

**Fondurile structurale și de investiții europene**  
**Orientări pentru statele membre și autoritățile responsabile de**  
**programe**  
**Orientări pentru beneficiari**

---

**Orientări privind dezvoltarea locală plasată sub  
responsabilitatea comunității pentru actorii locali**

---

Versiunea 2: August 2014  
Actualizată pentru a ține cont de observațiile traducătorilor

# Orientări privind dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității pentru actorii locali

mai 2014

---

## Cuprins

Introducere.....	8
Capitolul 1. De ce este importantă dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității? .....	10
Capitolul 2. Cum poate fi lansată dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității în opt etape principale? .....	15
Capitolul 3. Cum pot fi sprijinite parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității pentru a răspunde noilor provocări? .....	21
Capitolul 4. De ce și cum este pusă în aplicare dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității în orașe?.....	56
Capitolul 5. De ce și cum este pusă în aplicare dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității favorabilă incluziunii sociale? .....	75
Capitolul 6. Cum poate fi pusă în aplicare coordonarea cu alte fonduri? .....	93
Capitolul 7. Cum poate deveni dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității mai sigură, mai rapidă și mai ușoară pentru grupurile de acțiune locală? .....	111

## Figuri

Figura 1: Diagrama tip spirală reprezentând evoluția de-a lungul timpului a triadei DLRC (zonă, parteneriat și strategie).....	15
Figura 2: Stabilirea granițelor.....	26
Figura 3: Spații comerciale, cu centrul comercial Rathmor în fundal, deținute de întreprinderea socială Creggan Enterprises Derry/Londonderry, Marea Britanie .....	58
Figura 4: Relația între politicile sectoriale, strategiile de dezvoltare urbană integrată și DLRC. 61	
Figura 5: Diagramă utilizată în Monteveglio pentru a comunica principiile economiei circulare .....	63
Figura 6: Alba Iulia, blocul 2 înainte și după (sursa: 50 de studii de caz la nivelul UE) .....	65
Figura 7: Spațiu social reabilitat într-un parc din Terrassa .....	66
Figura 8: Vedere aeriană a Silicon Roundabout în Shoreditch, partea de est a Londrei .....	67
Figura 9: O parte din Creative Cauldron din Tallinn, Estonia .....	67
Figura 10: Parteneriate pentru o alimentație durabilă în Amersfoort, Țările de Jos.....	69
Figura 11: Localnici lucrând la o hartă în cadrul exercițiului „Planning for Real” (sursa: communityplanning.net).....	71
Figura 12: Rolul de animare al coordonatorului grupului de acțiune locală Urban.....	72
Figura 13: Cele 34 de zone din Berlin selectate pentru gestionarea cartierelor .....	74
Figura 14: Configurațiile spațiale ale DLRC în zone urbane și în zone rurale-urbane .....	75
Figura 15: Spirala inovării conform rețelei „My Generation at Work” .....	77
Figura 16: „Job Point”, Berlin .....	88
Figura 17: Grafic „Go for it” în cadrul rețelei URBACT „My Generation at Work” .....	89
Figura 18: Stabilirea participativă a bugetului în Cascais, Portugalia .....	91
Figura 19: Coordonarea între grupurile de acțiune locală și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului.....	95
Figura 20: Etapele finanțării din fonduri multiple sau dintr-un singur fond .....	98
Figura 21: Un singur organism responsabil care coordonează patru fonduri.....	105
Figura 22: Posibile relații între consiliile grupurilor de acțiune locală sprijinite din fonduri diferite.....	106
Figura 23: Grupuri de acțiune locală și grupuri de acțiune locală în domeniul pescuitului cu aceleași granițe .....	108
Figura 24: Delimitarea teritorială.....	108
Figura 25: Granițe geografice comune.....	110
Figura 26: Cooperarea între grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și grupurile de acțiune locală privind problemele comune.....	110
Figura 27: Sistemul de punere în aplicare a DLRC.....	112

## Casete

Caseta 1: Exemple de răspunsuri la diferite provocări prin punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală .....	24
Caseta 2: Articolul 33 din Regulamentul privind dispozițiile comune cu privire la strategiile de dezvoltare locală .....	26
Caseta 3: Exemple de definire a zonei din Portugalia și Finlanda .....	28
Caseta 4: Exemplu de caracter integrat al unei strategii în cadrul proiectului URBACT „My Generation” .....	31
Caseta 5: Grupul de inovare în cadrul planului strategic LEADER pentru perioada 2007-2013 din West Cork .....	32
Caseta 6: Stabilirea obiectivelor și monitorizarea în cadrul strategiei de dezvoltare rurală integrată din Duhallow.....	34
Caseta 7: Exemplu de proces participativ pentru pregătirea strategiei de dezvoltare locală de către un grup LEADER spaniol din valea râului Jerte.....	38
Caseta 8: Exemplu de plan de acțiune necesar în cadrul axei 4 a FEP în Franța.....	39
Caseta 9: Exemplu de sistem de evaluare <i>inter pares</i> al grupului local Kasvu din Finlanda .....	41
Caseta 10: Sarcinile grupurilor de acțiune locală .....	41
Caseta 11: Consolidarea capacităților de către grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului din Laponia de Nord-Est.....	43
Caseta 12: Parteneriatul în cadrul grupurilor de acțiune locală din Finlanda.....	45
Caseta 13: Selectarea proiectelor de către parteneriatul LEADER+ din North Highlands .....	47
Caseta 14: Selectarea operațiunilor și efectuarea plăților de către grupurile de acțiune locală LEADER din regiunea spaniolă Aragon .....	49
Caseta 15: Selectarea operațiunilor și efectuarea plăților de către grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Finlanda .....	49
Caseta 16: Exemplu de sprijin pentru pregătire pentru grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Estonia .....	51
Caseta 17: Reguli privind activitățile de cooperare ale grupurilor de acțiune locală din Suedia și Polonia.....	54
Caseta 18: Monteveglio, o mișcare de tranziție sprijinită de administrația orașului .....	61
Caseta 19: Duisburg Marxloh (DE) – o abordare participativă a dezvoltării urbane integrate...	62
Caseta 20: Terrassa, Catalonia, Spania.....	64
Caseta 21: Trustul Shoreditch și cartierul creativ din Londra .....	65
Caseta 22: Alston Cybermoor – un oraș digital într-o locație rurală.....	67
Caseta 23: Abordări privind dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității favorabilă incluziunii în Limerick, Irlanda.....	80
Caseta 24: Planul local de ocupare a forței de muncă și de integrare din Grand Narbonne, Franța .....	80
Caseta 25: Casas Primeiro („Mai întâi casa”), Lisabona, Portugalia .....	82
Caseta 26: Integrarea romilor în Cserehát, Ungaria .....	83
Caseta 27: Integrarea pozitivă a migranților în Riace, Calabria, Italia .....	84
Caseta 28: Programul de responsabilizare din South Tyrone pentru integrarea migranților printr-o abordare bazată pe drepturi și responsabilizare .....	84
Caseta 29: Coordonarea la nivel regional în Polonia .....	97
Caseta 30: Implicațiile finanțării din fonduri multiple și ale finanțării dintr-un singur fond la nivel local.....	99
Caseta 31: Coordonarea fondurilor UE în Tirol, Austria.....	100
Caseta 32: O hartă de planificare privind dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității .....	101
Caseta 33: Planificarea multisectorială în Andaluzia și platforma bazată pe fonduri multiple din sud-estul orașului Cork.....	102

Caseta 34: Coordonarea între grupurile de acțiune locală și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului în estul Almeriei, Spania .....	104
Caseta 35: Gestionarea grupurilor de acțiune locală și a grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului printr-un singur organism – Pays, Franța, agențiile de dezvoltare locală din Grecia .....	106
Caseta 36: Comitete de coordonare tehnică în valea râului Jerte, Spania .....	107
Caseta 37: Abordarea delimitării în cazul strategiilor complementare utilizate de grupurile de acțiune locală și de grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Italia .....	109
Caseta 38: Cooperarea între grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și grupurile de acțiune locală în estul Finlandei .....	110
Caseta 39: Soluții financiare adaptate la dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității în Polonia .....	114
Caseta 40: Centrele ELY din Finlanda – administrare eficientă și separarea puterilor în relația cu grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului .....	115
Caseta 41: Exemple de programe tip umbrelă în Scoția – Regatul Unit, Finlanda și Suedia ....	117
Caseta 42: Cele trei tipuri de opțiuni de simplificare a costurilor.....	119
Caseta 43: Staerken Vor Ort: utilizarea sumelor forfetare pentru achitarea costurilor de funcționare .....	122

## Principalele acronime și abrevieri

<b>AM</b>	autoritate de management
<b>DLRC</b>	Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității
<b>FARNET</b>	Rețeaua europeană a zonelor de pescuit
<b>FEADR</b>	Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală
<b>FEDR</b>	Fondul european de dezvoltare regională
<b>FEP</b>	Fondul european pentru pescuit
<b>FEPAM</b>	Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime
<b>FLAG</b>	grup de acțiune locală în domeniul pescuitului
<b>Fondurile ESI</b>	fondurile structurale și de investiții europene (FEADR, FEPAM, FEDR, FSE și Fondul de coeziune)
<b>FSE</b>	Fondul social european
<b>GAL</b>	grup de acțiune locală
<b>ITI</b>	investiție teritorială integrată
<b>LEADER</b>	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
<b>OI</b>	organism intermediar
<b>OSC</b>	opțiuni simplificate privind costurile
<b>RDC</b>	Regulamentul privind dispozițiile comune
<b>REDR</b>	Rețeaua europeană pentru dezvoltare rurală
<b>SDL</b>	strategie de dezvoltare locală
<b>UE</b>	Uniunea Europeană

## **Mulțumiri**

*Acest document a fost elaborat de experții în dezvoltare locală Paul Soto și Peter Ramsden și a fost publicat de Comisia Europeană<sup>1</sup>. La el au contribuit, de asemenea, experții care au participat la reuniunile grupului tematic: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesserae, John Grieve și Katalin Kolosy.*

*Aceste orientări sunt destinate să faciliteze punerea în aplicare a inițiativelor de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității și să încurajeze bunele practici. Ele nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru nicio entitate implicată în implementarea fondurilor structurale și de investiții europene și nici pentru statele membre, dar oferă îndrumări și recomandări și reflectă cele mai bune practici.*

*Orientările nu aduc atingere legislației naționale, ele trebuie să fie citite și, eventual, adaptate ținând cont de cadrul legal național.*

*Aceste orientări nu aduc atingere interpretării Curții Europene de Justiție și a Tribunalului sau deciziilor Comisiei.*

---

<sup>1</sup> Direcțiile Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală, Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, Afaceri Maritime și Pescuit și Politică Regională și Urbană , denumite în continuare „direcțiile generale pentru fondurile ESI”.

# Introducere

## Scopul orientărilor

Prezentul ghid privind dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) a fost elaborat la începutul perioadei de programare 2014-2020 pentru a oferi persoanelor direct implicate în grupurile de acțiune locală o serie de instrumente practice și de sugestii pentru implementarea inițiativelor DLRC într-o varietate de contexte.

Prezentul ghid completează „Orientările privind dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene”<sup>2</sup> publicate de direcțiile generale pentru fondurile ESI în scopul de a sprijini autoritățile din statele membre să creeze condițiile necesare pentru utilizarea în mod eficace a DLRC în acordurile de parteneriat și pentru includerea acestora în cadrul programelor lor respective.

De asemenea, prezentul ghid ar trebui să fie util pentru a convinge orașele și organizațiile sociale de faptul că DLRC este un instrument eficient pentru a răspunde unora dintre provocările cu care se confruntă și pentru a ilustra modul în care pot fi utilizate în acest sens Fondul social european (FSE) și Fondul european de dezvoltare regională (FEDR).

Pentru parteneriatele LEADER și FARNET existente, ghidul își propune să sprijine dezvoltarea de strategii de calitate mai bună și cu obiective mai precise, orientate în mod clar către rezultat și care iau în considerare evoluția condițiilor externe. Ghidul este realizat pe baza noului cadru privind rezultatele pentru atingerea obiectivelor Strategiei Europa 2020. Ghidul este destinat unui public-țintă alcătuit din actori și profesioniști locali și, în mod special, coordonatorilor și președinților grupurilor de acțiune locală. Cu toate acestea, ghidul poate fi util, de asemenea, autorităților de management (MA) și altor părți interesate implicate în implementarea DLRC, care necesită o mai bună înțelegere a anumitor aspecte-cheie cu care se confruntă actorii la fața locului. Ghidul este conceput atât pentru noi parteneriate în orașe, cât și pentru incluziune socială, precum și pentru cele peste 2 600 de parteneriate FARNET și LEADER existente.

Capitolul 1 descrie motivele care justifică DLRC în condițiile schimbării rapide cu care se confruntă diferite regiuni din Europa.

Capitolul 2 prezintă cititorului cele opt etape necesare pentru punerea în aplicare a DLRC, utilizând o spirală pentru a ilustra relația dintre triada „strategie”, „parteneriat” și „zonă”.

Capitolul 3 este axat pe parteneriatele existente – în special pe cele aproximativ 2 600 de grupuri FARNET și LEADER. Capitolul analizează modul în care DLRC poate răspunde noilor provocări. Se pornește de la recunoașterea faptului că, la începutul actualei perioade de programare, condițiile locale diferă în mod dramatic față de cele două perioade de programare anterioare. Având în vedere criza, nu mai este posibil să se continue ca până acum. Este nevoie de o gândire nouă, de explorarea unor abordări noi, în special cu privire la modul în care poate fi utilizată DLRC pentru crearea de noi locuri de muncă și pentru a răspunde anumitor provocări pe termen scurt și pe termen lung generate de criză.

---

<sup>2</sup> A se vedea: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4)



Capitolul 4 analizează motivele și modul în care poate fi pusă în aplicare DLRC în orașe în funcție de problemele specifice cu care se confruntă acestea: în ceea ce privește strategia, se analizează modul de identificare a principalelor provocări urbane și de utilizare a DLRC pentru a dezvolta și a pune în aplicare o strategie locală în vederea schimbării; în ceea ce privește parteneriatele, se analizează modul în care poate fi utilizată DLRC pentru a construi alianțe eficiente în mediul urban; iar în ceea ce privește zonele, se analizează modul în care pot fi definite granițe de acțiune eficiente în orașe.

Capitolul 5 analizează motivele și modul în care poate fi pusă în aplicare DLRC pentru a promova incluziunea socială. DLRC este pusă în relație cu inovarea socială. Capitolul continuă cu examinarea unei serii de domenii de intervenție diferite pentru DLRC care vizează incluziunea socială și explorează posibilitățile de abordare a chestiunii strategiei, parteneriatului și a zonei în contextul incluziunii sociale. Capitolul analizează modul în care DLRC poate promova incluziunea socială și ilustrează modalitatea în care acest lucru poate fi realizat în practică prin referire la o varietate de provocări sociale, cum ar fi grupurile marginalizate, migranții și persoanele fără adăpost, precum și îmbătrânirea activă și tineretul.

Capitolul 6 analizează modalitatea de coordonare cu alte fonduri și de îmbunătățire a rezultatelor. În contextul unor bugete publice din ce în ce mai reduse, este foarte important să se utilizeze în mod optim inițiativele existente și să se asigure faptul că ele corespund nevoilor locale. Coordonarea între inițiativele locale este obligatorie, dar există mai multe moduri și niveluri la care aceasta poate fi realizată, în special prin utilizarea pe deplin a finanțării comune. Mai exact, capitolul descrie modul în care pot fi create sinergii în proiectarea și punerea în aplicare a strategiei, modul în care parteneriatele își pot uni forțele fără a-și reduce principalele obiective, precum și metodele de definire a unor granițe locale potrivite pentru diversele probleme abordate.

Capitolul 7 examinează modul în care DLRC poate deveni mai sigură, mai rapidă și mai simplă. Este unanim recunoscut faptul că sarcina administrativă a devenit prea apăsătoare și că acest lucru afectează în mod disproporționat parteneriatele de mici dimensiuni în cadrul DLRC, care au la dispoziție bugete limitate. Cerințele pot conduce la întâzieri, la inflexibilitate și pot distra personalul de la sarcinile sale principale de a încuraja și de a dezvolta proiecte bune. Raportul Curții de Conturi Europene<sup>3</sup> privind LEADER a subliniat faptul că parteneriatele locale au responsabilitatea de a acționa într-un mod transparent și echitabil și de a controla riscurile. Capitolul analizează modul în care poate fi găsit un echilibru între simplificarea și gestionarea riscurilor pentru a face DLRC mai ușoară, mai rapidă și mai sigură pentru toți actorii.

---

<sup>3</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10\\_05/SR10\\_05\\_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF)

## Capitolul 1. De ce este importantă dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității?

DLRC este o noțiune utilizată de Comisia Europeană pentru a descrie o abordare care inversează politica de dezvoltare tradițională „de sus în jos”. În cadrul dezvoltării locale, populația locală preia controlul și formează un parteneriat local care elaborează și pune în aplicare o strategie de dezvoltare integrată. Strategia este concepută astfel încât să valorifice punctele forte sau „atuurile” sociale, de mediu și economice ale comunității, mai degrabă decât să compenseze problemele cu care se confruntă aceasta. În acest scop, parteneriatul beneficiază de finanțare pe termen lung și deține puterea de decizie cu privire la modul în care sunt cheltuite fondurile.

Nu este întâmplător faptul că aplicarea principiilor care stau la baza DLRC s-a răspândit în ultimii douăzeci de ani de la un mic grup de 200 de proiecte-pilot LEADER la aproximativ 2 600 de parteneriate (atât LEADER, cât și în cadrul axei 4 a Fondului european pentru pescuit – FEP), acoperind aproape fiecare colț al Europei rurale și o mare parte din zona de coastă. Totalul investițiilor publice și private sprijinite de astfel de parteneriate a crescut, de asemenea, la aproximativ 8,6 miliarde EUR în perioada 2007-2013, sprijinind în principal o gamă largă de proiecte mici, mii de întreprinderi și locuri de muncă și îmbunătățiri semnificative ale serviciilor locale și ale mediului. În afara Europei, Banca Mondială sprijină, de asemenea, proiecte care utilizează o metodologie foarte similară plasată „sub controlul” comunității (CDD - *Community Driven Development*) în 94 de țări, cu o investiție totală evaluată la aproximativ 30 de miliarde USD<sup>4</sup>.

Principiile DLRC nu doar s-au consolidat, ci s-au și multiplicat de peste zece ori pe parcursul a patru perioade de finanțare consecutive. Această experiență a arătat când și în ce situații abordările privind DLRC funcționează cu succes, cât și modul în care acestea pot aduce valoare adăugată programelor naționale și regionale. De asemenea, au fost expuse limitele DLRC și domeniile de activitate în care este mai greu să se obțină rezultate. În acest context, există o oportunitate majoră de a extinde abordarea DLRC și în cazul orașelor și de a o utiliza pentru a dezvolta soluții locale la unele dintre cele mai presante probleme sociale și de mediu cu care se confruntă cetățenii europeni în prezent. De asemenea, există un potențial considerabil de a crește impactul DLRC asupra vieții oamenilor prin coordonarea a patru fluxuri majore de fonduri UE.

În continuare, sunt prezentate opt motive pentru utilizarea DLRC.

1. **DLRC permite persoanelor care se confruntă cu nevoi sau provocări să preia controlul.** Strategiile sunt concepute și proiectele sunt selectate de entitățile locale. Aceasta este trăsătura cea mai distinctivă a DLRC și avantajul său cel mai important. În comparație cu alte abordări locale clasice, cei care, în trecut, erau „beneficiarii” pasivi ai unei politici devin parteneri activi și promotori ai dezvoltării acesteia. Implicarea cetățenilor în „coproducerea” politicii de dezvoltare aduce o serie de avantaje importante:

---

<sup>4</sup> Susan Won, *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?* (Care au fost efectele programelor de dezvoltare plasată sub responsabilitatea comunității organizate de Banca Mondială?) Departamentul de Dezvoltare Socială din cadrul Băncii Mondiale, Rețeaua de dezvoltare durabilă, mai 2012.

- Persoanele care erau considerate a reprezenta problema preiau controlul și participă la elaborarea soluției.
- Experiența lor directă – în combinație cu punctele de vedere ale altor părți interesate – poate contribui la o adaptare mult mai bună a politicilor la nevoile și oportunitățile reale.
- Implicarea lor în proces le crește capacitatea de a acționa și de a propune inițiative constructive.
- acest fapt dă naștere unui sentiment de identitate locală și de mândrie, precum și unui sentiment de apropiere a activităților desfășurate și de responsabilizare.
- Participarea la discuții de la egal la egal creează legături și încredere între oameni, întreprinderi private, instituții publice și grupuri de interese sectoriale.

Aceste realizări umane și sociale imateriale reprezintă punctul de plecare pentru obținerea unor rezultate materiale mai concrete. În prezent, toate instituțiile publice din Europa se confruntă cu nevoia imperioasă de a identifica astfel de modalități de consolidare a încrederii și implicării populației locale.

2. **Strategiile de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității pot oferi soluții într-un context tot mai divers și mai complex.** Diversitatea este adesea descrisă ca o temelie a modelului social european, dar provocarea constă în a identifica modalități de a o conserva și de a o transforma într-un avantaj mai degrabă decât o povară. În anumite zone, diferențele între țări și regiuni sunt în creștere și sunt din ce în ce mai dificil de soluționat prin politici standard „de sus în jos”, chiar dacă acestea sunt puse în aplicare prin intermediul unui birou local. Pentru a oferi doar un exemplu, ratele șomajului în rândul tineretului variază de la 7,5 % în Germania la 56 % în Spania și 62,5 % în Grecia<sup>5</sup>. Diferențele între cartierele, orașele și regiunile din aceeași țară pot fi, de asemenea, mari, astfel încât strategiile pentru combaterea șomajului în rândul tinerilor trebuie să ia în considerare diferențele cu privire la modul în care economia și piața muncii funcționează în fiecare zonă. Întrucât populația locală concepe strategiile DLRC și selectează proiectele, soluțiile pot fi adaptate nevoilor locale și parteneriatele pot fi gestionate prin eforturile părților interesate locale, inclusiv ale tinerilor.
3. **Strategiile DLRC pot fi mai flexibile decât alte abordări.** Unele autorități publice sunt preocupate de faptul că delegarea anumitor decizii parteneriatelor locale poate spori complexitatea punerii în aplicare a DLRC. Cu toate acestea, DLRC a devenit mai simplă și mai versatilă datorită posibilității de a fi programată sub un singur „obiectiv tematic” și de a fi utilizată în același timp pentru a îndeplini unul sau mai multe dintre obiectivele economice, sociale și de mediu ale Strategiei Europa 2020<sup>6</sup>. De asemenea, activitățile sprijinite în cadrul DLRC nu trebuie să fie legate de măsurile standard descrise în programe, atât timp cât sunt coerente cu obiectivele generale. Nu este necesar să se stabilească linii de delimitare stricte între fonduri, atât timp cât există sisteme pentru a se asigura că beneficiarii nu solicită rambursarea pentru aceleași cheltuieli din diferite surse ale UE.

