

Primele evoluții ale abordării DLRC în 9 comunități urbane din România

Cuprins

Rezumat.....	2
Introducere.....	6
Capitolul 1: Provocări în implementarea mecanismului DLRC.....	8
Capitolul 2: Funcționarea corespunzătoare a GAL.....	13
Capitolul 3: Locuire.....	15
Capitolul 4: Economie socială.....	17
Capitolul 5: Concluzii și recomandări	18
Anexa nr. 1.....	22
Anexa nr. 2.....	23
Surse	24

Abrevieri

AM	Autoritate de Management
AcP	Acordul de Parteneriat
AP	Axă Prioritară
BM	Banca Mondială
CCSL	Comitetul Comun de Selecție Lărgit
CCSR	Comitetul Comun de Selecție Restrâns
DLRC	Dezvoltarea Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FSE	Fondul Social European
GAL	Grupul de Acțiune Locală
GS	Ghidul Solicitantului
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
OS	Obiectiv Specific
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
POCU	Programul Operațional Capital Uman
POR	Programul Operațional Regional
SDL	Strategie de Dezvoltare Locală
UE	Uniunea Europeană
ZUF	Zonă Urbană Funcțională
ZUM	Zonă Urbană Marginalizată

Rezumat

În perioada de programare 2014-2020, România, alături de alte state, implementează instrumentul denumit DLRC (Dezvoltare Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității), ce are ca scop dezvoltarea zonelor marginalizate și implică mobilizarea comunităților dezavantajate, a organizațiilor locale în vederea participării active la identificarea și implementarea proiectelor menite să conducă la atingerea acestui obiectiv, presupunând formarea unui parteneriat local – Grup de Acțiune Locală (GAL) și implementarea unor Strategii de Dezvoltare Locală (SDL) adoptate prin metode participative. La nivel urban, DLRC se aplică pentru zone urbane marginalizate în orașe cu peste 20.000 locuitori.

Raportul este realizat pe baza cercetării ce a avut loc la nivelul celor 9 comunități ROMACT: Câmpina, Focșani, Gherla, Medgidia, Râmnicu Sărat, Reșița, Săcele, Turda, Vulcan, în perioada iulie 2019 - februarie 2020. S-a urmărit modul în care abordarea DLRC a fost pregătită la nivelul acestor comunități, în special dacă implicarea comunității a fost una reală, începerea implementării, precum și provocările întâmpinate de autoritățile publice locale. În final, având în vedere cadrul descris de documentația aferentă alocării fondurilor europene pentru susținerea abordării DLRC (orientări, ghiduri, instrucțiuni emise de AM POCU sau AM POR), au fost formulate recomandări care să îmbunătățească pe de o parte eficacitatea mecanismului, și pe de altă parte calitatea proiectelor și relevanța rezultatelor pentru calitatea vieții persoanelor marginalizate.

În ceea ce privește principalele provocări semnalate la nivel de sistem, Raportul prezintă în prima parte detalii privind lipsa corelării la nivelul actelor normative și a mecanismului DLRC din perspectiva amenajării teritoriale și urbanismului, având în vedere că legislația specifică stabilește clar:

- 1) răspunderea pentru amenajarea teritoriului și urbanism revine autorităților publice locale și centrale (art. 6 din Legea 350/2001 cu modificările și completările ulterioare);
- 2) definirea zonelor urbane inclusiv cele funcționale, în sistem unitate teritorială de referință-zonă-subzonă așa cum se regăsesc în Planul Urbanistic General (PUG) de la nivelul fiecărei Unități Administrativ-Teritoriale (UAT) este responsabilitatea și atribuția autorităților publice locale și nu a unui alt organism creat, cum este cazul GAL, chiar dacă autoritatea locală este membru GAL;
- 3) consiliul local este cel care coordonează și răspunde de întreaga activitate de urbanism desfășurată pe teritoriul UAT și deci stabilirea Zonelor Urbane Marginalizate (ZUM) și a Zonei Urbane Funcționale (ZUF) la nivel de GAL prin decizia structurii de conducere a acestuia fără solicitarea obligatorie a unei Hotărâri a Consiliului Local, precum și existența documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism aferente, adoptate la nivel local reprezintă o inconsecvență juridică ce vulnerabilizează mecanismul DLRC, îngreunează procesul de elaborare și implementare a proiectelor și afectează sustenabilitatea rezultatelor.

De asemenea, necorelările existente în documentele privind domeniul locuirii în cadrul mecanismului DLRC și cadrul legislativ existent, sunt reflectate în Raport, având în vedere că beneficiarii locuințelor sociale trebuie să fie persoane din grupul țintă, respectiv persoane care trăiesc în ZUM, așa cum prevede Ghidul specific AM POCU. Acesta în contextul în care există un cadru legislativ, care deși inconsecvent, (așa cum este prezentat în detaliu în Ghidul pentru autorități publice locale “Criterii pentru atribuirea de locuințe sociale”, publicat în anul 2019 de echipa ROMACT) stabilirea categoriilor de solicitanți eligibili pentru locuințele sociale și decizia privind criteriile de acordare/repartizare este

de competența consiliilor locale. Asigurarea accesului egal la locuire face obligatorie repartizarea locuințelor sociale pe baza criteriilor adoptate la nivel local și nu pe baza criteriului stabilit prin ghidurile aferente mecanismului DLRC, respectiv persoane care trăiesc în ZUM.

Consecința acestei necorelări a fost semnalată și în teren, respectiv faptul că producându-se migrarea grupului țintă, a fost pusă în dificultate îndeplinirea obiectivelor mecanismului DLRC la nivel urban. Raportul prezintă **migrația**, alături de **segregare** ca fiind două teme care lipsesc în abordarea stabilită la nivel mecanismului creat de AM POCU și AM POR, fiind elaborate doar recomandări pe baza Ghidului CE “Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation”.

Procesele de pregătire și consultare au fost analizate în cadrul cercetării în teren, durata scurtă a timpului acordat pentru pregătire de 3 luni, fiind considerat insuficient pentru un proces adecvat de consultare, la care s-a adăugat necorelarea demersurilor celor 2 autorități de management implicate, respectiv AM POR și AM POCU, ce a dus la situația în care la 18 luni de la realizarea Strategiei de Dezvoltare Locală și la mai mult de 20 de luni de la consultarea comunității, nici un apel de proiecte nu fusese lansat. Persoanele intervievate au prezentat detalii privind procesul de realizare a SDL și consultare a comunității, realizate conform indicațiilor din documentele publicate în cadrul apelului de AM POCU. Funcționari din anumite primării au precizat că noutatea tipul de demers stabilit prin mecanismul DLRC a condus la un ritm mai lent de acțiune. Durata prea mare de la realizarea consultării până la realizarea proiectelor, duce la pierderea încrederii comunității în beneficiile consultării și în onestitatea intervenției.

Modul în care au funcționat Grupurile de Acțiune Locală este analizat în Raport, majoritatea persoanelor intervievate considerând că lipsa resurselor financiare și a resurselor umane calificate face dificilă funcționarea GAL, în multe cazuri primăriile fiind cele care au asigurat spațiile de funcționare și echipamentele. Relația cu autoritățile de management a fost considerată anevoioasă, comunicarea făcându-se târziu, fără sprijin real, sugestiile primite nefiind de substanță, dar îmbunătățită pe parcurs. Lipsa resurselor umane calificate a făcut ca membrii GAL să precizeze nevoia de facilitatori și experți care să fie formați în cursuri de specialitate, capacitatea de generare a proiectelor la nivel local fiind considerată scăzută. În ceea ce privește proiectele de infrastructură, s-au semnalat probleme în privința insuficienței bugetului, care nu a fost bine estimat la momentul elaborării SDL (având în vedere și faptul că nu se solicita o documentație tehnico-economică minimală) și a trecerii unui timp prea mare de la adoptarea SDL și realizarea investițiilor (2017 adoptarea SDL, 2020 lansarea apelurilor pentru proiecte de investiții, 2023 probabil finalizarea acestora).

LOCUIREA și ECONOMIA SOCIALĂ au fost domenii special urmărite în cercetarea de teren, fiind identificate câteva posibile provocări în implementarea SDL și realizarea proiectelor:

- Nevoia este mai mare decât oferta, consultările reprezentând un moment în care persoanele dezavantajate și-au prezentat cererile personale sau legate de gospodărie.
- Nevoia de locuire decentă este foarte mare, iar numărul de locuințe care pot fi construite/renovate prin DLRC este limitat.
- Acordarea locuințelor sociale este un subiect afectat de necorelări (migrare, segregare), fiind necesar un proces transparent prin care să fie cunoscute criteriile de selectare a beneficiarilor de locuințe sociale la nivel local (acestea necesitând o abordare profundă, pentru a nu exista discriminare și pentru asigurarea accesului egal la locuire).

