proiecte, selectate și prioritizate de AU, incluse în lista anexa la DJ FESI, să nu poată fi realizate (în faza în care s-a demarat activitatea de pregătire a caietelor de sarcini pentru achizițiile serviciilor de proiectare, au fost identificate fie probleme de proprietate - inventarul domeniului public, în cele mai multe cazuri nu este actualizat, inexistența proprietății, terenuri revendicate, etc), fie modificari ale regimului juridic al terenurilor vizate de investițiile propuse (referitor la unele terenuri, inițial considerate degradate s-a constatat că erau incluse în registrul spațiilor verzi, în categoria terenuri verzi, etc.);

- Necorelarea activităților propuse cu activitățile eligibile din ghidurile solicitantului;
- Frecvent, lipsa de interes și de profesionalism din partea proiectanților - reluarea succesivă a procedurilor de achiziție a serviciilor de elaborare documentației tehnico economice (DALI, SF, PT), fie din cauza neprezentării la licitație, fie ca urmare a rezilierii contractelor de proiectare, motivată de lipsa capacității tehnice a proiectantului, determinând depășirea termenelor inițial estimate privind elaborarea documentațiilor și depunerea cererilor de finanțare;
- Probleme referitoare la capacitatea administrativă a unor beneficiari AP4 cu privire la întocmirea caietelor de sarcini, organizarea licitațiilor, verificarea și recepționarea documentației tehnico-economice întocmite de prestatorii de servicii;
- Insuficienta cunoaștere a prevederilor ghidurilor specifice și a legislației aplicabile, de către persoanele desemnate în gestionarea acestor proiecte;
- Nominalizarea persoanelor care să facă parte din AU nu a asigurat, întotdeauna, alegerea unor persoane cu competențele specifice necesare pentru desfășurarea în cele mai bune condiții a procesului de selectare și prioritizare a proiectelor și a celui de elaborare a DJ FESI. Dificultățile întâmpinate pe parcursul realizării cererilor de finanțare sunt importante de reținut, deoarece acestea pot constitui puncte de plecare pentru îmbunătățirea documentației și proceselor pentru următoarele apeluri din cadrul actualului și/sau viitorului cadru financiar multianual;

În procesul de selecție a proiectelor, evaluarea legalității documentelor și a valabilității acestora nu ar trebui să fie în sarcina ADR, ci în sarcina APL.

În implementarea proiectelor, aspectele critice des întâlnite se referă la :

- probleme de proprietate și cadastru ;
- capacitate scăzută de co-finanțare a intervențiilor;
- necesitatea de a realiza investiții integrate în afara teritoriului razei administrative, pentru livrarea serviciilor publice la nivelul optimal de dimensionare a potențialilor utilizatori.

În discuțiile cu beneficiarii, dar și din chestionarele completate de aceștia, înființarea Autorității Urbane a fost pusă în discuție. Beneficiarii reuniți în cadrul FG regional la Cluj, dar și martorii privilegiați intervievați la București, au fost de acord în mod unanim că responsabilitățile acestei structuri ar fi trebuit preluate de o organizație existentă, cu resurse umane și financiare corespunzătoare, și că documentele justificative se suprapun celor stabilite prin SIDU. O formă de parteneriat între APL și AZM/GAL ar fi o structură mai potrivită,

deoarece așa cum a fost conceput rolul AU, acestea nu pot juca un rol semnificativ în planificarea strategică durabilă deoarece nu dispun de resursele umane și financiare necesare (AU dispun de câteva persoane implicate în procesul de selecție, în general nu factori de decizie, dar care nu pot fi implicate în procesul de implementare). Entitățile existente pot prelua responsabilitățile AU: la modul general, cele mai potrivite pentru aceasta ar fi organizațiile care pot asigura un grad ridicat de reprezentativitate a comunității dar și care au arie de acoperire cât mai largă d.p.d.v. administrativ, pentru a asigura un proces de integrare a politicilor sectoriale, dar și posibilitatea generării unor proiecte de mare amploare.

Nivelul la care se constituie o strategie este dat de beneficiarii căreia se adresează. Organizația cea mai potrivită este cea care poate să asigure conceperea, implementarea și actualizarea strategiei și este acel actor care reprezintă cel mai bine beneficiarii strategici. **Strategia nu trebuie doar să fie o sumă de obiective, ci trebuie permanent actualizată să răspundă nevoilor comunității. Strategia trebuie să asigure flexibilitatea și adaptarea permanentă la nevoi.** În perioada anterioară de programare, prin PIDU se previziona înființarea și existența unei entități coordonatoare a PIDU (la faza de elaborare, în forma incipientă și mai concretă, în faza de implementare), aceasta neavând o formă juridică distinctă și ca atare nici resurse financiare alocate la nivel de funcționare, singurele resurse puse la dispoziție fiind 1. resursele umane (prin decizia administrației locale), 2. resursele administrative (similar), 3. resursele financiare pentru execuție infrastructură (și cele susținătoare acesteia: cheltuieli de audit, de management de proiect, de publicitate). În fapt, **resursele financiare pentru funcționare (salarii, deplasări, diurne cazare, consumabile) nu au fost alocate în mod special ci doar la nivel declarativ și ca atare această autoritate, fără personalitate juridică distinctă, a funcționat suplimentând ca atribuții atribuțiile curente ale personalului administrației locale, generând supraîncărcare, cu toate efectele acesteia.** În perioada curentă de programare s-a mers cu un pas înainte, în sensul în care a apărut termenul de Autoritate Urbană, entitate cu putere de decizie asupra proiectelor prioritare, care însă, deși s-a dorit a funcționa ca un liant perfect între finanțator, reprezentat în teren prin Agențiile pentru Dezvoltare Regională - prin intermediul "Structurilor de sprijinire a dezvoltării urbane durabile" (SSDU)⁸ - și beneficiar, aceasta a funcționat similar entității de gestionare a PIDU, în cele mai multe cazuri din țară, chiar dacă responsabilitățile acesteia au fost mai clare și asumate prin documente decizionale (hotărâri, decizii); această entitate de cele mai multe ori neavând buget de funcționare, similar situației din perioada anterioară de programare. Un exemplu de bună practică de entitate care decide finanțarea proiectelor prioritare la nivel microregional, prin implicarea tuturor actorilor locali din arealul geografic, sunt GAL, întâlnite în mediul rural, finanțate prin PNDR, care au buget de funcționare, presupunând cheltuieli salariale, de transport, cazare, masă/diurnă, instruire a personalului, servicii externalizate de consultanță, servicii externalizate de evaluare. O astfel de abordare ar putea determina o intrare mult mai incisivă în teritorii, o animare mult mai intensă a

⁸ SSDU sunt structuri înființate pentru perioada 2014-2020, în cadrul ADR; aceste structuri au preluat și valorificat experiența acumulată de structurile coordonatorilor polilor de creștere din perioada de programare 2007-2013, având un rol activ în procesul de elaborare, de analiză și verificare a documentelor strategice (SIDU și PMUD) și a documentațiilor tehnico economice pentru proiectele municipiilor reședință de județ, din cadrul AP 4 - POR 2014-2020.

beneficiarilor finali ai investițiilor, care ar putea genera fie susținerea, fie constrângerea beneficiarilor AP 4 pentru a realiza acele proiecte de investiție necesare conform nevoilor beneficiarilor finali. Ca urmare, această Autoritate Urbană ar putea avea sens ca entitate separată în contextul asigurării funcționării acesteia, în condiții complete, sau ar putea fi substituită de parteneriatele locale mai largi, realizate deja pentru diferitele proiecte de investiții propuse la nivel local (fie APL în sine, fie APL împreună cu ADI/AZM), fără a mai fi necesară înființarea unei autorități urbane.

Studiile de caz

Analiza SIDU și a studiilor de caz arată că **strategiile au fost dezvoltate într-un cadru amplu de participare a actorilor din teritoriu, aceștia fiind implicați atât în etapa inițială de analiză cât și în consultarea finală** (cel puțin două faze de consultare, din care cel puțin prima împărțită pe diverse evenimente/grupuri de lucru). SIDU a fost dezvoltată de toate municipiile analizate în cadrul studiilor de caz prin grupuri de lucru tematice, axate pe obiectivele strategice sau principalele nevoi identificate. Gradul de implicare este considerat destul de bun, deși unele primării consideră că participarea a produs efecte mai concrete asupra direcțiilor strategice (ex. la nivelul Municipiului Târgoviște, participanții au oferit input scris mai structurat) și altele mai puțin (la nivelul Municipiului Oradea, reprezentanții au declarat că inputul actorilor consultați nu a fost substanțial pentru modificarea documentelor).

Se confirmă nevoia de lărgire categoriilor de cheltuieli eligibile: de ex. Municipiul Oradea consideră că ar fi fost nevoie de **utilitățile de tip termoficare și parcările din interiorul orașului sau clădirile de patrimoniu cu altă destinație decât cele de vizitare** (acestea fiind în prezent neeligibile), dar și că **limita maximă a bugetului eligibil în anumite cazuri nu este suficientă**. În această privință, Municipiul Oradea a explicat că a împărțit obiectivul în etape și a solicitat 3 finanțări distincte, dar complementare și sinergice.

S-au analizat activitățile de promovare a dezvoltării urbane și s-a constatat că acestea au fost multiple și diferențiate, și au sprijinit participarea concretă a societății civile în programarea intervențiilor cât și în informarea cu oportunitățile de finanțare puse la dispoziție în cadrul axei. Au avut loc, de asemenea, întâlniri cu potențialii beneficiari pentru promovarea intervențiilor din cadrul POR, sprijin pentru pregătirea, prioritizarea, selecția proiectelor, negocierea alocărilor. Aceste acțiuni se consideră că oferă posibilitatea APL de a beneficia de resursele puse la dispoziție pentru acțiunile de dezvoltare urbană durabilă. Mai concret, s-au organizat cu sprijinul OI următoarele tipuri de acțiuni:

- conferințe internaționale;
- întâlniri la nivelul municipiilor reședință de județ pentru discutarea documentelor strategice (PIDU, PMUD), înființarea AU și ulterior a procedurii operaționale pentru AU, lista proiectelor prioritare;
- întâlniri pentru prezentarea ghidurilor apelurilor de propuneri;
- întâlniri pentru discutarea stadiului implementării AP 4 din cadrul POR cu reprezentanții municipiilor;
- întâlniri cu societatea civilă și factori interesați;

- întâlniri de lucru ad-hoc, la solicitarea beneficiarilor/AU pentru clarificarea aspectelor procedurale referitoare la lansarea apelurilor noi sau actualizarea fișelor de proiect/DJ, eligibilitate cheltuieli/activități;
- contacte permanente cu municipalitățile prin telefon sau poștă electronică.

De ex., în regiunea Sud-Muntenia s-au organizat 9 evenimente cu participarea a 380 de participanți; în regiunea Sud-Vest Oltenia s-au organizat 10 întâlniri de instruire cu AU, 20 întâlniri de lucru cu beneficiarii în faza de pregătire a proiectelor și 3 întâlniri de instruire pentru implementarea proiectelor contractate; regiunea Centru a organizat o întâlnire de lucru privind dezvoltarea urbană și stadiul implementării AP 4 cu reprezentanți JASPERS.

Municipalitățile au organizat și ele cel puțin câte o întâlnire de consultare în contextul elaborării documentelor strategice.

Cu privire la **gradul de implicare a actorilor din teritoriu în identificarea nevoilor/pregătirea proiectelor AP 4**, din ancheta prin chestionar s-au desprins următoarele aspecte:

- 2 din 29 de respondenți a susținut că actorii din teritoriu au fost implicați puțin (au fost invitați la evenimente dar au participat puțin);
- 8 din 29 de respondenți au susținut că actorii locali și-au adus contribuția în mod mediu la definirea nevoilor și strategiei municipiului și că au participat la evenimente conform așteptărilor;
- 11 din 29 de respondenți au susținut că actorii locali s-au implicat mult în definirea nevoilor și strategiei municipiului și că au participat în număr ridicat la evenimente;
- 8 din 29 de respondenți au susținut că actorii locali s-au implicat foarte mult în definirea nevoilor și strategiei municipiului și că au participat în număr ridicat la evenimente furnizând și contribuții scrise.

Se apreciază că dacă mai mult de jumătate din respondenți au considerat că actorii locali s-au implicat mult și foarte mult în definirea nevoilor și strategiei municipiului și că au participat în număr ridicat la evenimente furnizând și contribuții scrise, există un bun proces de participare a comunității locale la ”viața cetății”, dar că **acest proces trebuie în continuare susținut pentru identificarea nevoilor reale ale comunității.**

Un **exemplu de bună practică** ce a reieșit din analiza răspunsurilor la chestionare poate fi UAT Baia Mare, unde actorii relevanți s-au implicat în procesul de consultare prin utilizarea informației virtuale (în special rețele de socializare), cu precădere populația tânără, care reprezintă grupul țintă pe termen lung al AP4.

Concluzie preliminară:

Procentul majoritar al respondenților (65,52%) susțin că actorii locali s-au implicat mult și foarte mult în definirea nevoilor și strategiei municipiului, ceea ce determină concluzia că a fost verificată în implementare logica de intervenție a Axei Prioritare, proiectele reflectând nevoile comunității în foarte bună măsură.

În ceea ce privește **exemple de bune practici**, s-a constatat ca regiunea Nord-Vest a înregistrat performanțe bune atât din punct de vedere al interesului manifestat de potențialii beneficiari, care au depus cereri de finanțare, cât și a gradului de contractare în raport cu alocarea bugetară.