---

<sup>5</sup> Comunicat de presă Eurostat privind șomajului în rândul tinerilor. 31 mai 2013. Cifre pentru luna aprilie 2013.

<sup>6</sup> Există 11 „obiective tematice” economice, sociale și de mediu în Regulamentul privind dispozițiile comune, care transpune obiectivele generale ale Strategiei Europa 2020 într-o serie de obiective specifice și priorități pentru fondurile structurale și de investiții europene.

4. **Domeniul de aplicare a DLRC a fost extins** pentru a permite strategiilor locale să se concentreze pe provocări precum incluziunea socială, schimbările climatice, segregarea romilor și a altor grupuri defavorizate, șomajul în rândul tinerilor, sărăcia în mediul urban, legăturile dintre zonele urbane și cele rurale etc. Deși abordarea DLRC a fost dezvoltată inițial în zonele rurale cu sprijinul FEADR (Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală) și a fost aplicată ulterior în domeniul pescuitului și în zonele de coastă cu finanțare din partea FEP (Fondul european pentru pescuit), în prezent există posibilitatea de a o extinde către domeniile abordate în mod obișnuit de FSE (Fondul social european) și FEDR (Fondul european pentru dezvoltare regională). În acest sens, vor fi realizate adaptări ale modului în care sunt concepute strategiile, parteneriatele și zonele, tratate în capitolele 3 și 4 din prezentul ghid.
5. **DLRC se bazează pe legăturile dintre sectoare și actori în moduri care au efecte multiplicatoare asupra dezvoltării locale și asupra programelor generale.** Strategiile DLRC nu ar trebui să fie văzute ca „insule” separate de alte programe. Dimpotrivă, ele constituie, de asemenea, instrumente pentru îmbunătățirea rezultatelor din cadrul programelor de dezvoltare rurală naționale și regionale și a strategiilor de dezvoltare urbană durabilă finanțate în temeiul articolului 7 din Regulamentul privind FEDR. Prin urmare, ele pot face parte din alte instrumente, inclusiv din investițiile teritoriale integrate (ITI), sau pot funcționa alături de acestea.

Cu toate acestea, strategiile DLRC rezultă adesea din probleme specifice sau aspecte de interes pentru o comunitate locală – cum ar fi declinul sectoarelor tradiționale precum pescuitul și agricultura, tinerii nemulțumiți, schimbările climatice, condițiile precare de locuit și serviciile deficitare. Avantajul DLRC este că permite luarea în considerare și abordarea unuia sau a mai multor aspecte în context local și mobilizarea tuturor politicilor relevante și a tuturor actorilor. Astfel se depășesc numeroase tipuri de limitări sau bariere pentru dezvoltarea locală, inclusiv:

- între diferite departamente locale, municipalități și administrații publice;
  - între organizațiile locale publice, private și ale societății civile;
  - între instituțiile locale și cele de nivel mai înalt precum administrațiile regionale și naționale și universități;
  - între zonele cu probleme și zonele cu posibilități. Cu toate că DLRC permite persoanelor care se confruntă cu provocări să preia controlul, nu se așteaptă ca acestea să își rezolve toate problemele pe cont propriu. DLRC le permite să stabilească legături și să negocieze cu cei care sunt mai în măsură să acționeze.
6. **DLRC vizează inovarea și obținerea de rezultate care aduc schimbări de durată.** Primul pas implică de regulă consolidarea capacităților și a resurselor comunităților locale pentru ca aceasta să preia inițiativa. DLRC poate fi utilizată, de asemenea, pentru a acoperi unele investiții la scară mică, care sunt o condiție prealabilă pentru inovarea și dezvoltarea ulterioară. Cu toate acestea, astfel de investiții sunt, în general, un mijloc pentru atingerea unui obiectiv. Abordarea participativă, implicând mai multe părți interesate, a DLRC conduce la un alt mod de a privi provocările, bazat pe „cerere” sau pe „necesități”, care creează legături între experiența utilizatorilor și cunoștințele mai specializate ale diferitelor tipuri de furnizori. DLRC poate trece dincolo de „suspecții obișnuiți” pentru a genera idei noi și a finanța micile „semințe” și proiecte-pilot necesare pentru testarea acestora în practică. Atunci când au succes, astfel de proiecte pot antrena, de asemenea, mai multe fonduri generale private și publice.

7. **Participarea la DLRC oferă acces la o rețea și o experiență europeană de anvergură și în continuă creștere.** În ultimii 20 de ani, parteneriatele existente LEADER și FARNET și multe rețele naționale și regionale din UE au elaborat un număr semnificativ de metode, ghiduri, seturi de instrumente și studii de caz, care pot fi de mare ajutor pentru noile parteneriate. După cum s-a menționat, organizații internaționale precum Banca Mondială au, de asemenea, o experiență îndelungată și au elaborat numeroase manuale metodologice utile. În aceste orientări sunt oferite link-uri către multe dintre aceste instrumente și resurse, care reprezintă un corp de cunoștințe „viu”. Noi parteneriate în domenii și zone noi vor aduce, de asemenea, noi informații și idei. Din acest motiv, Comisia recomandă consolidarea și raționalizarea măsurilor importante pentru a sprijini cooperarea și comunicarea în rețea în rândul actorilor implicați în DLRC.
  
8. **DLRC este un instrument atractiv din punct de vedere financiar pentru dezvoltarea locală.** Comisia recunoaște că dezvoltarea locală este un proces pe termen lung, care, în mod normal, implică mai multe perioade de finanțare, și recomandă un angajament financiar pe termen la fel de lung pentru consolidarea capacităților și a atuurilor comunității. Prin urmare, parteneriatele locale nu sunt văzute ca proiecte unice, care încetează pur și simplu la sfârșitul perioadei de finanțare, ci ca o parte a unui proces de direcționare a comunităților pe o cale mai durabilă. De asemenea, Comisia consideră că bugetele locale pentru DLRC au nevoie de o anumită „masă critică” pentru a fi eficiente, cu bugete în general de cel puțin 3 milioane EUR pe șapte ani în ceea ce privește angajamentul de finanțare publică pentru o perioadă de finanțare. Cu toate acestea, finanțarea poate și trebuie să fie mai mare în zonele urbane și în alte zone cu o densitate a populației mai mare.

De asemenea, trebuie menționat că, în ceea ce privește FEDR, FSE și FEPAM, dacă statele membre dedică o întreagă axă prioritară sau prioritate a Uniunii pentru DLRC în cadrul programelor pe care le pun în aplicare, rata de cofinanțare a UE poate fi mărită. Aceasta înseamnă că statele membre trebuie să contribuie mai puțin din fondurile naționale în comparație cu sprijinul standard.

## Capitolul 2. Lansarea unui proiect DLRC în opt etape principale

Modelul curent de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității a fost practicat de peste 20 de ani în zonele rurale prin inițiativa LEADER și de 3-5 ani prin axa 4 a FEP în zonele de coastă și de pescuit. Elemente de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității pot fi observate de mult timp în orașele sprijinite de FEDR (prin programele inițiativelor comunitare URBAN și URBACT) și în anumite inițiative care vizează promovarea incluziunii sociale (EQUAL, inițiativele locale de ocupare a forței de muncă și pactele teritoriale de ocupare a forței de muncă). În consecință, au fost elaborate o serie de ghiduri și manuale pentru a sprijini parteneriatele locale de-a lungul primelor etape critice de lansare a unui proiect DLRC. Printre acestea se numără setul de instrumente online LEADER<sup>7</sup>, ghidul de demarare FARNET<sup>8</sup> și, de asemenea, setul de instrumente URBACT<sup>9</sup> pentru grupurile de sprijin locale. Pe parcursul textului, vor fi făcute trimiteri la aceste instrumente, fără să se repete conținutul lor, care merită să fie consultat separat.

Timpul și resursele necesare pentru a lansa o strategie și un parteneriat de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității depind foarte mult de contextul local și de experiența și capacitatea actorilor și organizațiilor locale. Cu toate acestea, chiar și în comunitățile cu experiență, este nevoie de regulă de șase luni până la un an pentru ca întregul ciclu să fie pus în aplicare în mod corespunzător. Procesul este complex, dar acest lucru se întâmplă în principal deoarece comunitățile locale în sine sunt foarte diferite și complexe și nu pentru că abordarea ar fi mult mai complicată decât în alte cazuri. Etapa pregătitoare poate pune în evidență multe idei, resurse și oportunități ascunse și este fundamentală pentru succesul în viitor. În acest context, sprijinul oferit de noul regulament pentru etapa pregătitoare poate juca un rol important în asigurarea succesului etapelor ulterioare.

Lansarea unui proces DLRC presupune parcurgerea unei serii de etape sau cicluri iterative pentru proiectarea și modelarea a trei componente fundamentale – strategia, parteneriatul și zona. Cele trei componente fundamentale sunt uneori denumite „triada” DLRC, iar modul în care sunt percepute și în care interacționează formează baza „schimbării de paradigmă” în sens ascendent, care reprezintă elementul constitutiv al DLRC. Cele trei etape principale<sup>10</sup> pot fi reprezentate sub forma unei spirale, ca în figura 1: Diagramă tip spirală reprezentând evoluția de-a lungul timpului a triadei DLRC „zonă, parteneriat și strategie).

---

<sup>7</sup> Setul de instrumente LEADER. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm)

<sup>8</sup> Ghidul FARNET 1. Dezvoltarea teritorială a zonelor de pescuit din UE. Ghid de demarare pentru grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și etape pentru o acțiune reușită.

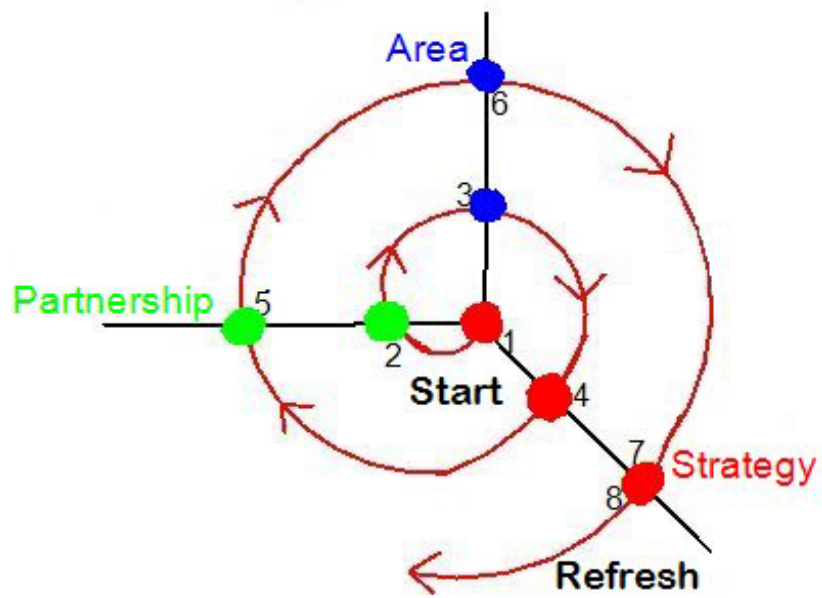
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>

<sup>9</sup> Setul de instrumente URBACT pentru grupurile de sprijin locale. iunie 2013.

[http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

<sup>10</sup> Etapele pot fi, desigur, descompuse și grupate în moduri diferite, în funcție de situație.

Figura 1: Diagrama tip spirală reprezentând evoluția de-a lungul timpului a triadei DLRC (zonă, parteneriat și strategie).



## 1. Decideți ce anume doriți să modificați (Strategie)

DLRC inversează abordările de dezvoltare convenționale „de sus în jos”, pornind de la viziunea actorilor locali asupra obiectivelor pe care ar dori să le atingă în viitor și de la ceea ce cred aceștia că trebuie să fie modificat pentru a realiza acest lucru. Obiectivul principal este soluționarea nevoilor locale, finanțarea fiind doar un mijloc pentru atingerea unui obiectiv.

Definirea în mod clar a modificărilor dorite este primul și cel mai important pas în conceperea strategiei, iar această etapă nu trebuie parcursă în grabă. Există o gamă largă de tehnici participative care pot fi utile în acest sens (a se vedea secțiunile privind strategia în capitolele 3, 4, 5 și 6).

Spre deosebire de această abordare, dezvoltarea locală convențională depinde adesea de finanțare. Organismele locale solicită finanțare atunci când prezintă întârzieri în raport cu media națională în ceea ce privește anumiți indicatori identificați. Conform acestui scenariu, agențiile locale sunt pur și simplu ultima verigă în lanțul de furnizare a fondurilor și a serviciilor.

## 2. Stabiliți relații de încredere și alianțe cu persoane care pot contribui la realizarea schimbării (Parteneriat)

În mod normal, această etapă are loc în paralel cu luarea deciziei asupra schimbărilor pe care comunitatea dorește să le realizeze. Etapa necesită contact direct și timp suficient pentru identificarea principalelor probleme, a intențiilor ascunse și a resentimentelor din trecut care există în majoritatea comunităților. Acest proces poate fi sprijinit prin utilizarea de instrumente oficiale precum „analiza părților implicate”, care permite crearea unei imagini de ansamblu privind diferitele părți interesate în funcție de o serie de caracteristici, cum ar fi nivelul lor de interes și capacitatea de a influența rezultatele<sup>11</sup>. Discuțiile individuale și de grup pot contribui la clarificarea obiectivelor comune pe termen lung, precum și a activităților pe termen mai scurt care pot să ducă la rezultate rapide și să consolideze sprijinul. Ele pot fi utile, de asemenea, pentru stabilirea punctelor forte ale fiecărui actor și a nivelului de angajament în vederea creării unui parteneriat oficial. Înainte de a crea o structură de parteneriat oficial, este util să se creeze mai întâi relații de încredere și să se dobândească experiență de colaborare în cadrul unui grup de lucru informal, care poate supraveghea următoarele etape (a se vedea secțiunile privind parteneriatul din capitolele 3, 4, 5 și 6).

## 3. Definiți limitele zonei vizate (Zonă)

Și la acest capitol, DLRC diferă de abordările tradiționale „de sus în jos” în sensul că zonele vizate nu trebuie să corespundă unor limite administrative predefinite. Cu toate acestea, autoritățile naționale sau regionale ar trebui să indice tipurile de zone care sunt sau nu eligibile și să ofere criterii clare pentru alegerea lor. În aceste cadre largi, actorii locali trebuie să decidă cu privire la limitele cele mai adecvate pentru realizarea propriilor obiective.

---

<sup>11</sup> Setul de instrumente al grupului de sprijin local URBACT.  
[http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)



Aceasta înseamnă că trebuie să se asigure, în primul rând, că zona este destul de mare și că are o „masă critică” suficientă pentru a-și îndeplini obiectivele și, în al doilea rând, că zona nu este prea mare, pentru a se evita pierderea controlului de către comunitate. În sfârșit, zona trebuie să fie „coerentă” din punct de vedere fizic, social și/sau economic, precum și din punctul de vedere al obiectivelor strategiei.

Cu toate acestea, granițele fizice create de regiunile costiere, pânzele freatice sau lanțurile muntoase nu coincid în mod obligatoriu cu locațiile centrelor economice în sectoare precum agricultura sau pescuitul sau cu zonele funcționale legate de deplasarea la locul de muncă sau de utilizarea serviciilor de bază. De asemenea, delimitările istorice între municipalități în zonele urbane dense sau la periferie pot constitui o barieră în calea acțiunii eficiente. Multe zone se confruntă cu probleme care depășesc granițele administrative locale, regionale sau naționale.

Iată de ce se întâmplă adesea ca proiectele locale să acționeze în teritorii ușor diferite. Este de datoria actorilor locali să ia în considerare acești factori și să ajungă la un compromis realist pentru a delimita zona de intervenție care oferă cele mai bune oportunități pentru atingerea obiectivelor propriei strategii (a se vedea secțiunile privind zonele în capitolele 3, 4, 5 și 6).

#### **4. Pregătiți o strategie locală de schimbare pe baza implicării și a nevoilor populației locale (Strategie)**

Odată ce există un acord unanim cu privire la ceea ce dorește comunitatea să modifice, cine poate contribui în acest sens și care este zona generală de intervenție, se poate trece mai departe la stabilirea modalității de realizare a obiectivelor, prin pregătirea strategiei locale. Aceasta necesită dovezi obiective și informații cu privire la punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și amenințările cu care se confruntă zona, precum și implicarea totală a comunității, pentru a înțelege impactul acestor factori asupra principalelor nevoi ale localnicilor și modul în care acestea pot fi abordate.

Strategia de dezvoltare locală devine foaia de parcurs pentru implementarea DLRC, iar parteneriatele selectează și sprijină de regulă proiectele în funcție de contribuția pe care o aduc la obiectivele strategiei. Pentru a sprijini pregătirea unor strategii de înaltă calitate, Comisia a inclus o listă de componente-cheie pe care trebuie să le conțină acestea și a consolidat o serie de principii-cheie ale DLRC. Ele sunt descrise și explicate cu exemple în capitolul 5 (a se vedea, de asemenea, secțiunile privind strategiile din capitolele 3, 4, 5 și 6).

#### **5. Stabiliți structura parteneriatului și clarificați sarcinile fiecărui partener (Parteneriat)**

Comunitățile locale prezintă diferențe în ceea ce privește nivelul capacităților, experiențele de cooperare și/sau de conflict, precum și culturile instituționale. Din această cauză, experiența a arătat că este foarte important ca parteneriatul să fie proiectat astfel încât să se potrivească realităților contextului local. Cu toate acestea, există două modele principale. În primul model, este înființată o entitate juridică complet nouă, care reunește partenerii locali. Entitatea poate lua forme diferite, în funcție de context (deși majoritatea sunt asociații non-profit). Indiferent de forma juridică adoptată, entitatea trebuie să fie reprezentativă pentru părțile interesate locale implicate în strategie, să fie deschisă, transparentă și să răspundă atât în fața populației locale, cât și a finanțatorilor săi. Echilibrul exact între partenerii implicați și puterea lor în luarea deciziilor depinde de circumstanțele locale, dar, astfel cum s-a menționat anterior, o

caracteristică-cheie a DLRC este aceea că parteneriatele nu trebuie să fie dominate de un singur grup de interese public sau privat.

Un al doilea model poate fi utilizat atunci când nu există nevoia sau dorința de a crea o structură suplimentară și/sau atunci când este evident avantajos să se apeleze la capacitatea administrativă a unui partener experimentat. În acest caz, partenerul cu experiență poate deveni „organismul responsabil” în scopuri juridice și administrative, iar ceilalți parteneri formează un comitet de luare a deciziilor sau de selecție a proiectelor. Cu toate acestea, trebuie să se aplice aceleași principii de reprezentativitate, deschidere, responsabilitate și transparență ca în primul model.

Pentru a asigura crearea unor parteneriate participative și eficiente, capabile să pună în aplicare în mod efectiv strategii de înaltă calitate, Comisia a furnizat, de asemenea, o listă cu principalele sarcini pe care trebuie să le îndeplinească parteneriatele. Sarcinile vor fi explicate, de asemenea, în detaliu cu ajutorul exemplelor din capitolul 5. Fiecare parteneriat trebuie să analizeze dacă deține aptitudinile și experiența în zonă pentru a îndeplini aceste funcții sau dacă este necesar să recurgă la sprijin din afară.

Ambele modele descrise mai sus pot fi utilizate pentru a coordona mai multe mijloace de finanțare. Explicații suplimentare vor fi oferite în capitolul 6 (a se vedea, de asemenea, secțiunile privind parteneriatele din capitolele 3, 4, 5 și 6).

## **6. Ajustați limitele (Zonă)**

În procesul de pregătire a strategiei de dezvoltare locală și de construire a parteneriatului, va deveni clar că anumite probleme pot fi mai bine abordate prin includerea altor părți ale teritoriului. De exemplu, este posibil să fie necesar ca o zonă rurală să ia în considerare un oraș cu o piață locală sau ca un cartier urban defavorizat să ia în considerare legăturile cu zonele care oferă locuri de muncă și servicii la nivel local. În mod similar, un aliat care ar putea fi util în cadrul parteneriatului s-ar putea afla în afara limitelor inițiale. De asemenea, poate fi posibil să se îmbunătățească sinergiile între inițiativele locale finanțate din diferite fonduri ale UE prin alinierea limitelor acestora. În sfârșit, criteriile naționale sau regionale pentru selectarea zonelor de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității pot necesita anumite ajustări în definirea zonei.

Pentru toate aceste motive, limitele exacte de intervenție trebuie să fie considerate ca un element flexibil, care poate fi adaptat pentru a răspunde circumstanțelor în schimbare. În fapt, DLRC oferă parteneriatelor locale o serie de alternative pentru tratarea problemelor la scări diferite. De exemplu, parteneriatele locale adiacente pot să se concentreze fiecare pe acțiunile finanțate de un fond special, dar ulterior să utilizeze măsurile de cooperare sau să participe în comun la un alt fond, pentru probleme care pot fi soluționate mai bine la un nivel diferit, transfrontalier. DLRC oferă suficientă flexibilitate pentru a se asigura că granițele corespund necesităților locale în continuă evoluție și nu sunt stabilite într-un anumit punct în timp.

Cu toate acestea, în toate cazurile, extinderea zonei trebuie să fie făcută cu atenție. Se vor exercita presiuni pentru extinderea zonelor, dar acest lucru nu trebuie să aibă loc în detrimentul pierderii sentimentului de identitate locală și de implicare reală a comunității (a se vedea secțiunile privind zonele din capitolele 3, 4, 5 și 6).

## **7. Pregătiți un plan de acțiune și o cerere de finanțare (Strategie)**

Odată ce parteneriatul a convenit asupra a ceea ce dorește să schimbe și a stabilit o „logică de intervenție” clară, arătând modul în care poate fi măsurată schimbarea și tipurile de acțiune care ar putea conduce la reușite, aceste intenții generale trebuie să fie transpuse într-un plan de acțiune realist și într-o cerere de finanțare. Există multe ghiduri detaliate cu privire la modul de realizare a acestei etape<sup>12</sup>.