- Nu sunt abordate subiecte precum relocarea și evacuare, deși sunt întâlnite astfel de situații în cele 9 comunități incluse în acest Raport.
- Economia socială nu este o componenta obligatorie pentru toate proiectele, fiind propusă ca măsură acolo unde s-a identificat în procesul de pregătire a strategiei ca o soluție pentru creșterea și diversificarea activității economice și antreprenoriale la nivelul comunității. Cadrul creat de AM POR pentru finanțarea întreprinderilor de economie socială de inserție se remarcă prin aplicarea principiului teritorialității, precum și prin păstrarea tipului de entitate juridică și clasă CAEN pentru un timp de 10 ani, condiții greu de îndeplinit.

Concluziile principale ale Raportului sunt: **animarea comunității** a fost un proces care a adus plus valoare demersului de realizare a SDL, dificultatea majoră este legată **de întârzierea mare cu care se începe implementarea proiectelor generată de** procedurile interne și comunicarea nu tocmai rapidă cu autoritățile de management, lipsa resurselor financiare și umane. Implicarea comunităților de romi în GAL este una semnificativă atât ca număr, cât și ca mesaj, iar valoarea adăugată a mecanismului DLRC a reieșit ca fiind pregnantă cel puțin din 3 motive: zonele adresate de acest mecanism sunt zone în care nu au fost derulate alte proiecte semnificative de tip POR, abordarea este una comprehensivă, beneficiarii au fost implicați în procesul de planificare a intervențiilor.

Recomandările incluse vizează:

1. Locuirea

Este necesară corelarea criteriilor din ghidurile autorităților de management implicate cu prevederile legale, astfel încât selectarea beneficiarilor de locuințe sociale din ZUM să nu contravină legislației care stabilește drepturi egale și criterii unitare pentru toți cetățenii de la nivelul UAT, deci inclusiv ZUM, ca parte a UAT.

Problematika locuirii este complexă și nu trebuie abordată doar din perspectiva activităților eligibile pentru finanțare. Autoritățile locale trebuie încurajate să abordeze întreaga problemă.

2. Eficientizarea GAL

Perioadele de elaborare a documentelor de planificare (SDL) să permită o consultare adecvată a comunității, precum și o campanie de informare a întregii comunități, de la nivelul UAT-ului. Procedurile de funcționare a GAL să fie evaluate și îmbunătățite, astfel încât să fie respectate atribuțiile și responsabilitățile conferite de legislație. Creșterea nivelului de expertiză este esențială pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor și realizarea unei evaluări a implementării mecanismului DLRC în perioada 2014-2020.

Stabilirea unui sistem de monitorizare a întregului proces de elaborare și implementare a SDL pentru a urmări dacă există/menținerea unui echilibru real de putere în interiorul GAL.

3. Întărirea ONG-urilor locale pentru o mai bună implicare în viața comunității

Dezvoltarea de scheme de sprijin de tip "small wins" pentru ONG locale, astfel încât să fie menținută încrederea generată în procesul de consultare, până la implementarea proiectelor incluse în Strategie și finanțate din fonduri europene.

4. Datele utilizate

Stabilirea unui sistem de colectare și actualizare a datelor utilizate, având în vedere pe de o parte durata mare a intervenției și migrația persoanelor dezavantajate.

Realizarea unei analize detaliate a riscurilor, inclusiv cele legate de migrațiune cu efecte asupra grupelor de vârstă.

5. Îmbunătățirea mecanismului DLRC

Este necesară creșterea importanței **etapei de animare** a zonei vizate, care trebuie să înceapă cu informarea întregii comunități/la nivel de UAT, astfel încât să fie înțelese principiile de către toate persoanele, diminuând astfel riscul de animozități ulterior. Acesta se poate realiza prin asigurarea unei libertăți mai mari a GAL de a alege activitățile relevante, precum și relaxarea condițiilor impuse prin ghidul elaborat de AM.

Existența datelor actualizate trebuie asigurată de autoritățile de resort, deci se recomandă colaborarea între AM-uri și Institutul Național de Statistică pentru asigurarea disponibilității datelor reale, în dinamică, astfel încât să fie posibilă urmărirea evoluției și efectele migrației. Flexibilizarea condițiilor de funcționare și dezvoltare a GAL pentru angajare de resurse umane adecvate.

SDL trebuie să reflecte problemele și soluțiile propuse pentru ZUM, în contextul apartenenței la UAT și nu doar să răspundă oportunităților de finanțare disponibile din fonduri europene. Astfel, AM nu trebuie să solicite includerea în SDL doar proiectele care pot fi finanțate prin mecanismul FEDR - FSE și nici preluarea indicatorilor de rezultat impuși de finanțator.

Introducere

Programul ROMACT activează în România din anul 2013 și are drept scop sprijinirea autorităților publice locale în rezolvarea problemelor din comunitățile dezavantajate. Interesul ROMACT în mecanismul DLRC derivă dintr-o serie de elemente comune, respectiv :

- Încurajarea dialogului între autorități și reprezentanți ai comunității dezavantajate
- Crearea unui grup reprezentativ în interiorul comunității
- Sprijinirea autorităților locale cu diverse programe de pregătire/dezvoltare profesională pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă
- Crearea unui plan de lucru și oferirea de sprijin pentru punerea lui în aplicare
- Interese comune precum dezvoltarea condițiilor de locuire și dezvoltarea economică a comunităților

În perioada de implementare a programului ROMACT au fost depistate la nivel local puncte slabe care împiedică dezvoltarea sustenabilă a comunităților: lipsa de experiență sau pregătirea insuficientă a personalului de la nivel local în scrierea și implementarea de proiecte; o reprezentare slabă a societății civile în comunitățile sărace; foarte puține practici de consultare a comunității în ceea ce privește planurile de dezvoltare locală. Toate aceste puncte sunt esențiale în implementarea DLRC. ROMACT s-a implicat în analiza acestor aspecte în 9 comunități, cu scopul de a analiza punctele slabe din teren și de a face recomandări pentru îmbunătățirea implementării mecanismului DLRC în următoarea perioadă de programare 2021-2027.

Metodologie și dificultățile întâmpinate

Obiectivul general al cercetării a fost documentarea proceselor de consultare din interiorul GAL, pentru a face sugestii referitoare la implementarea eficientă a SDL. Obiectivele specifice au fost: sprijinirea autorităților publice locale (APL) și a GAL-urilor în implementarea strategiilor DLRC; identificarea metodelor de bună practică – cum ajută strategia DLRC la îmbunătățirea condițiilor de locuire și a integrării populației din ZUM; identificarea schimbărilor survenite între momentul scrierii strategiei și momentul la care a fost realizată cercetarea; identificarea provocărilor și a nevoilor de sprijin ale GAL în implementarea măsurilor referitoare la locuire; agregarea datelor referitoare la îmbunătățirea locuirii în comunităților ROMACT prin DLRC; analiza implicării comunităților române în GAL.

Ipotezele de la care s-a pornit au fost:

1. Procesul de scriere a strategiei a respectat normele impuse de ghid, dar beneficiarii nu cunosc cu exactitate ce proiecte se vor desfășura și pentru cine.
2. A existat consultare în timpul scrierii strategiei, dar procesul a fost mai degrabă formal, iar rezultatul este mai degrabă aproape de intențiile primăriei decât de intențiile comunității.
3. Există dificultăți la nivel administrativ și la nivel social în implementarea DLRC.
4. Comunicarea în GAL nu este întotdeauna eficientă, mai ales în relația cu grupul țintă.

Cercetarea calitativă s-a desfășurat în perioada iulie 2019 -februarie 2020 și a cuprins 2 etape: analiza SDL-urilor din comunitățile ROMACT și aplicarea în teren a unui ghid de interviu semi-structurat cu 4 tipuri de actori: reprezentant GAL, reprezentant al primăriei, reprezentanți ai comunității de romi și reprezentanți în GAL ai altor ONG-uri.