Focus grupul organizat la Cluj, pentru a analiza factorii de succes regional, au relevat următoarele concluzii:

- În ceea ce privește participarea comunității la procesul planificării strategice, în municipiul Cluj-Napoca, și recent și în municipiul Oradea, are loc **inițiativa bugetului participativ**. Aceasta constă în dezvoltarea unui sistem informatic ce permite alocarea unui buget și colectarea unor idei de proiecte din partea cetățenilor și este un proces democratic prin care cetățenii decid cum se cheltuie o parte din bugetul local. Bugetarea participativă este o oportunitate oferită cetățenilor de către municipalitate, prin care aceștia își pot propune ideile de dezvoltare a urbei, iar cele mai bune idei sunt alese prin votul tuturor și implementate;
- În ceea ce privește elaborarea, depunerea, contractarea, implementarea proiectelor, deși se observă o îmbunătățire a abordării la nivelul AM, există încă o serie de disfuncționalități care împiedică o bună desfășurare a implementării POR (de ex. terminologia vagă folosită în cadrul ghidurilor, recomandări contradictorii din partea AM și OI, timpul foarte mare pentru soluționarea clarificărilor, anumite criterii de eligibilitate absurde - considerarea ca fiind cost eligibil doar iluminatul pentru pista de bicicliști, ca și cum aceasta s-ar putea diviza/izola de iluminatul respectivei axe/direcții de drum -, operarea platformei MySMIS).

Focus grupul de la Piatra Neamț a evidențiat, în legătură cu bune practici privind participarea cetățenilor la procese de planificare strategică, că deși consultarea cetățenilor a fost respectată conform tuturor procedurilor legale impuse și a existat implicare din partea diferiților actori implicați în consultare publică, totuși aportul efectiv al cetățenilor constând în sugestii și comentarii a fost minim.

În ceea ce privește **factorii cheie ai succesului** regiunii NV în implementarea POR AP 4, aceștia au fost identificați de **panelul de experți** ai OI ca fiind:

1. marketing agresiv și sistematic în promovarea intervențiilor ce se pot finanța prin POR de către ADR la nivelul factorilor decizionali (primari); în afara evenimentelor de comunicare, lunar ADR reamintea în scris municipalităților despre angajamentele asumate pentru fiecare OS la nivel de UAT;
2. capacitatea administrativă (in house și/sau atrasă). Municipalitățile consideră că au beneficiat de asistență din partea unor firme profesioniste, care au pregătit documente de calitate, ceea ce a asigurat un proces de selecție și contractare fără probleme și a creat premisele unei implementări de succes a proiectelor;
3. proces de planificare participativ din partea comunității.

Discuțiile din cadrul focus grupurilor au relevat și faptul că fondurile sunt insuficiente în raport cu bugetele pentru care s-a pregătit contractarea (suplimentarea la 120%, ulterior la 200%) și

instrucțiunea AM POR 115 din 18.04.2019 cu privire la modul de realizare a "Listei proiectelor finanțabile" și "Lista proiectelor prioritare" a condus la nemulțumiri din partea beneficiarilor; aceștia consideră că este de importanță majoră identificarea unor soluții cu sprijinul AM.

Având în vedere **gradul redus al rezultatelor în raport cu ținta intermediară** și nivelul de absorbție, se apreciază că lansarea cu întârziere a apelurilor cât și durata de finalizare a documentației tehnice, care a fost inclusă în perioada de implementare, au condus, pe de o parte, la o rată redusă de contractare în raport cu alocările (raportul dintre valoarea eligibilă nerambursabilă contractată și valoarea alocării este în medie la nivelul regiunilor de 26,80%) iar pe de altă parte la un nivel al plăților redus (2,66% din alocarea valorii totale nerambursabile).

Concluzie:

Datele obținute în urma aplicării instrumentelor specificate se coroborează și se poate concluziona că logica de intervenție s-a verificat în bună măsură în implementare, chiar dacă există și elemente care pot fi îmbunătățite (la nivelul cadrului instituțional și legislativ, al procedurilor de planificare strategică, pregătire, evaluare, selecție și contractare a proiectelor), a existat un grad bun de implicare a comunității în realizarea strategiilor și s-au identificat modele de bune practici. Indicatorii selecționați răspund în bună măsură tipologiei sectoriale a intervențiilor și se regăsesc în lista indicatorilor de dezvoltare durabilă utilizați de INS. Cu toate acestea, literatura de specialitate recomandă găsirea unor indicatori agregați care sunt mai potriviți pentru evaluarea rezultatelor specifice AP 4. Identificarea unor indicatori distincți de realizare și rezultat va răspunde mai bine scopului monitorizării și evaluării (de ex. în cazul operațiunilor finanțate în cadrul OS 4.1, indicatorul "număr de operațiuni" se regăsește atât ca indicator de realizare cât și ca indicator de rezultat); actualizarea indicatorilor în MySMIS ar contribui, de asemenea, acestui scop.

Exemple de bune practici identificate:

- Utilizarea informației virtuale (rețele de socializare) în definirea nevoilor și strategiei la nivelul UAT Baia Mare.
- Inițiativa bugetului participativ prin care cetățenii sunt consultați asupra modului de cheltuire a resurselor bugetare la nivel local în Cluj-Napoca, model "importat" recent și de Oradea.
- Campania susținută de promovare în regiunea NV, pentru informarea și conștientizarea potențialilor beneficiari asupra oportunităților financiare din cadrul AP 4 POR, a condus la numărul cel mai mare de cereri la nivel de țară.
- Capacitatea administrativă a APL din regiunea Nord-Vest a condus la pregătirea unui număr mare de proiecte de bună calitate, contractate în timp scurt, și care au demarat activitatea și au realizat plățile certificate cu cea mai mare valoare pe țară.

ÎG 3. Ce mecanisme de programare și selecție s-au dovedit a fi eficace și din ce motive? Care sunt lecțiile învățate din perspectiva strategiei de implementare a AP? Ce tipuri de intervenții/mechanisme de implementare s-au dovedit a fi eficace și de ce?

Mecanismele de programare și selecție sunt parte a proceselor prin care se pregătesc și se implementează intervențiile. Acestea au fost, în parte, analizate în cadrul ÎG 2 referitoare la verificarea logicii de intervenție, iar pentru a răspunde la această întrebare vom analiza date complementare, pornind tot de la logica intervenției.

La nivelul POR, prin **cercetarea de birou**, au fost identificate următoarele **nevoi**, în conexiune cu AP 4:

- emisiile de gaze cu efect de seră și calitatea aerului reprezintă probleme în toate marile municipii din România, pe fondul scăderii importanței transportului public la nivelul orașelor, concomitent cu creșterea accelerată a numărului de autovehicule personale cu efecte asupra emisiilor de gaze cu efect de seră, creșterii congestiei traficului;
- lipsa unor intervenții coordonate și reducerea capacității investiționale a autorităților locale, care a condus la apariția unor terenuri abandonate, degradate sau neutilizate la nivelul orașelor, repercutându-se asupra calității vieții populației și a atragerii investițiilor private;
- reducerea disponibilității și calității forței de muncă, aceștia fiind factori critici pentru dezvoltarea și creșterea economică a orașelor, necesitând asigurarea alinierii calificărilor educaționale cu nevoile pieței forței de muncă și oferirea condițiilor de învățare pe tot parcursul vieții, precum și facilitarea reîntoarcerii părinților pe piața muncii, prin sprijinirea calității și accesului la serviciile de educație timpurie antepreșcolară și preșcolară;
- incluziunea socială și combaterea sărăciei, în special pentru populația de etnie romă - provocări importante pentru orașele mari, necesită măsuri pentru a răspunde nevoilor comunităților defavorizate și de combatere a excluziunii, ca parte a unei strategii mai ample de dezvoltare urbană.

Toate aceste nevoi au fost adresate prin câte un obiectiv specific în cadrul AP 4, OS ce urmează a fi atinse în urma lansării diferitelor apeluri de propuneri. S-au analizat datele obținute de la beneficiari, fie ca urmare a anchetei, fie ca urmare a studiilor de caz sau focus grupurilor, și s-au coroborat cu observațiile directe a documentației apelurilor de propuneri și a interviurilor la OI.

Studiile de caz arată că PMUD a fost corelat în mod foarte strâns cu SIDU, în cazul Municipiului Oradea acest aspect fiind foarte evident datorită inserării în SIDU a unor hărți de trafic și descrieri preluate din PMUD.

Documentele aferente apelurilor de propuneri de proiecte sunt considerate clare (nici un beneficiar intervievat pentru studiile de caz nu a făcut observații negative), însă toți beneficiarii au remarcat că **bugetul la dispoziție este insuficient și că neeligibilitatea**

anumitor cheltuieli implică nerealizarea unor investiții care sunt considerate importante (ex. parcări).

Procedura de selecție a proiectelor a permis identificarea intervențiilor cu adevărat prioritare pentru dezvoltarea sustenabilă a localităților analizate. Cu toate acestea, au fost observații din partea reprezentanților municipiilor cuprinse în studiile de caz, referitoare la criteriile de prioritizare ce ar putea reflecta mai bine nevoile locale (ex. în cazul infrastructurii educaționale) dacă ar fi personalizate, iar interpretarea ghidurilor să fie mai flexibilă.

De asemenea, o parte a beneficiarilor intervievați și-au exprimat îngrijorări legate de respectarea graficului de realizare a proiectelor, datorită duratei etapei de contractare, problemelor întâmpinate în derularea procedurilor de achiziții publice și problemelor legate de regimul proprietății, acești factori fiind de natură să genereze întâzieri în procesul de implementare a proiectelor.

Analiza studiilor a relevat următoarele constatări:

- SIDU și Planurile de Mobilitate sunt coerente.
- Încadrarea intervențiilor ca acțiuni eligibile în cadrul AP 4 a fost simplă.
- Autoritățile urbane au asigurat o prioritizare adecvată a intervențiilor strategice.

Ancheta prin chestionar a relevat următoarele rezultate:

- Cu privire la claritatea documentelor aferente apelurilor pentru propuneri de proiecte, din anchetă s-au desprins următoarele aspecte:
 - 10 din 29 de respondenți sunt de părere că ghidul solicitantului și anexele acestuia au multe aspecte neclare;
 - 10 din 29 de respondenți sunt de părere că ghidul solicitantului și anexele acestuia sunt clare dar au câteva aspecte secundare neclare;
 - 5 din 29 de respondenți sunt de părere că ghidul solicitantului și anexele acestuia sunt clare;
 - 4 din 29 de respondenți sunt de părere că ghidul solicitantului și anexele acestuia sunt foarte clare.
- Cu privire la caracterul strategic/prioritar al proiectelor depuse în cadrul AP 4, din anchetă s-au desprins următoarele aspecte:
 - toți respondenții (respectiv 29) la chestionarul anchetei au considerat că proiectele selectate pentru a fi depuse în cadrul AP4 au un caracter cu adevărat prioritar pentru dezvoltarea urbană durabilă a municipiului, pe o scară de la 1 la 5, mai puțin de jumătate dintre aceștia indicând nivelul 4, iar diferența majoritară indicând nivelul 5 (unde Nivel 1 reprezintă acordul că intervențiile selectate de Autoritatea Urbană nu sunt deloc prioritare pentru dezvoltarea urbană durabilă a municipiului (nu vor contribui deloc la sustenabilitatea și îmbunătățirea calității vieții urbane, iar Nivel 5 reprezintă acordul că intervențiile selectate de Autoritatea Urbană sunt cu adevărat prioritare pentru dezvoltarea urbană durabilă a municipiului (vor îmbunătăți foarte mult sustenabilitatea și calitatea vieții urbane));

- corelat cu aceeași întrebare, respectiv modul în care proiectele selectate pentru a fi depuse în cadrul AP4 au un caracter cu adevărat prioritar pentru dezvoltarea urbană durabilă a municipiului, un aspect important menționat de beneficiarii cu capacitatea operațională, tehnică și financiară ridicate, că datorită gradului de supracontractare solicitat (200%) și cel efectiv l-a care s-a realizat contractarea, beneficiarii au fost nevoiți să retragă o parte din proiecte depuse;
- În legătură cu criteriile de eligibilitate respondenții au formulat o serie de recomandări astfel încât să se personalizeze cât mai mult criteriile de eligibilitate și selecție, pe care le prezentăm mai jos:
 - Pentru OS 4.1: Eliminarea condiției ca doar maxim 30% din suma cheltuielilor eligibile aferente categoriilor 6 și 15 să reprezinte chelulială eligibilă pentru investiția de bază aferentă subactivității „Construirea/modernizarea/reabilitarea podurilor și a pasajelor supra și subterane cu benzi dedicate transportului public ” din cadrul activității 10, cumulate cu cele ale unor subactivități din activitatea 11 „Construirea/modernizarea/reabilitarea infrastructurii rutiere utilizate prioritare de transportul public de calatori” și creșterea procentului la 100%. *Justificarea solicitării:* în cazul podurilor/pasajelor existente, în foarte puține situații sunt necesare, conform expertizelor tehnice, lucrări de consolidare a acestor construcții, care necesită intervenții financiare masive; de cele mai multe ori, intervenția vizează doar partea de suprastructură a drumului, la fel ca întreg traseul de drum supus modernizării/reconfigurării și care beneficiază de sprijin nerambursabil de max. 98%.
 - Pentru OS 4.2: eliminarea condiției de suprafață minimă de 100 mp teren degradat.
 - Pentru OS 4.4 și OS 4.5: eliminarea din Grila ETF a unor criterii de genul: număr de copii înscriși la clasa zero, care au frecventat învățământul antepreșcolar (informație pe care nu o înregistrează și nu raportează oficial nici o instituție, începând de la școli, inspectorate școlare, INS, Ministerul Educației; întreaga grilă e concepută pentru orașe sau municipii mici, nu pentru municipii reședință de județ (ex.: existența rețelelor edilitare în școli, grădinițe; licee tehnologice); eliminarea din grilă a criteriului referitor la ZUM;
- De asemenea, s-a specificat nevoia:
 - unei mai mari flexibilități în procesul de direcționare a fondurilor alocate municipiului reședință de județ, în funcție de nevoile specifice, fără limitările impuse pe domenii de intervenție, funcție de situațiile și nevoile concrete ale comunității;
 - lărgirii ariei cheltuielilor eligibile cu alte de nevoi de bază ale comunității: străzi asfaltate, centre intermodale, pasaje rutiere și parcări, reabilitarea locurilor de joacă și zone verzi existente, piețe agroalimentare noi, centre rezidențiale pentru persoane vârstnice.