În această etapă, toți solicitanții se confruntă cu dificultatea de a oferi suficiente detalii pentru a face planul credibil, menținând în același timp flexibilitatea necesară pentru a face față unor situații neprevăzute. Statele membre, regiunile și parteneriatele locale au moduri diferite de a depăși aceste dificultăți. Cu toate acestea, este important să se demonstreze că resursele umane, calendarul și resursele financiare alocate principalelor tipuri de activitate corespund nevoilor identificate anterior și că au șanse rezonabile să provoace schimbarea dorită. De asemenea, parteneriatul trebuie să demonstreze că deține competențele, sistemele și procedurile necesare pentru a garanta că planul poate fi pus în aplicare în mod eficient și transparent (a se vedea secțiunile privind strategiile din capitolele 3, 4, 5 și 6).

## **8. Stabiliți un sistem de revizuire, evaluare și actualizare periodică a strategiei**

De la pregătirea ultimei runde de strategii de dezvoltare locală în 2007, parteneriatele locale din multe țări au fost grav afectate de criza economică. Cu toate acestea, chiar și în perioade de relativă stabilitate, parteneriatele au nevoie de mecanisme pentru a evalua în ce măsură obțin rezultatele preconizate și învață din erorile și succesele trecute. În raportul său privind inițiativa LEADER, Curtea de Conturi Europeană a susținut că monitorizarea, autoevaluarea și evaluarea externă a strategiilor de dezvoltare locală trebuie să fie îmbunătățite și integrate în activități regulate, ca parte a unui ciclu de învățare prin practică.

Deși sunt încă necesare eforturi în acest domeniu, există deja o serie de ghiduri și seturi de instrumente utile care ne permit să aflăm cum poate fi instituit un astfel de sistem fără a fi copleșiți de link-uri către date nerelevante (a se vedea, de asemenea, secțiunile privind strategiile în capitolele 3, 4, 5 și 6).

Este nevoie de timp și de numeroase eforturi pentru a parcurge în mod adecvat cele opt etape. Comisia a consolidat sprijinul pentru pregătire în scopul susținerii acestor demersuri (a se vedea capitolul 5.3, secțiunea privind sprijinul pentru pregătire). Chiar și atunci când a mai participat la acest tip de proiecte, populația locală apreciază în general faptul că poate contribui la procesul elaborării unei foi de parcurs comune pentru viitor.

---

<sup>12</sup> A se vedea, de exemplu: LEADER [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/ro/leader\\_ro.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/ro/leader_ro.html)  
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/efis/cms/farnet/ro/taxonomy/term/410>  
URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

## Capitolul 3. Cum pot fi sprijinite parteneriatele DLRC pentru a răspunde noilor provocări?

### 3.1 Introducere

Prezentul capitol vizează în principal parteneriatele existente în zonele rurale și de pescuit, cu scopul de a le ajuta să utilizeze noile reglementări pentru a răspunde unora dintre provocările emergente cu care se confruntă. Cu toate acestea, secțiunile pe care le conține sunt relevante, de asemenea, pentru parteneriatele noi din orașe și cele care vizează incluziunea socială.

În multe state membre, situația cu care se confruntă comunitățile locale la începutul perioadei de programare 2014-2020 diferă foarte mult de cea din ultimele două perioade de programare. Confruntate cu gravitatea crizei economice, multe parteneriate locale existente sunt obligate să identifice surse suplimentare de finanțare doar pentru a-și continua activitățile sau pentru a supraviețui. Însă, având în vedere dificultățile sociale, de mediu și economice din ce în ce mai mari, continuarea activităților ca până acum nu mai este o opțiune viabilă pe termen lung pentru multe comunități locale. De asemenea, după mai multe cicluri de programare, există un risc de deziluzionare și de „epuizare” a comunității în anumite zone.

Pe lângă modificările în contextul extern, multe dintre lecțiile învățate în cadrul LEADER și al axei 4 a FEP au fost luate în considerare și au condus la anumite modificări ale noilor reglementări. De exemplu, parțial ca răspuns la raportul Curții de Conturi privind LEADER, au fost consolidate unele caracteristici specifice ale DLRC. Dacă sunt corect puse în aplicare, modificările vor îmbunătăți capacitatea parteneriatelor locale de a răspunde unora dintre noile provocări cu care se confruntă. Cu toate acestea, experiența a arătat că formularea concisă a reglementărilor UE poate face obiectul unor interpretări diferite și adesea incorecte la nivel național, regional și local. Prin urmare, prezentul capitol vizează două aspecte.

- În primul rând, fără a intra în detalii, trecem în revistă unele schimbări importante ale condițiilor externe cu care se confruntă parteneriatele locale, precum și unele răspunsuri pe care acestea le-ar putea sprijini;
- În al doilea rând, dorim să oferim o explicație mai detaliată cu privire la *ceea ce înțelege Comisia* prin anumite dispoziții-cheie ale regulamentului și să oferim exemple cu privire la modul în care pot fi utilizate dispozițiile la nivel local pentru a aborda unele dintre provocările identificate în prima secțiune.

### 3.2. Noile provocări cu care se confruntă parteneriatele locale

În prezent, este unanim acceptat faptul că Europa se confruntă cu o serie de provocări globale pe termen lung, care includ o scădere a competitivității în comparație cu economiile emergente, încălzirea globală și epuizarea resurselor, stagnarea sau scăderea salariilor reale și a nivelului de trai pentru o mare parte din populație, inegalitatea și polarizarea socială în creștere și amenințările pentru sistemele de sănătate și de securitate socială generate parțial de îmbătrânirea populației și de schimbările demografice. Strategia Europa 2020 a fost dezvoltată pentru a contribui la soluționarea unora dintre aceste probleme majore, iar cele unsprezece obiective tematice ale Regulamentului privind dispozițiile comune au fost concepute pentru a se asigura că fondurile ESI își concentrează resursele asupra celor mai prezente probleme.

Cu toate acestea, de la începutul crizei financiare în 2007, multe parteneriate locale se confruntă, de asemenea, cu o serie de probleme suplimentare, care agravează provocările globale menționate mai sus. Impactul acestor probleme nu este resimțit la fel pe teritoriul Europei, ceea ce îngreunează foarte mult identificarea unor soluții comune la nivelul UE și justifică și mai mult abordările adaptate contextului local.

De asemenea, implicațiile geografice ale acestor schimbări *la nivel de țară* sunt în același timp complexe și diverse. De exemplu, unii susțin că va exista o concentrare mai mare a activității economice în aglomerările urbane, că dezvoltarea își va încetini ritmul și chiar va stagna în zonele turistice și rezidențiale atractive și că zonele care depind semnificativ de sectoarele industriale tradiționale, de construcții și/sau de transferuri publice vor continua să se confrunte cu un declin important<sup>13</sup>. Toate acestea afectează rolul și relația dintre diferitele tipuri de zone – între zonele metropolitane, zonele periurbane și centrele de servicii regionale și provinciale, între zonele costiere și continentale, între zonele cu o densitate ridicată a populației și zonele mai îndepărtate, slab populate, și între cartierele urbane defavorizate și părțile mai prospere ale orașelor.

Factorii care stau la baza majorității evoluțiilor pe termen lung și a celor mai recente sunt de natură globală și/sau națională, astfel încât marja de manevră pentru parteneriatele la nivel local este obligatoriu limitată. Cu toate acestea, contextul local și nevoile oamenilor trec printr-o schimbare profundă. Ca urmare, societatea răspunde deja în mai multe feluri – de exemplu, prin noi forme de antreprenoriat, mai bine ancorate la nivel social și teritorial, prin diverse forme de autoajutorare și forme colective de mobilizare a resurselor comunității, prin îmbunătățirea circuitelor directe<sup>14</sup> și explorarea răspunsurilor locale și ale comunității la schimbările climatice. Următoarea rundă de strategii de dezvoltare locală trebuie să țină pasul cu principalele schimbări ale nevoilor cetățenilor și, acolo unde este posibil, să identifice modalități de sprijin pentru numeroase soluții creative la nivel local care au apărut deja.

În pofida diferențelor dintre țări, majoritatea strategiilor de dezvoltare locală vor trebui să țină cont de unele dintre următoarele schimbări în contextele locale și să răspundă la următoarele întrebări:

- În medie, **șomajul** a crescut cu peste 47 % în UE între 2007 și 2012, având consecințe foarte grave pentru tineri<sup>15</sup>. Unul din doi tineri sunt șomeri în Spania și Grecia, deși variația între țări și zone locale este uriașă. Există riscuri imense nu numai de a pierde o generație cu un nivel ridicat de educație, ci și de a crea un grup numeros de tineri nemulțumiți și revoltați. *Ce măsuri pe termen scurt și mai lung pot fi luate pentru a crea locuri de muncă și a sprijini tinerii la nivel local?*
- În multe țări, **consumul intern** s-a prăbușit sau stagnează, astfel încât **piețele** pentru întreprinderile noi și existente adesea se contractă. În acest context, este dificil să se creeze locuri de muncă noi și prima prioritate este de regulă de a le salva pe cele deja existente. Cu toate acestea, unele sectoare tradiționale de bază precum agricultura, pescuitul și alimentația rezistă destul de bine și ar putea fi necesară o reconsiderare a rolului lor în economiile locale. *Ce măsuri pot fi luate pentru a spori competitivitatea*

---

<sup>13</sup> Laurent Davezies. 2012 *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*.

<sup>14</sup> Circuitele directe reprezintă lanțuri scurte de aprovizionare; acestea apar atunci când sunt eliminați intermediarii. De exemplu, în cazul pescuitului înseamnă vânzarea peștelui direct din barcă, fără a apela la angrosist. În cazul agriculturii, poate fi vorba de un magazin agro alimentar, o piață de produse agricole, etc.

<sup>15</sup> Ratele șomajului au crescut de la 7,2 % în 2007 la 10,5 % în 2012. Șomajul în rândul tinerilor a crescut de la 15,7 % la 22,9 % în aceeași perioadă. Eurostat.

*sectoarelor și întreprinderilor existente? Ce tip de sprijin este necesar pentru noii întreprinzători în contextul unor piețe stagnante și în scădere?*

- **Finanțarea privată** s-a epuizat în multe țări, agravând situația descrisă mai sus și îngreunând foarte mult sarcina inițiatorilor de proiect de a găsi finanțările necesare corespunzătoare granturilor din partea UE. *Cum pot regiunile să aibă acces la finanțare sau să creeze surse alternative de finanțare?*
- **Investițiile publice** au fost reduse în majoritatea țărilor, ceea ce îngreunează găsirea de surse de cofinanțare pentru proiecte. În multe dintre noile state membre, infrastructura inadecvată reprezintă în continuare un blocaj major pentru dezvoltarea locală. În același timp, *întreținerea infrastructurii existente* devine o problemă în alte țări. *Este posibil să se dezvolte noi utilizări (partajate) și moduri de întreținere a stocului de active publice?*
- **Cheltuielile publice** au fost reduse drastic în multe țări, ceea ce a condus la reduceri ale fondurilor pentru educație, sănătate, servicii sociale și prestații sociale. Reducerea fondurilor alocate înseamnă mai puține locuri de muncă și determină autoritățile locale să utilizeze fondurile UE pentru a identifica noi moduri de a concepe și de a furniza servicii de bază. *Pot parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității să devină platforme locale de inovare socială care să exploreze noi moduri de îmbunătățire a standardelor sociale, antrenând în același timp resurse din sectorul privat și societatea civilă?*
- **Sărăcia și excluziunea socială** au crescut în majoritatea țărilor. Cu toate acestea, implicațiile geografice ale acestui fenomen sunt complexe. În unele cazuri, poate exista o întoarcere a populației în zonele rurale sau în anumite cartiere urbane deoarece costul vieții este mai mic și există mai multe rețele familiale și de întraajutorare. *Cum poate fi utilizată această proximitate pentru a mări responsabilitatea socială și solidaritatea între zonele, sectoarele și grupurile bogate și cele sărace?*
- **Schimbările climatice** și nevoia trecerii către o societate cu emisii scăzute de dioxid de carbon ocupă un loc central în politica UE și reprezintă în prezent o prioritate orizontală în toate domeniile politicii UE. Necesitatea urgentă de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră și de a stabili o nouă paradigmă a dezvoltării economice bazată pe conceptul de creștere ecologică și pe utilizarea durabilă a resurselor este o schimbare majoră pentru următoarea perioadă de programare. *Pot parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității să dezvolte și să sprijine răspunsurile locale la această provocare?*

Parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității se confruntă, de asemenea, cu un *context de guvernare complet diferit* față de cel inițial. Multe dintre parteneriate, care la început erau inițiative comunitare pilot, mici și relativ libere, au fost extinse în zone rurale și în regiuni costiere întinse. Aceasta a impus o responsabilitate și o povară suplimentară considerabilă în ceea ce privește procedurile administrative și de audit. În același timp, modelele actuale de furnizare a serviciilor „de sus în jos” sunt, de asemenea, puse sub semnul întrebării și există un interes din ce în ce mai mare pentru metode mai participative, mai reactive și mai inovatoare de a răspunde nevoilor sociale, care sunt asemănătoare abordării propuse de DLRC. *Ce rol pot juca parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității în demonstrarea și conturarea unui model de guvernare nou?*

Caseta 1 de mai jos oferă câteva exemple de moduri în care ar putea fi adaptate strategiile de dezvoltare locală pentru a ține cont de astfel de provocări.

**Caseta 1: Exemple de răspunsuri la diferite provocări prin punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală**

Provocare	Răspunsuri posibile din partea strategiilor de dezvoltare locală
<b>Creșterea șomajului</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O mai mare concentrare pe investițiile care duc la crearea de noi locuri de muncă (adesea, extinderi ale întreprinderilor existente și/sau operațiunile cu utilizare intensivă a forței de muncă, relativ standard);</li> <li>• Sprijinirea activităților noi legate de renovarea locuințelor locale, producția de energie la nivel local, conservarea energiei, noi utilizări pentru clădirile existente, reciclare etc.;</li> <li>• Sprijinirea unor forme noi de întreprinderi, inclusiv economia socială și întreprinderile sociale;</li> <li>• O mai mare concentrare pe tineret (servicii de comunicare pe teren) și pe trecerea de la studii la angajare;</li> <li>• Sprijinirea uceniciei, a stagiilor, a muncii temporare, a mentoratului etc.;</li> <li>• Sprijinirea programelor de inserție pe piața muncii intermediare și protejate;</li> <li>• Sprijinirea formării complementare și a politicilor active în domeniul pieței forței de muncă;</li> <li>• Sprijinirea sistemelor de schimb local (LETS - Local Exchange Trading Schemes), a băncilor de timp, a voluntariatului și a altor sisteme care mobilizează resursele neutilizate ale șomerilor pentru a răspunde nevoilor locale.</li> </ul>
<b>Piețele în declin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprijinirea întreprinderilor existente pentru a pătrunde pe piețe noi: promovare, marketing, controlul calității, sprijin pentru exporturi, transferul de tehnologie, formare etc.;</li> <li>• Explorarea noilor piețe legate de schimbările climatice, economiile și producția de energie, servicii de îngrijire, sănătate, cultură și economia digitală;</li> <li>• Asigurarea unui sprijin adecvat pentru întreprinderile noi (studii de piață și de viabilitate profesionale, formare profesională etc.);</li> <li>• Utilizarea achizițiilor publice (inclusiv prin introducerea de clauze sociale) și lansarea de campanii prin care este încurajată cumpărarea de produse locale;</li> <li>• Sprijinirea utilizării sistemelor de schimb local – Local Exchange Trading Schemes (LETS) și a băncilor de timp, pentru a identifica locuri de muncă pentru persoanele șomere sau încadrate pe posturi necorespunzătoare, răspunzând în același timp nevoilor locale;</li> <li>• Mobilizarea populației locale pentru a sprijini magazinele, serviciile și întreprinderile locale (de exemplu, Cashmob);</li> <li>• Consolidarea circuitelor și a lanțurilor de aprovizionare scurte (de exemplu, piețele fermierilor, cumpărarea de produse direct de la pescari), a sistemelor alimentare locale (de exemplu, „Incredible edible”<sup>16</sup> și proiectul PROVE din Portugalia)<sup>17</sup>;</li> </ul>

<sup>16</sup> <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

<sup>17</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard\\_id=1184](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Îmbunătățirea formării și integrarea pe piața muncii în sectoarele stabile sau în creștere.</li> </ul>
<b>Lipsa finanțării private</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorificarea instrumentelor financiare noi (garanții și sisteme de microcredite);</li> <li>• Dezvoltarea unor legături privilegiate cu băncile;</li> <li>• Explorarea potențialului finanțării colective solidare (<i>crowdfunding</i>) și al altor idei emergente;</li> <li>• Recunoașterea plății în natură, a muncii voluntare și a sistemelor de întrajutorare;</li> <li>• Mobilizarea resurselor financiare locale pentru a sprijini proiecte locale precum cele prin investiții cooperative sau comunitare (Vallée de l'Aspe, Franța);</li> <li>• Creșterea considerabilă a vitezei și a adaptabilității granturilor UE (granturi mici, programe-umbrelă etc.);</li> <li>• Reducerea birocrăției în ceea ce privește proiectele, de exemplu, prin utilizarea sumelor forfetare, a costurilor simplificate etc.</li> </ul>
<b>Reducerea investițiilor publice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitarea unor plăți în avans din finanțarea UE;</li> <li>• Asigurarea cofinanțării publice în avans, în aceleași condiții ca finanțarea UE;</li> <li>• Utilizarea alternativă a clădirilor publice, a terenurilor etc.;</li> <li>• Analizarea posibilității de a folosi sisteme colective pentru utilizarea, partajarea și menținerea infrastructurii publice existente (creșe, școli, centre culturale, aziluri, centre medicale, centre sportive, spații publice ...).</li> </ul>
<b>Reducerea cheltuielilor publice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilirea de legături cu angajații din sectorul public local – cadre didactice, asistenți sociali, personalul din centrele medicale, funcționari responsabili de controalele de mediu și planificare, pentru a dezvolta servicii complementare și de comunicare pe teren;</li> <li>• Sprijinirea proiectelor inovatoare din punct de vedere social, care îmbunătățesc serviciile și/sau mențin locurile de muncă, precum și a parteneriatelor economice public-privat-social;</li> <li>• Prioritizarea prevenirii, a partajării, a întrajutorării etc.</li> </ul>
<b>Sărăcia și excluziunea socială</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprijinirea planurilor locale de incluziune socială puse în aplicare de persoane care se confruntă cu sărăcia, cu sprijinul profesioniștilor și al altor părți interesate;</li> <li>• Sprijinirea organizațiilor comunitare și a grupurilor de întrajutorare;</li> <li>• Sprijinirea sistemelor de partajare, a noilor forme de transport, precum închirierea de tip „car sharing” a autovehiculelor, utilizarea în comun a autovehiculelor (<i>car pooling</i>), precum și folosirea grădinilor și a terenurilor colective.</li> <li>• Sprijinirea inițiativelor de locuințe sociale, durabile și cooperative.</li> </ul>
<b>Schimbările climatice și trecerea la o societate cu emisii scăzute de dioxid de carbon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinderea parteneriatelor existente pentru a include noi parteneri cu experiență și cunoștințe privind abordarea schimbărilor climatice și a dezvoltării durabile la nivel local;</li> <li>• Sprijinirea inițiativelor locale și ale comunității care se concentrează pe reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și/sau pe facilitarea trecerii la o societate cu emisii scăzute de dioxid de carbon;</li> <li>• Includerea „dezvoltării durabile” printre obiectivele orizontale ale strategiei locale și stabilirea unui sistem de măsurare a progreselor realizate în vederea atingerii obiectivelor stabilite.</li> </ul>



Acestea sunt doar câteva dintre răspunsurile pe care parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității ar trebui să le ia în considerare pentru a se asigura că strategiile locale răspund noilor provocări cu care se confruntă zonele în cauză. În continuare, vom analiza noul regulament și modul în care acesta poate sprijini parteneriatele să își atingă obiectivele.

### 3.3 Elementele noi sau consolidate ale regulamentelor

Parțial ca răspuns la raportul Curții de Conturi privind LEADER, au fost consolidate o serie de caracteristici specifice ale LEADER în regulamente. Acestea includ: dispoziții pentru a specifica conținutul minim al strategiilor și a le îmbunătăți calitatea; dispoziții pentru a clarifica sarcinile minime ale grupurilor și pentru a le proteja autonomia; o mai mare concentrare pe animare și pe consolidarea capacității prin sporirea sprijinului pentru pregătire și alocarea unui procent mai ridicat de fonduri pentru costurile de funcționare; consolidarea rolului societății civile și al sectorului privat; și raționalizarea cooperării transnaționale (prin intermediul reglementărilor specifice ale FEADR și ale FEPAM). Acestea și alte dispoziții pot contribui la consolidarea capacității grupurilor de a răspunde unora dintre provocările de mai sus. În paginile următoare, vom explica ce urmărește Comisia prin aceste dispoziții și vom oferi exemple cu privire la modul în care acestea pot fi utilizate.

#### 3.3.1. Elementele noi sau consolidate ale strategiei

Articolul 33 alineatul (1) din Regulamentul privind dispozițiile comune descrie conținutul minim al strategiilor pentru DLRC (a se vedea caseta 2 de mai jos).

#### Caseta 2: Articolul 33 din Regulamentul privind dispozițiile comune cu privire la strategiile de dezvoltare locală

1. O strategie de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității conține cel puțin următoarele elemente:
  - a) definirea zonei și a populației care fac obiectul strategiei;
  - b) **analiza necesităților de dezvoltare și a potențialului zonei**, inclusiv o analiză a punctelor tari, a punctelor slabe, a oportunităților și a amenințărilor;
  - c) o descriere a strategiei și a obiectivelor acesteia, o descriere a caracterului **integrat și inovator** al strategiei și **o ierarhizare a obiectivelor, incluzând ținte măsurabile pentru realizări și rezultate**. În ceea ce privește rezultatele, țintele pot fi exprimate în termeni cantitativi sau calitativi. Strategia este coerentă cu programele relevante ale tuturor fondurilor ESI implicate;
  - d) o descriere a procesului de implicare a comunității în elaborarea strategiei;
  - e) **un plan de acțiune** care să demonstreze modul în care obiectivele sunt transpuse în acțiuni;
  - f) o descriere a procedurilor de **gestionare și monitorizare** a strategiei, prin care se demonstrează capacitatea grupului de acțiune locală de implementare a strategiei, însoțită de o descriere a **procedurilor specifice de evaluare**;
  - g) **planul financiar** al strategiei, inclusiv alocarea planificată din fiecare fond ESI în cauză.

În secțiunile următoare vom explica pe scurt ce înțelege Comisia Europeană prin unii termeni-cheie (în caractere aldine) și vom oferi câteva exemple.