Răspunsul din teren din partea personalului GAL-urilor a fost foarte diferit, în funcție de rolul persoanei la nivel de GAL și de influența primăriei asupra GAL. Cele mai multe GAL-uri și reprezentanți ai primăriei în GAL nu au avut o problemă în a răspunde întrebărilor, aceștia oferind informații referitoare la funcționarea GAL. Alte persoane au fost reticente, nereușindu-se discuția cu mai mulți membri în GAL sau fiind greu acceptată o discuție. Există de asemenea, două GAL-uri ai căror reprezentanți nu au dorit să fie intervievați (în unul din ele fiind posibilă doar discuția cu reprezentanții romilor).

O caracteristică importantă sesizată încă de la început este că de multe ori, deși GAL-ul este în teorie un ONG independent, a fost nevoie de aprobarea primarului ca interviul să se desfășoare.

Descriere succintă a mecanismului DLRC

Din 95 de localități urbane cu peste 20.000 de locuitori care, potrivit Atlasului Zonelor Urbane Marginalizate elaborat în anul 2014 de către Banca Mondială, cuprind 605 ZUM, numai 49 de orașe și municipii au întocmit SDL, fiind aprobate la finanțare 37 dintre acestea, care prevăd intervenții finanțate din AP9 POR și AP5 POCU pentru un număr de 132 ZUM.

Cele 9 comunități ROMACT prevăd intervenții de finanțare pentru un număr de **35** ZUM, (26,51%), conform Anexei nr. 1.

Mecanismul DLRC presupune parcurgerea a trei etape, respectiv:

- Etapa I. “Elaborarea SDL” - finalizată la sfârșitul lunii noiembrie 2017 de către GAL.

Această etapă a inclus:

- înființarea GAL urban /adaptarea GAL deja înființat conform cerințelor DLRC pentru perioada de programare 2014-2020;
 - delimitarea ZUM și a teritoriului SDL;
 - animarea partenerilor locali și mobilizarea comunității marginalizate vizate de SDL;
 - elaborarea SDL și a listei indicative de intervenții prin care GAL consideră că vor fi atinse obiectivele strategiei de dezvoltare locală;
- Etapa II. “Evaluarea și selecția SDL” - finalizată de către Comitetul Comun de Selecție Lărgit (CCSL) din care au făcut parte și reprezentanți POR. Selecția s-a încheiat în decembrie 2017 cu publicarea listei celor 37 de SDL selectate pentru finanțare prin mecanismul integrat AP9 POR – AP5 POCU, din 49 de strategii depuse; (Lista GAL și SDL selectate pentru finanțare prin mecanismul integrat POR – PO CU este prezentată în Anexa nr. 2).
 - Etapa III. “Selectarea și implementarea proiectelor aferente SDL aprobate” - etapă ce se află în stadiul pregătoritor la momentul elaborării acestui Raport. În luna aprilie 2019 s-a publicat Documentul privind *Orientări pentru GAL în vederea elaborării procedurilor de selecție propuneri de proiecte/fișe de proiecte și de monitorizare a proiectelor finanțate prin AP9 POR – AP5 POCU*. Proiectele selectate de către GAL-uri vor fi avizate de către Comitetul Comun de Selecție Restrâns. Totodată AM POCU a semnat contractele de finanțare pentru funcționarea GAL.

Parcurgerea acestor trei etape a fost analizată, fiind urmărite atât dificultățile generate de structura instituțională create la nivel național, cât și limitele capacității structurilor locale.

Capitolul 1: Provocări în implementarea mecanismului DLRC

1.1 Necorelări legislative

a) în definirea termenilor

În Ghidul solicitantului lansat de AM POCU la începutul întregului proces, în anul 2015, se precizează că teritoriul acoperit de Strategia de Dezvoltare Locală (SDL) trebuie să includă Zona Urbană Marginalizată (ZUM) și Zona Urbană Funcțională (ZUF) din care face parte, aceasta din urmă fiind definită explicit ca *“zona existentă în jurul/ în proximitatea teritoriului pe care se află o comunitate marginalizată/ comunități marginalizate, având un caracter unitar și funcțional din punct de vedere social, economic, demografic, etc.”*¹

Această definiție utilizată și impusă de AM POCU nu este corelată cu prevederile legale specifice existente deja la momentul adoptării Ghidului menționat mai sus, respectiv Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, care prezintă definiția **zonei funcționale** ca fiind *“parte din teritoriul unei localități în care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, se determină funcțiunea dominantă existentă și viitoare. Zona funcțională poate rezulta din mai multe părți cu aceeași funcțiune dominantă (zona de locuit, zona activităților industriale, zona spațiilor verzi etc.). Zonificarea funcțională este acțiunea împărțirii teritoriului în zone funcționale.”*²

Identificăm deci, în Ghidul solicitantului, absența realizării unui aspect obligatoriu, conform Legii 350/2001, respectiv a obligativității existenței ZUF în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, corelat cu o lipsă de respectare a atribuțiilor legale în acest domeniu.

b) atribuții ale autorității publice locale preluate de GAL, în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului

Conform prevederilor art. 25 din Legea nr. 350/2001 cu modificările și completările ulterioare, consiliul local este cel care coordonează și răspunde de întreaga activitate de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale și asigură respectarea prevederilor cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru realizarea programului de dezvoltare urbanistică a localităților componente ale comunei sau orașului. Zonificarea funcțională în corelație cu organizarea rețelei de circulație (ZUF) se realizează prin intermediul Planului Urbanistic General (PUG), document ce se aprobă de Consiliul Local la inițierea primarului, atât la prima realizare, cât și pentru actualizare.

Solicitarea deciziei Consiliului Director al GAL pentru stabilirea teritoriului acoperit de SDL ca ZUM-uri plus ZUF, fără a solicita în mod obligatoriu Hotărâre a Consiliului Local adoptată anterior, nu se realizează conform legii, având în vedere că nu există o delegare a atribuțiilor în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului de la Consiliul Local către GAL. Este adevărat însă că lipsa solicitării dovedirii respectării acestui traseu HCL – decizie CD a GAL nu înseamnă că nu trebuie respectate prevederile legale, însă la fel de adevărat este că aparatele de lucru de la nivelul primăriilor nu dețin toate resursele umane necesare, inclusiv cele juridice.

¹ Ghidul solicitantului Cererea de propuneri de proiecte nr. 3 /2015 *“Sprijin pregătitor pentru animarea comunității din cadrul orașelor cu populație peste 20.000 de locuitori”, capitolul 1.3, p. 31*

² Legea nr. 350/2001 cu modificările și completările ulterioare, Anexa 2, p.70

Între cele 9 SDL-uri adoptate la nivelul comunităților analizate în acest raport, SDL adoptată de GAL Unirea Focșani precizează: *“Teritoriul vizat din municipiul Focșani, delimitat pe baza prevederilor Planului Urbanistic General (PUG) al municipiului Focșani, urmărește unitățile teritoriale de referință (UTR) 12 și 21, fiind identificate 2 zone puternic afectate de sărăcie, marginalizare și excluziune socială - zona urbană marginalizată Bahne și zona urbană marginalizată Sud - zone de tip ghetou.”*³, respectând astfel explicit prevederile legale specifice în domeniul amenajării teritoriale și urbanismului.

c) atribuirea locuințelor sociale

Așa cum este prezentat în ghidul ROMACT pentru autorități publice locale *“acordarea locuințelor sociale se realizează într-un cadru normativ caracterizat de inconsecvențe și necorelări, a cărui aplicare revine, în principal, autorităților administrației locale și care se materializează de cele mai multe ori prin practici de excluziune socială sau discriminări.”*⁴

Dificultăților existente deja, pentru care sunt propuse recomandări în Ghidul menționat anterior, li se adaugă altele, cauzate de prevederile din documentația aferentă acordării finanțărilor pentru zonele urbane marginalizate (inclusiv cele 9 comunități ROMACT), generate de următoarea situație:

- În etapa a III-a a mecanismului DLRC, grupul țintă este condiționat de reședința/ domiciliul în teritoriul DLRC (ZUM și zona urbană funcțională aferentă). Persoanele din comunitățile marginalizate aflate în risc de sărăcie și excluziune socială care nu au acte de identitate, dar locuiesc în acest teritoriu, vor reprezenta grup țintă eligibil dacă, în urma analizei complexe la nivel de comunitate se constată că locuiesc în comunitatea marginalizată aflată în risc de sărăcie și excluziune socială;
- Ghidul solicitantului POR⁵ precizează ca și condiție de eligibilitate, că locul de implementare a proiectului este situat în mediul urban cu o populație de peste 20.000 locuitori, în teritoriul aferent/zona funcțională a SDL selectată spre finanțare, în regiunea de dezvoltare în care a fost depusă cererea de finanțare;
- Clădirile de locuințe sociale sunt eligibile, conform aceluiași Ghid,
- Unul dintre indicatorii de proiect care fac obiectul monitorizării implementării și performanței investiției propuse prin proiect se referă la **persoane care trăiesc în zone urbane unde s-au implementat strategii integrate de dezvoltare locală (număr de persoane).**