Constatări, concluzii, recomandări preliminare:

Deși părerile sunt divizate în mod egal în ceea ce privește claritatea documentelor aferente apelurilor pentru propuneri de proiecte, totuși respondenții sunt unanim de acord că proiectele selectate pentru a fi depuse în cadrul AP4 au un caracter cu adevărat prioritar pentru dezvoltarea urbană durabilă a municipiului, ceea ce conduce la concluzia că **implementarea AP4 este eficace, dar perfectibilă din punctul de vedere al eficienței mecanismului de selecție-evaluare-contractare.**

Necesitatea implementării AP4 este astfel justificată complet, cu mențiunea asigurării unei **comunicări și promovări prin documentele programatice mai clare.**

Beneficiarii au prezentat **propuneri de îmbunătățire a criteriilor de eligibilitate**, împreună cu justificarea necesară, pentru a răspunde mai bine necesităților comunităților locale (de ex. străzi asfaltate, centre intermodale, pasaje rutiere și parcări, reabilitare locuri de joacă și zone verzi existente, piețe agroalimentare noi, centre rezidențiale pentru persoane vârstnice).

Focus grupurile au relevat următoarele aspecte legate de procesul de selecție a proiectelor și mecanismele de implementare:

- Se consideră că **implicarea AU în procesul de selecție a proiectelor nu face parte din rolul acesteia**, criteriile fiind prevăzute în Documentul Justificativ. Zonele Metropolitane (ZM) sunt structuri care au expertiza de a prelua rolul AU; în acest sens au avut loc deja 2 consultări regionale cu ZM și municipalitatea din Baia Mare în vederea creșterii integrării teritoriale în planificarea strategică;
- În ceea ce privește **parteneriatele**, participanții la cele două focus grupuri au **opinii diferite**: în timp ce beneficiarii din regiunea NV nu au simțit nevoia realizării acestora - deoarece au considerat că au expertiza *in-house* sau au externalizat anumite servicii către profesioniști și au resursele financiare suficiente -, beneficiarii din regiunea NE consideră că beneficiile parteneriatului local sunt evidente - descărcarea fluxului de numerar prin cumulul capacităților financiare coroborate, capacitate operațională superioară în mod similar, schimb de experiență, transfer de know-how).

Realizarea proiectelor în parteneriat, este un mecanism cu potențial încă nevalorificat suficient de către APL, deși la nivelul municipalităților mai mici, cu resurse financiare și umane insuficient adaptate nevoilor actuale de dezvoltare urbană, este recunoscut ca o oportunitate.

Pe baza experiențelor la nivel european, reflectate de Noua Agendă Europeană și evidențiate în prezentul raport în secțiunea literaturii de specialitate, se constată că aspectele complexe, și complicate uneori, ale dezvoltării urbane durabile, impun găsirea unor soluții împreună, orașe, asociații care lucrează cu orașe, actori europeni.

De aceea, parteneriatul, ca o modalitate de a contribui mai efectiv la procesul de dezvoltare durabilă, ar trebui promovat la nivelul APL, iar POR ar putea identifica măsuri adecvate în această direcție.

Interviurile cu martorii privilegiați relevă următoarele constatări, concluzii și **lecții învățate**:

- Recomandările din evaluarea POR 2007-2013 cu privire la abordarea policentrică au fost preluate în perioada de programare curentă doar în parte, acest lucru regăsindu-se în documentațiile elaborate de beneficiari, păstrând importanța poliilor de creștere. De asemenea PMU au fost elaborate ținând cont de zonele metropolitane și de poliile de creștere;
- Abordarea integrată a AP 4 cu alte AP din cadrul POR dar și continuitatea unor tipuri de intervenții inițiate prin POR 2007-2013 este considerată benefică de către OI, iar în unele regiuni se apreciază că abordarea policentrică e într-o oarecare creștere față de perioada anterioară (de ex. regiunea Vest);

- Nu se consideră că schimbarea abordării tehnice asupra dezvoltării urbane integrate (respectiv renunțarea la pachetul integrat de proiecte) în POR 2014-2020 a afectat caracterul integrat al intervențiilor (OI NV consideră că integrarea este o sinergie între proiecte, iar OI Centru consideră că se păstrează caracterul integrat al dezvoltării urbane prin complementaritatea intervențiilor). S-a restrâns aria geografică dar s-a extins sprijinul pentru celelalte municipii, dar abordarea mai simplistă facilitează procesul de absorbție;
- Actualul mecanism de depunere a proiectelor a condus la depunerea unui număr foarte mare de cereri de finanțare raportat la alocații; din acest motiv ar trebui înlocuit cu un mecanism în care depunerea proiectelor să se oprească când depunerea ajunge la un anumit prag în raport cu alocația financiară (de ex. în regiunea NE, pentru PI 4.5 s-a ajuns ca depunerea să depășească 900% în raport cu alocația financiară);
- Mecanismele de prioritizare a proiectelor și rolul diferitelor structuri implicate în procesul de dezvoltare urbană în diferitele faze ale programării și selecției proiectelor se pot îmbunătăți, De ex.: etapa până la prioritizare să se facă la APL cu implicarea Consiliul Local, în corelare cu PIDU, verificarea și suportul să se facă de ADR, SSDU să-și extindă activitatea și către municipii, orașe, poli de creștere, continuarea activității CRESC (constituit în cadrul mecanismului pentru implementarea POR 2007-2013) și implicarea acestuia în evaluarea calității proiectelor înainte de depunere;
- Nu există nici o structură superioară municipalităților care să monitorizeze dezvoltarea, implementarea și monitorizarea proiectelor (în acest moment există un capitol în fiecare SIDU în care se detaliază modalitatea de monitorizare a proiectelor SIDU și PMUD, însă la nivelul municipalităților). Monitorizarea municipalităților cu privire la complementaritate cu atribuții de evaluare și monitorizare ar putea fi delegată către ADR; POR a contribuit, până acum, efectiv la promovarea abordării integrate în dezvoltare urbană, prin:
 - **Întărirea capacității de planificare strategică** a APL;
 - **Întărirea capacității administrative** a APL, prin schimbarea culturii organizaționale, cooperarea cu societatea civilă, mediul economic, ONG-uri, și alți actori relevanți (APL fiind un catalizator competitiv, iar legătura cu societatea civilă s-a întărit prin ședințele, grupurile de lucru și a consultărilor);
 - **Dezvoltarea parteneriatelor locale inter-instituționale și inter-sectoriale (cu alte administrații publice), potrivit particularităților de la nivelul fiecărui județ.** De ex. în regiunea NE s-au realizat parteneriate ale municipalității cu operatori de transport, în regiunea NV s-au realizat parteneriate în cadrul AP 1 cu clustere și universități, în regiunea Centru s-au realizat parteneriate ale CJ cu spitale și servicii sociale din subordine (nu în cadrul AP 4). Nu toate parteneriatele au fost însă reale, în unele situații ele fiind o condiție de eligibilitate;
 - **Crearea unei liste de proiecte prioritare** (și proiecte în *pipe-line*) este considerat un aspect pozitiv, aceasta impunând găsirea unor surse complementare de finanțare în cadrul, sau în afara, POR.
- SIDU trebuie să acorde atenție zonei urbane, periurbane, zonelor metropolitane și modului în care acestea sunt sprijinite financiar. De ex. finanțarea nu a mai abordat zona periurbană, comunele și orașele din zona metropolitană au participat la elaborarea SIDU, dar nu au beneficiat de alocări financiare (cu toate că la nivelul acestora se desfășoară actualmente

activități de tip urban, se păstrează abordarea prin care comunele sunt văzute ca reprezentanți ai profilului economic rural). Trebuie identificate mecanisme de sprijinire a acestor structuri deoarece PNDR are o alocare redusă pentru infrastructură publică.

- Este nevoie ca în mecanismele de programare să se asigure continuitatea zonelor metropolitane, să valorifice experiența poliilor de creștere în ceea ce privește realizarea SIDU și o mai mare implicare a SSDU în sprijinul acordat beneficiarilor, chiar din faza incipientă de pregătire a proiectelor.

ÎG 4. Care este nivelul de sustenabilitate a dimensiunii de dezvoltare urbană a acțiunilor promovate de POR?

Așa cum s-a evidențiat în literatura de specialitate, dezvoltarea urbană este o prioritate la nivelul european, motiv pentru care, prin Regulamentul UE nr. 1301/2013 cu privire la FEDR, cel puțin 5% din alocarea FEDR pentru creștere economică și investițiile în locuri de muncă ar trebui alocate la nivelul fiecărui Stat Membru pentru dezvoltarea urbană integrată.

Tot literatura de specialitate relevă că unul din obiectivele acestor două fonduri FEDR și FC vizează "O Europă mai aproape de cetățeni: **dezvoltare durabilă și integrată prin inițiative locale** care să conducă la creștere și dezvoltare locală socio-economică a zonelor urbane, rurale și de coastă".

În consecință, oportunități de dezvoltare durabilă la nivel local vor fi prezente și în noul exercițiu financiar multianual, motiv pentru care, la nivelul APL procesul de pregătire a proiectelor *in pipe-line* trebuie să continue.

Sustenabilitatea intervențiilor de dezvoltare durabilă este determinată în principal de capacitatea financiară a APL de a asigura întreținerea investițiilor, de a moderniza și dezvolta orașele în baza unei viziuni realiste, și a unor planuri de acțiune pentru implementarea strategiilor pragmatice, fezabile, adaptate nevoilor dar și resurselor umane, financiare, logistice de care dispune comunitatea.

Dacă proiectele creează sinergii, nivelul sustenabilității crește. Aceste aspecte au fost considerate din faza de programare de către AM POR, criteriile de selecție a operațiunilor solicitau ca beneficiarii să demonstreze în cadrul machetelor financiare că vor asigura sustenabilitatea investiției pe durata analizei financiare și au descris modul în care vor acoperi costurile legate de exploatarea investițiilor după încetarea finanțării.

În plus, s-a solicitat ca operațiunile să fie parte dintr-o strategie locală, care exprimă nevoile de dezvoltare ale comunității, în consecință există un interes al autorităților de a asigura soluționarea problemelor indentificate la nivelul comunităților, ceea ce conferă o premisă pentru asigurarea sustenabilității intervențiilor.

Datele colectate prin analiza studiilor de caz relevă că investițiile sunt sustenabile (nivel 3 pe o scală de la 1 la 3 unde 3 este valoarea cea mai mare); toate municipiile intervievate au

prevăzut mecanisme în acest sens, fie prin **crearea operatorilor** de transport (subordonate primăriei), fie prin **contracte de mentenanță** subordonate fiecărei direcții a primăriei în funcție de tipologia de investiție (acestea sunt urmărite și se fac intervențiile corelate, fiind specificate în cheltuieli curente) fie, pur și simplu, prin **alocarea financiară corespunzătoare**. Contractele sunt aprobate o dată cu bugetul local, fără a fi nevoie de HCL individuale.

Constatare:

Există mecanisme de asigurare a sustenabilității prin asumarea responsabilității în implementarea SIDU prin:

- crearea operatorilor de transport
- contracte de mentenanță subordonate fiecărei direcții a primăriei în funcție de tipologia de investiție (acestea sunt urmărite și se fac intervențiile corelate, fiind specificate în cheltuieli curente)
- alocarea financiară corespunzătoare
- aprobarea contractelor odată cu bugetul local

Nivelul de sustenabilitate a acțiunilor de dezvoltare urbană prin POR este considerat a fi în strânsă conexiune cu gradul de asumare a responsabilității în implementarea SIDU de către UAT și cu nivelul capacității administrative a acestora. Monitorizarea investițiilor, deși este în responsabilitatea AU, nu se realizează, din lipsă de personal cu expertiză și lipsă de personal în general. APL trebuie să aloce resursele necesare pentru dezvoltarea capacității administrative a personalului și calibrarea schemei de personal adecvat cu numărul proiectelor în implementare.

Ancheta prin **chestionar** a relevat următoarele rezultate cu privire la **gradul de asumare a responsabilității în implementarea SIDU** în corelare cu suportul/contribuția aduse asupra dezvoltării capacității de planificare strategică a administrației municipale:

- 5 din 29 de respondenți consideră că abordarea POR AP 4 a contribuit puțin la îmbunătățirea capacității administrative;
- 7 din 29 de respondenți consideră că abordarea POR AP 4 a contribuit mediu la îmbunătățirea capacității administrative;
- 11 din 29 de respondenți consideră că abordarea POR AP 4 a contribuit mult la îmbunătățirea capacității administrative;
- 5 din 29 de respondenți consideră că abordarea POR AP 4 a contribuit foarte mult la îmbunătățirea capacității administrative.

Se constată astfel că 16 respondenți (55,17% din total) consideră că abordarea POR AP 4 a contribuit mult și foarte mult la îmbunătățirea capacității administrative prin dezvoltarea capacității de planificare strategică a administrației municipale, ceea ce determină cel puțin sustenabilitate operațională și de asemenea cea tehnică, determinând astfel crearea premiselor pentru creșterea gradului de asumare a responsabilității în implementarea SIDU.

Rezultatele anchetei prin chestionar sunt complementare rezultatelor obținute în urma analizei studiilor de caz, și contribuie la întărirea opiniei că intervențiile din cadrul AP 4 se bazează pe mecanisme menite să asigure sustenabilitatea acestora și pe o capacitate de planificare strategică a administrației locale îmbunătățită (chiar dacă nevoia de dezvoltare a acestora este încă prezentă și trebuie sprijinită în continuare).

În legătură cu efectul de pârgăhie/efectul indirect al intervențiilor asupra capacității administrației locale, răspunsul la ÎG 7 va evidenția și alte aspecte ce au reieșit în urma anchetei prin sondaj.

ÎG 5. Abordarea integrată promovată prin această axă prioritară conduce la rezultate mai bune comparativ cu abordarea sectorială? În practică (în implementarea operațiunilor) este asigurată complementaritatea, respectiv abordarea integrată a intervențiilor? În ce măsură este asigurată complementaritatea cu alte surse de finanțare (ex. europene, naționale, locale, etc.)?