- **Ce înțelege Comisia prin „definirea zonei și a populației care fac obiectul strategiei”?** [articolul 33 alineatul (1) litera (a) din RDC] (etapele 3 și 6, capitolul 2)

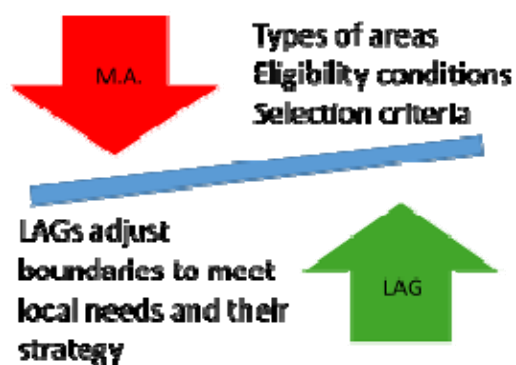
Punctul principal vizat aici este că definirea zonei și a populației trebuie să fie coerentă și justificată în raport cu strategia pe care comunitatea intenționează să o pună în aplicare. Populația din zonele-țintă trebuie să fie de minimum 10 000 de locuitori pentru a avea masa critică necesară în vederea punerii în aplicare a strategiei. De asemenea, populația nu poate fi mai mare de 150 000 de locuitori, astfel încât să existe un sentiment de identitate și populația locală să poată fi implicată direct în luarea deciziilor. Cu toate acestea, anumite excepții pot fi justificate (de exemplu, pentru insule sau zone și cartiere dens populate) atunci când strategia permite acest lucru.

În prezent, există riscul ca presiunea de a reduce costurile și de a combina fondurile să conducă la zone din ce în ce mai mari de „tipul planificării economice”, cărora le lipsește un sentiment real al identității și care oferă populației locale șanse reduse de implicare.

În cadrul condițiilor stabilite de UE în sens larg, scopul este ca statele membre să ofere în programele lor un cadru pentru selectarea zonelor care corespunde propriilor priorități naționale pentru diferite tipuri de zone.

Statele membre pot face acest lucru prin stabilirea anumitor condiții de eligibilitate și/sau a unor criterii care vor fi utilizate pentru a selecta anumite zone. De exemplu, condițiile de eligibilitate pentru zonele de pescuit ar putea include porturile sub o anumită dimensiune, anumite zone de coastă, distanța față de mare sau față de un curs de apă, zonele care sunt continue etc. Printre criteriile de selecție se numără importanța absolută și/sau relativă a ocupării forței de muncă în domeniul pescuitului, tendințele privind debarcările, importanța pescuitului de coastă la scară redusă, schimbările demografice etc.

Figura 2: Stabilirea granițelor



Cu toate acestea, scopul Comisiei este ca *parteneriatele locale* să decidă *granițele exacte* ale zonelor lor „de jos în sus”, în funcție de obiectivele pe care urmăresc să le realizeze. Acest lucru poate fi justificat prin referire la:

- ✓ coerența fizică sau geografică a zonei (insule, lanțuri muntoase, estuare, râuri, zone urbane construite);
- ✓ identitatea culturală și problemele sociale comune ale zonei (concentrații de romi, migranți, șomaj etc.);
- ✓ concentrații de activități economice (tipuri de agricultură, pescuit, anumite sectoare în declin sau în creștere etc.).

Aceste puncte pot fi evaluate și luate în considerare în selecția finală a parteneriatelor.

În trecut, unele state membre preseleau zonele „de sus în jos”, în timp ce altele permiteau lansarea de cereri de oferte deschise pe întregul teritoriu. Ambele extreme implică riscuri. Prima opțiune poate crea zone rigide și artificiale, care nu se bazează pe legăturile locale. Cea de-a doua poate conduce la un număr foarte mare de cereri și la presiuni politice, care pot duce la dispersarea fondurilor. Prin urmare, Comisia propune un echilibru între abordările „de sus în jos” și cele „de jos în sus”.

### Caseta 3: Exemple de definire a zonelor din Portugalia și Finlanda

Conform criteriilor din Regulamentul privind FEP, Portugalia a desemnat 45 de municipalități ca fiind eligibile pentru finanțare în cadrul axei 4 - 39 de-a lungul coastei continentale a Portugaliei și 6 în Insulele Azore. Indicatorii aleși spre a fi utilizați au inclus declinul activităților de pescuit, măsurat prin prisma reducerii debarcărilor în perioada 1999-2005, și dependența de activitățile de pescuit, definită ca 3 % sau mai mult din totalul populației active angajate în domeniu – procentul a inclus, de asemenea, persoanele care lucrează în industria națională a sării marine, o componentă importantă a activității maritime în anumite zone ale țării.

În continuare, parteneriatele locale aveau libertatea de a face propuneri privind zonele specifice ale grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului (FLAG), în limitele propuse la nivel național. Pentru excepții justificate era permisă, de asemenea, o anumită flexibilitate. De exemplu, autoritatea de management a permis grupului de acțiune locală în sectorul pescuitului din Oeste să includă trei cartiere din Lourinhã, la sud de teritoriul lor, inițial excluse din zonele desemnate din cauza proximității față de un oraș mare (Lisabona). Incluziunea a fost justificată de prezența unui număr mare de ambarcațiuni de pescuit la scară mică care își desfășoară activitatea în Lourinhã, dar debarcă peștele pe teritoriul FLAG deoarece acesta este teritoriul de debarcare cel mai apropiat. Integrarea acestor comunități de pescuit mai izolate în programul de dezvoltare FLAG este considerată importantă.

Finlanda oferă un alt exemplu în care acordarea unei flexibilități suficiente a permis să se răspundă nevoilor analizate cu atenție. Deși Regulamentul privind FEP recomandă ca zonele FLAG să fie mai mici decât regiunile de nivel NUTS 3, în cazul Finlandei, având în vedere densitatea extrem de redusă a populației în unele zone, DG MARE a aprobat zone FLAG mai mari decât în mod normal, pentru a le permite să includă o masă critică de lucrători din sectorul pescuitului. De asemenea, în urma unui proces de reflecție asupra rezultatelor și de îmbunătățire a realizărilor în viitor, grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului au propus mici ajustări ale granițelor pentru următoarea perioadă de programare.

Materiale de referință suplimentare pot fi consultate mai jos<sup>18</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin „analiza necesităților de dezvoltare și a potențialului zonei”?** [articolul 33 alineatul (1) litera (b) din RDC] (etapele 1 și 4, capitolul 2)

Regulamentul prevede că analiza trebuie să „includă o analiză a punctelor tari, a punctelor slabe, a oportunităților și a amenințărilor”. În ultimul timp, analizele SWOT au devenit practica standard în programele naționale, regionale și locale sprijinite de Comisie. Cu toate acestea, în

<sup>18</sup> Materiale de referință suplimentare: Ghidul de demarare FARNET 1, capitolul 2. Definirea zonei  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>

realitate, multe dintre acestea sunt foarte generale și pot fi aplicate adeseori aproape oricăror zone similare din UE. De asemenea, chiar dacă nevoile și potențialul de dezvoltare ar trebui să se bazeze pe analiza SWOT, în general este necesară o a doua etapă de analiză. Unele strategii prezintă pur și simplu o listă neierarhizată a nevoilor, fără nicio justificare a legăturii cu analiza SWOT. Comisia dorește să îmbunătățească această situație și să se asigure că „analiza necesităților și a potențialului de dezvoltare” devine un instrument valoros pentru crearea unei logici de intervenție puternice și consolidarea orientării către rezultate.

#### Analiza SWOT

	<b>Puncte forte</b>	<b>Puncte slabe</b>
<b>Oportunități</b>	<b>Consolidare</b> pentru valorificarea oportunităților	<b>Scădere</b> pentru utilizarea oportunităților
<b>Amenințări</b>	<b>Protecție</b> împotriva amenințărilor viitoare	<b>Evitarea</b> capcanelor

În acest scop, parteneriatele locale trebuie să aibă în vedere următoarele:

- ✓ Punctele evidențiate de analiza SWOT trebuie să se bazeze în mod clar pe elementele concrete obținute în urma diagnosticării zonei.
- ✓ Parteneriatele ar trebui să se concentreze asupra caracteristicilor specifice ale zonei și asupra motivelor pentru care zona este diferită și nu să enumere pur și simplu o serie de caracteristici comune ale sectoarelor majore, cum ar fi agricultura sau pescuitul, sau ale grupurilor-țintă, cum ar fi tineretul sau femeile. Din păcate, unele analize SWOT sunt atât de generale, încât ar putea fi aplicate oriunde.
- ✓ Identificarea oportunităților și a „atuurilor” ar trebui să se bucure de aceeași atenție (sau chiar mai multă) ca descrierea punctelor slabe și a amenințărilor. Strategia trebuie să fie orientată spre viitor, nu doar să fie defensivă.
- ✓ Este inutilă furnizarea unei liste de dorințe nediferențiate pentru fiecare necesitate. Chiar și în această etapă, este important să se înceapă clasificarea sau prioritizarea nevoilor și a potențialului.
- ✓ Prioritizarea sau clasificarea trebuie să se bazeze pe elemente concrete și trebuie să ia în considerare opiniile motivate ale părților interesate locale, astfel cum se explică în continuare.
- ✓ Parteneriatul local trebuie să facă distincția între ceea ce ar dori să realizeze și ceea ce poate realiza cu resursele și programele disponibile.

Exemple de strategii de dezvoltare locală din zonele de pescuit din Franța, Spania, Finlanda și Scoția și alte materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Materiale de referință suplimentare:

- Exemple de strategii integrate din zonele de pescuit din Europa. Rezumate și exemple complete <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Setul de instrumente Leader privind elaborarea strategiei. Subsecțiunea A privind conținutul strategiei de dezvoltare locală, materiale video. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- Ghidul de demarare FARNET 1. Secțiunea 4b Dezvoltarea unor strategii eficiente: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>

- **Ce înțelege Comisia prin „o descriere a caracterului integrat al strategiei”? [articolul 33 alineatul (1) litera (c) din RDC] (etapele 4 și 7, capitoul 2)**

Regulamentul privind dispozițiile comune prevede că DLRC este „realizată prin strategii de dezvoltare locală integrate [articolul 33 alineatul (1) litera (c)] și multisectoriale bazate pe zonă” [articolul 32 alineatul (2) litera (c)]. Cu toate acestea, sensul cuvintelor „integrat” și „multisectorial” a evoluat în timp și trebuie să fie adaptat la tipul de problemă și de zonă în cauză. Termenul a fost utilizat inițial de primele programe LEADER în zonele rurale, care trebuiau să se diferențieze de politicile sectoriale agricole tradiționale „de sus în jos”. Acronimul LEADER provine din limba franceză și înseamnă „legătura dintre acțiunile de dezvoltare ale economiei rurale”. Parteneriatele sunt văzute drept catalizatori care exploatează toți factorii multiplicatori locali posibili între sectoare precum agricultura, industria alimentară, artizanatul, turismul rural, serviciile locale și mediul. Pentru aceasta, ele trebuie să elaboreze secvențe „integrate” de măsuri de sprijin (cum ar fi formare, subvenții de capital, sprijin promoțional, sprijin pentru întreprinderi) îndreptate în aceeași direcție strategică. Întrucât cele mai multe programe LEADER au avut loc în zone rurale cu o densitate a populației destul de scăzută, parteneriatele au putut să aplice o abordare holistică în ceea ce privește integrarea majorității factorilor de dezvoltare locală.

Cu toate acestea, inclusiv în astfel de cazuri, a devenit clar că există unele aspecte care pot fi influențate de un program endogen precum LEADER, în timp ce altele nu au putut fi acoperite. În Finlanda, a fost dezvoltată o distincție utilă între „politicile de dezvoltare rurală restrânse”, de regulă puse în aplicare de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, și „politicile de dezvoltare rurală mai ample”, care se referă la toate politicile, în domenii precum transportul, educația și sănătatea, care au o influență semnificativă asupra formei de dezvoltare rurală, dar sunt mai greu de influențat la nivel local.

Aceasta înseamnă că, inclusiv în zonele rurale, integrarea nu înseamnă că strategiile ar trebui să încerce să trateze toate problemele dintr-o dată sau să acorde aceeași importanță tuturor aspectelor. După cum s-a menționat anterior, comunitățile trebuie să facă alegeri și să se concentreze asupra obiectivelor și acțiunilor care au cele mai mari șanse să conducă la realizarea schimbărilor pe care doresc să le obțină. Acest aspect este și mai relevant în orașe și în abordarea problemelor sociale complexe în zonele dens populate. În acest cazuri, ar putea exista deja un istoric al inițiativelor trecute și o serie de organizații active în același domeniu. Prin urmare, parteneriatele locale trebuie să își poziționeze strategiile astfel încât să aducă o valoare adăugată față de ceea ce există deja și să mobilizeze sprijinul maxim în jurul acestor strategii.

Această interpretare extinde domeniul de aplicare al DLRC, incluzând, de asemenea, tipurile de obiective tematice și priorități de investiții care sunt foarte relevante pentru fondurile sociale și regionale, cu condiția ca strategiile să fie elaborate și puse în aplicare într-un mod care să permită valorificarea pe deplin a legăturilor teritoriale locale.

Integrarea poate fi realizată în următoarele moduri:

- 
- Prezentare în format Power Point realizată de grupul LEADER privind insula grecească Lesbos cu privire la modul în care părțile interesate locale s-au implicat în identificarea nevoilor locale.  
[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC)

- ✓ se pornește de la unul sau mai multe aspecte, teme, probleme sau grupuri-țintă care mobilizează comunitatea, plasându-le apoi într-un context mai larg, și se stabilesc legături în exterior cu alte sectoare și actori care pot influența situația;
- ✓ se stabilesc legături verticale în cadrul sectoarelor și al lanțurilor de aprovizionare, precum și legături orizontale între sectoare;
- ✓ se conectează zonele defavorizate cu zonele care oferă oportunități (de exemplu, zonele rurale cu orașele cu piețe și cartierele defavorizate cu centrele caracterizate de creșterea ocupării forței de muncă);
- ✓ se creează legături între nivelurile locale, regionale și naționale de guvernare. Acest lucru este important în special în cazul sectoarelor și al instituțiilor de bază precum școlile, spitalele și universitățile;
- ✓ se asigură faptul că diferitele măsuri de sprijin locale sunt etapizate și vizează obținerea aceluiași obiective strategice; integrare în ceea ce privește ce se întreprinde, de către cine și cum.

#### Caseta 4: Exemplu de caracter integrat al unei strategii în cadrul proiectului „My Generation URBACT”

Deși cele 12 orașe partenere în cadrul proiectului „My generation URBACT” s-au confruntat cu provocări diferite, ele au ajuns toate la concluzia că tinerii trebuie să contribuie în mod efectiv la dezvoltarea soluțiilor care sunt implementate, drept pentru care au folosit o serie de tehnici participative care vizau plasarea tinerilor în centrul strategiilor locale.

Partenerii au susținut că, în Europa, politicile concepute pentru a sprijini tinerii sunt prea fragmentate și de scurtă durată și, de asemenea, că sunt afectate de faptul că sunt direcționate spre o singură țintă, în timp ce diversitatea provocărilor necesită măsuri integrate. Cu alte cuvinte, deși s-au concentrat asupra problemelor specifice ale tinerilor, aceste orașe au încercat să creeze legături locale între toate domeniile principale de politică care le afectează. Timp de peste doi ani și jumătate, orașele partenere au colaborat pentru a identifica politici locale eficiente în trei domenii interdependente: îmbunătățirea accesului tinerilor defavorizați la serviciile sociale existente deja în orașe, crearea de legături între educație, formare și mediul de afaceri, precum și îmbunătățirea coordonării între diferiții actori și includerea tinerilor în procesul de luare a deciziilor.

<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Ce înțelege Comisia prin „o descriere a caracterului inovator al strategiei” [articolul 33 alineatul (1) litera (c) din RDC] (etapele 4 și 7, capitolul 2)**

În contextul DLRC, inovarea nu trebuie să însemne un nivel ridicat de cercetare și dezvoltare sau de noi tehnologii (deși, desigur, acestea nu sunt excluse). Justificarea caracterului inovator al strategiei este de fapt strâns legată de întrebarea „ce dorește să modifice comunitatea?”. Strategiile de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității sunt locale prin definiție și sunt realizate la o scară destul de mică. Ele nu pot transforma condițiile de trai pentru toată lumea dintr-o dată. Prin urmare, strategiile trebuie să se concentreze pe acțiunile care au un efect multiplicator sau „de bulgăre de zăpadă” asupra dezvoltării locale. În loc să se utilizeze toate resursele limitate disponibile pentru a satisface nevoile de bază, ar trebui să se examineze din nou atât problemele, cât și oportunitățile și să se analizeze răspunsurile noi care pot conduce la soluții pe termen mai lung și mai durabile.

În acest context, Comisia a lăsat deschisă în mod deliberat definiția inovării în cadrul DLRC, în loc să încerce să o definească de la început ceea ce, în sine, ar limita domeniul de aplicare pentru creativitatea locală. Inovarea poate implica servicii noi, produse noi și moduri noi de a face lucrurile în context local [articolul 32 alineatul (2) litera (d)]. Desigur, nu trebuie să fie inovator întregul conținut al strategiei, întrucât parteneriatele trebuie adesea să câștige încrederea comunității arătând că pot, de asemenea, să răspundă anumitor necesități fundamentale pe termen scurt.

Cu toate acestea, prin reunirea tuturor părților interesate dintr-o zonă și prin crearea unui dialog cu instituțiile din afară precum universități, centre de cercetare și nivelurile superioare ale administrației, DLRC are un potențial enorm de utilizare a resurselor existente în moduri noi și creative. Dacă își dezvoltă la maximum potențialul, parteneriatele pot deveni platforme pentru „inovații sociale” și pot antrena ulterior resurse pentru dezvoltarea acestora. Ideile de succes pot fi analizate, documentate și transferate ulterior prin diferitele rețele ale UE, naționale și regionale de actori implicați în DLRC.

Inovarea în DLRC:

- ✓ poate implica noi produse, noi servicii sau moduri noi de a face lucrurile în context local;
- ✓ are deseori un efect multiplicator sau „de bulgăre de zăpadă” asupra schimbărilor pe care comunitatea dorește să le obțină;
- ✓ poate implica una sau mai multe acțiuni și prototipuri la scară redusă sau un proiect emblematic la scară mai mare care mobilizează comunitatea;
- ✓ identifică modalități noi de mobilizare și de utilizare a resurselor și a activelor existente ale comunității;
- ✓ creează relații de colaborare între diferiți actori și sectoare;
- ✓ poate, dar nu trebuie neapărat să implice universități sau activități de cercetare și dezvoltare sofisticate;
- ✓ poate fi o platformă pentru inovații sociale, care pot fi ulterior extinse și aplicate pe scară mai largă prin schimb, cooperare și colaborare în rețea.

#### Caseta 5: Grupul de inovare în cadrul planului strategic LEADER din West Cork pentru perioada 2007-2013

Grupul de inovare face parte integrantă din planul strategic LEADER din West Cork pentru perioada 2007-2013. Grupul se bazează pe inițiativele anterioare, cum ar fi marca de calitate Fuchsia din West Cork, și se axează pe susținerea sectoarelor economice de bază cu potențial de diversificare (alimentație, turism, artizanat etc.), precum și pe tipuri de activități și procese de dezvoltare (marketing, formare și educație, agenții, rețele și asociații de dezvoltare etc.). Lansat pentru prima oară din punct de vedere comercial în 1998, grupul este o rețea formată din 160 de întreprinderi acreditate (care au obținut o marcă de calitate) în domeniul alimentației, turismului, artizanatului și în alte sectoare (agricultură, sectorul maritim, comerțul cu amănuntul). De asemenea, grupul funcționează în parteneriat pe anumite programe cu *University College Cork*.

Printre tipurile de activități sprijinite de grup în perioada de programare 2007-2013 se numără: dezvoltarea unui nou program „Energy from Farms” care include biocombustibili, energie eoliană, solară, hidroenergie și căldură; proiecte-pilot și evaluarea noilor activități promoționale și de marketing pentru marca Fuchsia; sprijin pentru dezvoltare acordat proiectelor de diversificare ale participanților care au obținut marca Fuchsia din domeniul turismului culinar, al artizanatului și al activităților recreative; și consultanță și formare

pentru întreprinderi implicate în artele creative și în producția de materiale în media digitală.

Este vorba despre un model bazat pe succes, care creează o cultură a sprijinului pentru inovare și generează o masă critică de activități de-a lungul timpului. În 2005, marca Fuchsia și activitățile sale conexe au generat 106 de milioane EUR, din care 69 de milioane EUR au rămas în regiune, susținând 1 131 de locuri de muncă echivalent normă întreagă la nivel local.

Materialele de referință pot fi consultate mai jos<sup>20</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin o „ierarhie a obiectivelor, inclusiv ținte măsurabile pentru realizări sau rezultate”?** [articolul 33 alineatul (1) litera (c) din RDC (etapele 4 și 7, capitolul 2)]

Raportul Curții de Conturi privind LEADER menționat anterior susține că „Strategiile locale ar trebui să constituie nucleul abordării Leader, ele trebuind să ofere parteneriatelor rațiunea de a exista și să reprezinte promisiunea unei valori adăugate obținute prin soluții locale concepute special în vederea îndeplinirii obiectivelor locale de dezvoltare rurală”. Din păcate, uneori nu se întâmplă aceasta. Curtea de Conturi a raportat că multe strategii „au fost puțin mai mult decât niște simple cereri de finanțare către autoritatea de management” și că obiectivele lor nu au fost „specifice, cuantificabile și realizabile într-un interval de timp stabilit”.

În trecut, multe strategii au mizat excesiv pe obiective generale precum „îmbunătățirea calității vieții” sau obținerea unei „dezvoltări durabile”. Acest lucru se datorează parțial faptului că proiectanții strategiei se confruntă adesea cu un nivel ridicat de incertitudine și doresc să păstreze o anumită flexibilitate, pentru a răspunde modificărilor și evenimentelor neprevăzute. Cu toate acestea, vom vedea în continuare că există și alte moduri de a obține flexibilitate, iar stabilirea unor obiective excesiv de generale poate face ca strategia să își piardă aproape orice efect, să fie influențată de grupurile de interese locale și să fie imposibil de monitorizat.

Pentru a îmbunătăți calitatea strategiilor, Comisia consideră că acestea trebuie să se bazeze pe o „logică de intervenție” clară, convenită de comunitățile locale și bazată pe întrebări de genul: „ce ne propunem să schimbăm?”, „ce ne propunem să obținem până în anul X?”, „cum ar arăta un proiect de succes?”, „ce fel de dovezi arată că strategia a avut succes?”.