Așadar, în contextul în care Legea locuinței nr. 114/1996, cu modificările și completările ulterioare stabilește categoriile de solicitanți eligibili pentru locuințele sociale, decizia privind criteriile de acordare/repartizare fiind de competența consiliilor locale, conform prevederilor art. 21 din HG nr.1275/2000 pentru punerea în aplicare a prevederilor legii locuinței, cadrul descris de abordarea POR

³ GAL Unirea Focșani, Strategia de Dezvoltare Locală, p.3

⁴ ROMACT, Ghid pentru autorități publice locale “Criterii pentru atribuirea de locuințe sociale”, 2019, p.6

⁵ Axa prioritară 9, Prioritatea de investiții 9.1, pentru PROIECTELE aferente Strategiilor de Dezvoltare Locală selectate la finanțare în cadrul Programului Operațional Capital Uman – POCU- 2014-2020, VARIANTA FINALA, Pentru trei apeluri de proiecte, 2019

impuse ca beneficiarii de locuințe sociale să fie persoane care locuiesc în ZUM. Se pierd din vedere prevederile legale, inclusiv cele ale OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu modificările și completările ulterioare ce face ca fiind obligatoriu asigurarea accesului egal la locuire și nu doar pentru persoanele din grupul țintă, așa cum prevede Ghidul solicitantului.

1.2 Disfuncționalități sistemice

Corelarea insuficientă la nivel instituțional în procesul de pregătire a abordării DLRC

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

Sustenabilitatea ONG-urilor membre GAL

O posibilă problemă structurală este sustenabilitatea și funcționarea pe termen lung a unor ONG-uri membre ale GAL. Multe ONG-uri identificate în teren sunt mici, cu puțin personal și cu foarte puține proiecte. Această nevoie de sustenabilitate a fost exprimată în localități mici precum Râmnicu Sărat, Câmpina, Gherla. Unele ONG-uri sunt filiale la nivel teritorial ale unor ONG-uri mari, recunoscute ca având resurse, precum Crucea Roșie (Focșani) sau Partida Romilor (Câmpina). Însă ajutorul pe care îl primesc de la centru este inexistent sau unul foarte mic. Spre ex. filiale Crucii Roșii sunt independente sau Partida Romilor plătește doar cheltuielile legate de sediu. În condițiile în care sprijinul primit este limitat, ele sunt nevoite să acceseze diverse surse de finanțare pentru a funcționa sau să lucreze pe bază de voluntariat. Ele pot accesa sursele financiare gestionate de GAL, ca urmare a aprobării SLD în cadrul mecanismului DLRC și a finanțărilor europene acordate, dar și pentru acest lucru este nevoie de un proiect bine scris.

Mecanismul DLRC a luat în calcul posibilitatea ca ONG-urile mici de la nivel local să poată accesa fonduri și mai mult au organizat cursuri de pregătire în scriere de proiecte. Dificultatea sistemică poate proveni din faptul că aceste ONG-uri au fost până acum lipsite de experiența implementării unor proiecte de mărime medie sau mare, resursa umană lipsește sau este slab pregătită și vor primi finanțare din fondurile structurale, multe din ele neavând experiența implementării unor astfel de fonduri.

1.3. Dificultăți neprevăzute sau insuficient adresate

Migrația⁶

Două localități s-au confruntat cu o situație neprevăzută – migrația grupului țintă din ZUM. La Reșița, comunitatea a migrat în afara țării pentru a găsi un loc de muncă. Considerăm că acest gen de situații putea fi prevăzut dacă analiza inițială a grupului țintă cuprinde și aspecte referitoare la riscul de migrație. La Focșani, blocul de tip ghetou a fost evacuat, după ce a fost sistată livrarea utilităților, iar contractele de închiriere nu au mai fost prelungite. Mulți au migrat în 2 blocuri care se află tot în ZUM, iar restul au migrat în alte părți ale orașului. Acest gen de situație, în care are loc evacuarea grupului țintă din ZUM (dovedită de instanțele judecătorești ilegală în multe cazuri) și introducerea la nivel local a unor condiții care blochează accesul la o locuință socială (ca de ex. solicitantul să nu prezinte datorii la plata taxelor) necesită o corelare a SDL cu planurile pe care autoritatea locală (proprietarul blocurilor) le are față de locatarii acelor blocuri din ZUM, având în vedere că locuirea în ilegalitate și datoriile mari la utilități existau încă din timpul scrierii strategiei.

Segregarea

Chiar dacă blocurile din ZUM se află în interiorul orașului și nu sunt segregate din punct de vedere teritorial, există o segregare socială. De multe ori granița în aceste comunități este una simbolică, iar stigma este una construită în timp. Acest fenomen este consecința faptului că investițiile autorităților locale în îmbunătățirea condițiilor de locuire nu au existat niciodată, deși așezările sunt vechi (Râmnicu Sărat), sau au fost făcute în urmă cu 25-30 de ani (Focșani- Bahne).

Non-segregarea este o condiție pentru dezvoltarea durabilă a comunităților locale, iar modul în care ea va fi pusă în aplicare este unul care depinde foarte mult de GAL și autoritățile locale. În cazul construcției de locuințe sociale, fiecare primărie se confruntă cu lipsa terenurilor. Un exemplu întâlnit este la Câmpina unde chiar unul din reprezentanții romilor în GAL a pus la dispoziție primăriei un teren pentru o nouă construcție, locație descrisă de acesta ca nefiind în riscul de a produce segregare și pentru care avea în vedere să asigure mixitatea socială.

Legislația românească nu are criterii bine stabilite pentru definirea și analiza segregării teritoriale, însă există un ghid cu recomandări din partea Comisiei Europene⁷, pe baza căruia AM POCU a dezvoltat de asemenea câteva recomandări în acest domeniu.

Este nevoie ca în cadrul procesului de monitorizare să se verifice locațiile pe care se vor construi locuințe noi, astfel încât să nu se creeze segregare teritorială sau etnică. În cazul renovărilor este încurajată luarea unor măsuri de tip soft pentru combaterea segregării.

Respondenții din teren (fie reprezentanți ai GAL fie ai autorității locale) nu au emis foarte multe păreri referitoare la acest subiect, el fiind privit ca unul cu care nu se vor confrunța în perioada imediat următoare, din cauza întârzierilor mari cu care se începe implementarea proiectelor. Deși cei

⁶ Deși corelată cu riscul de abandon școlar în ghidurile aferente apelurilor lansate de AM POCU, migrația a fost identificată ca risc în 2 din cele 9 SDL-uri, în analiza SWOT (Reșița și Focșani). Cu toate acestea, nu au fost solicitate și deci nici propuse posibile măsuri.

⁷ "Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation", https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/thematic_guidance_fiche_segregation_en.pdf

intervievați cunoșteau recomandările AM POCU în domeniu, lipsa unor prevederi legislative clare în domeniul segregării teritoriale face ca acest subiect să fie privit cu o anumită lejeritate la nivel local.

Procesele de pregătire și consultare

Procesul de pregătire a SDL (în unele cazuri doar trei luni) a fost semnalat ca o dificultate, din perspectiva timpului scurt și a unor proceduri care trebuiau urmate pentru justificarea și scrierea proiectului. De cele mai multe ori a fost nevoie de consultanță din exterior pentru analiza problemelor și dezvoltarea unor propuneri de strategie/elaborarea SDL conform cerințelor GS.

Au fost înregistrate întârzieri în derularea procedurilor de contractare a serviciilor necesare elaborării proiectelor incluse în SDL, cauzele fiind fie de natură birocratică, fie ținând de insuficiența pregătire a întregului proces. Ca de exemplu, la data publicării versiunii supusă consultării publice a GS AP9 POR în iulie 2018, POR 2014-2020 se afla în curs de modificare inclusiv cu privire la AP9, în paralel și AP5 POCU a necesitat modificări în vederea acomodării procedurilor programului cu SDL, astfel că la 18 luni de la aprobarea SDL, niciun apel de proiecte nu a fost lansat.