S-a demonstrat că abordarea integrată răspunde mai bine dezvoltării durabile a unui teritoriu, însă acest tip de abordare a determinat necesitatea identificării modului cel mai potrivit de a măsura impactul intervențiilor. S-a constatat că abordarea sectorială folosită în prezent prin măsurarea impactului intervențiilor integrate prin utilizarea unor indicatori specifici domeniului (de ex. km, nr. de persoane) nu este cea mai potrivită, și că este necesar de a concentra atenția mai degrabă pe evaluarea modului cum intervențiile integrate au un impact asupra dezvoltării teritoriale în ansamblul ei, la nivel transversal mai multor sectoare de intervenție.

Problema indicatorilor folosiți pentru intervențiile de dezvoltare durabilă, ridicată deja în cadrul evaluării, nu ar permite un răspuns cuantificabil la întrebarea dacă abordarea integrată aduce mai bune rezultate decât cea sectorială chiar dacă am fi avut acțiuni implementate, cu atât mai puțin în stadiul actual de implementare a operațiunilor. Se pot furniza însă anumite răspunsuri, în baza analizelor calitative realizate pe baza informațiilor colectate în cadrul studiilor de caz, focus grupurilor sau în urma interviurilor cu martorii privilegiați, și cu referire la întrebarea legată de complementaritatea operațiunilor (caracterul integrat al intervențiilor).

Din analiza studiilor de caz s-au evidențiat următoarele aspecte și concluzii:

- Abordarea integrată este asigurată prin criteriile de eligibilitate și selecție a intervențiilor, care pun accent pe complementaritatea internă a intervențiilor finanțate în cadrul AP. În acest sens, atât documentele justificative FESI cât și SIDU analizate prezintă secțiuni dedicate descrierii acestui caracter integrat. Operațiunile finanțate prin AP 4 sunt integrate între ele (valoarea indicatorului calitativ s-a situat între 3 și 5, pe o scală de la 1 la 5, unde 5 este valoarea cea mai ridicată), fiecare intervenție fiind corelată cu cel puțin 2 obiective specifice.

Concluzii preliminare:

Mecanismele prin care POR asigură abordarea integrată sunt clare, asigurate prin procesul de selecție.

Abordarea integrată și complementaritatea cu alte surse de finanțare este bine definită și asumată de beneficiari.

Focus grupurile au condus la următoarele constatări:

- Asigurarea complementarității din cadrul pachetului integrat propus este considerată esențială pentru atingerea obiectivelor strategice. Municipality din Baia Mare a exemplificat cum, situații din cadrul procesului de contractare și post-contractare pun în pericol implementarea abordării integrate (în cadrul unui pachet de 4 proiecte, o anumită situație a fost considerată acceptabilă în cazul a 3 proiecte, în timp ce la al 4-lea proiect acesta nu a mai fost valabil și s-a cerut restituirea sumelor plătite în cadrul celor 3 proiecte anterioare);
- Abordarea integrată din perioada curentă de programare trebuie susținută de resurse financiare proporționale cu necesitățile și modalitățile de justificare ale acestora, constând în numărul și complexitatea intervențiilor propuse.

Cu privire la aspectul legat de abordarea integrată promovată prin această axă prioritară care ar putea conduce la rezultate mai bune comparativ cu abordarea sectorială, din **ancheta prin chestionar** s-au desprins următoarele aspecte în corelare cu criteriile de conformitate/eligibilitate/selecție care fac referire directă sau indirectă la abordarea integrată:

- 12 din 25 respondenți apreciază criteriile de eligibilitate ca susținătoare doar parțial a nevoilor comunității, amintind faptul că proiectele depuse pe OS4.1 nu puteau include obiective de investiție precum pasaje, pasarele (mixte motorizate) și parcări astfel după cum au reieșit din PMUD coroborate cu faptul că alocările sunt mult mai reduse decât acoperirea nevoilor identificate;
- 7 din 25 respondenți apreciază criteriile de eligibilitate ca susținătoare complet a nevoilor comunității;

Se constată că aproape jumătate dintre beneficiari consideră criteriile de eligibilitate ca susținătoare doar parțial a nevoilor comunității, formulând opinii punctuale în acest sens.

Recomandările de revizie a criteriilor de eligibilitate pentru a răspunde mai bine nevoilor comunităților au fost prezentate în cadrul ÎG 2 referitoare la logica intervenției, dar pot fi sintetizate în următoarea concluzie:

Se remarcă și la nivelul criteriilor de eligibilitate și selecție **nevoia de a completa satisfacerea nevoilor de bază în ceea ce privește infrastructura** care asigură mobilitatea și conectivitatea durabile prin mărirea alocării din cadrul OS 4.1, coroborată cu diversificarea tipurilor de intervenții și cheltuieli eligibile solicitate de către peste 50% dintre respondenți; aceasta subliniază din nou faptul că, în perioada anterioară de programare s-au rezolvat doar o parte din problemele identificate la nivelul comunităților locale.

Interviurile cu martorii privilegiați au condus la următoarele constatări și recomandări:

- Abordarea policentrică este un aspect cheie pentru dezvoltarea armonioasă a teritoriului național și trebuie promovată la nivelul guvernului central;
- PATN, PUG, PATJ conțin o viziune strategică pe termen mediu și lung care este esențială succesului politicii de dezvoltare regională și intervențiilor integrate;
- Planificarea strategică integrată trebuie să se bazeze pe crearea unor entități cu personalitate juridică care să aibă suficientă capacitate administrativă pentru susținerea acestui proces; acest lucru este realizat într-o anumită măsură prin posibilitatea creării Asociațiilor de dezvoltare intercomunitară de tip zona metropolitană sau aglomerare urbană, conform Legii 215/2001 privind administrația publică locală;
- Rezultatele POR sunt afectate de lipsa de coerență și imprevizibilitatea acțiunii beneficiarilor potențiali, care aplică pentru obținerea finanțării, uneori, fără să aibă o viziune strategică și integrată asupra investițiilor prioritare, în pofida existenței strategiilor de dezvoltare locală;
- Experiența dobândită în cadrul POR 2007-2013 AP 1 în legătură cu abordarea policentrică și abordarea integrată în dezvoltarea urbană sustenabilă a fost oarecum risipită în perioada de programare curentă, din cauza fragmentării logicii de intervenție POR;
- Abordarea integrată depinde de capacitatea și voința de implicare a grupurilor de interese;
- Deoarece Consiliul Local poate schimba lista priorităților inițiale, acesta ar trebui să fie atributul Autorității Locale care să utilizeze compartimentul de specialitate al primăriei;
- Un factor de importanță majoră este considerat modificarea legii dezvoltării regionale, în sensul recunoașterii regiunii ca unitate administrativă.

Coroborarea concluziilor obținute în urma analizării datelor obținute prin aplicarea diferitelor instrumente confirmă faptul că abordarea integrată promovată prin AP 4 răspunde mai bine nevoilor comunităților. În procesul de planificare trebuie considerate nevoile reale de care comunitatea are nevoie, asigurându-se în primul rând acoperirea nevoilor de bază, prioritizarea făcându-se în acest sens. O regândire a entității responsabile cu planificarea strategică integrată ar fi benefică procesului de pregătire, selecție și implementare a proiectelor de dezvoltare urbană durabilă. Beneficiarii au considerat în cadrul strategiilor și alte surse de finanțare complementare AP 4, atât din cadrul POR, cât și în afara acestuia.

Cercetarea de birou a analizat sursele de finanțare disponibile la nivelul beneficiarilor AP 4 pentru investiții în domeniul dezvoltării durabile, sau conexe acestui obiectiv. Datele și matricea complementarității interne și externe sunt prevăzute în **Anexa 10**.

Analizând tipul operațiunilor finanțate în cadrul POR, POIM, POCU, POCA, PNDL și URABN Acțiuni Inovative se constată următoarele:

- Există activități care au obiective comune cu cele ale AP 4 din cadrul POR (alte AP din cadrul POR și programul URBAN Acțiuni Inovative) dar se adresează unor nevoi diferite ale potențialilor beneficiari, unor categorii de beneficiari diferiți (de ex. nivelul UAT);
- Accesibilitatea programului URBAN Acțiuni Inovative este oarecum limitată: în timp (apelurile pe diferite domenii sunt unice în general), necesită pregătirea proiectului în limba engleză, vizează în special proiecte cu soluții inovative de regenerare sau reconversie a spațiilor urbane și alte soluții de îmbunătățire a calității aerului ce pot fi complementare POR;

- POCA și POCU vizează intervenții de tip *soft*, care asigură dezvoltarea capacității administrative a administrațiilor locale, fiind practic complementar intervențiilor din cadrul AP 4;
- POIMM și PNDL finanțează infrastructură neeligibilă în cadrul POR dar intervențiile din cele 3 programe trebuie privite complementar și considerate unitar în cadrul planificării urbane la nivelul UAT sau regional (prin cooperare între UAT).

Detaliile complementarităților pe operațiuni sunt prezentate în matricea din anexă.

Concluzie:

Inițiativele finanțate în cadrul AP 4 nu se suprapun cu alte acțiuni finanțate în cadrul altor programe, ci dimpotrivă, sunt complementare și pot intra în sinergie cu acestea. Potențialii beneficiari au posibilitatea să acceseze simultan sau într-o secvență logică, mai multe din instrumentele puse la dispoziție prin diferitele programe, ceea ce va stimula accelerarea procesului de dezvoltare a arealului geografic local sau regional, cu efecte pozitive asupra creșterii calității vieții din perspectivele comunității.

ÎG 6. Aceste complementarități creează sinergii? Ce ar trebui îmbunătățit pentru obținerea de sinergii și sporirea impactului intervențiilor integrate?

Cercetarea de birou a analizat tipologiile de acțiuni disponibile prin alte programe pentru beneficiarii AP 4 și a constatat că prin accesarea acestor surse de finanțare disponibile se poate asigura nu numai complementaritatea dar se poate genera și un **efect sinergic** ce multiplică efectul intervenției. De ex. în timp ce POCU finanțează formarea cadrelor didactice, a consilierilor, dezvoltarea ofertei de învățământ, a unor instrumente moderne de învățare și astfel conduce la accesul elevilor la o ofertă atractivă, POR finanțează dotarea laboratoarelor, realizarea și modernizarea infrastructurii școlare, inclusiv accesul fizic la unitățile de învățământ. Cele două programe, împreună, conduc la o educație de calitate, la îmbunătățirea indicatorilor privind rata abandonului școlar, creșterea participării școlare, creșterea performanțelor școlare.

Analiza studiilor de caz a relevat că abordarea integrată și complementaritatea cu alte surse de finanțare creează sinergii care pot fi sporite cu participarea actorilor interesați. Mai specific, s-au desprins următoarele concluzii:

- Toate municipiile intervievate au afirmat că intervențiile POR AP 4 sunt complementare și cu alte surse externe beneficiarului, cu precădere intervențiile Consiliilor Județene și finanțări naționale, în domeniul transporturilor (de exemplu municipiitatea Oradea);
- Toate municipiile au pus accent pe caracterul sinergic al proiectelor finanțate din POR AP 4 (de ex. municipiul Oradea a specificat faptul că limitările de buget au fost abordate inclusiv prin împărțirea pe componente care au fost finanțate în același obiectiv specific pe proiecte diferite, astfel încât sinergia internă a fost sporită).

În ceea ce privește caracterul sinergic al proiectelor, valoarea indicatorului calitativ este 5 pentru toți beneficiarii selectați (pe o scară de la 1 la 5, unde 1 este gradul cel mai scăzut și 5 este gradul cel mai ridicat).

Focus grupurile au relevat următoarele:

- Asigurarea complementarității din cadrul pachetului integrat propus este esențială pentru atingerea obiectivelor strategice (vezi exemplul Municipality Baia Mare de la ÎG 5);
- Este importantă găsirea unor soluții de către AM POR, și implicit resursele financiare, pentru a finanța toate proiectele integrate și complementare din lista proiectelor prioritare propuse. Cheltuielile efectuate pentru studii de fezabilitate sau alte documentații necesare elaborării proiectelor ce nu se vor mai implementa, conduc la situații legale cu consecințe juridice grave, sancționabile de Curtea de Conturi.

În urma anchetei prin **chestionar**, cu privire la aspectul legat de obținerea de sinergii și sporirea impactului intervențiilor integrate, s-au relevat următoarele aspecte în corelare cu gradul de complementaritate cu alte surse de finanțare asigurate de beneficiari (prin SIDU):

- intervențiile POR, în raport cu alte surse de finanțare, sunt:
 - deloc complementare, 2 din 28 respondenți;
 - puțin complementare - doar un obiectiv specific POR AP4 este finanțat și din alte surse complementare, 5 din 28 respondenți;
 - parțial complementare: - 2 obiective specifice POR AP4 sunt finanțate și din alte surse complementare, 3 din 28 respondenți - 3 obiective specifice POR AP4 sunt finanțate și din alte surse complementare, 11 din 28 respondenți;
 - complementare: - fiecare obiectiv specific este finanțat din diverse surse, 7 din 29 respondenți;
 - în raport cu alte inițiative existente la nivel județean sau regional promovate de Consiliul Județean: - nu sunt complementare, 4 din 28 respondenți; - sunt complementare, 23 din 28 respondenți;
 - sunt complementare în raport cu: - inițiative existente la nivel județean, 11 din 28 respondenți; inițiative existente la nivel național, 10 din 28 respondenți; alte proiecte europene, 15 din 28 respondenți; - alte intervenții, spre exemplu cele finanțate din bugetul local, 7 din 28 respondenți;
- În raport cu experiența perioadei de programare 2007-2013 și că SIDU este continuarea experienței PIDU;
 - derivă din acestea: - integral, 22 din 29 respondenți; - o parte din proiectele depuse sunt cele nefinalizate din perioada precedentă, 1 din 29 respondenți; - au și alte legături cu perioada 2007-2013 (respectiv faptul că SIDU se aplică la nivelul întregului UAT și nu doar pe o zonă de intervenție după cum se aplica PIDU), 3 din 29 respondenți
 - nu derivă din experiența perioadei de programare 2007-2013, 4 din 29 respondenți.