În perioada 2014-2020, dovezile ar trebui să ia forma unor obiective clar măsurabile pentru „realizări”, cum ar fi numărul de persoane care beneficiază de formare, precum și pentru „rezultate”, cum ar fi numărul de persoane care au obținut un loc de muncă în urma formării.

În ceea ce privește rezultatele, „țintele pot fi exprimate în termeni cantitativi sau calitativi” [articolul 33 alineatul (1) litera (c)] și Comisia recomandă exprimarea lor prin prisma obiectivelor „SMART”.

---

<sup>20</sup> Câteva materiale de referință:

- „Grupul de discuție 2 - Raport detaliat: Păstrarea caracterului inovator al inițiativei LEADER, noiembrie 2010” [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/1\\_focus-group2\\_extended-report\\_final.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf)
- Revista rurală a UE nr. 2: Creativitate și inovare în dezvoltarea rurală a UE, 2009. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A)



#### **Obiective SMART**

1. **Specific** (specifice) – menționarea în mod clar a obiectivelor strategiei și a mijloacelor de realizare
2. **Measurable** (măsurabile) – includerea unei baze de măsurare și a unui obiectiv măsurabil, din punct de vedere cantitativ sau calitativ
3. **Achievable** (abordabile) – realizabile din punct de vedere tehnic în domeniul de aplicare al strategiei propuse
4. **Realistic** (relevante) – luând în considerare resursele furnizate, timpul alocat, mărimea grupurilor-țintă etc.
5. **Time bound** (încadrate în timp) – conțin un calendar și o dată până la care trebuie să fie îndeplinite obiectivele

În vederea stabilirii unor obiective mai concrete privind rezultatele, Comisia recomandă ca parteneriatele locale și autoritățile de management să convină asupra unor metode care să permită adaptarea strategiilor în funcție de evoluția circumstanțelor și să ia în considerare lecțiile învățate din experiența din trecut. Cel mai evident mod de a realiza acest lucru este prin punerea în aplicare a cerinței privind evaluarea, menționată la articolul 33 alineatul (1) litera (f) (a se vedea mai jos).

Regulamentul se referă, de asemenea, la o „ierarhie a obiectivelor”, precizând că nu toate obiectivele pot fi atinse în același timp și că comunitatea trebuie să decidă în mod colectiv asupra celor mai importante obiective și să selecteze acțiunile care vor contribui în modul cel mai eficace la atingerea acestora. În acest context, strategiile pot fi utilizate în mod clar pentru a sprijini inițiativele cetățenilor la nivel local și pentru a răspunde unora dintre provocările identificate în prima secțiune din prezentul capitol.

IRD (*Integrated Rural Development*) Duhallow a elaborat un sistem interesant pentru îmbunătățirea legăturilor dintre obiectivele generale ale propriei strategii de dezvoltare locală și proiectele efective puse în aplicare, într-un mod care asigură controlul comunității și îmbunătățirea stabilirii obiectivelor și a monitorizării. În principiu, obiectivele generale ale strategiei sunt dezvoltate după un proces lung de consultări cu comunitatea asupra celor patru domenii principale: îmbunătățirea calității vieții, încurajarea creativității, creșterea economică și mediul de viață. Este efectuată o evaluare a necesităților regiunii legate de resursele sociale, economice și de mediu, utilizând abordarea privind dezvoltarea comunității bazată pe atuuiri, care se concentrează pe atuurile zonei și pe atuurile potențiale (mai degrabă decât pe slăbiciuni și lacune). Pe baza acestora este stabilit cadrul strategic, care poate fi adaptat pentru oferte speciale.

Obiectivele generale sunt împărțite ulterior în obiective mai mici, măsurabile, care sunt animate și monitorizate de grupuri de lucru locale din rândul comunității. De exemplu, grupul de lucru pentru tineret și educație are 20 de membri constând în școli locale, organizații de tineret, factori de decizie și tineri. Cele 27 de obiective stabilite sunt măsurabile: zece noi cluburi pentru tineret, patru cafenele pentru tineri, 20 de animatori de tineret care au beneficiat de formare etc.

Până în iunie 2011, s-au înregistrat următorii indicatori de realizări definiți: 3 cluburi pentru tineret, 0 cafenele și 30 de animatori de tineret care au beneficiat de formare. Grupul de lucru se reunește de opt sau de nouă ori pe an, ocazie cu care analizează realizările și stabilește etapele care trebuie urmate în vederea îmbunătățirii. Acțiunile acestuia sunt supuse aprobării comitetului grupului de acțiune locală.

A se vedea fișa informativă a rețelei europene de dezvoltare rurală privind abordarea parteneriatului Duhallow în ceea ce privește definirea indicatorilor, care exprimă valoarea adăugată a LEADER:

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf)

Mai multe materiale de referință utile pot fi consultate mai jos<sup>21</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin „strategia este coerentă cu programele relevante ale tuturor fondurilor ESI în cauză implicate”? [articolul 33 alineatul (1) litera (c) din RDC] (etapele 4 și 7, capitolul 2)**

<sup>21</sup> Materiale de referință pentru articolul 33 alineatul (1) litera (c) din RDC:

- Orientările REDR privind conținutul strategiilor de dezvoltare locală cu materiale video.  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- *Proiectarea strategiei - Cum pot fi stabilite priorități cu privire la diferitele obiective?* cu privire la setul de instrumente LEADER:  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm)
- Ghidul de demarare FARNET 1, secțiunea 4b  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>

Strategiile de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității nu ar trebui să fie considerate drept „insule” separate de alte programe. Strategiile respective sunt instrumente flexibile care răspund nevoilor specifice ale diferitelor zone locale – *în moduri care produc rezultate concrete și beneficii pentru programele în cauză* (a se vedea exemplul utilizării LEADER ca instrument pentru planificarea teritorială integrată în Andaluzia, Spania – capitolul 6)<sup>22</sup>.

Cu toate acestea, în documentul de orientare privind DLRC elaborat pentru autoritățile de management, Comisia a explicat că obiectivul său este de a permite comunităților locale o flexibilitate considerabilă în ceea ce privește domeniul de acțiune al strategiei și eligibilitatea acțiunilor finanțate, atât timp cât coerența cu programele în cauză este respectată, există o conformitate deplină cu cadrul de reglementare și riscul dublei finanțări este atenuat în mod corespunzător. Și în acest caz, acest lucru permite comunităților locale să fie inventive și să-și adapteze strategiile locale la tipurile de provocări emergente identificate în prima parte a prezentului capitol.

Combinarea între flexibilitatea locală și o contribuție clară la obiectivele de nivel mai înalt poate fi realizată în mai multe moduri.

- ✓ Pentru a face programarea mai ușoară, DLRC ar trebui să fie programată în cadrul unei priorități de investiții/arii de intervenție specifice sau al unei priorități a Uniunii<sup>23</sup>. Cu toate acestea, sprijinul prevăzut în cadrul strategiilor de dezvoltare locală poate contribui la toate cele 11 obiective tematice ale Regulamentului privind dispozițiile comune.
- ✓ Strategiile de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității trebuie să descrie modul în care abordarea lor locală participativă este coerentă cu prioritățile programului (programele) de finanțare și contribuie la acestea.
- ✓ În același timp, dacă DLRC este utilizată pentru atingerea în totalitate a unora dintre obiectivele unui program, sistemul de punere în aplicare trebuie să fie adaptat pentru a permite ca potențialul abordării să fie pe deplin exploatat pentru a răspunde nevoilor locale specifice vizate de strategie.
- ✓ În cazul în care o strategie de dezvoltare locală este finanțată de un singur fond, fondul respectiv ar trebui să ofere tot sprijinul eligibil pe care îl propune, inclusiv pentru acțiunile care ar putea fi acoperite, de asemenea, prin alte fonduri, pentru a oferi flexibilitate maximă actorilor locali în a răspunde propriilor nevoi, în conformitate cu normele specifice ale fondului.
- ✓ Nu este necesar să se stabilească linii de delimitare rigide între fonduri, atât timp cât există proceduri solide pentru a evita dubla finanțare.
- ✓ În orașe, strategiile de dezvoltare locală gestionată de comunitate pot fi utilizate ca un instrument pentru a contribui în moduri diferite la strategiile de dezvoltare urbană durabilă finanțate în temeiul articolului 7 din Regulamentul privind FEDR. Strategiile pot să facă parte și/sau să contribuie la investiții teritoriale integrate (articolul 36 din RDC), la axe urbane sau la programe urbane specifice.

De exemplu, dacă un grup de acțiune locală rural dorește să prezinte un proiect de formare pentru finanțare LEADER, chiar dacă strategia sa este sprijinită doar de FEADR, grupul de acțiune locală trebuie să verifice dacă proiectul:

---

<sup>22</sup> Utilizarea LEADER ca un instrument pentru planificarea teritorială integrată în Andaluzia, Spania

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

<sup>23</sup> Prioritatea de investiții 9d a FEDR și articolul 3 alineatul (1) litera (b) punctul (vi) din Regulamentul privind FSE, aria de intervenție 6b a FEADR și prioritatea Uniunii nr. 4 din FEPAM.

- este coerent cu obiectivele FEADR și ale programului de dezvoltare rurală;
- este coerent cu strategia de dezvoltare locală;
- este în conformitate cu legislația relevantă.

În cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, autoritatea de management a FEADR nu trebuie să respingă proiectul pentru sprijin FEADR doar pentru că acesta îndeplinește, de asemenea, criteriile de eligibilitate ale FSE.

*Este important să se asigure că flexibilitatea în ceea ce privește domeniul de aplicare al intervenției și eligibilitatea cheltuielilor este reflectată în formularea programelor și în regulamentele relevante naționale și regionale pentru a permite elaborarea strategiilor locale luând în considerare nevoile și potențialul local, inclusiv abordările inovatoare<sup>24</sup>. În loc să se definească un catalog detaliat al cheltuielilor eligibile pentru DLRC, se recomandă elaborarea unui catalog al cheltuielilor neeligibile în cadrul unui fond specific.*

- **Ce înțelege Comisia prin „o descriere a procesului de implicare a comunității în elaborarea strategiei” [articolul 33 alineatul (1) litera (d) din RDC]? (etapele 4 și 7, capitolul 2)**

Termenul „participare” a fost utilizat pentru a descrie procese care variază de la simpla manipulare, campanii de informare simple și exerciții oficiale de consultare până la parteneriate și controlul deplin al cetățenilor<sup>25</sup>. Banca Mondială descrie modul în care programele sale de dezvoltare locală gestionate de actorii locali au evoluat de la un model bazat pe consultarea comunității la unul bazat pe participarea comunității și, în cele din urmă, la modelul curent bazat pe responsabilizarea comunității<sup>26</sup>. Luând în considerare chiar sintagma pe care Comisia a ales să o utilizeze – dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității – este clar că este vorba aici despre nivelurile ridicate ale participării comunității și nu pur și simplu despre informare sau consultare unilaterală. Părțile interesate locale trebuie să fie implicate din prima zi a elaborării strategiei până la sfârșitul procesului de punere în aplicare.

Strategia și proiectele conexe trebuie să provină din cadrul comunității. Prin urmare, participarea nu ar trebui să fie pur și simplu un element suplimentar, pus în aplicare la începutul strategiei pentru a justifica finanțarea. Consultanții, universitățile și alți experți externi pot contribui prin oferirea unei imagini mai largi și participarea la analiza datelor și elaborarea strategiei, dar trebuie să existe dovezi ale unui dialog real cu și între cetățenii locali în fiecare dintre etapele-cheie ale elaborării strategiei:

- ✓ identificarea punctelor forte, a punctelor slabe, a oportunităților și a amenințărilor;
- ✓ transpunerea lor în principalele nevoi și în potențialul de dezvoltare;
- ✓ alegerea obiectivelor principale, a obiectivelor specifice, a rezultatelor dorite și a priorității acordate acestora;
- ✓ selectarea tipurilor de acțiuni care pot conduce la rezultatele respective;
- ✓ alocarea bugetului.

<sup>24</sup> A se vedea articolul 32 alineatul (1) litera (d) din RDC.

<sup>25</sup> A se vedea Sherry R Arnstein, *A ladder of Citizen Participation*, 1969.

<sup>26</sup> *Local and Community Driven Development*, Banca Mondială, 2010.

Există un număr mare de tehnici participative, cum ar fi analiza părților interesate, utilizarea de „arbori ai problemelor” și elaborarea de scenarii, care pot sprijini parteneriatele să identifice problemele care contează cu adevărat pentru populația locală și să mobilizeze ideile și energia inițiativelor din rândul comunității. Documentul de strategie trebuie să ofere dovezi care să arate că este rezultatul acestui tip de proces.

#### Caseta 7: Exemplu de proces participativ pentru pregătirea strategiei de dezvoltare locală de către un grup LEADER spaniol din valea râului Jerte

Un grup LEADER spaniol din valea râului Jerte a inițiat un proces participativ pentru a pregăti strategia de dezvoltare locală pentru perioada imediat următoare de după vara anului 2013 – înainte de finalizarea regulamentelor sau a programelor UE. Parteneriatul a stabilit un „grup de dezvoltare” amplu pentru a coordona activitatea a șapte grupuri de lucru tematice care implică părți interesate din următoarele domenii: tineri și organizații comunitare, femei și egalitate, cultură și educație, agricultură și mediu, antreprenoriat, ocuparea forței de muncă și formare profesională, turism durabil și servicii de îngrijire și sociale. Fiecare grup de lucru a difuzat un chestionar simplu și a pus patru întrebări principale: „Ce am realizat?”, „Ce rămâne de făcut?”, „Care sunt prioritățile pentru viitor?” și „Ce idei noi există pentru punerea lor în practică?”. De asemenea, grupurile de lucru au organizat un concurs pentru a obține idei de la toate școlile din sat și o serie de evenimente pentru persoanele în vârstă. Rezultatele au fost discutate ulterior în cadrul unei reuniuni la care au participat reprezentanți din întreaga vale a râului Jerte.

Activitatea grupurilor a servit drept bază pentru analiza SWOT, analiza nevoilor și identificarea priorităților pentru strategia locală. Cu toate acestea, după ce detaliile privind regulamentele, programele și bugetul vor fi cunoscute, comunitatea va fi din nou implicată în adaptarea strategiei, pregătirea planului de acțiune și luarea deciziei privind alocarea de fonduri pentru diferite priorități. De exemplu, în perioadele anterioare de programare, grupurile de lucru au elaborat scenarii privind tipurile de proiecte care ar trebui finanțate, cu bugete orientative. Ulterior, părțile interesate din diferite grupuri de lucru au negociat și au ajuns la un acord cu privire la repartizarea generală a fondurilor și prioritățile strategiei locale de dezvoltare.

Mai multe materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>27</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin „un plan de acțiune care să demonstreze modul în care obiectivele sunt transpuse în acțiuni” și „planul financiar (...) inclusiv alocarea planificată din fiecare fond ESI în cauză”? [articolul 33 alineatul (1) literele (e) și (g) din RDC] (etapele 4 și 7, capitolul 2)**

<sup>27</sup> Materiale de referință suplimentare:

*Elaborarea strategiei - Cum să construim o strategie de dezvoltare locală participativă?* referitoare la setul de instrumente LEADER. Materialul include clipuri video și recomandări referitoare la un număr mare de concluzii ale grupului de discuție cu privire la modalitățile de elaborare a unor strategii îmbunătățite: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm)

Fișă informativă a REDR. Utilizarea metodologiilor participative pentru a elabora strategii de calitate. Pe baza activității din Italia: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf)

Ghidul de demarare FARNET 1, secțiunile 3 și 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>

Unul dintre cele mai bune moduri de a stabili dacă obiectivele strategiei sunt realiste este de a analiza acțiunile necesare pentru a le atinge. Cu toate acestea, un *plan de acțiune* nu înseamnă preselecția proiectelor.

Planul de acțiune trebuie să ia în considerare cel puțin următoarele patru puncte.

- ✓ **Ce** tipuri de acțiuni sunt necesare
- ✓ **Cine** va fi responsabil de punerea lor în aplicare
- ✓ **Când** trebuie să aibă loc acțiunile și în ce ordine (de exemplu, formare înainte de demarare)
- ✓ **Cât** vor costa acțiunile, cu aproximație

## Caseta 8: Exemplu de plan de acțiune necesar în cadrul axei 4 a FEP în Franța

Termenul „plan de acțiune” a fost interpretat în moduri ușor diferite pe cuprinsul Europei. De exemplu, în Franța, parteneriatele care solicită finanțare în cadrul axei 4 a FEP trebuie să prezinte un „plan de dezvoltare” compus din „pachete de activități” pentru fiecare tip de acțiune preconizată și un tabel financiar. Pachetul de activități a luat, în general, forma unei fișe care cuprindea: obiectivele prioritare în cadrul cărora a fost lansată acțiunea și contribuția acțiunii la realizarea obiectivelor, rezultatele anticipate pentru zonă, beneficiarii vizați, cheltuielile eligibile, intensitatea ajutorului, fondurile UE avute în vedere, alte fonduri preconizate, indicatorii de monitorizare și evaluare și calendarul de punere în aplicare. A se vedea „Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France” (p. 11).

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3\\_france\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf)

Grupurile LEADER din Scoția înțeleg, în general, prin „plan de afaceri” ansamblul procedurilor și sistemelor administrative și financiare de punere în aplicare a strategiei, inclusiv un plan pentru activitățile grupului de acțiune locală. Acesta din urmă include, de regulă, un calendar detaliat pentru punerea în aplicare a fiecărei acțiuni, cu explicații privind responsabilul în cauză. A se vedea secțiunile 6-7 din „planul de afaceri” al unui grup LEADER din Scoția

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc\\_LEADER-Business\\_Plan\\_Moray.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf)

*Planul financiar* trebuie să furnizeze estimări orientative cu privire la suma de bani care va fi alocată diferitelor tipuri de acțiune. În cazul unei strategii susținute de mai multe fonduri, planul financiar trebuie să menționeze părțile strategiei care vor fi acoperite de diferite fonduri, precum și cofinanțarea publică la nivel național pentru fiecare an al programului. Trebuie să se facă distincția între cheltuielile privind punerea în aplicare a strategiei în sine, cheltuielile de cooperare și costurile de funcționare și animare. Cu toate acestea, gradul de detaliere și categoriile de cheltuieli pot varia de la un stat membru la altul. Autoritățile de management ar putea, de exemplu, să solicite informații privind cheltuielile planificate pe anumite categorii de acțiune predefinite la nivel național sau regional. Alternativ, autoritatea de management poate solicita pur și simplu parteneriatului să furnizeze estimări ale cheltuielilor pe obiective specifice și/sau categorii principale de acțiune definite în strategia de dezvoltare locală.

Mărimea bugetului depinde evident de nevoile zonei și de dimensiunea sa, de natura strategiei și de existența altor programe de sprijin. De asemenea, aceasta poate varia în funcție de condițiile economice ale unui anumit stat membru. Cu toate acestea, experiența LEADER și a axei 4 a FEP a arătat că bugetul minim pentru strategia de dezvoltare locală este de aproximativ 3 milioane EUR din fondurile publice pentru întreaga perioadă. Sub acest nivel, devine dificil să se realizeze mai mult decât investiții „ușoare” de mică anvergură și să se acopere animarea necesară a zonei. Sumele vor fi probabil mult mai mari în zonele urbane construite și în cazul DLRC finanțate din fonduri multiple.

Trebuie menționat din nou că prezentele orientări nu își propun să constituie un cadru rigid, ci un instrument care să asigure faptul că investițiile corespund obiectivelor stabilite de comunitate în cadrul strategiei și că acestea pot fi realizate în mod realist cu resursele disponibile. De asemenea, trebuie să existe mecanisme care să permită parteneriatelor să ajusteze planul financiar pentru a răspunde circumstanțelor în schimbare, în consultare cu

autoritățile de management. Noile dispoziții de monitorizare și evaluare (a se vedea mai jos) pot fi utile pentru furnizarea de justificări pentru orice modificări.

Mai multe materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>28</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin „o descriere a procedurilor de gestionare și monitorizare a strategiei, prin care se demonstrează capacitatea grupului de acțiune locală de implementare a strategiei, însoțită de o descriere a procedurilor specifice de evaluare”?** [articolul 33 alineatul (1) litera (f) din RDC] (etapa 8, capitolul 2)

Parteneriatele locale trebuie să demonstreze că dețin proceduri clare, iar personalul trebuie să demonstreze că are un nivel suficient de experiență și calificare pentru a asigura o gestionare eficientă a strategiei. Sunt incluse aici, în mod evident, aspectele administrative și financiare. Cu toate acestea, în cazul în care strategia implică lucrul cu grupuri neorganizate sau greu accesibile, aceasta va necesita, de asemenea, persoane calificate pentru activități de comunicare pe teren, facilitare, acțiuni comunitare și dezvoltare de proiecte.

De asemenea, parteneriatele trebuie să demonstreze că dețin proceduri transparente și responsabile pentru luarea deciziilor și selectarea proiectelor. De exemplu, votul privind toate deciziile trebuie să fie documentat și ar trebui să existe proceduri pentru evitarea conflictului de interese. Acest aspect va fi tratat mai jos, în secțiunea privind parteneriatul.

Cu toate acestea, un nou aspect în regulament este cerința de a explica „procedurile de monitorizare ... și procedurile specifice de evaluare”. Atât procedurile de monitorizare, cât și cele de evaluare sunt necesare pentru a răspunde nevoilor autorității de management. Ele nu trebuie să fie văzute ca o simplă cerință formală de justificare a cheltuielilor și trebuie să fie concepute într-un mod care să ofere informații utile pentru gestionarea parteneriatului local. Prin încorporarea în strategie a procedurilor de monitorizare regulată și de evaluare periodică, parteneriatul câștigă un instrument pentru a afla ce funcționează și ce nu funcționează și pentru a adapta strategia la circumstanțele în schimbare. Combinația de „ținte clare și măsurabile pentru realizări și rezultate” și „proceduri specifice de evaluare” permite parteneriatelor locale să dezvolte strategii mult mai concrete și realiste, care sunt, de asemenea, mai solide și mai flexibile.

Grupurile de acțiune locală trebuie să ofere informații privind:

- ✓ sistemele și mecanismele pe care le propun pentru colectarea și prelucrarea datelor financiare și de performanță relevante legate de indicatorii și de țintele stabilite care trebuie să fie aliniate în mod clar cu obiectivele strategiei.
- ✓ modul în care intenționează să își evalueze propriile performanțe în punerea în aplicare a specificităților DLRC.