Întârzierea în demararea proiectelor, în special cele ce țin de infrastructura socială, determină comunitatea să își piardă încrederea în mediatori sau în reprezentanții lor în GAL. Întârzierea procesului de implementare, care în cea mai mare parte se datorează dificultăților de natură administrativă, este greu de explicat beneficiarilor din ZUM.

Datorită unui proces lung de demarare a proiectelor, unele investiții în ZUM (precum iluminatul public - Focșani) au fost făcute din alte fonduri, urmând ca banii să fie redirecționați spre alte priorități.

Abordarea DLRC a fost ceva nou pentru lucrătorii din administrația publică locală. Dacă până acum problemele romilor sau ale persoanelor defavorizate erau abordate doar de anumite departamente (în special asistența socială), abordarea "de jos în sus", impusă de metodologia DLRC, a adus problemele zonelor defavorizate în atenția mai multor departamente. Mulți dintre cei intervievați nu erau pregătiți pentru această abordare, până acum prioritățile de intervenție fiind stabilite în cadrul primăriei, prin consultarea factorilor de decizie (ex. Râmnicu Sărat, Turda). Nu este o dificultate structurală, dar a fost un element de noutate pentru un sistem care nu obișnuia să desfășoare consultări atât de detaliate cu beneficiarii proiectelor, încă din perioada de dezvoltare a proiectului. Din discuțiile cu reprezentanții romilor în GAL a reieșit faptul că procesul de consultare a fost desfășurat în mod corespunzător, ghidul solicitantului prezentând explicații și pași concreți care trebuiau argumentați în propunerea de proiect. De asemenea și beneficiarii, romii din teren și ONG-urile din GAL, au confirmat că pașii consultărilor au fost urmați și nevoile beneficiarilor au fost documentate. Astfel, consultările din timpul scrierii strategiei nu au fost doar formale, rezultatul fiind în concordanță cu nevoile persoanelor din zonele marginalizate.

Capitolul 2: Funcționarea corespunzătoare a GAL

Nevoi identificate de GAL

Unele GAL-uri (Râmnicu Sărat, Gherla) au semnalat faptul că bugetul alocat pentru funcționare este prea mic. Deși suma totală pare mare, împărțită pe număr de luni și număr minim de angajați nu este de ajuns. Costurile de funcționare ale celor 37 de GAL-uri, sunt plafonate la 15% din alocarea AP5 POCU. În multe dintre cazuri, primăriile au ajutat cu găsierea unui spațiu și cu echipamentele necesare.

Important de observat este că semnarea contractului de finanțare a costurilor de funcționare GAL a avut loc în majoritate la finalul anului 2018, deși procesul a început în 2017, astfel că numai după această dată, a demarat procesul de angajare a personalului necesar în vederea implementării SDL.

Cercetarea din teren s-a desfășurat în perioada în care GAL-urile pregăteau apelurile de proiecte. Din discuțiile avute singurele temeri erau cele legate de existența unor aplicații care să solicite finanțare. De asemenea, având resurse limitate ca și expertiză, nu poate sprijini beneficiarii în depășirea eventualelor probleme.

Relația cu AM POCU

La momentul cercetării din teren apelurile nu erau încă lansate, se lucra la ghidurile solicitantului. Elaborarea ghidurilor nu s-a dovedit a fi foarte ușoară pentru membri GAL-urilor. Au avut nevoie de mai mult sprijin tehnic din partea autorităților centrale (AM), sprijin care a venit, dar pe fondul unei comunicări nu foarte rapide. Foarte mulți au spus că sugestiile primite pe versiunile de lucru ale ghidurilor nu erau de substanță, de cele mai multe ori referindu-se la schimbarea/inlocuirea unui cuvânt. Acest lucru dovedește o bună capacitate a GAL-urilor de a dezvolta aceste ghiduri, un sprijin substanțial venind din partea altor GAL-uri, cu care exista o comunicare între acestea, în special între GAL-urile învecinate, ai căror membri se cunoșteau deja. GAL-urile au comunicat mult între ele și s-au ajutat cu sfaturi în ceea ce privește dificultăți administrative, de procedură.

Multe GAL-uri au semnalat o perioadă destul de lungă de neclarități și schimburi de informații cu AM-urile în ceea ce privește construcția apelurilor de proiecte ce urmează a fi lansate și proceduri interne de funcționare și selecție a proiectelor. Cu toate acestea, nu au fost menționate probleme deosebite în elaborarea ghidurilor, iar comunicarea cu AM s-a considerat că a fost îmbunătățită pe parcurs.

Nevoi ale membrilor GAL

Unii reprezentanți ai romilor (Câmpina, Turda, Gherla) au semnalat faptul că este nevoie să fie remunerați mai mulți facilitatori (persoane care pot fi angajate direct de GAL) care lucrează cu comunitatea. Având în vedere mărimea ZUM-urilor și tipurile diverse de situații și grupuri vulnerabile, este posibil ca în anumite GAL-uri să fie nevoie de resurse umane mai multe. Un argument plauzibil este și faptul că orice tip de comunicare sau consultare trebuie făcută în transparență cu absolut toți membrii comunității sau membrii ZUM.

Există o nevoie crescută în teren de cursuri de scriere și implementare de proiecte. Mulți membri ai GAL (Câmpina, Medgidia) au semnalat acest lucru și beneficiind de sprijin din fonduri europene, GAL-urile au organizat astfel de cursuri. Rezultatele se vor vedea în calitatea proiectelor depuse.

Fluctuația membrilor GAL

Nu au existat fluctuații în sensul plecării membrilor din GAL. Perioada cercetării a fost una în care se lucra la pregătirea ghidurilor și lansarea apelurilor de proiect, atmosfera era una de început al unei activități așteptate de mult timp. Din toate interviurile (atât cu actorii romi cât și cu cei neromi), a reieșit o colaborare bună între membrii GAL. Un exemplu bun în sensul creșterii numărului de membri este GAL-ul de la Râmnicu Sărat, unde numărul reprezentanților romi a crescut de la 11 la 36.

Dificultăți posibile în implementarea proiectelor

Următoarele probleme sunt probleme anticipate de GAL în implementarea SDL:

- Pe parcursul cercetării în teren, unul din principalele semne de întrebare apărut, este dacă GAL-ul va primi destule proiecte și de calitate, având în vedere numărul nu prea mare de actori din anumite localități.
- Altă problemă majoră este prelungirea fiecărei etape de implementare, existând astfel riscul să se intre în criză de timp și proiectele să nu fie terminate până la sfârșitul perioadei de implementare. Cauzele au fost în principal administrative (obținerea avizelor, aprobărilor, etc).
- Lipsa documentării temeinice a statutului terenului/clădirilor pe care urmează să fie amplasată infrastructura socială.⁸ Nu în toate localitățile locația pentru amplasarea infrastructurii sociale a fost clară sau verificată. După aprobarea proiectului, au apărut diverse situații care determină mutarea și regândirea locației pentru infrastructura socială.
- Unele estimări de buget (în special pe POR) nu au fost foarte precise și s-a apreciat că poate fi nevoie de suplimentare sau realocare de resurse financiare⁹. În afară de estimări inexacte, poate exista o variație destul de semnificativă a costului (materiale, forță de muncă) în timp, de la momentul elaborării strategiei până la începerea lucrărilor pot trece 3-4 ani.

⁸ Aceste informații nu au fost solicitate de AM POCU AP 5, formularele impuse neincluzând informații asupra proprietății terenurilor în cazul propunerilor de proiecte de investiții.

⁹ Deși fișele de intervenție au fost anexe la SDL, elaborate în cadrul apelurilor gestionate de AM POCU, estimarea bugetului necesar în cazul investițiilor previzionate a fi finanțate din POR nu au avut la bază studii/evaluări tehnice (eventual pre-fezabilitate), nefiind solicitată o fundamentare a bugetului estimat și nici detalii privind proprietatea supra terenurilor pentru care se anticipa o investiție. Astfel, se prezintă necesitatea lărgirii unor străzi (ex. Câmpina), deși nu există informații despre posibilitatea tehnică de a reuși acest lucru, nefiind prezentate detalii privind proprietatea terenului sau opțiunile tehnice analizate, până la stabilirea acestei soluții.

Capitolul 3: Locuire

Din perspectiva POR 2014-2020, AP 9.1 construcția/ reabilitarea/ modernizarea/ dotarea locuințelor sociale a fost eligibilă, așa cum s-a întâmplat și la nivelul altor axe prioritare (AP 3 și AP 13). Realizarea investiției în locul de implementarea a proiectului, respectiv cel acoperit de SDL, face ca abordarea în cadrul acestei axe prioritare să fie neclară, nefiind corelată cu **principiul asigurării accesului egal la locuire, la nivelul întregului UAT**. Astfel, deși gândită pentru contribuirea la rezolvarea unei probleme locale, această măsură poate crea dificultăți pentru autoritatea publică locală în realizarea competențelor sale de acordare sprijinului în domeniul locuințelor sociale.