Constatările rezultate din răspunsurile respondenților sunt următoarele:

- *Un sfert dintre beneficiari consideră că intervențiile sunt deloc sau puțin complementare cu alte surse de finanțare;*

- *Jumătate dintre beneficiari consideră că intervențiile sunt parțial complementare cu alte surse de finanțare;*
- *Aproximativ un sfert dintre beneficiari consideră că intervențiile sunt complementare cu alte surse de finanțare;*
- Majoritatea beneficiarilor consideră complementaritatea asigurată din inițiative promovate de Consiliul Județean, mai bine de jumătate din surse europene, un sfert din alte surse locale;
- Majoritatea beneficiarilor apreciază că SIDU construiește pe experiența PIDU, ceea ce asigură durabilitatea rezultatelor și complementaritatea intervențiilor, și aproximativ un sfert că SIDU nu derivă din experiența perioadei de programare anterioară, ceea ce poate fi un lucru pozitiv, din perspectiva unei noi abordări strategice din partea UAT.

Din interviurile cu martorii privilegiați s-au obținut următoarele considerații:

- Complementaritatea și coordonarea la nivelul tuturor nivelurilor de guvernare, pe vertical și orizontal, este un factor cheie al succesului politicilor și strategiilor integrate; aceasta, împreună cu consolidarea legăturii dintre nevoile teritoriale, politicile guvernamentale și investițiile planificate în teritoriu pot asigura eficiența politicilor integrate de dezvoltare la nivel local.

Pe baza acestor constatări se poate **concluziona** că :

Este evidentă complementaritatea dintre intervențiile care se realizează prin AP4 și alte inițiative realizate de către beneficiar din surse proprii și/sau fonduri nerambursabile interne sau externe și de asemenea este evident faptul că proiectele derivă din experiența perioadei de programare 2007-2013, fie prin continuarea/completarea acelor, fie prin experiența acumulată și generarea altora, pentru noile nevoi identificate; realizarea PIDU a fost un bun exercițiu implementat la nivelul unui areal limitat, în timp ce prin realizarea SIDU s-a dat posibilitatea punerii în operă la scară mai mare (întreg UAT) a experienței care s-a capitalizat prin PIDU. În același timp, complementaritatea unor proiecte finanțate în cadrul AP4 este periclitată dacă nu se identifică resurse financiare suplimentare. Beneficiarii selectați pentru studiile de caz au apreciat că proiectele au un înalt grad de sinergie, cererile de finanțare depuse pentru diverse obiective specifice sunt corelate foarte bine.

ÎG 7. A contribuit până acum și va contribui pe viitor abordarea promovată prin această axă prioritară la îmbunătățirea capacității administrative la nivel local? (schimbarea culturii organizaționale, cooperarea cu societatea civilă, mediul economic, ONG, etc.)

Studiile de caz arată că abordarea AP 4 a contribuit foarte mult la creșterea capacității de planificare strategică, în special în rândul municipiilor care nu își dezvoltaseră deja această capacitate în perioada precedentă, prin elaborarea PIDU.

Deși toate municipiile au structuri dedicate managementului proiectelor cu finanțare externă, care sunt implicate în faza de redactare a SIDU și de depunere a proiectelor, măsura în care echipele interne lucrează efectiv la aceste documente variază. De exemplu: Municipiul Galați dispune în cadrul departamentului de implementare proiecte din cadrul organigramei de 34

posturi dar numai 19 sunt ocupate; Municipiul Oradea are de asemenea o structură consolidată, unde sunt angajate stabil 18 persoane, acestea fiind responsabile cu pregătirea tuturor documentelor aferente proiectelor cu finanțare internațională. Alte municipii (i.e. Târgoviște și Miercurea Ciuc), în schimb, s-au bazat foarte mult și pe consultanți externi, în special în faza de depunere.

În urma analizei se poate concluziona că:

- Administrațiile publice locale au facilitat participarea și implicarea actorilor din teritoriu în faza de programare a SIDU/intervențiilor POR.
- Autoritățile publice locale au dezvoltat structuri interne și colaborări stabile cu consultanți în vederea sporirii capacității de planificare strategică.

Din **ancheta prin chestionar** s-au desprins următoarele aspecte în corelare cu dezvoltarea capacității de programare și livrare a serviciilor publice pe plan local:

- Cu privire la aspectul legat de contribuția adusă până acum și cea previzionată a se realiza pe viitor de îmbunătățirea capacității administrative la nivel local (efectul de pârghie estimat al AP 4):
 - 17 din 29 respondenți sunt de părere că proiectele POR AP 4 vor stimula dezvoltarea unor noi servicii sociale;
 - 22 din 29 respondenți sunt de părere că proiectele POR AP 4 vor stimula îmbunătățirea calității și ofertei sistemului de educație local;
 - 26 din 29 respondenți sunt de părere că proiectele POR AP 4 vor stimula replanificarea/reproiectarea serviciilor publice de mobilitate urbană;
 - 19 din 29 respondenți sunt de părere că proiectele POR AP 4 vor stimula crearea unor activități culturale/sportive/de agrement în cadrul spațiilor create în beneficiul comunității.

Constatările și concluzia rezultate din răspunsurile respondenților sunt următoarele :

Cea mai mare parte a beneficiarilor apreciază că o mai bună capacitate administrativă al APL va stimula:

- dezvoltarea unor noi servicii sociale
- îmbunătățirea calității și ofertei sistemului de educație local
- replanificarea/reproiectarea serviciilor publice de mobilitate urbană
- crearea unor activități culturale/sportive/de agrement în cadrul spațiilor create în beneficiul comunității

O capacitate administrativă îmbunătățită conduce la creșterea nivelului de trai al cetățenilor și a gradului lor de satisfacție, datorat unei mai bune guvernante locale.

- Cu privire la aspectul legat de contribuția adusă până acum și cea previzionată a se realiza pe viitor la îmbunătățirea capacității administrative la nivel local, din anchetă s-au desprins următoarele aspecte în corelare cu gradul de îmbunătățire a capacității administrative în urma fazei de programare a intervențiilor POR:
 - Proiectele au fost elaborate preponderent prin:
 - contractarea unor consultanți externi, 13 din 25 respondenți;

- biroul intern de planificare strategică sau serviciile interne de management de proiecte, 13 din 25 respondenți;
- asistența help desk, 3 din 25 respondenți.
- Beneficiarii au întâmpinat probleme procedurale în faza de pregătire constând în:
 - întârzieri în pregătirea anexelor tehnice, 17 din 29 respondenți;
 - întârzieri în obținerea autorizațiilor necesare, 14 din 29 respondenți;
 - rezistența comunității locale, 2 din 29 respondenți;
 - lipsa de colaborare cu instituțiile de profil (sectoriale), 6 din 29 respondenți;
 - modificări legislative (referitoare la domeniul achizițiilor publice și cele de mediu) sau întârzieri în lansarea apelurilor, 6 din 29 respondenți; 5 din 29 respondenți nu au avut probleme procedurale în faza de pregătire a proiectelor.

Constatările și concluziile anchetei relevă următoarele:

Se pot întrevăde viitoare nevoi prioritizate pe domenii sectoriale care vor necesita finanțări nerambursabile prin mecanisme similare celor din AP4. De asemenea se poate trage concluzia că, exercițiul anterior de programare a condus la un procent de beneficiari mai redus care să apeleze la servicii externalizate pentru elaborarea proiectelor decât cel al beneficiarilor care realizează proiecte, diferența fiind realizată intern și cu sprijinul organismelor în teritoriu ale finanțatorului și că există un procent de 17,24% dintre respondenți care nu au avut probleme procedurale în faza de pregătire a proiectelor, diferența până la sută a acestora însă întâmpinând concomitent dificultăți de diferite naturi.

Datele calitative colectate în cadrul **focus grupurilor** relevă următoarele:

- Municipalityțile sunt de acord că prin POR 2007-2015 a crescut capacitatea administrațiilor în procesul de planificare strategică și că, prin intervențiile realizate la nivel de UAT în domeniul creșterii capacități administrative, a crescut și numărul și calitatea serviciilor publice livrate comunității;
- Cu toate că administrațiile locale apreciază că își îmbunătățesc capacitatea cu fiecare perioadă de programare în care sunt invitate să dezvolte proiecte, doar o parte dintre administrații au găsit modalitatea pe care o consideră potrivită de a gestiona un număr mai ridicat de proiecte.

În regiunea Nord-Est există disponibilitate din partea APL de a încerca diferitele **exemple de bună practică**:

- Municipiul Iași - colaborare strânsă cu Asociația Zona Metropolitană Iași;
- Municipiul Bacău - colaborare strânsă cu Agenția pentru Dezvoltare Locală Bacău dar și la nivel intern prin implicarea tuturor direcțiilor;
- Municipiul Piatra Neamț - capitalizarea transferului de know-how realizat de consultanții externi de-a lungul timpului, determinând îmbunătățirea competențelor personalului intern) și se recomandă adaptarea acestora la situațiile proprii.

Interviurile cu martori privilegiați au confirmat faptul că POR a mobilizat și responsabilizat AU, a schimbat și va schimba mentalitatea APL și a cetățenilor, orientându-i spre natura umană a intervențiilor și mai puțin pentru mașini și infrastructură rutieră, spre colaborare, schimbarea

modului de gândire, abordarea către rezolvarea problemelor. SSDU a contribuit incontestabil la creșterea capacității administrative la nivelul municipalităților, prin consultanță în diferite faze de programare și elaborare a proiectelor. **SSDU ar putea realiza acțiuni de monitorizare ex-post, responsabilitate aflată potrivit cadrului instituțional actual în răspunderea AU.**

Coroborând concluziile analizelor datelor colectate în urma aplicării diferitelor instrumente, se poate afirma că, în mod incontestabil, abordarea promovată prin AP 4 a contribuit, și va contribui la îmbunătățirea capacității administrative la nivel local, atât la nivelul beneficiarilor cât și la nivelul serviciilor puse la dispoziție pentru comunitățile locale, dar și la schimbarea culturii organizaționale, în special cooperarea cu societatea civilă și ONG. Cu toate acestea, doar o parte dintre administrații au găsit modalitatea pe care o consideră potrivită de a gestiona un număr mai ridicat de proiecte. De gradul de profesionalism al APL depinde tipologia și calitatea investițiilor și modul în care acestea răspund nevoilor comunităților, de aceea măsurile de sprijinire a acestora trebuie continuate și întărite.

c). Rezultatele, constatările în urma analizei

În urma analizării diferitelor informații obținute pe durata procesului de evaluare prin diferitele instrumente de evaluare folosite, s-au conturat următoarele considerații, în conexiune cu întrebările evaluării:

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
1	<p>Având în vedere stadiul curent al implementării AP 4, în ce măsură va promova/contribui POR la dezvoltarea urbană durabilă în România prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ planurile de mobilitate urbană, utilizarea transportului în comun? ○ îmbunătățirea calității vieții urbane și generarea de spații urbane? ○ reconversia terenurilor degradate în spații verzi? ○ regenerarea 	<p>Analizele efectuate relevă că există un grad bun de acoperire al alocărilor pe toate OS, cu diferențe semnificative între OS. S-au depus proiecte reprezentând 229,4% din valoarea alocărilor pentru OS 4.1 "Mobilitate urbană", 105,9% din valoarea alocărilor pentru OS 4.2 "Revitalizare urbană", 124,4% din valoarea alocărilor pentru OS 4.3 "Regenerarea comunității defavorizate" și 176,2% din valoarea alocărilor pentru OS 4.4. Astfel, intervențiile finanțate în cadrul OS 4.1 vor contribui cel mai bine la obiectivele privind dezvoltarea urbană durabilă, în timp ce, la polul opus se situează operațiunile finanțate în cadrul OS 4.2, acestea fiind de asemenea superioare alocărilor, chiar dacă cu un procent mic.</p> <p>Până la data de 08.08.2019 s-au depus 486 cereri de finanțare în valoare totală a contribuției nerambursabile ce reprezintă 210,90% din alocarea totală la nivelul axei. Raportul diferă între regiunile de dezvoltare astfel: 124,30% în regiunea Nord-Est, 144,30% în regiunea Sud-Est, 138,40% în regiunea Sud-Muntenia, 150,90% în regiunea Sud-Vest Oltenia, 196,70% în regiunea Vest, 381,70% în regiunea Nord-Vest și 134,10% în regiunea Centru. Toate regiunile au înregistrat rezultate pozitive, dar se remarcă regiunea Nord-Vest cu o valoare a proiectelor depuse de aproape patru ori peste valoarea alocării financiare. La nivelul acestei regiuni s-au identificat modele de bune practici care au constat în</p>