---

<sup>28</sup> Materiale de referință suplimentare:

- Setul de instrumente al REDR. Secțiunea privind proiectarea și punerea în aplicare a strategiei. Recomandări și materiale video.  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- Ghidul de demarare FARNET 1, secțiunea 4C Pregătirea unui plan de punere în aplicare  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Exemple de strategii integrate din zonele de pescuit din Europa. Rezumate și exemple complete  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>



- ✓ propunerile lor de difuzare și utilizare a rezultatelor în zonă – de exemplu, pentru modificarea strategiei locale de dezvoltare și a mecanismelor de punere în aplicare.
- ✓ modul în care vor contribui la modalitățile de monitorizare și evaluare ale DLRC și ale programului la nivel regional și național.

**Caseta 9: Exemplu de sistem de evaluare *inter pares* al grupului de acțiune locală Kasvu din Finlanda**

Grupul de acțiune locală Kasvu din Finlanda a instituit un sistem de evaluare *inter pares* în colaborare cu un grup de acțiune locală din vecinătate, în cadrul căruia fiecare grup a efectuat sondaje și interviuri cu privire la o serie de proiecte de pe teritoriul celui alt grup. Feedback-ul din partea unui omolog care se confruntă cu provocări similare, dar fără nicio implicare directă în punerea în aplicare a strategiei, a furnizat informații valoroase pentru ambele grupuri participante.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB)

Rețeaua rurală națională germană propune trei modele diferite de intensitate care pot fi utilizate, „signal check”, „multi check” și „focus check”<sup>29</sup>.

Mai multe materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>30</sup>.

### 3.3.2 Elemente noi sau consolidate în sarcinile parteneriatelor [articolul 34 alineatul (3) din RDC]

Articolul 34 alineatul (3) din RDC descrie sarcinile parteneriatelor locale astfel cum sunt prezentate în caseta 10 de mai jos:

**Caseta 10: Sarcinile grupurilor de acțiune locală**

**În temeiul articolului 34 alineatul (3)**, sarcinile grupurilor de acțiune locală trebuie să includă următoarele:

- consolidarea capacităților** actorilor locali de a dezvolta și de a implementa operațiunile, inclusiv promovarea capacităților lor de management al proiectelor;
- elaborarea unei proceduri de selecție nediscriminatorii și transparente și a unor criterii obiective în ceea ce privește selectarea operațiunilor, care să evite**

<sup>29</sup> Disponibil în limba germană

<http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

<sup>30</sup> Materiale de referință suplimentare:

- Secțiunile din setul de instrumente LEADER privind modul în care poate fi realizată o autoevaluare și cine poate efectua o evaluare externă [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm)
- Manual finlandez de autoevaluare pentru grupurile de acțiune locală. [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation\\_workbook\\_for\\_LAGs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf)
- Ghidul de demarare FARNET 1, secțiunea 4C privind monitorizarea și evaluarea. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>
- Ghidul de demarare FARNET 1, secțiunile 1.5, 1.6 și 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

**conflictele de interese, care garantează că cel puțin 50 % din voturile privind deciziile de selecție sunt exprimate de parteneri care nu au statutul de autorități publice și permite selecția prin procedură scrisă;**

- c) **asigurarea, cu ocazia selecționării operațiunilor, a coerenței cu strategia de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității,** prin acordarea de prioritate operațiunilor în funcție de contribuția adusă la atingerea obiectivelor și Țintelor strategiei;
- d) **pregătirea și publicarea de cereri de propuneri** sau a unei proceduri permanente de depunere de proiecte, inclusiv definirea criteriilor de selecție;
- e) primirea și evaluarea cererilor de contribuții;
- f) **selectarea operațiunilor și stabilirea cuantumului contribuției** și, după caz, prezentarea propunerilor către organismul responsabil de verificarea finală a eligibilității înainte de aprobare;
- g) **monitorizarea implementării** strategiei de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității și a operațiunilor sprijinite și efectuarea de **activități specifice de evaluare** în legătură cu strategia respectivă.

Autoritatea de management este responsabilă pentru selectarea grupurilor de acțiune locală pe baza unei proceduri de selecție nediscriminatorii și transparente.

La fel ca în secțiunea anterioară, vom oferi o explicație pe scurt a ceea ce înțelege Comisia Europeană prin unii termeni-cheie (în caractere aldine), cu exemple.

- **Ce înțelege Comisia prin „consolidarea capacității actorilor locali de a dezvolta și implementa operațiunile, inclusiv promovarea capacităților lor de management al proiectelor”?** [articolul 34 alineatul (3) litera (a) din RDC] (etapele 3 și 5, capitolul 2)

Unul dintre cele mai puternice mesaje care se desprinde din experiența din trecut este acela că parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității nu trebuie să fie văzute ca ultima verigă locală într-un lung lanț de punere în aplicare a unor politici decise în altă parte. Parteneriatele nu sunt ghișee unice locale de organizare a unor cereri de propuneri și de colectare a cererilor pentru programe standard de subvenționare sau formare. Valoarea reală a parteneriatului este dată de capacitatea sa de a reuni populația locală pentru a stimula idei și a elabora împreună proiecte care altfel nu ar fi avut loc sau ar fi fost mult mai greu de dezvoltat.

Cu toate acestea, comunitățile locale diferă prin experiența lor, nivelul de organizare, „capitalul uman și social” și nivelul de sprijin de care beneficiază de la alte agenții. Prin urmare, una dintre primele și cele mai importante sarcini ale parteneriatelor locale este de a evalua nevoile comunității de consolidare a capacităților și de a le integra în strategie. Consolidarea capacităților poate lua următoarele forme:

- ✓ sesiuni de informare și activități de comunicare pe teren în comunitate;
- ✓ sprijin pentru reunirea cetățenilor și organizarea comunității;
- ✓ consiliere individuală sau colectivă și sprijin pentru dezvoltarea proiectelor;
- ✓ formare.

Este foarte important ca parteneriatul să dispună de personal intern care să fie suficient de calificat pentru sarcinile respective sau să poată face apel la colaboratori din exterior. Sprijinul pentru pregătire poate fi utilizat pentru a finanța acest tip de consolidare a capacităților în cursul lansării programelor. Dacă resursele financiare și umane nu sunt disponibile pentru consolidarea capacității, există o probabilitate ridicată ca strategia să fie „deturnată” de actorii

cei mai puternici din comunitate, în detrimentul altor părți interesate și al comunității în ansamblu.

#### Caseta 11: Consolidarea capacităților de către grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului din Laponia de Nord-Est

Sprijinirea pescarilor profesioniști pentru a-și diversifica activitățile este una dintre prioritățile grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului din Laponia de Nord-Est. Pescarii din Sodankylä au identificat turismul ca fiind activitatea cu cel mai mare potențial prin care pot să își completeze veniturile, dar nu dețineau competențele și autorizațiile necesare pentru a pătrunde pe această piață nouă. Împreună cu departamentul de turism al municipalității locale, grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului a solicitat pescarilor să identifice obiectivele și necesitățile de sprijin înainte de a-i ajuta să își pună ideile în practică.

Discuțiile au condus la dezvoltarea unui pachet de formare cuprinzător pentru pescarii locali, personalizat pentru a le permite să obțină autorizațiile și competențele necesare în scopul de a dezvolta și de a oferi produse turistice viabile. Primul pachet de cursuri a avut loc pe durata unui an, acoperind aspecte legate de siguranță, dezvoltarea și promovarea produselor. Cursurile au fost completate de vizite la târguri comerciale, stagii profesionale în întreprinderi din sectorul turismului și orientare individuală cu privire la dezvoltarea produsului. În acest mod, 14 pescari au obținut autorizațiile necesare și au fost dezvoltate șapte produse care puteau fi comercializate. Întrucât consolidarea capacităților este un proces de lungă durată, o a doua rundă de cursuri a fost organizată în anul următor pentru a consolida competențele de bază dezvoltate în primul an. Cursurile au vizat îmbunătățirea calității experienței turistice, de exemplu, prin cursuri de servicii pentru clienți, legislație în domeniul siguranței consumatorilor, limba engleză etc. La finalul celor două runde de consolidare a capacităților, pescarii au dezvoltat 11 produse turistice și au devenit operaționali, fiind recunoscuți de întreprinderile în domeniul turismului din zonă.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Ce înțelege Comisia prin „conceperea unei proceduri de selecție nediscriminatorii și transparente și a unor criterii obiective în ceea ce privește selectarea operațiunilor, care să evite conflictele de interese”? [articolul 34 alineatul (3) litera (b) din RDC]**

Articolul a fost introdus parțial ca urmare a raportului Curții de Conturi privind LEADER, care a constatat că, în unele cazuri, partenerii cu un interes direct în proiecte au luat parte la deciziile privind aprobarea acestora. Controlul procesului de luare a deciziilor de către elitele locale sau de către sectoarele sau interesele dominante este un risc real pentru toate proiectele locale. În același timp, parteneriatele locale se confruntă cu o dilemă, întrucât membrii cei mai activi și cei mai dinamici ai comunității sunt adesea cei cu cele mai multe idei și resurse pentru proiecte, iar excluderea lor poate priva parteneriatul de energie și de lideri.

Regula generală, prin urmare, este că toți partenerii trebuie să își declare interesul în proiecte și nu trebuie să participe la deciziile care îi privesc direct.

Grupurile de acțiune locală trebuie să descrie procedurile pe care le aplică pentru evitarea conflictelor de interese într-o manieră care este compatibilă cu Regulamentul financiar<sup>31</sup>. Procedurile de selecție a proiectelor trebuie să fie nediscriminatorii, transparente și trebuie să stabilească procesul și criteriile de luare a deciziilor care vor fi aplicate. Trebuie să se identifice în mod clar succesiunea evenimentelor, persoanele implicate în fiecare etapă și este necesar să asigure o separare adecvată a responsabilităților între diferitele elemente ale procesului. De asemenea, trebuie să se includă proceduri de recurs clare și simple. Utilizarea unei diagrame flux este un mod util de a reprezenta clar acest lucru.

De asemenea, trebuie pregătit un registru cu interesele membrilor organului de decizie al grupului de acțiune locală, care documentează natura și legăturile între membrii comitetului de selecție și orice proiect sau solicitant.

Grupurile de acțiune locală pot să își finanțeze propriile proiecte, în cazul în care parteneriatul în sine este inițiatorul de proiect, dar trebuie să existe o procedură clară și transparentă care să demonstreze că proiectele contribuie la strategia de dezvoltare locală și au sprijinul general al comunității.

Pe baza unor astfel de principii, parteneriatele pot răspunde atât în plan extern, în fața auditorilor, a autorităților de management și a agențiilor de plată, cât și pe plan intern, în fața comunității locale.

- **Ce înțelege Comisia prin asigurarea faptului „că cel puțin 50 % din voturile privind deciziile de selecție sunt exprimate de parteneri care nu au statutul de autorități publice”? [articolul 34 alineatul (3) litera (b) din RDC] (etapele 3 și 5, capitolul 2)**

Dispoziția este concepută pentru consolidarea articolului 32 alineatul (2) litera (b) din RDC, conform căruia „la nivel decizional, nici autoritățile publice, astfel cum sunt definite conform normelor naționale, nici un singur grup de interese nu deține mai mult de 49 % din drepturile de vot”. Regula de 49 % este un principiu fundamental al metodologiei LEADER de mai mult timp și are rolul de a garanta că parteneriatele sunt ceea ce pretind a fi – parteneriate reale, în care fiecare membru are o șansă de a influența deciziile, și nu anexe ale structurilor și organizațiilor existente.

În trecut, unele municipii și autorități publice au manifestat neîncredere față de LEADER pe motiv că această regulă ar putea submina rolul sectorului public și al funcționarilor aleși. Cu toate acestea, în realitate, s-a întâmplat contrariul. De regulă, sectorul public câștigă legitimitate atunci când arată că poate funcționa în parteneriat efectiv cu populația locală și procedurile pentru DLRC conțin un număr de verificări și măsuri de echilibrare care, dacă sunt puse în aplicare corect, asigură responsabilitatea publică.

Comisia consideră că sectorul public în general și municipalitățile în special sunt elemente centrale ale abordării DLRC. Cu toate acestea, există un risc ca instituțiile publice să atenueze semnificativ și chiar să submineze principiile „de jos în sus” ale DLRC în următoarele cazuri:

- ✓ dacă autoritățile de management sau agențiile de plată utilizează controalele privind eligibilitatea pentru a evalua oportunitatea sau calitatea proiectelor și nu doar pentru a evalua legalitatea și eligibilitatea acestora;

---

<sup>31</sup> Articolul 57 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului.

- ✓ dacă cofinanțatorii publici (adesea responsabili pentru o mică parte din finanțarea proiectelor) își folosesc influența pentru a lua deciziile finale privind proiectele;
- ✓ dacă anumite funcții administrative și financiare sunt delegate unui organ public responsabil la nivel local (recunoscut sau nu oficial ca organism intermediar), care utilizează ulterior funcțiile respective pentru a exercita o influență necuvenită asupra alegerii proiectelor de către restul parteneriatului;
- ✓ dacă partidele politice dominante se folosesc de prezența lor în alte organizații comunitare pentru a forma o majoritate de blocare împreună cu sectorul public.

Comisia dorește să sprijine parteneriatele locale să evite toate aceste capcane. Regula de 50 % este doar un pas în această direcție. În cazul în care acest cvorum nu este respectat, decizia luată nu este validă.

#### Caseta 12: Parteneriatul în cadrul grupurilor de acțiune locală din Finlanda

În Finlanda, autoritățile locale au un rol foarte puternic în furnizarea de servicii locale și chiar și cele mai mici dintre acestea pot să aibă drepturi de colectare a impozitelor și să angajeze sute de persoane. Pentru ca grupurile de acțiune locală să nu devină pur și simplu o anexă a municipalităților, autoritatea de management finlandeză a stabilit un set de condiții foarte stricte pentru grupurile de acțiune locală. Acestea trebuie să fie organizații independente, non-profit și toți actorii locali trebuie să aibă posibilitatea de a deveni membri. Numărul mediu de membri este de aproximativ o sută. Membrii aleg direct consiliul de administrație, care trebuie să fie alcătuit din *trei părți de dimensiuni egale*: sectorul public, sectorul privat și reprezentanți ai societății civile (regula treimii). Membrii consiliului pot rămâne în funcție timp de maximum șase ani și trebuie să semneze o declarație privind propriile interese.  
[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Mai multe materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>32</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin „pregătirea și publicarea de cereri de propuneri sau a unei proceduri permanente de depunere de proiecte, inclusiv definirea criteriilor de selecție” [articolul 34 alineatul (3) litera (d) din RDC] și „asigurarea, cu ocazia selecționării operațiunilor, a coerenței cu strategia de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității, prin acordarea de prioritate operațiunilor în funcție de contribuția adusă la atingerea obiectivelor și ținutelor strategiei” [articolul 34 alineatul (3) litera (c) din RDC]?**

După cum s-a menționat deja, articolele respective vizează consolidarea principiilor „de jos în sus” ale DLRC și a autonomiei parteneriatelor. Comisia recunoaște că, în practică, marja de manevră pe care o au parteneriatele locale pentru a răspunde nevoilor la nivel local poate fi foarte mult limitată de cereri de propuneri, proceduri de selecție și criterii de selecție rigide, stabilite la nivel național sau regional. În astfel de situații, există riscul ca parteneriatele să devină pur și simplu o cale de aprobare pe bandă rulantă a proiectelor care se încadrează în

<sup>32</sup> Materiale de referință:

- Ghidul de demarare FARNET 1. Secțiunea 3 Instituirea parteneriatelor locale  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20RO.pdf>  
 Setul de instrumente LEADER. Care este structura unui grup de acțiune locală [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm)

niște criterii predeterminate. De asemenea, dacă termenul pentru prezentarea și punerea în aplicare a proiectelor este prea scurt sau planificat necorespunzător (de exemplu, într-o perioadă când anumiți inițiatori de proiect sunt foarte ocupați) sau condițiile sunt prea rigide, întreprinzătorii pot fi forțați să ia decizii riscante.

Pentru a evita aceste probleme, Comisia recunoaște că autoritățile de management pot defini anumite elemente comune ale cererilor de propuneri, ale procedurilor și ale criteriilor. Cu toate acestea, în limitele specificate, parteneriatele locale ar trebui să poată defini:

- ✓ caracteristicile specifice ale cererilor de propuneri, și anume calendarul acestora, dacă acestea vizează anumite tipuri de proiecte (de exemplu, proiecte colective, proiecte din sectoare sau grupuri-țintă etc.) sau dacă este vorba despre cereri de propuneri deschise;
- ✓ criteriile de selecție specifice suplimentare, care reflectă măsura în care proiectele contribuie la strategia de dezvoltare locală și teritoriul vizat (de exemplu, efectul multiplicator la nivel local în ceea ce privește utilizarea materialelor locale sau a forței de muncă locale, furnizarea de servicii, efectul asupra imaginii teritoriului etc.);
- ✓ proceduri clare și transparente care includ în mod normal un element de evaluare calitativă și utilizează cunoștințele directe ale parteneriatelor privind zona în cauză (de exemplu, notare individuală de către membrii grupului de decizie, pe baza unor întrebări care sunt ulterior discutate și puse în comun);
- ✓ proceduri transparente pentru proiecte emblematiche sau colective care sunt gestionate de parteneriatul însuși.

Unul dintre principalele avantaje ale grupurilor de acțiune locală, în comparație cu birourile locale ale programelor naționale sau regionale obișnuite, este acela că grupurile de acțiune locală nu doar proiectează strategia, ci organizează, de asemenea, procesul și criteriile de selecție a proiectelor pentru a orienta o serie de proiecte într-o direcție strategică convenită. Grupurile de acțiune locală sunt capabile să completeze aceste sarcini cu măsuri active de promovare a proiectului, cum ar fi consolidarea capacităților, organizarea comunității și dezvoltarea directă a proiectelor.

#### **Caseta 13: Selectarea proiectelor de către parteneriatul LEADER+ din North Highlands**

Parteneriatul LEADER+ din North Highlands a pregătit un simplu rezumat de proiect de două pagini și o fișă de evaluare pentru a facilita transparența procesului decizional. Prima secțiune sintetizează caracteristicile principale ale proiectului, inclusiv costurile, finanțarea solicitată, realizările proiectului și respectarea egalității de șanse. Următoarea secțiune conține 12 criterii de evaluare care acoperă puncte precum conformitatea cu strategia, gradul de implicare a comunității, evaluarea viabilității și a durabilității, legăturile cu alte proiecte, efectele benefice pentru mediu și/sau patrimoniul cultural și efectul de pârghie asupra investițiilor din sectorul privat. Pe aceeași fișă există seturi de instrucțiuni simple privind acordarea punctajului.

Mai multe țări și parteneriate locale au dezvoltat sisteme de notare și de evaluare a proiectului extrem de detaliate, care ponderează, de asemenea, diferitele criterii în moduri care încearcă să țină cont de circumstanțele locale. Cu toate acestea, este important să se asigure că procedurile și criteriile utilizate sunt proporționale cu dimensiunea proiectelor și că acestea

funcționează ca un sprijin pentru desfășurarea unui proces decizional local transparent, și nu ca un exercițiu mecanic.

Mai multe materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>33</sup>.

- **Ce înțelege Comisia prin „selectarea operațiunilor și stabilirea quantumului contribuției”?**  
**[articolul 34 alineatul (3) litera (f) din RDC]**

La fel ca mai sus, acest articol este destinat să clarifice rolul parteneriatului în raport cu alte niveluri de administrare și să consolideze principiile DLRC. Cel mai simplu mod de a explica articolul este de a preciza că parteneriatul local trebuie să aibă responsabilitatea de a decide asupra „oportunității” proiectelor.

Funcțiile **parteneriatului local** în ceea ce privește selectarea proiectelor includ:

- ✓ analizarea măsurii în care proiectul contribuie la strategia locală;
- ✓ aplicarea oricărui criterii standard (de exemplu, crearea de locuri de muncă, angajarea femeilor sau a grupurilor vulnerabile, utilizarea resurselor locale, efectele multiplicatoare etc.) stabilite la nivel național sau regional;
- ✓ dezvoltarea și aplicarea oricărui criterii locale (de exemplu, acordarea de prioritate zonelor sau grupurilor cu nevoi speciale sau sectoarelor și problemelor care sunt deosebit de relevante la nivel local);
- ✓ asigurarea coerenței cu alte strategii;
- ✓ asigurarea viabilității proiectului (piețe, tehnologie, viabilitate funcțională și financiară);
- ✓ verificarea unor aspecte precum punctele moarte (va fi proiectul pus în aplicare în același mod în lipsa sprijinului?) și deplasările (sprijinul acordat unei întreprinderi va crea probleme pentru o altă întreprindere?);
- ✓ verificarea capacității inițiatorilor de proiect de a pune în aplicare proiectul;
- ✓ asigurarea faptului că proiectul deține sau poate obține toate autorizațiile și licențele necesare;
- ✓ un control preliminar al eligibilității înainte de predarea dosarului către autoritatea de management.

De asemenea, regulamentul prevede că parteneriatele trebuie să fie în măsură să „stabilească quantumul sprijinului public”. Și în acest caz, trebuie să se respecte limitele stabilite de regulament, program și orice ordonanță națională. *Cu toate acestea, regulamentul permite parteneriatelor să evalueze proiectele individuale și să ofere sprijin suplimentar celor care aduc o contribuție suplimentară la strategia locală, sunt mai inovatoare sau favorizează în special grupurile defavorizate. De asemenea, regulamentul permite grupurilor flexibilitatea de a discuta bugetele prezentate de inițiatorii de proiect, de a decide dacă vor finanța integral sau parțial un proiect și/sau dacă vor diviza proiectul în etape sau părți.*

---

<sup>33</sup> Materiale de referință:

- Ghidul FARNET 4, „Pași către succes”, secțiunea 2 privind cultivarea implicării sectorului privat și secțiunea 3 privind dezvoltarea și selectarea activă a proiectelor.  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- Setul de instrumente LEADER, Punerea în aplicare a strategiei - Cum pot fi definite criteriile de selecție a proiectelor.  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm)

Autoritățile de management trebuie să îndeplinească în cadrul FEDR, FSE și FEPAM o serie de sarcini în raport cu grupurile de acțiune locală, în conformitate cu articolul 125 alineatul (3) din RDC. De exemplu, autoritatea de management ia toate deciziile finale privind eligibilitatea proiectului în sensul verificării conformității cu regulamentele, programul, normele privind ajutoarele de stat și orice ordonanțe sau reglementări naționale sau regionale suplimentare. De asemenea, autoritatea de management trebuie să confirme că verificările efectuate de grupurile de acțiune locală în ceea ce privește capacitatea inițiatorilor de proiect sunt adecvate. Cu excepția cazului în care aceste condiții, astfel cum sunt prevăzute la articolul 125 alineatul (3) din RDC, sunt încălcate, autoritatea de management nu trebuie să intervină în selecția efectuată de parteneriatul local<sup>34</sup>.