Locuirea a fost identificată ca fiind **prima sau a doua problemă în ordinea importanței**. Acest lucru reiese și din analiza nevoilor și din consultarea cu comunitatea. Este importantă și pentru autoritatea locală, pentru că nu au existat multe fonduri care să permită intervenția în locuire. Zonele în care se intervine sunt comunități vechi, în care locuințele nu au fost renovate de foarte mult timp, sau în care grupul țintă este format din oameni care locuiesc în bordeie. În unele zone nu a existat niciodată alimentare cu apă, canal sau o stradă asfaltată.

Abordarea locuirii până la momentul implementării este una foarte simplă: nevoia a fost documentată, iar răspunsul este evident – renovarea sau construcția de locuințe, asfaltări, etc. Există însă și o parte socială în abordarea locuirii.

Selectarea tipului de intervenție în comunități a fost făcută pe baza analizelor din teren și cuprind activități precum renovare de drumuri, reparații, renovări de blocuri sau construcție de locuințe sociale. Alegerile au fost făcute pe baza situației existente la nivel local: acolo unde existau comunități în bloc și blocul putea fi renovat s-a optat pentru această opțiune; acolo unde grupul țintă locuia în locuințe individuale s-a optat pentru construirea unui bloc de locuințe. Acolo unde există mai multe comunități răspândite pe teritoriul orașului nu s-a putut interveni în toate în domeniul locuirii.

În momentul cercetării din teren, au fost identificat câteva posibile provocări în implementare:

- Nevoia este mai mare decât oferta. Din discuțiile cu reprezentanții romi în GAL reiese foarte clar faptul că, comunitatea a înțeles foarte bine demersul DLRC. Într-una din localități (Râmnicu Sărat) a fost semnalat faptul că la începutul consultărilor fiecare membru al comunității a venit cu cererile personale sau legate de gospodăria sa. Nevoia de locuire decentă este foarte mare iar numărul de locuințe care pot fi construite/renovate prin DLRC este limitat.

Considerăm că e nevoie de un **proces transparent** și agreat cu toată comunitatea prin care se vor selecta beneficiarii intervențiilor legate de locuire. Beneficiarii nu au fost precizați din momentul consultării cu comunitatea asupra tuturor măsurilor din SDL. Acest lucru poate produce nemulțumiri. La momentul dării în folosință va fi necesară o mediere și un acord din partea comunității.

- Pe de altă parte, **criteriile de selectare a beneficiarilor de locuințe sociale** la nivel local nu sunt întotdeauna în favoarea persoanelor defavorizate, care au cea mai mare nevoie de locuință. De ex. dacă unul din criterii este lipsa datoriilor, este foarte posibil ca o mare parte din cei care locuiesc în ZUM să nu se califice. Din discuțiile avute, reprezentanții în GAL ai autorității locale nu sunt foarte preocupați de această problemă, dar par foarte convingși că se va rezolva.

O parte dintre cei care locuiesc în ZUM **nu au domiciliul în ZUM sau nici măcar în localitatea respectivă.**

Din discuțiile din teren nu există încă soluții pentru **relocarea beneficiarilor** pe timpul renovării clădirii.

O problemă menționată des este posibilitatea ca lucrările să fie întârziate datorită **perioadei mari în care avizele tehnice vor fi acordate**, pentru intervențiile din POR.

Implementarea măsurilor care țin de locuire necesită un anumit tip de expertiză ce ține de implicarea comunității în selectarea și implementarea soluțiilor. Acest proces trebuie corelat cu soluțiile tehnice (construcția trebuie să se coreleze cu nevoia beneficiarilor). GAL-urile nu au această expertiză și ca urmare este un risc ca aceste procese să fie ignorate sau insuficient implementate.

Capitolul 4: Economie socială

Conform documentelor disponibile în cadrul apelului lansat pentru AP 9.1., POR 2014-2020, sunt eligibile întreprinderile de economie socială de inserție, așa cum este prezentat și în Ordinul MDRAP nr. 2587/2019 privind *aprobarea schemei de ajutor de minimis pentru sprijinirea întreprinderilor de economie socială de inserție în cadrul POR 2014-2020*. Aceste întreprinderi trebuie să îndeplinească următoarele criterii: 1) să facă dovada obținerii mărcii sociale prin depunerea certificatului de marcă socială în etapa de precontractare și 2) să aibă sediul social și, după caz, punctul/punctele de lucru în regiunea de dezvoltare/ pe teritoriul SDL/ zona funcțională a SDL în care se implementează proiectul. Acest aspect al teritorialității, precum și obligativitatea

- menținerii tipului de entitate juridică, de întreprindere de economie socială de inserție, conform Legii nr. 219/2015 privind economia socială, cu modificările și completările ulterioare, precum și
- menținerea clasei CAEN specificată ca atare în cadrul cererii de finanțare pentru care se acordă finanțarea în cadrul contractului de finanțare
- păstrării evidenței detaliate a finanțării nerambursabile acordate în cadrul contractului de finanțare pe o perioadă de minimum 10 ani fiscali de la data intrării în vigoare a acestuia sau până la închiderea oficială a programului, oricare intervine ultima¹⁰

vor face ca potențialii solicitanți să fie puțini sau extrem de precauți în a depune aplicații.

Conform cercetării în teren, economia socială este o componentă a proiectelor DLRC văzută ca o posibilă soluție pentru a rezolva problema integrării pe piața muncii a persoanelor din comunitățile marginalizate aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială, alături de alte măsuri de sprijin pentru accesul sau menținerea pe piața muncii. Ca parte a mecanismului DLRC, face parte din măsurile de sprijinire a inițiativelor antreprenoriale la nivelul comunității, ca modalitate de creștere și diversificare a surselor de venituri pentru membrii comunității.

Economia socială nu este o componenta obligatorie pentru toate proiectele derulate prin DLRC, ea a devenit o măsură acolo unde a fost identificat în procesul de pregătire a strategiei ca o soluție pentru creșterea și diversificarea activității economice și antreprenoriale la nivelul comunității (Câmpina, Gherla, Medgidia, Râmnicu Sărat, Reșița, Săcele, Turda)

Antreprenoriatul social este văzut ca fiind o măsură inovativă, având în vedere că economia socială este un concept relativ nou și insuficient cunoscut și dezvoltat încă în România.

În cadrul strategiilor sunt prevăzute crearea și dezvoltarea de întreprinderi sociale de inserție pentru a angaja persoane defavorizate din comunitate. Pe de o parte, vor fi stimulate înființarea și dezvoltarea de întreprinderi sociale de inserție, pe de altă parte, prin schema de minimis, acestea vor putea fi dotate cu infrastructura necesară funcționării.

Nu este evidentă înțelegerea diferenței între antreprenoriat în general și antreprenoriatul social sau economia socială peste tot unde acesta apare în Strategia de Dezvoltare Locală. Astfel, criteriile legale restrictive prezentate mai sus nu sunt încă preocupări pentru GAL-uri.

¹⁰ Conform 06 Anexa 7 - Contract finanțare. Condiții specifice AP 9, din pachetul Ghidul solicitantului

Capitolul 5: Concluzii și recomandări

Dificultatea majoră în acest moment este legată **de întârzierea mare cu care se începe implementarea proiectelor**. La acest lucru au contribuit procedurile interne și comunicarea nu tocmai rapidă cu AM și OIR.

Conform discuțiilor cu toți actorii, **animarea comunității** a fost un proces care a adus plus valoare demersului de dezvoltare a strategiei, în sensul că discuțiile cu comunitatea au avut loc cu o parte semnificativă a viitorilor beneficiari iar cerințele și nevoile lor au fost reflectate în SDL. Fiind un proces nou pentru autorități, era posibil ca aceste consultări să nu stârnească interes și dezbateri, mai ales că relația dintre autorități și locuitorii acestor zone nu este întotdeauna una de cooperare. Rezultatul foarte bun se datorează, în opinia noastră, impunerii prin ghid a unor condiții minime pe care acest proces trebuie să le respecte și implicării membrilor relevanți și a liderilor comunităților.