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
	<p>fizică, economică și socială a zonelor marginalizate și a comunităților aferente?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ îmbunătățirea generală a calității infrastructurii educaționale vizate? 	<p>acțiuni susținute de promovare a intervențiilor POR, ce au determinat municipalitățile să se implice din ce în ce mai activ în pregătirea de proiecte și bugetare participativă. La aceasta se mai adaugă și obținerea într-o perioadă de timp redus a actelor de proprietate, datorită existenței unui Cadastru de calitate.</p> <p>S-au semnat 56 contracte de finanțare în valoare totală a contribuției UE de 1.504.592.451 lei, din totalul contribuției nerambursabile de 1.734.541.995 lei.</p> <p>La nivelul regiunilor de dezvoltare numărul de contracte se distribuie astfel: 2 contracte în regiunea Nord-Est, 4 contracte în regiunea Sud-Est, 1 contract în regiunea Sud-Muntenia, 3 contracte în regiunea Sud-Vest Oltenia, 7 contracte în regiunea Vest, 36 contracte în regiunea Nord-Vest, 1 contract în regiunea Centru și 2 contracte în regiunea București-Ilfov (proiecte în parteneriat cu MDRAP, chiar dacă regiunea București-Ilfov nu are alocat buget).</p> <p>Numărul operațiunilor finanțate pe fiecare PI la data de 08.08.2019 este următorul: PI 4.1 - 31 operațiuni (din care 16 proiecte din categoria "nefinalizate" și 2 proiecte în parteneriat); PI 4.3 - 5 operațiuni; PI 4.4 - 16 operațiuni; PI 4.5 - 4 operațiuni. Lansarea apelurilor pentru aceste tipuri de operațiuni s-a dovedit o soluție benefică pentru eliminarea riscului de dezangajare a fondurilor din partea CE. S-au efectuat plăți în valoare de 46.209.640 lei, ceea ce reprezintă 2,66% din alocarea de 1.734.541.995 lei total nerambursabil.</p> <p>Din ancheta pe bază de chestionar desfășurată la nivelul tuturor municipalităților cu contracte în cadrul AP 4 (22 de UAT), s-a constatat că aproape toți beneficiarii AP 4 au abordat proiecte de investiții legate de mobilitate urbană. Prin portofoliile de proiecte depuse și în evaluare sunt acoperite la nivel național toate obiectivele AP4 cu un procent de acoperire al fiecărui obiectiv de peste 50% dintre beneficiari. Acest fapt demonstrează nevoia de a completa investițiile în infrastructură care asigură mobilitatea și conectivitatea durabile, prin implicarea aproape unanimă a beneficiarilor în intervențiile OS 4.1. Ancheta relevă și că numărul mediu de proiecte depuse și în evaluare în cadrul AP4 per beneficiar interviat este de 11 proiecte (numărul cel mai redus de proiecte depuse și în evaluare în cadrul AP4 per beneficiar este de 4 la Miercurea Ciuc, iar numărul cel mai ridicat de proiecte depuse și în evaluare în cadrul AP4 per beneficiar este de 24, la Drobeta-Turnu Severin. Numărul mediu de proiecte în pregătire în cadrul AP4 per beneficiar interviat este de circa 1,4 proiecte (unde se remarcă Bacău, cu 3 proiecte, în condițiile în care același beneficiar are 13 proiecte depuse și în evaluare). S-a constatat din coroborarea diverselor date culese</p>

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
		<p>și analizate prin diferitele instrumente, că doar puține UAT reușesc să gestioneze un număr mare de proiecte, aceasta datorându-se unei bune capacități administrative dar și aplicării unor mecanisme care să permită generarea unor proiecte de calitate: un bun proces de consultare, implicarea unor consultanți profesioniști sau parteneriate la nivel local cu operatorii locali sau unități din subordine.</p> <p>Pentru a analiza în ce măsură indicatorii asumați prin POR se vor atinge, și deoarece în MySMIS nu s-au identificat indicatori, s-au analizat 40 de cereri de finanțare: în baza indicatorilor colectați și extrapolând la alocațiile totale se poate concluziona că, dacă țintele asumate prin proiecte se vor îndeplini la valoarea prevăzută în contractele de finanțare, există toate premisele ca acestea să conducă la îndeplinirea indicatorilor POR, cu rezerva indicatorilor OS 4.2.</p> <p>La nivelul întregii AP se poate afirma că intervențiile din cadrul PI 4.1 pot contribui într-o foarte bună măsură la dezvoltarea urbană durabilă în România prin planurile de mobilitate urbană și utilizarea transportului în comun, într-o măsură moderată prin regenerarea spațiilor degradate, și într-o măsură bună prin regenerarea fizică, economică și socială a zonelor marginalizate și a comunităților, a zonelor aferente și îmbunătățirea generală a calității infrastructurii educaționale vizate.</p>
2	<p>A fost verificată în implementare logica de intervenție a Axei Prioritare? Dacă nu, care elemente necesită ameliorare (de exemplu rezultatele așteptate, mecanismele de implementare/tipurile de intervenții)? Există exemple de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a dezvoltării urbane și care sunt</p>	<p>Pentru o parte a analizei logicii de intervenție s-au utilizat rezultatele din cadrul ÎG 1, prin prisma nevoilor identificate, operațiunilor eligibile, țintelor estimate (rezultatele) și gradului de răspuns al grupului țintă cărui se adresează intervențiile, alocările financiare. S-a analizat lanțul causal dintre acțiuni, realizări imediate și rezultat și s-a constatat că logica intervenției se menține valabilă cu mici sincope, semnalate în text. Se poate afirma că premisele avute în vedere stabilirii tipurilor de operațiuni eligibile pentru finanțare s-au verificat în bună măsură în implementare. În afara faptului că alocările pe mai toate PI (dar în special PI 4.1) se dovedesc insuficiente și ar trebui fie suplimentate prin POR, fie prin indentificarea altor resurse de la bugetul național (municipalitățile în general au capacitate financiară limitată) vom sintetiza pe cât posibil constatările referitoare la mecanismele și procedurile de implementare, ca parte a logicii de intervenție.</p> <p>Factorii care influențează lanțul causal sunt în special de natură orizontală și care țin de diferitele verigi ale procesului de implementare a programului și proiectelor.</p> <p>Procesul de finanțare a intervențiilor din cadrul AP 4 este un proces care</p>

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
	<p>caracteristicile principale ale acestora, ce pot fi preluate în viitor?</p>	<p>finalizează mai multe etape de planificare strategică la nivel local și care presupune mai multe etape de parcurs de către potențialii beneficiari, care implică parcurgerea unor proceduri și un cadru instituțional reglementat legal. Datorită acestei complexități, a faptului că apelurile de propuneri s-au lansat mai târziu comparativ cu apelurile din cadrul altor AP, dar și datorită unui mecanism de elaborare, depunere și selecție perfectibil, proiectele din cadrul AP se derulează lent, din cauza unui proces de durată privind finalizarea documentațiilor tehnice (în interiorul duratei de implementare a contractului de finanțare).</p> <p>Documentația apelurilor a fost considerabil îmbunătățită și răspunde în foarte mare măsură necesităților; criteriile de eligibilitate au răspuns în bună măsură nevoilor comunităților, cu toate acestea se vor formula propuneri de îmbunătățire în capitolul 5.</p> <p>În general lipsa/insuficiența unei fundamentări temeinice a informațiilor ce trebuiau incluse în fișele de proiect, în raport cu prevederile ghidurilor specifice, a determinat ca un număr important de fișe de proiecte, selectate și prioritizate de AU, incluse în lista anexa la DJ FESI, să nu poată fi realizate.</p> <p>La nivelul APL, cu sau fără sprijinul OI, s-au organizat diferite tipologii de acțiuni de consultare cu societatea civilă, mediul economic, pentru realizarea strategiilor de dezvoltare, întâlniri de lucru pentru pregătirea proiectelor, ceea ce a influențat pozitiv calitatea proiectelor depuse, creșterea capacității beneficiarilor, asigurarea bunei guvernante (participative, transparente).</p> <p>S-au identificat exemple de bune practici în regiunea Nord-Vest pentru promovarea dezvoltării urbane și identificarea priorităților, de ex. UAT Baia Mare a folosit rețele sociale pentru definirea nevoilor și strategiei municipiului, a asigurat participarea unui număr ridicat de persoane la evenimentele organizate, în special tineri, fiind furnizate și contribuții scrise.</p>
3	<p>Ce mecanisme de programare și selecție s-au dovedit a fi eficiente și din ce motive? Care sunt lecțiile învățate din perspectiva strategiei de implementare a</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategia națională de dezvoltare regională se fundamentează din strategiile de dezvoltare regională întocmite la nivel regional. Legea dezvoltării regionale nu surprinde însă aspectele inovatoare legate de dezvoltare teritorială integrată, iar una din problemele întâmpinate de administrațiile publice locale este că legea administrației publice nu le permite să facă investiții pe raza unui teritoriu administrativ în afara teritoriului său. Astfel, abordarea policentrică este greu de implementat și rolul asociațiilor intercomunitare trebuie sporit pentru promovarea acestei abordări;

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
	<p>AP? Ce tipuri de intervenții/mecanisme de implementare s-au dovedit a fi eficiente și de ce?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismele de selecție sunt perfectibile (și mecanismele de prioritizare a proiectelor și rolul diferitelor structuri implicate în procesul de dezvoltare urbană în diferitele faze ale programării și selecției proiectelor - de ex. Consiliul Local, în baza strategiilor existente, ar putea elabora criteriile de selecție), proiectele selectate pentru a fi depuse în cadrul AP4 sunt considerate ca având un caracter cu adevărat prioritar pentru dezvoltarea urbană durabilă la nivelul municipiului; ▪ Documentația apelurilor este foarte complexă, acoperă multe din situațiile din practică lăsând puțină marjă de flexibilitate, dar doar 9 din cei 29 respondenți ai anchetei prin chestionar o consideră clară și foarte clară; ▪ Actualul mecanism de depunere a proiectelor a condus la depunerea unui număr foarte mare de cereri de finanțare raportat la alocații; acesta ar putea fi înlocuit cu un mecanism în care depunerea proiectelor să se oprească când depunerea ajunge la un anumit prag în raport cu alocația financiară; ▪ Criteriile de eligibilitate răspund în mare măsură necesităților, dar în cazul anumitor PI este nevoie de lărgirea lor; <p style="text-align: center;">Se poate afirma cu certitudine că POR a contribuit (până acum) efectiv la promovarea abordării integrate în dezvoltare urbană, prin: întărirea capacității de planificare și a celei administrative a APL, dezvoltarea parteneriatelor locale inter-instituționale și inter-sectoriale, crearea unei liste de proiecte prioritare (și proiecte în <i>pipe-line</i>) aceasta impunând găsirea unor surse complementare de finanțare în cadrul sau în afara POR.</p>
4	<p>Care este nivelul de sustenabilitate a acțiunilor promovate de POR?</p>	<p>Sustenabilitatea financiară este asigurată prin PIDU și verificată în procesul de evaluare. Potențialii beneficiari trebuie să prevadă, pentru perioada de exploatare a investițiilor pentru 10 ani, fluxul de numerar al proiectului. Situațiile financiare trebuie să conțină toate costurile de operare a investiției. O dată incluse în lista de proiecte prioritare, UAT alocă automat resursele, fără să fie nevoie de o HCL. Din acest motiv sustenabilitatea financiară e asigurată. Acest fapt a fost confirmat și de analiza studiilor de caz.</p> <p>Sustenabilitatea organizațională este un factor cheie în asigurarea dezvoltării durabile; cu toate progresele realizate la nivelul APL, capacitatea de programare, prioritizare, pregătirea și actualizarea documentelor strategice, administrarea proiectelor, expertiza în domeniul achizițiilor (sau selecția și monitorizarea furnizorilor de servicii și/sau lucrări) este în continuare deficitară la multe dintre municipalități.</p>

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
		Resursele alocate serviciilor pentru programele cu finanțare publică sunt în număr redus, cu cunoștințe și experiență modestă; personalul alocat AU nu este remunerat pentru sarcini suplimentare, ceea ce poate duce la un interes scăzut de implicare.
5	Abordarea integrată promovată prin această axa prioritară conduce la rezultate mai bune comparativ cu abordarea sectorială? În practică (în implementarea operațiunilor) este asigurată complementaritatea, respectiv abordarea integrată a intervențiilor? În ce măsură este asigurată complementaritatea cu alte surse de finanțare (ex. europene, naționale, locale, etc.)?	<p>Opiniile exprimate de martorii privilegiați (OI) sunt contradictorii în ceea ce privește măsura în care schimbarea abordării tehnice asupra dezvoltării urbane integrate, respectiv renunțarea la pachetul integrat de proiecte în POR 2014-2020, a influențat caracterul integrat al intervențiilor. Pentru comunitățile locale ce nu au reușit să acopere nevoile de bază cu diferitele infrastructuri, a vorbi despre abordarea integrată a intervențiilor nu pare o prioritate, în timp ce pentru comunitățile care au realizat aceste lucrări atât de necesare pentru comunitate, abordarea integrală este vitală.</p> <p>Analizele au relevat următoarele rezultate legate de abordarea integrată a intervențiilor și asigurarea complementarității surselor de finanțare:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Este asigurată prin criteriile de eligibilitate și selecție a intervențiilor, care pun accent pe complementaritatea internă a intervențiilor finanțate în cadrul AP. În acest sens, atât documentele justificative FESI cât și SIDU analizate prezintă secțiuni dedicate descrierii acestui caracter integrat. Operațiunile finanțate prin AP 4 sunt integrate între ele (valoarea indicatorului calitativ s-a situat între 3 și 5, pe o scală de la 1 la 5, unde 5 este valoarea cea mai ridicată), fiecare intervenție fiind corelată cu cel puțin două obiective specifice. Și analiza rezultatelor anchetei prin chestionar confirmă acest aspect: 24,11% dintre beneficiarii AP 4 au finanțat intervențiile din fiecare obiectiv specific din diverse surse fiecare și 39,14% au finanțat intervențiile din cadrul a trei obiective specifice din alte surse complementare. ▪ Depinde de capacitatea și voința de implicare a factorilor interesați și trebuie să se bazeze pe crearea unor entități cu personalitate juridică, care să aibă suficientă capacitate administrativă pentru susținerea acestui proces; ▪ Este evidentă complementaritatea dintre intervențiile care se realizează prin AP4 și alte inițiative realizate de către beneficiar din surse proprii și/sau fonduri nerambursabile interne sau externe, precum și faptul că proiectele derivă din experiența perioadei de programare 2007-2013; ▪ SIDU a capitalizat experiența realizării PIDU, care a fost un bun exercițiu implementat la nivelul unui areal limitat, și a extins-o la nivelul unui areal mai larg, respectiv la nivelul UAT; ▪ Intervențiile din cadrul AP 4 POR sunt complementare în cea mai mare măsură cu inițiativele existente la nivel județean sau regional și promovate de Consiliul Județean, într-o măsură mai modestă cu alte