După această etapă, există modele alternative pentru DLRC.

- În cadrul unui „*model descentralizat*”, autoritățile de management delegă funcțiile de aprobare oficială a proiectului (semnarea acordului de grant) și/sau plata către parteneriatul local. În cazul delegării aprobării oficiale a proiectului către grupurile de acțiune locală în cadrul FEPAM, FEDR și FSE (dar nu și al FEADR), grupul de acțiune locală trebuie să devină un organism intermediar cu toate implicațiile aferente în ceea ce privește auditul și controlul. Grupurile de acțiune locală finanțate prin cele trei fonduri (FSE, FEDR, FEPAM) *pot face plăți* către beneficiari fără să devină un organism intermediar, cu condiția să fi fost instituite proceduri adecvate în acest sens. În cazul proiectelor finanțate prin FEADR, responsabilitatea legală pentru efectuarea plăților trebuie să revină agenției de plăți.

#### Caseta 14: Selectarea operațiunilor și efectuarea plăților de către grupurile de acțiune locală LEADER din regiunea spaniolă Aragon

În regiunea Aragon din Spania, cele 20 de grupuri de acțiune locală LEADER aprobă în mod direct proiecte locale (semnează acordul de grant) și achită grantul inițiatorilor de proiecte la finalizarea proiectului. Autoritatea de management regională achită în avans 9 % din bugetul public al grupului de acțiune locală la începutul perioadei, cu condiția ca grupul să ofere o garanție bancară. Inițial, parteneriatul trimitea patru certificări ale proiectelor aprobate și plătite din avans de către acesta în fiecare an, iar suma urma să îi fie rambursată de administrația regională în termen de două până la trei luni. O astfel de procedură asigură evitarea problemelor legate de lichidități. Cu toate acestea, din cauza impactului crizei economice, numărul de certificări a fost redus la două și timpul necesar pentru ca grupurile să primească rambursări a crescut, conducând la creșterea presiunii asupra fluxului de numerar.

Parteneriatele locale insistă asupra faptului că acest sistem le consolidează semnificativ statutul în ochii părților interesate locale și le permite să răspundă nevoilor inițiatorilor de proiecte cu o mai mare flexibilitate și viteză. Parteneriatele locale au solicitat în mod expres continuarea aplicării aceleiași metode în perioada viitoare.

<sup>34</sup> În conformitate cu articolul 65 alineatul (4) din Regulamentul privind FEADR, statele membre trebuie să definească în mod clar sarcinile autorității de management, ale agenției de plăți și ale grupurilor de acțiune locală în cadrul LEADER în ceea ce privește aplicarea criteriilor de eligibilitate și de selecție și a procedurii de selecție a proiectelor. În plus, în temeiul articolului 42 alineatul (1) din Regulamentul privind FEADR, grupurile de acțiune locală pot, de asemenea, să îndeplinească sarcini suplimentare care le sunt delegate de către autoritatea de management și/sau de către agenția de plăți.



- În cadrul „modelului mai centralizat”, autoritatea de management este responsabilă pentru aprobarea oficială a proiectului și efectuarea plății. Modelul are avantajul de a reduce în mod semnificativ sarcina administrativă a parteneriatului local, dar funcționează doar dacă autoritatea de management este în măsură să pună în aplicare sisteme de aprobare și de plată flexibile și rapide.

**Caseta 15: Selectarea operațiunilor și efectuarea plăților de către grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Finlanda**

Sistemul de implementare a axei 4 din cadrul FEP în Finlanda oferă un exemplu de model centralizat. Grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului animează și selectează proiecte, dar aprobarea finală și plățile sunt efectuate prin birourile regionale ale organismului intermediar (centre ELY) cărora le-a fost delegată responsabilitatea de administrare a programului. Centrele primesc cereri de finanțare pentru proiecte selectate de grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din regiunea lor și verifică eligibilitatea înainte de aprobarea oficială a proiectelor. Odată ce aprobă un proiect, centrul ELY va controla punerea în aplicare și va face plățile direct către beneficiar. De asemenea, centrul este responsabil pentru raportarea către autoritatea de management în ceea ce privește proiectele aprobate, plățile efectuate și evaluare.

Grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Finlanda utilizează organizațiile existente, în unele cazuri grupurile LEADER, ca entități juridice. Ele se concentrează pe următoarele sarcini: elaborarea unei strategii locale de dezvoltare, animare și sprijin pentru dezvoltarea proiectului, verificarea informală a formularelor de cerere; selectarea proiectelor și raportarea privind activitățile grupului. Datorită apropierii și încrederii existente între centrele ELY și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului, proiectele pot fi aprobate în termen de șase săptămâni de la depunerea la un grup de acțiune locală în domeniul pescuitului, uneori chiar și mai devreme.

Implementarea axei 4 din cadrul FEP în Finlanda:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Există, de asemenea, opțiuni intermediare, în care autoritățile de management delegă funcțiile de control și de certificare a efectuării investițiilor către parteneriatele locale. Aceasta poate crește viteza de punere în aplicare, atât timp cât autoritatea de management a instituit un sistem adecvat de control la fața locului și nu efectuează încă o dată toate controalele.

În toate cazurile, autoritatea de management rămâne responsabilă în ultimă instanță pentru orice erori sau utilizări abuzive ale fondurilor, astfel încât decizia privind nivelul de delegare către grupurile de acțiune locală trebuie să fie luată după compararea avantajelor dobândite în ceea ce privește viteza și flexibilitatea în a răspunde nevoilor locale cu riscul unor cheltuieli neeligibile sau inadecvate.

Indiferent de nivelul de delegare ales, riscurile pot fi reduse considerabil prin luarea următoarelor măsuri:

- ✓ menționarea în mod clar a responsabilităților aferente sarcinilor de gestionare și de control în acordul semnat între autoritatea de management și grupul de acțiune locală [a se vedea articolul 33 alineatul (5) din RDC];
- ✓ specificarea în mod clar a funcțiilor grupului de acțiune locală în raport cu toți actorii din lanțul de punere în aplicare din cadrul sistemului de gestionare și control;

- ✓ specificarea în mod clar în program a funcțiilor grupurilor de acțiune locală și ale autorităților responsabile de punerea în aplicare a programului relevant, pentru toate sarcinile legate de strategia de dezvoltare locală [a se vedea articolul 34 alineatul (1) din RDC];
- ✓ asigurarea faptului că au fost instituite sisteme *adecvate și proporționale* pentru a asigura respectarea procedurilor de către grupurile de acțiune locală și de-a lungul lanțului de implementare a DLRC (eșantionare, controale la fața locului etc.);
- ✓ eliminarea suprapunerilor activităților și a întârzierilor inutile la fiecare nivel și monitorizarea vitezei, a costului și a eficienței sistemului de punere în aplicare.

Deși astfel de măsuri intră în responsabilitatea autorităților de management, parteneriatele locale trebuie să verifice dacă măsurile au fost puse în aplicare și să se asigure că acestea sunt luate în considerare în activitățile zilnice.

Mai multe materiale de referință pot fi consultate mai jos<sup>35</sup>.

### 3.4 Instrumente pentru sprijinirea implementării DLRC

Regulamentul privind dispozițiile comune conține o serie de instrumente care pot spori eficiența și adaptabilitatea sprijinului uman și financiar furnizat de parteneriate comunități locale.

- **Ce înțelege Comisia prin „activități de sprijin pregătitoare”? [articolul 35 alineatul (1) litera (a)]**

Experiența a demonstrat ca etapa de pregătire pentru proiectarea strategiei, crearea parteneriatului și definirea celor mai adecvate limite pentru DLRC este esențială pentru succes. Cu toate acestea, este nevoie de timp (de la 6 la 12 luni, conform estimărilor) și resurse pentru a asigura faptul că strategia se bazează pe probe solide și pentru a facilita implicarea întregii comunități. Pentru a îmbunătăți calitatea strategiilor și a parteneriatelor, conform recomandărilor Comisiei, comunitățile locale interesate trebuie să fie în măsură să solicite „sprijin pentru pregătire” pe baza unei simple manifestări a interesului.

Sprijinul pentru pregătire poate acoperi acțiuni precum:

- ✓ formarea părților interesate locale;
- ✓ studii ale zonei vizate;
- ✓ costurile legate de elaborarea strategiei locale de dezvoltare, inclusiv costurile de consultanță și costurile pentru acțiuni legate de consultările cu părțile interesate;
- ✓ costurile administrative (costurile de exploatare și de personal) ale organizației care solicită sprijin pentru pregătire, în timpul etapei de pregătire;
- ✓ sprijin pentru proiecte-pilot mici.

---

<sup>35</sup> Materiale de referință:

- Punerea în aplicare a abordării LEADER „de jos în sus”. Raportul grupului de discuții 1 al REDR  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm)
- Bunele practici FARNET - Guvernanță și gestionare. Modele de implementare a axei 4 în Danemarca și Finlanda  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

Sprijinul pentru pregătire este eligibil începând cu 1 ianuarie 2014, indiferent dacă strategia de dezvoltare locală beneficiază sau nu în final de finanțare pentru punerea în aplicare. Intensitatea ajutorului în cazul sprijinului pentru pregătire poate fi de până la 100 %.

Pentru a selecta proiectele care vor beneficia de sprijin pentru pregătire, autoritățile de management trebuie să lanseze o simplă cerere de exprimare a interesului cât mai devreme posibil (a se vedea exemplul).

Parteneriatele rurale și în domeniul pescuitului existente sunt eligibile pentru astfel de sprijin, atât timp cât nu au introdus un provizion pentru sprijinul pentru pregătire în bugetul lor pentru perioada 2007-2013.

Cu toate acestea, este posibil, de asemenea, să se finanțeze anumite activități de pregătire colective (de exemplu, acțiunile de consolidare a capacităților și de difuzare de informații privind DLRC prin sesiuni de formare, site-uri web, documente de orientare, seminare etc.) din bugetul de asistență tehnică pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020.

**Caseta 16: Exemplu de sprijin pentru pregătire pentru grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Estonia**

În Estonia, procesul de creare și de selectare a grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului a fost sprijinit de un program de formare pentru parteneriatele noi cu durata de un an și de o serie de conferințe. Programul a fost organizat de Ministerul Agriculturii, în cooperare cu unitatea de sprijin a rețelei naționale, Universitatea Pärnu din Tartu și centrul de formare din Tõru.

Planul de formare a fost conceput pe baza a trei grupuri-țintă diferite (pescari și întreprinderi din domeniul pescuitului, reprezentanți ai administrației locale, asociații non-profit) și a avut patru obiective principale: sprijinirea creării a opt grupuri de acțiune locală în domeniul pescuitului, formarea unor lideri ai grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului care ar putea lansa activitățile grupului, dezvoltarea cooperării între membrii grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului și capacitatea grupurilor de a funcționa ca organizații educaționale, precum și furnizarea de know-how membrilor grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului în scopul de a dezvolta strategii pentru zonele din care provin aceștia. Programul a inclus seminare privind cadrul legal al axei 4, precum și cursuri de formare cu privire la modul de creare a unui parteneriat în cadrul unui grup de acțiune locală și de abordare a strategiei și a planului de acțiune pentru dezvoltare locală. De asemenea, programul a prevăzut consolidarea capacităților în ceea ce privește gestionarea proiectelor, comunicare și achiziții publice și a fost însoțit de un manual cuprinzător.

Costurile programului s-au ridicat la aproape 100 000 EUR și au fost achitate din bugetul național, cu asistență tehnică din partea FEP. Grupurile de acțiune locală au fost preselectate utilizând o cerere de exprimare a interesului simplificată și au primit o sumă de aproximativ 70 000 EUR pentru a sprijini un proces local de consolidare a parteneriatului și de elaborare a strategiei de dezvoltare a zonei, care s-a desfășurat în paralel cu consolidarea capacităților la nivel național. Suma alocată a acoperit, de exemplu, costurile pentru studii, difuzarea de informații, reuniuni și asistență specializată. Ca urmare a priorității acordate de Estonia consolidării capacităților, aceasta a fost una dintre primele țări din Europa (la începutul lui 2010) în care grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului au fost în măsură să sprijine proiectele locale.

- **Ce înțelege Comisia prin „implementarea operațiunilor din cadrul strategiei de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității”? [articolul 35 alineatul (1) litera (b) din RDC]**

Sprijinul pentru „implementarea operațiunilor” acoperă toate celelalte acțiuni ale strategiei, cu excepția sprijinului pentru pregătire, a costurilor de funcționare, a animării și a cooperării. Trebuie menționat că nu există submăsuri sau tipuri de acțiuni predefinite pentru implementare. Prin urmare, în principiu, grupurile de acțiune locală sunt libere să definească tipurile de acțiuni în strategiile lor de dezvoltare locală, astfel încât acestea pot fi diferite pentru grupurile de acțiune locală din aceeași țară sau regiune.

De asemenea, Comisia a introdus o serie de dispoziții pentru a îmbunătăți eficacitatea și viteza de reacție a strategiilor de dezvoltare locală la nevoile locale.

Primul tip de dispoziție se referă la toate articolele *concepute pentru a îmbunătăți calitatea strategiilor de dezvoltare locală* care au fost menționate anterior, incluzând:

- ✓ o prioritate clară acordată schimbărilor dorite de comunitate;
- ✓ ținte măsurabile pentru realizări și rezultate;
- ✓ planuri de acțiune și planuri financiare concrete;
- ✓ sisteme eficiente de gestionare, monitorizare și evaluare.

Al doilea tip de dispoziții este conceput pentru a asigura faptul că implementarea strategiilor locale de dezvoltare este suficient de *flexibilă* pentru a răspunde nevoilor diverse și în schimbare din diferite zone ale Europei. Flexibilitatea a fost obținută prin:

- ✓ extinderea domeniului de aplicare potențial al strategiilor de dezvoltare locală, permițându-le să sprijine măsuri și acțiuni care nu sunt avute în vedere în cadrul programului și care pot chiar să se încadreze în sfera de competență obișnuită a altor fonduri UE, atâ timp cât sunt *compatibile cu obiectivele programului*.
- ✓ încurajarea autorităților de management să aplice o abordare mai flexibilă privind eligibilitatea prin specificarea a ceea ce nu este eligibil, mai degrabă decât să încerce să definească tot ceea ce este eligibil<sup>36</sup>.

Al treilea tip de dispoziții se referă la metode de *simplificare* a modurilor în care sunt furnizate granturile și alte forme de sprijin financiar (de exemplu, prin utilizarea opțiunilor simplificate privind costurile). Dispozițiile de acest tip vor fi tratate în capitolul 7.

- **Ce înțelege Comisia prin „pregătirea și implementarea activităților de cooperare ale grupului de acțiune locală”? [articolul 35 alineatul (1) litera (c) din RDC]**

Cooperarea între parteneriatele DLRC atât la nivel național, cât și la nivel european s-a dovedit a avea o importanță vitală pentru schimbul și transferul de bune practici și pentru extinderea la scară mai largă a ideilor care stau la baza unor proiecte de succes. Cu toate acestea, cooperarea transnațională a fost încetinită considerabil de existența unor proceduri de selecție, calendare și condiții de eligibilitate incompatibile în diferite țări.

În cadrul sistemului de gestionare partajată prin care sunt implementate programele fondurilor ESI, Comisia nu poate organiza ea însăși o procedură de selecție centrală. În lipsa

---

<sup>36</sup> Inclusiv elementele menționate la articolul 69 alineatul (3) din RDC: a) dobânzile debitoare ale beneficiarilor, deși costurile financiare ale parteneriatului sunt permise; b) achiziționarea de terenuri cu o sumă mai mare de 10 % din cheltuielile totale eligibile, cu excepții; c) TVA, cu excepția cazului în care nu poate fi recuperată în temeiul legislației naționale privind TVA-UL.

unei astfel de proceduri, Comisia propune trei pași pentru simplificarea procedurilor de cooperare între parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității.

- ✓ Prima abordare recomandată de Comisie este ca activitățile de cooperare să fie integrate în strategia de dezvoltare locală, parteneriatele având aceeași autonomie pentru a selecta cu cine cooperează și în ce mod ca pentru orice altă acțiune.
- ✓ În mod alternativ, statul membru poate să stabilească o procedură de selecție deschisă și o limită de timp pentru selecție (4 luni în cazul FEADR și al FEPAM)<sup>37</sup>.
- ✓ În sfârșit, dacă statul membru decide să organizeze cereri de propuneri pentru proiecte de cooperare, trebuie să existe cel puțin 3-4 cereri pe an pentru a îmbunătăți șansa ca acestea să coincidă cu cererile de propuneri din alte state membre.

Procedura sugerată trebuie să asigure respectarea principiului separării funcțiilor, să atenueze riscul unui potențial conflict de interese și, în cele din urmă, să asigure conformitatea cu cadrul legal aplicabil.

În cadrul FEADR și FEPAM, va fi instituit, de asemenea, un sistem de schimb de informații, prin care statele membre vor fi obligate să comunice proiectele pe care le-au aprobat și să-și coordoneze procedurile.

#### Caseta 17: Reguli privind activitățile de cooperare ale grupurilor de acțiune locală din Suedia și Polonia

În Suedia, bugetul de cooperare a fost repartizat celor 63 de grupuri de acțiune locală, care pot selecta proiectele de cooperare pe baza aceleiași proceduri ca pentru alte proiecte din cadrul strategiei lor. Până la 25 % din bugetul de cooperare poate fi utilizat pentru etapele de pregătire pentru cooperare. [www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt](http://www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt)

În Polonia, grupurile de acțiune locală implicate în acțiuni de cooperare înaintează cererea organismului intermediar regional, în cadrul unei cereri de propuneri în curs (deschisă până la 30 iunie 2013 pentru activitățile de pregătire și până la 31 decembrie 2013 pentru proiecte complete), iar organismul intermediar trebuie să o aprobe în termen de aproximativ două luni de la depunere. Autoritatea de management a publicat un manual în limba engleză care explică regulile și procedurile de cooperare, disponibil pe site-ul său:

<http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Ce înțelege Comisia prin sprijin pentru „costurile de funcționare legate de gestionarea implementării strategiei de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității” [articolul 35 alineatul (1) litera (d) din RDC] și prin „animarea strategiei de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității” [articolul 35 alineatul (1) litera (e) din RDC]?**

<sup>37</sup> A se vedea: proiectul de „Orientări pentru punerea în aplicare a activităților de cooperare LEADER în cadrul programelor de dezvoltare rurală 2014-2020”, octombrie 2013.

Comisia și Curtea de Conturi Europeană recunosc că una dintre principalele valori ale DLRC constă în capacitatea parteneriatelor de a acționa în cadrul comunității și de a încuraja și a sprijini cetățenii și grupurile să prezinte proiecte care contribuie la strategie. O astfel de activitate de comunicare cu comunitatea este în general numită „animare”. Cu toate acestea, ea este uneori neglijată. Dacă parteneriatele locale nu desfășoară o astfel de activitate, există un risc major ca fondurile să fie pur și simplu absorbite de actorii locali mai puternici, care pot la fel de bine să acceseze și alte surse de finanțare. În final, parteneriatul local poate deveni pur și simplu un birou local al unei administrații de nivel mai înalt și o altă verigă într-un lanț excesiv de lung.

Pentru a preveni acest risc și pentru a asigura faptul că parteneriatele locale dețin resursele necesare pentru „a-și face simțită prezența” și a încuraja proiecte inovatoare, proiecte colective și proiecte de la grupuri greu accesibile, Comisia a crescut resursele pe care parteneriatele le pot dedica „costurilor de funcționare și de animare”. În perioada anterioară, grupurile LEADER puteau cheltui maxim 20 % pentru costurile de funcționare, în timp ce grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului puteau cheltui maximum 10 % pentru aceste tipuri de costuri. Deși nu s-a specificat acest lucru, animarea a fost adesea inclusă în suma respectivă.

În prezent, grupurile pot cheltui până la 25 % pentru costurile de funcționare și de animare, cu o intensitate a ajutorului de până la 100 %.

*Costurile de funcționare pot implica:*

- ✓ costurile cu personalul și costurile de funcționare ale parteneriatului selectat;
- ✓ formare pentru personalul parteneriatului (nu și pentru inițiatorii de proiect);
- ✓ costurile legate de relațiile publice (inclusiv costurile de colaborare în rețea, cum ar fi participarea la reuniunile rețelelor naționale și europene);
- ✓ costurile financiare;
- ✓ costurile de monitorizare și evaluare.

*Animarea poate implica:*

- ✓ campanii de informare – evenimente, reuniuni, pliante, site-uri web, rețele de socializare, presă etc.
- ✓ schimburile cu părțile interesate, grupurile comunitare și potențiali inițiatori de proiecte pentru a genera idei și a stabili legături de încredere;
- ✓ sprijin pentru organizații comunitare și crearea sau consolidarea structurilor comunității
- ✓ promovarea și susținerea pregătirii de proiecte și de cereri;
- ✓ sprijin pentru etapa ulterioară lansării proiectului.

Sarcinile de animare pot fi realizate în mod direct de către personalul angajat de parteneriat sau de către personal extern. Experiența a arătat că majoritatea parteneriatelor necesită cel puțin doi membri ai personalului pentru a îndeplini aceste funcții – un administrator calificat și o persoană responsabilă pe probleme administrative. Cu toate acestea, numărul membrilor personalului depinde de nivelul de organizare teritorială existent și de măsura în care parteneriatele DLRC pot să colaboreze cu alte agenții și parteneriate sau să utilizeze resursele de care dispun acestea. Grupurile LEADER din țările în care zonele rurale au puține alte organizații trebuie să acorde mai multă atenție animării și consolidării capacităților și adesea necesită echipe de 4-5 persoane cu experiență.

Echilibrul între costurile de funcționare și de animare nu este specificat în regulament și va depinde de numărul de sarcini administrative care sunt delegate parteneriatului local. Cu toate

acestea, în general, parteneriatul ar trebui să aloce cât mai multe resurse pentru animare și mobilizarea inițiativelor comunității.

## Capitolul 4. De ce și cum este pusă în aplicare dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității în orașe?

### 4.1 Introducere privind DLRC în zonele urbane

DLRC în zonele urbane oferă posibilități enorme de abordare a anumitor provocări specifice din orașe și de valorificare a potențialului neutilizat al cetățenilor, al întreprinderilor și al societății civile de a contribui la dezvoltare. În trecut, multe abordări „de jos în sus” în zonele urbane au vizat cu precădere dezvoltarea economică și incluziunea socială. Este probabil ca aceste priorități relevante să continue, dar ar putea să apară, de asemenea, noi abordări privind gestionarea comunitară în ceea ce privește spațiile deschise, locuințele, alimentația durabilă și producția și distribuția de energie la nivel local. Noile abordări sunt ilustrate, de exemplu, de răspândirea rapidă a mișcării „Transition Towns”<sup>38</sup> care vizează reducerea emisiilor de carbon pe teritoriul Europei.