Implicarea comunităților de romi în GAL este una semnificativă atât ca număr (nu au fost implicați doar câțiva romi și mai mult, în timpul implementării numărul lor s-a triplat în una din localități) cât și ca mesaj (în nici una din localități nu au fost ignorați atunci când au prezentat nevoile comunității, pentru a fi transpuse în proiecte).

Valoarea adăugată a mecanismului DLRC a reieșit ca fiind pregnantă cel puțin din 3 motive: zonele adresate de acest mecanism sunt zone în care nu au fost derulate alte proiecte semnificative de tip POR niciodată sau în ultimii ani; abordarea este una comprehensivă; beneficiarii au fost implicați în procesul de planificare a intervențiilor.

Recomandări

1. Locuire

Pentru o pregătire cât mai bună a perioadei de implementare a proiectelor POR este nevoie de o comunicare mult mai bună/clară cu comunitatea, cel puțin în vederea pregătirii a două procese importante:

- Selectarea beneficiarilor de locuințe sociale având în vedere legislația aplicabilă la nivelul UAT și faptul că ZUM este parte din UAT. Reprezentanții comunității în GAL și comunitatea trebuie să cunoască criteriile de repartizare a locuințelor sociale și să le valideze; pentru a facilita rezolvarea eventualelor situații controversate se poate crea un task-force format din reprezentanți ai AM POR sau OI/ADR, ai societății civile, CNCD și din experți; este recomandată și folosirea ghidului ROMACT pentru criteriile de alocare a locuințelor sociale.
- Procesul de relocare trebuie gestionat foarte bine – găsirea unor soluții convenabile de relocare, apoi comunicarea acestora către comunitate și obținerea acordului comunității; clarificarea situației locative a locuitorilor din ZUM care urmează să fie relocați este foarte importantă – locuitorii care nu au contracte de închiriere pot întâmpina dificultăți în acordarea unei locuințe sociale, mai ales dacă nu au domiciliul în localitatea respectivă.

Pentru autorități, îmbunătățirea locuirii este legată foarte mult de procesele administrative și de construcție/renovare. În această perioadă probleme precum relocarea (pe timpul lucrărilor), clarificarea formei de locuire (contracte de închiriere) sau posibilele evacuări nu par o prioritate.

Împreună cu selecția beneficiarilor pentru noile facilități, acestea reprezintă procese care au nevoie de o pregătire prealabilă, informare și consultare cu comunitatea. Toți acești pași trebuie incluși ca pași distincți în intervenția asupra locuirii.

2. Eficientizarea GAL

Pentru o eficientizare a implementării strategiei este nevoie ca în perioada următoare fiecare procedură a GAL să fie analizată din prisma timpului alocat și a eficienței (crearea GAL, regulamentele de funcționare, analiza de nevoi, consultare cu comunitatea, crearea de ghiduri, procesul de consultare cu AM și OI). Nu e nevoie de reinventarea acestor procese, ci de o analiză și îmbunătățire a lor. Această analiză va identifica cauzele întârzierii cu care se demarează proiectele, iar dacă lipsa de personal a GAL este una dintre cauze, propunerea este de alocare a unei sume mai mari pentru funcționare corespunzătoare a GAL-ului.

Este necesar ca în următoarea perioadă de programare să fie alocată o perioadă de minimum 6 luni pentru elaborarea SDL și o planificare temporală riguroasă de către AM-uri care să fie respectată astfel încât să nu se mai creeze false așteptări în comunitate care, în final, pot conduce la demobilizare.

Extrem de important este să se acorde o atenție sporită echilibrului de putere din GAL. Unul din principiile fundamentare ale GAL este acela de respectare a unui echilibru între sectorul public și ONG-uri. Sectorul ONG nu este foarte dezvoltat în comunități mici, sărace, din cauza lipsei de finanțare acordată acestor organizații. Activitatea lor principală este de acordare de servicii sociale către comunitate, nu aceea de "câine de pază" (watch dog). În aceste condiții, este posibil ca societatea civilă (din GAL) să nu mai poată fi o contrapondere la puterea politică locală. Recomandarea este ca monitorizarea întregului proces de elaborare și implementare a strategiei să urmărească dacă există un echilibru real de putere în interiorul GAL. Sentimentul cercetătorilor a fost că există o dependență destul de mare a GAL de primărie. În orașele mici a fost nevoie de intervenția primarului pentru formarea GAL (atragera membrilor în GAL, în special a companiilor private) și funcționarea GAL (asigurarea unui spațiu, desemnarea unui reprezentant al primăriei în GAL). Până la formarea GAL și a recunoașterii activității sale, este nevoie de un factor care să poată negocia cu toți ceilalți actori și primăria se află în cea mai bună poziție.

3. Întărirea ONG-urilor locale pentru o mai bună implicare în comunitate

În general ZUM-urile sunt zone în care nu s-a intervenit de foarte mult timp. Ca urmare, încrederea comunității în GAL sau în autorități este foarte scăzută. Este necesară implicarea comunității încă din faza de programare a intervenției, dar dacă procesul de programare, de aprobare și de începere a intervenției durează foarte mult atunci încrederea comunității în tot procesul se va diminua semnificativ. De aceea, este recomandabil ca, până la începerea proiectelor mari (de tip centru comunitar, locuințe, etc), comunitatea să beneficieze de proiecte mici ("small wins"), în funcție de nevoile locale, pentru a menține încrederea și cooperarea cu autoritățile locale. Acest tip de intervenții ar fi benefice și pentru ONG-urile locale, de obicei cu o capacitate mică de implementare, dar cu conexiuni bune cu comunitatea.

4. Datele utilizate

Se recomandă stabilirea unui sistem de colectare și actualizare a datelor utilizate, având în vedere pe de o parte durata mare a intervenției și migrația persoanelor dezavantajate, întrucât implementarea strategiei este un proces îndelungat, ce implică o analiză a riscurilor, în special a riscului de migrație. De asemenea este nevoie și de o analiză pe grupe de vârstă, întrucât e posibil ca într-un interval așa

de mare problemele din momentul analizei (de pildă lipsa de grădinițe sau creșe) să nu mai fie relevante peste 4 ani.

Organizarea în 2021 recensământul național programat în toate SM ale UE care, din perspectiva strategiei Europa 2020 ar putea avea ca obiectiv și măsurarea gradului de îndeplinire a angajamentelor asumate de guvern cu privire la reducerea sărăciei în România, poate oferi contextul potrivit pentru actualizarea datelor și pentru mecanismul integrat AP9 POR – AP5 POCU referitoare la impactul proiectelor implementate și nevoile grupului țintă vizat. O posibilă corelare cu INS care să ofere date relevante vizând impactul intervențiilor AP 9 POR și AP5 POCU pentru teritoriile ZUM/ ZUF ar putea fi analizată.

Este recomandat să se poată realiza o actualizare a nevoilor și priorităților cuprinse în strategii având în vedere perioada îndelungată scursă între elaborarea studiului de referință și a SDL și implementarea efectivă a măsurilor. Totodată prin intermediul recensământului se pot identifica ZUM, evitându-se astfel situația din perioada 2011 – 2017 când acest exercițiu s-a repetat de trei ori.

5. Îmbunătățirea mecanismului DLRC

În activitățile de animare a comunității ar fi oportună și realizarea unei campanii de informare și conștientizare a comunității înainte de organizarea întâlnirilor de identificare a nevoilor. Astfel, s-ar putea obține atragerea persoanelor interesate la întâlniri și realizarea cu succes a acestora. Această informare ar trebui făcută în toată localitatea pentru a evita atitudinile reticente și acuzațiile la adresa autorităților publice locale. Un proces de animare a comunității mai facil ar putea avea nevoie de relaxarea condițiilor impuse prin GS și o libertate de acțiune mai mare a GAL pentru a alege activitățile de animare care să se realizeze, a putea angaja un număr mai mare de facilitatori comunitari mai ales dacă SDL are cuprinse mai multe ZUM.

Este recomandat să se asigure o libertate mai mare GAL-urilor pentru a alege activitățile de animare care să se realizeze, un număr mai mare de facilitatori comunitari mai ales dacă SDL are cuprinse mai multe ZUM, atragerea mass-mediei ca partener în astfel de demersuri.

Pentru realizarea unei analize diagnostic relevante și care să îndeplinească condițiile de calitate cerute prin GS ar fi oportun să se verifice înainte de publicarea GS disponibilitatea datelor statistice solicitate de la INS/ Direcția Județene de Statistică.