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
		proiecte europene și cu inițiative existente la nivel județean, și într-o măsură și mai modestă cu inițiativele finanțate din bugetul local.
6	<p>Aceste complementarități creează sinergii? Ce ar trebui îmbunătățit pentru obținerea de sinergii și sporirea impactului intervențiilor integrate?</p>	<p>Din analiza complementarității externe se poate observa că există surse de finanțare a intervențiilor de dezvoltare durabilă ce adresează nevoi ce nu sunt finanțate prin POR (de ex. Programul Urban Acțiuni Inovative); utilizarea acestor surse de finanțare complementare poate conduce la sinergii în sensul că permit acoperirea unor nevoi care nu au fost considerate în SIDU, dar sunt de interes pentru comunitatea locală (ceea ce va conduce la actualizarea strategiei și în final la un nivel de satisfacere a nevoilor comunității mai ridicat).</p> <p>Dintre beneficiarii AP, studiul de caz al municipalității Oradea a relevat faptul că datorită limitărilor de buget a investiției, municipalitatea a venit cu o abordare nouă a modului de finanțare, respectiv a decis împărțirea pe componente care au fost finanțate în același obiectiv specific pe proiecte diferite, astfel încât sinergia internă a fost sporită.</p> <p>În ceea ce privește măsurile de sporire a impactului intervențiilor integrate, a rezultat ca necesitate stringentă în cadrul actualui POR, identificarea unor surse de finanțare care să acopere valoarea tuturor proiectelor integrate și complementare din cadrul unui pachet propus de UAT.</p>

ÎG	Conținut întrebare evaluare	Constatări
7	<p>A contribuit până acum și va contribui pe viitor abordarea promovată prin această axă prioritară la îmbunătățirea capacității administrative la nivel local? (schimbarea culturii organizaționale, cooperarea cu societatea civilă, mediul economic, ONG-uri etc.)</p>	<p>În urma discuțiilor cu martorii privilegiați și cu beneficiari, s-a observat că abordarea promovată prin această axă a condus la îmbunătățirea capacității administrative la nivel local; s-au creat și dezvoltat nu numai noi modele de abordare a finanțării intervențiilor, care au fost nevoile cele mai stringente ale APL, dar și noi moduri de a implica și responsabiliza cetățenii și instituțiile în "viața cetății" (de ex. procesul de consultare și participare în definirea priorităților strategice de dezvoltare la nivel local, bugetul participativ, parteneriatele).</p> <p>S-au relevat următoarele constatări:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ APL au facilitat participarea și implicarea actorilor din teritoriu în faza de programare a SIDU/intervențiilor POR; ▪ APL au dezvoltat structuri interne și colaborări stabile cu consultanți în vederea sporirii capacității de planificare strategică; ▪ Exercițiul anterior de programare a condus la un procent mai redus de beneficiari care să apeleze la servicii externalizate pentru elaborarea proiectelor; ▪ Creșterea capacității administrative a APL a condus la noii servicii către populație și implicit la creșterea calității vieții cetățenilor; ▪ Deși APL sunt de acord că a avut loc o îmbunătățire a capacității administrative la nivel local, doar o parte dintre administrații au găsit modalitatea de a gestiona un număr mai ridicat de proiecte; ▪ Gradul de profesionalism al APL este determinant în tipologia și calitatea investițiilor și modul în care acestea răspund nevoilor comunităților.

5. Concluzii, recomandări și lecții învățate

Concluzii

Având în vedere că niciun proiect din cadrul AP4 nu este finalizat la momentul acestui studiu, evaluarea s-a concentrat preponderent pe aspectele legate de logica intervenției și mecanismele de implementare dar și pe analiza premiselor de realizare a rezultatelor propuse prin program.

1. La stadiul actual de implementare a intervențiilor din cadrul AP 4, prin prisma numărului de proiecte depuse în cadrul fiecărui OS și prin valoarea proiectelor acceptate la finanțare (care este dublul valorii alocațiilor existente) se constată că există un interes deosebit al APL de a accesa intervențiile prin POR. Interesul față de tipologia intervențiilor propuse este diferit, cele mai accesate fiind intervențiile prin OS 4.1, urmate de intervențiile prin O.S. 4.4. **În baza datelor existente și a analizelor realizate pe baza indicatorilor disponibili la nivelul cererilor analizate, se apreciază că obiectivele AP 4 (de reducere a poluării prin utilizarea transportului în comun, îmbunătățirea calității vieții urbane și generarea de spații urbane, reconversia terenurilor degradate în spații verzi, regenerarea fizică, economică și socială a zonelor marginalizate și a comunităților aferente, îmbunătățirea generală a calității infrastructurii educaționale vizate) se vor realiza, iar indicatorii asumați prin POR au un mare potențial de a se atinge.**
2. Proiectele finanțate prin AP 4 vizează investiții de natură diferită, cele mai multe vizând investițiile în infrastructura de transport urban dar și a infrastructurii educaționale. **Este de așteptat ca efectele proiectelor, ce vor avea loc după finalizarea implementării, să contribuie în principal la creșterea calității vieții, dar și a atractivității orașelor, ceea ce crează premisele de dezvoltare socio-economică a acestora, prin atragerea populației și întreprinzătorilor.**
3. **Logica intervenției s-a verificat în mare măsură în implementare.** Tipologia acțiunilor de finanțat a fost acoperitoare pentru nevoile APL și conduce la atingerea rezultatelor; costurile eligibile au acoperit în mare măsură nevoile investiționale, chiar dacă nu pentru toți beneficiarii - studiile de caz și o parte din beneficiarii care au răspuns anchetei prin chestionar au evidențiat și alte nevoi la nivel local neacoperite de finanțări publice (studiul furnizează aceste nevoi/costuri). Mecanismele de implementare conduc la realizarea rezultatelor, dar eficiența și eficacitatea acestora poate fi îmbunătățită; s-au identificat factori care pot contribui în acest sens.
4. Indicatorii selecționați răspund în bună măsură tipologiei intervențiilor, dar sistemul este perfectibil, atât pentru indicatorii de realizare cât și pentru indicatorii de rezultat.
5. Beneficiarii consideră că **anumite nevoi ale comunității au rămas necoperite de finanțările publice:** străzi asfaltate, centre intermodale, pasaje rutiere și parcări, reabilitare locuri de joacă și zone verzi existente, piețe agroalimentare noi, centre

rezidențiale pentru persoane vârstnice, utilitățile de tip termoficare și parcurile din interiorul orașului sau clădirile de patrimoniu cu altă destinație decât cele de vizitare).

6. **Lansarea apelurilor de proiecte de tip "nefinalizate" și a proiectelor în parteneriat cu MDRAP au avut ca efect accelerarea gradului de implementare a intervențiilor în cadrul axei.** Intervențiile în infrastructura de transport și cea educațională au răspuns cel mai bine nevoilor comunităților locale.
7. **Principala limitare identificată în mecanismul de programare, și pentru care se apreciază că trebuie identificate cu celeritate soluții, este că nu s-a corelat suficient partea de pregătire a proiectelor cu alocările;** municipalităților li s-a solicitat să pregătească o masă critică de proiecte, fără a considera implicațiile asupra bugetelor locale și consecințelor legale (alocarea bugetară, antamarea de cheltuieli cu pregătirea proiectelor, pentru investiții care nu au loc se sancționează potrivit legii finanțelor publice locale). **Astfel, trebuie valorificat efortul de planificare strategică și de pregătire a proiectelor realizat de primarii, încât să se găsească surse alternative de finanțare neacoperite în cadrul POR.** Aspectul complementarității fondurilor trebuie întărit din perspectiva "certitudinii finanțării", care este o precondiție de fundamentare a bugetelor locale.
8. Un alt aspect, tot în condițiile unei disponibilități relativ reduse de fonduri, este legat de **corelarea investițiilor prioritare cu situația locală:** prioritizarea trebuie să scoată la suprafață prioritățile stringente, concentrând intervențiile asupra proiectelor cu valoare adăugată pentru interesul regional sau subregional, de zonă urbană funcțională. În acest sens **trebuie să se pornească din PUG și din viziunea dezvoltării policentrice din România.**
9. Specialiștii în urbanistică, amenajarea teritoriului și mediul academic intervievați susțin opinia că **abordarea intervențiilor doar la nivelul unităților administrativ teritorial conduce la proiecte ce nu contribuie la dezvoltare regională, ci la dezvoltare locală, fără impact real asupra diminuării disparităților regionale și că actuala lege a dezvoltării regionale nu răspunde provocărilor actuale de dezvoltare.** În această privință, intervențiile de dezvoltare urbană integrată trebuie să includă și componenta economică, pentru a stimula creșterea socio-economică bazată pe condiții de infrastructură îmbunătățită.
10. La nivel instituțional, **regândirea autorității responsabile cu gestionarea intervențiilor - prin lărgirea arealului de competențe - ar permite realizarea unor proiecte mari de investiții cu impact regional și nu doar local.**
11. **Nivelul de sustenabilitate a dimensiunii de dezvoltare urbană a acțiunilor promovate de POR este asigurat prin criteriile de selecție a operațiunilor, prin asumarea responsabilității în implementarea SIDU, prin mecanismele create la nivelul municipalităților, cum ar fi de ex. crearea operatorilor de transport, contracte de mentenanță subordonate fiecărei direcții a primăriei în funcție de tipologia de investiție, alocarea financiară corespunzătoare.** Intervențiile din cadrul AP 4 se bazează pe mecanisme

menite să asigure sustenabilitatea acestora și pe o capacitate de planificare strategică a administrației locale îmbunătățită.

12. Abordarea integrată a intervențiilor este incontestabil un mod care contribuie la dezvoltarea urbană durabilă mai eficient și mai eficace dacă se asigură criteriile de prioritizare, evaluare și selecție personalizate tipurilor de intervenții și capacității administrative locale, și finanțările necesare. Coroborarea concluziilor rezultate în urma analizării datelor obținute prin aplicarea diferitelor instrumente confirmă faptul că **abordarea integrată promovată prin AP 4 răspunde mai bine nevoilor comunităților decât abordarea sectorială.**
13. În cadrul POR **complementaritatea este asigurată în bună măsură**, însă nevoile mari de investiții ale APL, demonstrate prin valoarea proiectelor pregătite și acceptate la finanțare, impune găsirea unor surse alternative de finanțare neacoperite de actualele alocări din cadrul POR, pentru asigurarea abordării integrate a pachetului de proiecte al municipalităților.
14. **Îmbunătățirea capacității administrative la nivel local este probabil efectul indirect cel mai important al intervențiilor AP 4 până în acest moment. Acest efect indirect a creat multiple sinergii:** s-au creat și dezvoltat noi modele de abordare a finanțării intervențiilor, a crescut gradul de implicare și responsabilizare a cetățenilor și instituțiilor, a condus la realizarea de proiecte de mai bună calitate și la noi servicii către populație.

Recomandări

Recomandări aferente perioadei curente de programare

Pentru reducerea perioadei de contractare:

- Utilizarea resurselor de asistență tehnică pentru suplimentarea resurselor interne de personal;
- Evidențierea versiunii celei mai recente în MySMIS, rezultată în urma diferitelor modificări ale cererii de finanțare și anexelor, pentru consolidarea pachetului de documente necesar contractării.

Pentru creșterea eficienței procesării cererilor de plată/cererilor de rambursare:

- Renunțarea la solicitarea documentelor care există deja la dosarul contractului.

Pentru creșterea eficienței și eficacității procesului de management al implementării:

- Utilizarea mai eficientă a MySMIS prin:
 - a. Adaptarea sistemului nevoilor tuturor categoriilor de utilizatori (consultarea utilizatorilor în legătură cu probleme întâmpinate);
 - b. O dată introdusă în sistem, o informație, chiar dacă aceasta a fost introdusă într-un alt câmp al unui alt meniu, sistemul ar trebui să preia automat informația aceluși câmp a unei informații înregistrată deja în MySMIS, pentru evitarea încărcării multiple a informației/documentelor;

- c. Verificarea datelor existente în sistem, în special a indicatorilor (proiectele nu au încărcate valorile indicatorilor).
- Interpretarea criteriilor de eligibilitate să se facă în sensul permisiv, adică ceea ce nu este interzis, trebuie considerat permis;
 - Este necesară elaborarea unei abordări unitare, procedural și tehnic a aceluiași teme între diferitele PI (de ex. proprietatea);
 - Reintroducerea obligativității verificării PT de către SSDU ar reduce posibilitatea prezentării unor proiecte neconforme sau incomplete;
 - Analizarea oportunității înlocuirii actualului mecanism al apelurilor; înlocuirea apelurilor cu dată limită de depunere cu apeluri deschise, cu depunerea și selecția cererilor de finanțare care să se oprească când se ajunge la un anumit prag, în raport cu alocația financiară, proces de evaluare desfășurat pe principiul primul venit-primul servit;
 - Utilizarea susținută a resurselor de asistență tehnică în momentele de vârf de sarcină când resursele interne la nivel de AM și/sau OI nu sunt suficiente (de ex. menținerea serviciilor de sprijin prin birourile Help Desk până în perioada de contractare care să ajute la maturizarea proiectului);
 - În procesul de selecție a proiectelor, evaluarea legalității documentelor și a valabilității acestora nu ar trebui să fie în sarcina ADR, ci în sarcina APL (conform prevederilor Ghidului Solicitantului actual, această sarcină revine OI) .
- (aceste recomandări sunt valabile și pentru perioada de programare viitoare).

Pentru asigurarea abordării integrate a intervențiilor:

- Realocarea sumelor aferente din bugetul alocat AP4 cu sumele necesare asigurării tuturor intervențiilor integrate și complementare, astfel după cum au fost acestea propuse și acceptate prin DJ, astfel încât intervențiile curente să poată genera intervenții viitoare de o complexitate mai ridicată.

Recomandări aferente perioadei de programare viitoare

Pentru creșterea impactului procesului de dezvoltare urbană:

- Îmbunătățirea procesului de planificare prin realizarea unui proces consultativ real, care să preceadă negocierea cu Comisia Europeană.

Pentru a asigura o eficacitate sporită a intervenției POR:

- O revizuire a abordării conceptului de AU este necesară. Structurile existente, cum ar fi ZM sau ADI, pot realiza funcțiile AU, și pot asigura mai bine un rol integrator al politicilor în teritoriu. De asemenea, în afară de rolul în planificarea strategică, acestea ar putea juca un rol și în monitorizarea proiectelor, funcțiune care în prezent este oarecum deficitară la nivelul AU;
- Îmbunătățirea sistemului de indicatori de realizare și rezultat și încărcarea acestora mai susținut în sistem pentru o monitorizare și evaluare mai realistă.