Este necesară o mai mare flexibilitate lăsată GAL-urilor pentru a își angaja resursele umane necesare, fără a exista constrângeri referitoare la număr și tipul experților ce pot fi implicați, mai ales dacă sunt mai multe ZUM-uri în SDL (ex: este dificil ca o singură persoană să facă toată partea de animare dacă sunt mai mult de 2 ZUM-uri).

În GS pe componenta POR sunt cuprinse măsuri pentru întreprinderi sociale de inserție, iar pe POCU pentru afaceri nou create, dar la nivelul acestor comunități ar fi fost necesar sprijin nu doar pentru crearea de noi afaceri, ci și pentru dezvoltarea celor existente. În plus, cerințele pentru întreprinderile sociale de inserție sunt dificil de realizat de antreprenori, iar cunoașterea și înțelegerea specificului afacerilor sociale sunt limitate.

SDL care vizează incluziunea ZUM ar trebui să fie determinată de nevoile locale și nu doar să răspundă oportunităților de finanțare disponibile din fonduri europene și nu ar trebui să cuprindă doar proiectele

care pot fi finanțate prin mecanismul FEDR - FSE și de la bugetele locale. Astfel, SDL ar trebui să reflecte atât nevoile comunității locale, cât și unde ar vrea comunitatea să ajungă într-un anumit orizont de timp, nu doar să preia indicatorii de rezultat impuși de finanțatori.

Grupul țintă vizat de intervențiile publice cuprinse în SDL aprobate (cu precădere cel din ZUM) ar putea suferi modificări majore în intervalul de timp care a trecut de la identificarea nevoilor acestuia (octombrie 2017) până la finalizarea proiectelor propuse la finanțare (cel mai devreme la sfârșitul anului 2021 pentru proiectele finanțate din AP9 POR). Din această perspectivă, ar fi eventual oportună o re-evaluare a nevoilor grupului țintă în vederea validării opțiunilor incluse în SDL în octombrie 2017 fără însă a mai parcurge întreg procesul complex care a condus la elaborarea și aprobarea SDL.

Anexa nr. 1

Nr. crt.	Denumire GAL	Oraș	Județ	Nr. loc. oraș	Nr. loc. terit. SDL	Nr. total ZUM	Nr. total loc. ZUM	Nr. membri fondatori GAL
1	Asociația COMMUNITY LED - LOCAL DEVELOPMENT CÂMPINA	Câmpina	Prahova	37,258	37,258	5	883	3
2	Asociația Grupul de Acțiune Locală „Unirea” Focșani	Focșani	Vrancea	93,877	25,051	2	2,771	8
3	Asociația Grupul de Acțiune Locală „Plaiuri Someșene”	Gherla	Cluj	20,982	18,700	1	18,700	3
4	Grupul de Acțiune Locală Urban Medgidia	Medgidia	Constanța	46,106	13,315	3	695	14
5	Asociația „Grupul de Acțiune Locală Sus Râmnicul”	Râmnicu Sărat	Buzău	40,189	40,189	8	8,347	11
6	Asociația Grupul de Acțiune Locală Reșița	Reșița	Caraș-Severin	88,613	19,444	5	2,244	16
7	Asociația Grupul de Acțiune Locală Gârcini	Săcele	Brașov	36,185	13,622	1	5,384	11
8	Asociația Grupul de Acțiune Locală Urban Turda	Turda	Cluj	57,341	57,341	5	1,427	7
9	Asociația Grupul de Acțiune Locală Municipiul Vulcan	Vulcan	Hunedoara	28,693	12,433	5	8,805	5
	TOTAL					35		

Sursa: Datele au fost prelucrate din SDLuri și documente disponibile pe website AM

Anexa nr. 2

Lista GAL și SDL selectate pentru finanțare prin mecanismul integrat AP5 POCU - AP9 POR

Nr. crt.	Denumire GAL	Localizare	Număr locuitori	Județ	Regiune Dezvoltare
1	GAL Timișoara	Timișoara	332983	Timiș	Vest
2	GAL FREIDORF	Timișoara	332983	Timiș	Vest
3	GAL Gândim și acționăm local	Sectorul 4 - București	321763	București	București Ilfov
4	GAL STRATEGAL	Galați	304340	Galați	Sud Est
5	GAL Împreună dezvoltăm Sectorul 5	Sectorul 5- București	298816	București	București Ilfov
6	GAL Ploiești dezvoltare sustenabilă a ZUM din Ploiești	Ploiești	233663	Prahova	Sud Muntenia
7	GAL inovare și dezvoltare durabilă	Bacău	196883	Bacău	Nord Est
8	GAL Târgu Mureș	Târgu Mureș	150191	Mureș	Centru
9	GAL Baia Mare	Baia Mare	147801	Maramureș	Nord Vest
10	GAL Botoșani pentru viitor	Botoșani	122311	Botoșani	Nord Est
11	GAL Unirea Focșani	Focșani	94408	Vrancea	Sud Est
12	GAL Târgoviște egalității de șanse	Târgoviște	93563	Dâmbovița	Sud Muntenia
13	GAL Reșița	Reșița	88533	Caraș Severin	Vest
14	GAL Alba Iulia	Alba Iulia	74233	Alba	Centru
15	GAL Urban Corvinia Hunedoara	Hunedoara	74142	Hunedoara	Vest
16	GAL Giurgiu	Giurgiu	69051	Giurgiu	Sud Muntenia
17	SEPSI	Sfântu Gheorghe	65080	Covasna	Centru
18	GAL ZUM Mediaș	Mediaș	58571	Sibiu	Centru
19	Asociația GAL Urban Turda	Turda	57304	Cluj	Nord Vest
20	GAL Slobozia 2017	Slobozia	53085	Ialomița	Sud Muntenia
21	GAL Lugoj	Lugoj	47702	Timiș	Vest
22	GAL Urban Medgidia	Medgidia	46045	Constanța	Sud Est
23	Sus Râmnicul	Râmnicu Sărat	40821	Buzău	Sud Est
24	GAL Dej	Dej	38970	Cluj	Nord Vest
25	GAL CLLD Câmpina	Câmpina	37553	Prahova	Sud Muntenia
26	GAL Câmpulung Muscel	Câmpulung	36944	Argeș	Sud Vest Oltenia
27	Gârcini	Săcele	36028	Brașov	Centru
28	GAL Inima Romanișului	Caracal	35207	Olt	Sud Vest Oltenia
29	GAL Urban Rădăuți	Rădăuți	33169	Suceava	Nord Est
30	GAL Sebeș	Sebeș	32531	Alba	Centru

31	GAL Huși – Comunitate Incluzivă	Huși	30484	Bacău	Nord Est
32	GAL Turnu 21	Turnu Măgurele	29974	Teleorman	Sud Muntenia
33	GAL Municipiul Vulcan	Vulcan	28927	Hunedoara	Vest
34	GAL Codlea	Codlea	26068	Brașov	Centru
35	Angajament social GAL-AS Moinești	Moinești	24684	Bacău	Nord Est
36	GAL Carei pentru Coeziune socială	Carei	24590	Satu Mare	Nord Vest
37	GAL Plaiuri Someșene	Gherla	23235	Cluj	Nord Vest

NOTĂ:

- Ordonarea din tabel este făcută după numărul de locuitori, criteriul principal de eligibilitate
- Sursă date: INS
- **Comunitățile ROMACT**

Surse

1. Strategia de Dezvoltare a municipiului Câmpina, <http://clldcampina.ro/>
2. Strategia de Dezvoltare a municipiului Focșani, <http://www.galunireafocsani.ro/resources/SDL-Focsani.pdf>
3. Strategia de Dezvoltare Locală a ZUM din Municipiul Gherla. Implică-te în prezent! Schimbă viitorul! <http://plaiurisomesene.ro/>
4. Strategia de Dezvoltare a Zonelor Urbane Marginalizate din municipiul Medgidia, <https://primaria-medgidia.ro/>
5. Strategia de Dezvoltare Locală a municipiului Râmnicu Sărat, <http://galsusramnicul.ro/>
6. Strategia de dezvoltare locală a Grupului de Acțiune Local Reșița, <https://galresita.ro/>
7. Strategia de Dezvoltare Locală a comunității Gârcini, municipiul Săcele, <https://gal-garcini.ro/>
8. Strategia de Dezvoltare a municipiului Turda, <https://galturda.ro/>
9. Strategia de Dezvoltare Locală Vulcan 2017-2020, <http://www.gal-vulcan.ro/>
10. <http://mfe.gov.ro/>
11. <http://inforegio.ro/ro/>