Pentru creșterea capacității de elaborare și implementare a politicilor regionale:

- Politica de dezvoltare regională și planurile de dezvoltare regională trebuie să fie fundamentate în mod direct prin documentele strategice existente în domeniul amenajării teritoriului;
- Eforturile de planificare strategică ar trebui orientate mai mult către nevoile de bază (pe care documentele de amenajare a teritoriului le-au mapat), înainte de orice alt

obiectiv de dezvoltare, care nu își va atinge scopul dacă aceste nevoi de bază nu sunt acoperite;

- Prioritizarea proiectelor trebuie adaptată pe categorii de orașe și municipii, în funcție de capacitatea administrativă, nevoile și resursele acestora;
- Mecanismele teritoriale integrate ar trebui să fie gândite ținând cont de nivelul optimal de "masă critică" necesar pentru asigurarea funcționalității zonei urbane și periurbane;
- Este nevoie ca în mecanismele de programare să asigure continuitatea zonelor metropolitane, să valorifice experiența polilor de creștere în ceea ce privește realizarea SIDU și o mai mare implicare a SSDU în sprijinul acordat beneficiarilor, chiar din faza incipientă de pregătire a proiectelor;
- SIDU trebuie să acorde atenție zonei urbane, periurbane, zonelor metropolitane și modului în care acestea sunt sprijinite financiar;
- Abordarea integrată a acțiunilor de dezvoltare urbană ar putea folosi ca exemplu alte state membre ale UE unde aceasta a fost dezvoltată treptat, prin diverse experiențe pilot din inițiativa URBAN (de ex. bazată pe cartiere) și a continuat în perioada curentă, având la bază mecanismele participative și parteneriale activate anterior;
- Pentru promovarea abordării policentrice este necesar să existe continuitatea viziunii strategice la nivel guvernamental central și local;
- Mecanismele de programare să asigure: susținerea zonelor urbane, periurbane, metropolitane și sprijinul financiar acordat acestor structuri în SIDU, să valorifice experiența polilor de creștere și o mai mare implicare a SSDU în sprijinul beneficiarilor potențiali, chiar din faza incipientă de pregătire a proiectelor; actualizarea documentelor strategice existente, sub forma unui singur document strategic la nivelul fiecărui UAT vizat, care să conțină atât elementele obligatorii ale unei strategii, cât și elementele esențiale ale unui PMUD/PAED/PIEE/etc, eliminând însă suprapunerile și reluările, atât în cadrul documentului cât și în procesul de verificare, evaluare a lui;
- Îmbunătățirea mecanismelor de prioritizare a proiectelor și rolului diferitelor structuri implicate în procesul de dezvoltare urbană în diferitele faze ale programării și selecției proiectelor. În procesul de planificare trebuie considerate nevoile reale ale comunității, asigurându-se în primul rând acoperirea nevoilor de bază, prioritizarea făcându-se în acest sens;
- Întărirea măsurilor de sprijin pentru creșterea capacității administrative la nivelul UAT, în special în domeniul achizițiilor publice și managementul de proiect, prin conștientizarea beneficiarilor de disponibilitățile de finanțare prin POCA (AP 1 și AP 2), POAT (AP 1) și POR (AP 12), dar și d.p.d.v. programatic. Aceasta trebuie să fie o prioritate permanentă, atât la nivel local, cât în special la nivel central, unde se pot corobora politicile regionale cu cele de sprijinire a capacității administrative. De aceea, măsurile de sprijinire a capacității APL trebuie continuate și întărite.
- Un proces real și cât mai larg de consultare în faza de realizare a documentelor programatice ar permite un proces mai eficace de identificare a nevoilor comunităților dar și de responsabilizare a cât mai multor membri din mediul economic, societatea civilă, mediul academic, ș.a. ceea ce va contribui la o mai bună sustenabilitate a intervențiilor. În același sens poate contribui și realizarea parteneriatelor, acolo unde tipologia proiectelor o impune.

Pentru creșterea eficacității procesului de management al implementării:

- Deschiderea liniilor de finanțare imediat după aprobarea POR;

- O mai largă consultare pentru realizarea ghidului solicitantului în vederea realizării unui conținut mai clar, simplificat, ușor de completat al cererii de finanțare, în special cu potențialii beneficiari;
- Formulări mai precise care să evite multiple interpretări;
- Sesiuni de pregătire cu solicitanții pentru clarificarea conținutului ghidului solicitantului, cu accent pe criteriile de eligibilitate, costuri eligibile și încadrarea anumitor spețe, așa cum au reieșit din perioada de programare curentă;
- Dimensionarea resurselor de personal la nivel de AM și OI în conformitate cu gradul de încărcare a sarcinilor;
- Scurtarea perioadei de evaluare și selecție, prin cumularea unor etape (vizita la fața locului în ETF). Durata prelungită a acestor procese diminuează perioada de implementare;
- Semnarea contractului la stadiul de SF/PT a condus la scurtarea perioadei de implementare a POR și a comportat prelungirea duratei de implementare prin acte adiționale. Având în vedere că beneficiarii demarează achizițiile după contractare, finalizarea acestor documente este un proces de durată. S-ar putea realiza contractarea în diferite faze de proiectare iar solicitanții ar putea depune proiecte cu PT realizat (acest lucru ar comporta însă cheltuieli fără a avea certitudinea acceptării la finanțare) sau s-ar putea reduce termenul la care beneficiarii trebuie să lanseze PT (actualmente acesta este de 6 luni);
- De ordin general: procedurile, planificarea și programarea (inclusiv cadrul legislativ) să fie clare și să nu se modifice de la o zi la alta fără metodologie de implementare (această recomandare este consecința unei lecții învățate).

Alte măsuri, inclusiv legislative, care ar putea fi de interes pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice:

- Revizuirea legii dezvoltării regionale, în sensul de a redefini unitatea administrativă (astfel încât UAT să aibă o dimensiune suficient de mare încât să permită realizarea unor investiții majore, și care pot reprezenta investiții integrate cu real efect strategic - continuarea procesului demarat în 20.02.2013) sau de a modifica competențele financiare ale APL (astfel încât să se poată realiza investiții și în afara teritoriului UAT). Alternativ, AU la nivel de CJ ar oferi posibilitatea investițiilor pentru un areal mai mare de acoperire;
- Realizarea unor planuri integrate de dezvoltare urbană, inclusiv prin includerea reconversiei culturale a unor zone în cartiere creative, centre culturale etc.;

Lecții învățate

La nivelul AM și OI POR

- ✓ Buna colaborare dintre AM și OI POR a condus la îmbunătățirea condițiilor de eligibilitate pe durata lansării diferitelor apeluri (în special pentru proiectele "nefinalizate") în raport cu primele lansări din 2016 cum ar fi: acceptarea titlului de proprietate provizoriu, includerea cheltuielilor cu lucrările de infrastructură pentru utilități; n nou mecanism al cererilor de plată introdus în aprilie 2013 (prin acceptarea cererilor de plată), cu impact substanțial asupra creșterii gradului de absorbție;

- ✓ O preverificare a proiectelor elaborate de beneficiarii AP4 de către SSDU, în baza unei programări, ar conduce la îmbunătățirea calității proiectelor și ar reduce durata procesului de evaluare. Deoarece nu a mai existat obligativitatea verificării PT la SSDU, o mare parte din proiecte nu au mai trecut prin filtrul SSDU și beneficiarii nu au beneficiat de consultanță. Chiar dacă această modificare a procedurilor a fost văzută de beneficiari ca o oportunitate de a câștiga timp, în realitate a condus la depunerea unor proiecte neconforme sau incomplete. Acest neajuns poate fi rezolvat prin organizarea de sesiuni de instruire a beneficiarilor și transmiterea unor instrucțiuni clare;
- ✓ O procedură adecvată de prioritizare ar putea fi realizată prin intermediul SSDU/SSDL, fără ca aceste structuri să aibă o ingerință la nivel local. Procedura și criteriile de prioritizare au limitat comunitățile în definirea nevoilor locale, numărul mare de criterii a limitat șansa de a aplica pentru finanțare;
- ✓ Încurajarea participării societății civile prin întâlniri de consultare a contribuit la asumarea responsabilității de către APL la prioritizarea proiectelor;
- ✓ Comunicarea eficientă și proactivă în relația cu beneficiarii, a condus la îmbunătățirea calității proiectelor;
- ✓ Există la nivelul APL nevoi generale de bază care nu au fost acoperite în aceste două perioade de programare (deoarece nu toate nevoile pot fi incluse sub umbrela mobilității); aceste nevoi trebuie sprijinite prin finanțări în cadrul POR, pentru amplificarea sinergiilor și pentru o bună utilizare a rezultatelor proiectelor finanțate.

La nivelul beneficiarilor

- ✓ Necesitatea identificării unui mecanism de implementare mai adecvat deoarece constituirea AU ca OI de rang 2 a comportat muncă suplimentară și neremunerată, iar persoanele cheie din municipalitate care se aflau în conflict de interese în raport cu proiectele aflate în curs de depunere, nu au putut participa la constituirea organismului. În locul acestora au fost desemnate persoane cu mai puțină expertiză. În orice caz, prin constituirea AU s-a înțeles importanța prioritizării și maturizării proiectelor, riscurile existente;
- ✓ Procesul de pregătire al proiectelor în SIDU și în PMUD trebuie să fie colaborativ, să fie implicați mediul economic, cetățeanul, șamd și apoi să se implice AU, ținând cont de nevoile particulare, uzând de flexibilitatea de a crea criterii, în anvelopa financiară;
- ✓ Actualizarea documentelor strategice trebuie făcută pe parcurs, când aceasta se impune, și nu ad-hoc, și împreună cu toți factorii care au contribuit la aceste documentații pentru armonizarea opiniilor și viziunilor acestora (de ex. UAT Bistrița a procedat astfel) . Corelarea SIDU și PMUD a fost dificilă din cauza procedurilor de achiziție publică (SIDU și PMUD au fost elaborate de diferite tipuri de furnizori, achizițiile s-au făcut în etape diferite, și elaborarea documentațiilor a început defazat. Ulterior au trebuit armonizate, scenariile și viziunea SIDU cu scenariile PMUD, care eventual au fost realizate și gândite total diferit.);
- ✓ Sub-criteriile și modalitatea de punctare au determinat beneficiarii să învețe că trebuie să prezinte bine obiectivele și motivele pe care se fundamentează proiectele și rezultatele pe termen lung;

- ✓ Un proces de consultare real, cu susținerea comunității (societatea civilă, agenți economici), sunt factori de succes în planificarea urbană integrată, asigură intervenții durabile care contribuie la creșterea calității vieții cetățenilor, ca obiectiv general al dezvoltării;
- ✓ Unele nevoi au fost identificate defectuos. De ex. s-a primit avizul favorabil al MEN pentru anumite școli care urmează să se restructureze/închidă și care au fost finanțate;
- ✓ Complexitatea proiectelor din cadrul intervențiilor AP 4 necesită o perioadă lungă de timp pentru pregătirea acestora, astfel că pe viitor procesul trebuie demarat din timp, tematicile fiind foarte sensibile (de ex. mobilitate urbană prin transport public);
- ✓ Lipsa PUG actualizat, a registrului spațiilor verzi, a cadastrului și a documentelor de proprietate au fost factori de eșec pentru a putea beneficia de intervențiile din cadrul POR;
- ✓ Selecția proiectantului și a consultanților pe diferite etape (capacitatea și experiența acestora) și neluarea în calcul a tuturor informațiilor (de ex. proprietatea terenului) sunt factori de eșec în pregătirea proiectelor.

Modele de bune practici

- ✓ APL cu o bună capacitate administrativă (calitate și număr resurse), actualizează continuu strategiile și depun proiecte la timp și de bună calitate (ex. Municipality Bistrița);
- Capacitatea administrativă a APL din regiunea Nord-Vest a condus la pregătirea unui număr mare de proiecte de bună calitate, contractate în timp scurt, și care au demarat activitatea și realizat plățile certificate cu cea mai mare valoare pe țară.
- ✓ Proiecte care includ parteneriatele asigură un grad ridicat de responsabilizare a structurilor locale și crează premisele unor proiecte sustenabile;
- Municipiul Iași - colaborare strânsă cu Asociația Zona Metropolitană Iași,
- Municipiul Bacău colaborare strânsă cu Agenția pentru Dezvoltare Locală Bacău, dar și la nivel intern prin implicarea tuturor direcțiilor,
- Municipiul Piatra Neamț - capitalizarea transferului de know-how realizat de consultanții externi de-a lungul timpului determinând îmbunătățirea competențelor personalului intern,
- ✓ Un proces susținut de promovare a intervențiilor și de susținere prin consultanță de către SSDU/SSDL la nivel local, conduc la pregătirea unui număr ridicat de proiecte acceptate la finanțare;
- Campania susținută de promovare în regiunea NV, pentru informarea și conștientizarea potențialilor beneficiari de oportunitățile financiare din cadrul AP 4 POR, a condus la numărul cel mai mare de cereri la nivel de țară,
- ✓ Utilizarea informației virtuale (rețele de socializare) în definirea nevoilor și strategiei la nivelul UAT Baia Mare;
- ✓ Inițiativa bugetului participativ prin care cetățenii sunt consultați în legătură cu modul de cheltuire a resurselor bugetare la nivel local în Cluj-Napoca, model "importat" recent și de Oradea.

ANEXE

- Anexa 1 Bibliografia literaturii de specialitate
- Anexa 2 Tabel metodologic adresat colectării datelor
- Anexa 3 Date MySMIS
- Anexa 4 Chestionare beneficiari
- Anexa 5 Date colectate FG
- Anexa 6 Lista persoanelor intervievate
- Anexa 7 Grile interviu OI, centralizare, formular
- Anexa 8 Metodologie studii de caz, sinteze rapoarte, formular, rapoarte
- Anexa 9 Date obținute de la martorii privilegiați
- Anexa 10 Matricea complementarității interne și externe
- Anexa 11 Centralizator indicatori
- Anexa 12 Procesul de evaluare, selecție și contractare DJ FESI
- Anexa 13 Tabel comentarii