Abordările de tip DLRC au fost elaborate într-o serie de contexte urbane. În anii '90, prioritatea a fost acordată cartierelor defavorizate din interiorul orașelor. În perioada 2014-2020, se preconizează că DLRC în zonele urbane va lua o varietate de forme care abordează diferite zone urbane, fie că este vorba despre zone industriale și meșteșugărești aflate în declin, districte culturale și creative, un cartier sau întregul oraș.

#### *DLRC în zonele urbane face parte dintr-o mișcare la nivel mondial*

DLRC în zonele urbane își are originile în diversele forme de organizare a comunității. Acestea variază de la abordările privind dezvoltarea comunităților la utilizarea economiei sociale. Există mai multe filosofii diferite care stau la baza DLRC în zonele urbane, provenind din diferite tradiții naționale și internaționale:

- mișcarea centrelor universitare din secolul al XIX-lea prin care studenții din universități au intervenit în cartiere sărace (SUA și Marea Britanie);
- abordările privind dezvoltarea comunității<sup>39</sup>, implicând persoanele cele mai afectate de o anumită problemă în procesul de soluționare a acesteia; crearea unei viziuni comunitare asupra problemei; identificarea și mobilizarea activelor comunității și adoptarea unei abordări a reprezentării favorabile incluziunii;
- modelele de economie socială (de exemplu, cooperativele sociale în Italia) care s-au extins spre transportul comunitar, cooperativele pentru locuințe și toate aspectele vieții sociale – oferind oportunități de muncă pentru grupuri-țintă specifice;
- organizarea cartierelor pe baza abordării lui Saul Alinsky dezvoltată în Chicago (astfel cum a fost pusă în aplicare de rețeaua London Citizens în „campania pentru un salariu care să asigure un trai decent”);
- dezvoltarea bazată pe active – înființarea de instituții, cum ar fi întreprinderile de dezvoltare locală și trusturile de dezvoltare care au un bilanț solid și oferă spațiu de

---

<sup>38</sup> <http://www.transitionnetwork.org/> Link-ul către site-ul web al *Transition Towns*

<sup>39</sup> A se vedea, de exemplu, descrierea modelului în cinci etape New Oregon <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgpsm04/article2.pdf>



lucru, incubare și alte servicii (de exemplu, Berlin Social Impact lab<sup>40</sup> și întreprinderile Creggan din Derry/Londonderry, a se vedea figura 3 de mai jos).

Orașele europene au multe de învățat în ceea ce privește furnizarea de locuințe accesibile, îmbunătățirea sănătății publice și combaterea violenței bandelor din aceste experiențe și din intensificarea schimburilor între orașele europene și cele din alte părți ale lumii:

- Primarul din Seul susține consolidarea comunității în cartierele urbane în cadrul politicii sale de „economie colaborativă”<sup>41</sup>, care promovează un model alternativ de dezvoltare economică bazat pe partajarea resurselor prin parcul de inovare socială din Seul.
- Japonia a dezvoltat un model de afaceri comunitar la nivel de cartier cu un accent puternic asupra problemelor de mediu<sup>42</sup>.
- În țările în curs de dezvoltare, cum ar fi Thailanda și India, DLRC este adesea singura politică generală eficientă în favoarea populației sărace din zonele urbane. În Bangkok, problemele complexe legate de dreptul de proprietate asupra terenurilor în cazul așezărilor improvizate au fost rezolvate prin conceptul de „spațiu comun”, contracte de închiriere pe termen lung deținute în comun de către comunitate<sup>43</sup>, care au permis relocarea cu succes a cartierelor mărginașe.
- Orașul Medellin din Columbia<sup>44</sup> a câștigat titlul de „Orașul anului” în 2013 și a pus în aplicare abordări bazate pe comunitate pentru a soluționa problemele sociale legate de violență, transportul urban, furnizarea de servicii și condițiile de trai din cartierele mărginașe (*favelas*).
- Banca Mondială și-a reunit toate abordările dezvoltării locale și bazate pe comunitate<sup>45</sup>, cu un accent special pe extinderea la scară mai mare a soluțiilor.

---

<sup>40</sup> <http://socialimpactlab.eu/>

<sup>41</sup> <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

<sup>42</sup> [http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings\\_id000823.html](http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html)

<sup>43</sup> <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

<sup>44</sup> <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

<sup>45</sup> H. Binswanger Mkhize, J. de Regt și S. Spector, *Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice*, 2012

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037\\_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1OfficialUseOnly1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1OfficialUseOnly1.pdf)

Figura 3: Spații comerciale, cu centrul comercial Rathmor în fundal, deținute de întreprinderea socială Creggan Enterprises Derry/Londonderry<sup>46</sup>, Marea Britanie



---

<sup>46</sup> A se vedea „Dezvoltarea urbană în UE: 50 de proiecte sprijinite prin FEDR în perioada 2007-2013” - studiu de caz [Derry Londonderry](#).

## *Inițiative anterioare de dezvoltare locală urbană în UE*

În cadrul programelor generale au existat numeroase inițiative, acțiuni și inovații comunitare care au avut elemente de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității în zone urbane. Dezvoltarea locală este prezentă în Regulamentul privind FEDR din 1989:

- Proiectele-pilot urbane (1989-2006) au sprijinit acțiuni experimentale pe scară mică, axate în principal pe cartiere defavorizate.
- Programele din cadru inițiativei comunitare URBAN (1994-1999, 2000-2006) au constat în abordări bazate pe zone, puse în aplicare de grupuri de părți interesate conduse de autoritățile orașului. Pachetele de proiecte primeau, în general, o finanțare din partea UE de aproximativ 10 milioane EUR. Programele URBAN au vizat cartiere defavorizate de aproximativ 10 000 de locuitori cu o participare slabă a societății civile și a mediului de afaceri<sup>47</sup>. O serie de programe precum Arhus, Le Havre și Halifax au prezentat o abordare mai proactivă privind consolidarea capacităților în organizațiile comunitare astfel încât să poată gestiona proiectele în mod efectiv, iar în Halifax au fost puse în aplicare părți din program de către organismele locale în cadrul unor acorduri locale de punere în aplicare.
- Dimensiunea urbană a fost integrată în politica generală în perioada de programare 2007-2013, în timpul căreia FEDR a fost utilizat pentru dezvoltarea urbană integrată în aproximativ jumătate din regiuni<sup>48</sup>. În câteva orașe a existat un număr considerabil de experimente privind lanțurile de punere în aplicare.
- De asemenea, programul URBACT a reunit părți interesate din domenii variate în 500 de grupuri de sprijin local, însă trebuie remarcat faptul că URBACT este caracterizat printr-un nivel mai ridicat de implicare a comunității urbane în comparație cu DLRC<sup>49</sup>. Fiecare grup lucrează utilizând metoda URBACT<sup>50</sup> - în principal , o abordare participativă a mai multor părți interesate pentru a elabora planuri de acțiune locală. O proporție ridicată din aceste planuri de acțiune locală abordează provocările din zonele locale, motiv pentru care acestea sunt un exemplu util al modului în care ar putea arăta DLRC în zone urbane<sup>51</sup> pentru o varietate de subiecte într-o serie de contexte diferite.

Valorificând rezultatele anterioare, noțiunea de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității este prezentată în Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020. În ceea ce privește FEDR, DLRC trebuie încadrată în programe în temeiul priorității de investiții specifice 9d privind DLRC, stabilită în cadrul obiectivului tematic 9 pentru „lupta împotriva sărăciei și incluziunea socială”. Cu toate acestea, domeniul de activitate poate acoperi întreaga gamă de obiective tematice, vizând o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

---

<sup>47</sup> Evaluarea finală Urban 2 elaborată de Ecotec în 2006 (în prezent Ecorys) [Urban 2 final evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) (în prezent Ecorys)

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm)

<sup>49</sup> Un grup de sprijin local URBACT este un grup cu mai multe părți interesate, condus de consiliul municipal și înșărcinat cu dezvoltarea unui plan de acțiune locală. Cu toate acestea, grupul nu are nicio garanție că va primi resursele pentru planul de acțiune și proiectele trebuie să găsească finanțare din surse naționale și UE.

<sup>50</sup> Link către versiunea 2 a setului de instrumente URBACT <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryid=5288>

<sup>51</sup> P. Soto, M. Houk, P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT (Punerea în aplicare a dezvoltării locale plasate sub responsabilitatea comunității în orașe: lecțiile învățate din URBACT)* [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing\\_clld\\_lessons\\_from\\_urbact.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf)

## 4.2 Strategii de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității în zone urbane

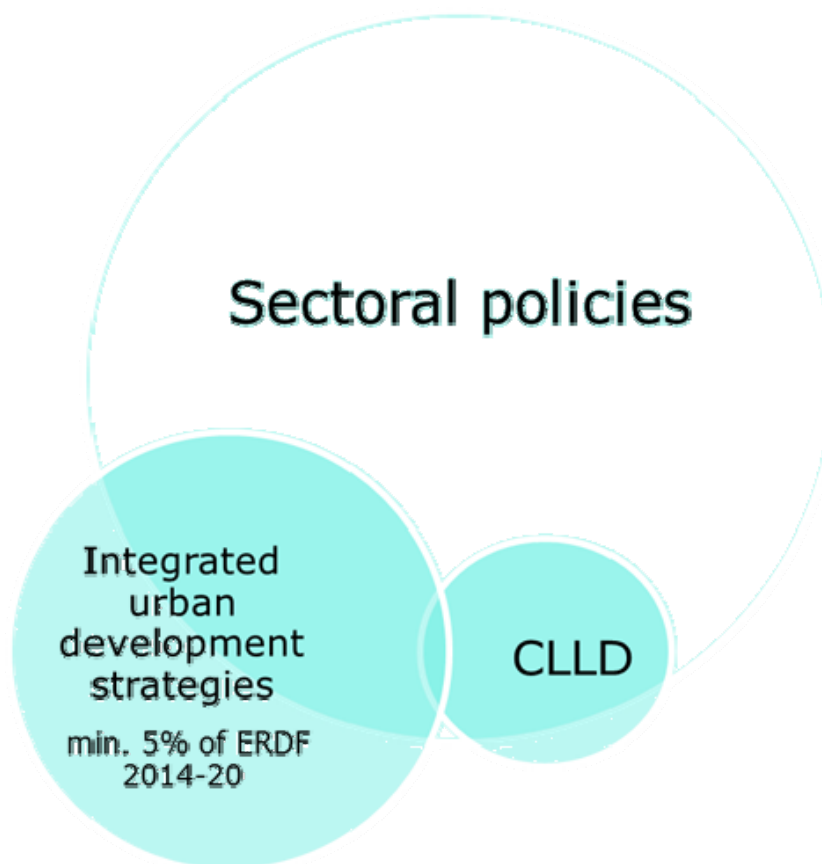
În orice domeniu poate exista o combinație de politici sectoriale, politici teritoriale și abordări bazate pe comunitate. Figura 4 de mai jos ilustrează această relație cu ajutorul unei diagrame.

DLRC ar putea fi utilizată ca un instrument pentru acțiuni „de jos în sus” care contribuie la dezvoltarea urbană integrată, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul privind FEDR: „(...) acțiuni integrate pentru a aborda provocări economice, sociale, climatice, demografice și de mediu care afectează zonele urbane, ținând seama de nevoia de a promova legăturile dintre zonele urbane și cele rurale”. Strategiile de dezvoltare urbană integrată sunt necesare pentru a atrage cel puțin 5 % din fondurile alocate fiecărui stat membru prin FEDR și autoritățile urbane care implementează strategiile respective sunt responsabile cel puțin de selectarea proiectelor. Strategiile pot fi programate ca o axă prioritară specifică multitematică pentru dezvoltarea urbană, ca o investiție teritorială integrată (ITI) sau ca un program specific de dezvoltare urbană.

DLRC în zonele urbane poate completa oricare dintre aceste abordări privind dezvoltarea urbană integrată, de exemplu, prin activități la nivel de cartier, în cadrul unei strategii urbane mai ample, și poate lărgi domeniul de aplicare al abordărilor sectoriale.

De asemenea, DLRC în zonele urbane poate fi utilizată pentru a reuni într-un mod mai integrat acțiuni finanțate prin FEDR și FSE, de exemplu, prin sprijinirea regenerării cartierelor urbane prin investiții în infrastructură combinate cu măsuri în domeniul educației și al ocupării forței de muncă sau în infrastructura pentru îngrijirea copiilor și accesul la formare și locuri de muncă pentru părinții tineri dintr-un cartier.

Figura 4: Relația între politicile sectoriale, strategiile de dezvoltare urbană integrată și DLRC



### *Alegerea unei priorități strategice pentru DLRC în zonele urbane*

În perioada 2014-2020, se preconizează că DLRC în zonele urbane va fi utilizată pentru o gamă largă de obiective tematice. Ea poate fi utilizată pentru a reduce emisiile de CO<sub>2</sub> în cartiere, pentru a genera energie, pentru a dezvolta o economie colaborativă și mai circulară, pentru a integra migrații și a consolida coeziunea socială, pentru a crea locuri de muncă la nivel local, pentru a aborda problema persoanelor fără adăpost, a traficului de droguri și a criminalității de stradă, pentru a îmbunătăți sănătatea și bunăstarea, pentru a crea și a administra parcuri și grădini comunitare și pentru a cultiva hrană. Acestea sunt doar câteva dintre prioritățile strategice potențiale pe care grupurile locale le pot avea în vedere. Deseori, după ce abordează o prioritate, grupul local va deveni mai ambițios și va aborda provocări noi.

### *Comunități cu emisii reduse de carbon*

DLRC în zonele urbane poate juca un rol important în sprijinirea comunităților pentru a-și reduce emisiile de carbon, contribuind astfel la obiectivele Strategiei Europa 2020. Multe dintre abordările care sunt cele mai eficiente se bazează pe forme locale de cooperare. Abordările pot include noi moduri de folosire în comun a automobilelor, trecerea de la eforturile individuale de a îmbunătăți conservarea energiei la abordări la nivel de stradă sau de cartier în ceea ce privește re tehnologizarea, generarea de energie din surse regenerabile în comunitate (vânt, apă, biomasă). Exemplul localității Monteveglio, din apropierea orașului Bologna, ilustrează ceea ce poate fi realizat (a se vedea caseta 18 de mai jos).

### **Caseta 18: Monteveglio, o mișcare de tranziție sprijinită de administrația orașului**

Monteveglio este un oraș mic, la 20 km de Bologna, care și-a propus să realizeze trecerea spre emisii reduse de carbon. Municipality a semnat un acord de parteneriat cu un grup local de tranziție în anul 2009 și împreună lucrează la o gamă largă de strategii inovatoare. Acest oraș mic și teritoriul său au devenit un laborator pentru experimente, pe baza parteneriatului puternic între grupul local de tranziție și municipalitate. Din 2009, a fost încheiat un acord strategic între cele două entități care a condus la patru ani de activitate în diferite domenii precum energia, agricultura, educația și inovarea socială. Figura 5 ilustrează într-o diagramă circulară principiile abordării propuse.

**Energie:** Dezvoltarea de grupuri de achiziție a energiei fotovoltaice pe baza sensibilizării cu privire la energia din surse regenerabile și la necesitatea reducerii emisiilor și nu pe baza stimulentele economice. Orașul a lansat un proiect EII ENESCOM alături de alte șase municipalități locale și 12 parteneri internaționali. Municipalitățile locale au participat la conferința primarilor și au testat o gamă de instrumente noi pentru sensibilizarea cetățenilor, a funcționarilor și a politicienilor. Abordarea a fost difuzată în întreaga regiune Emilia Romagna.

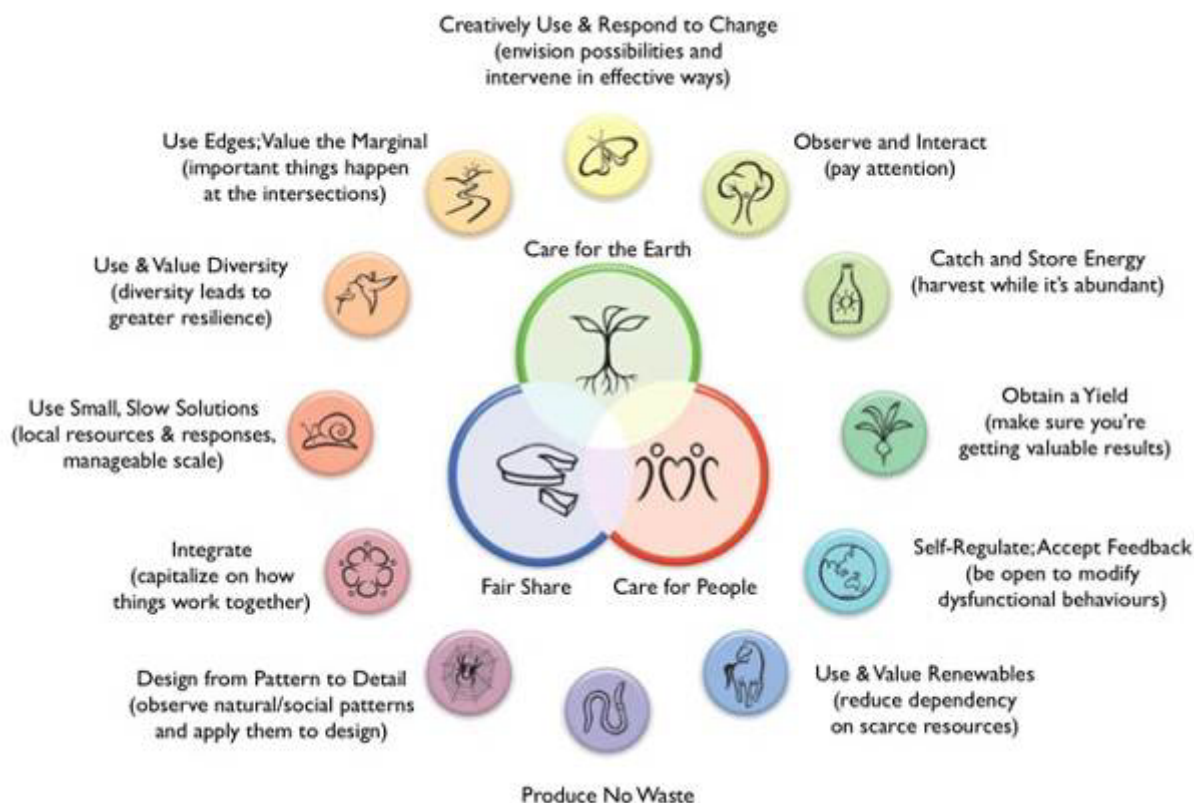
**Agricultură:** Dezvoltarea proiectului „Streccapogn”, o asociație și o întreprindere de agricultură ecologică care produce grâu și cereale din soiuri vechi, legume și fructe, pe terenurile locale. De asemenea, acest proiect stabilește legături cu alți fermieri locali, oferă activități sociale și face parte dintr-un program mai amplu de „alimentație durabilă”.

**Educație:** Dezvoltarea unui program educațional experimental în domeniul energiei pentru a sprijini cadrele didactice și experții în domeniul educației privind mediul în ceea ce privește problemele energetice. Cadrelor didactice li s-au oferit concepte noi, precum și o strategie de predare pentru a transmite conceptele studenților.

Dezvoltarea unui „decalog privind alimentația durabilă”<sup>52</sup> pentru a informa cetățenii despre producția alimentară, impactul acesteia asupra emisiilor cu efect de seră și în general asupra economiei și ecologiei, relația dintre alimentație și sănătate.

Inovare socială: Cinci municipalități, inclusiv Monteveglio, au utilizat o tehnică denumită „revizuirea inițiativei de către cetățeni” (Citizen Initiative Review)<sup>53</sup> înainte de a vota cu privire la fuziunea municipalităților, pentru a sprijini cetățenii să înțeleagă mai bine efectele măsurii asupra populației înainte de vot.

Figura 5: Diagramă utilizată în Monteveglio pentru a comunica principiile economiei circulare



#### DLRC pentru regenerare urbană

Regenerarea urbană a fost una dintre preocupările FEDR încă de la primele proiecte-pilot urbane din 1989, care au fost completate de cele două programe de inițiativă comunitară URBAN.

Cea mai frecventă prioritate a regenerării urbane a constat în zonele mai vechi ale orașelor, deseori locuite de populații de migranți. Au fost vizate, de asemenea, cartierele periferice, inclusiv complexele de locuințe din prefabricate din Europa de Est. Este posibilă o gamă foarte largă de intervenții, de la intervenții fizice și îmbunătățirea mediului în zonele comune la măsuri mai „ușoare”, concentrate pe formare, activități culturale, îngrijirea copiilor etc. Cele mai bune programe de regenerare au reușit să combine măsurile „ușoare” și cele „dure”, așa cum este cazul orașului Duisburg, ilustrat în caseta 19 de mai jos.

<sup>52</sup> <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

<sup>53</sup> <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

## Caseta 19: Duisburg Marxloh (DE) – o abordare participativă a dezvoltării urbane integrate

Districul Duisburg-Marxloh din landul Renania de Nord-Westfalia este un exemplu de abordare integrată și participativă a reînnoirii urbane la nivel de cartier care combină mai multe elemente urbane „de sus în jos”, inițiate de administrația orașului, cu implicarea „de jos în sus” a cartierelor și a cetățenilor. Lucrările au început la mijlocul anilor '80, reunind diferite programe de finanțare pentru a urmări o strategie comună.

Abordarea constă în investiții pentru îmbunătățirea condițiilor de trai fizice și de mediu prin crearea unei „centuri verzi”. Abordarea a fost pusă în aplicare printr-o strategie bazată pe participare, colaborare în rețea și consolidarea capacităților în rândul locuitorilor și al actorilor implicați. Intervenția fizică a fost însoțită de un proces de dialog intens și continuu privind viitorul întregului cartier.

Întregul district Marxloh a beneficiat de activități de regenerare care au permis îmbunătățirea calității mediului și crearea unei rețele de spații publice mai bine conectate. Pentru locuitorii din zona vizată care sunt afectați de demolare și strămutare, au fost dezvoltate soluții personalizate pentru a minimiza impactul negativ. Rețelele de cartier active (de exemplu, mese rotunde, asociații ale întreprinderilor locale) sunt implicate îndeaproape în discuția pe termen lung privind stabilizarea zonei și au fost mai implicate din ce în ce mai mult ca parteneri în elaborarea comună de strategii durabile. Actorii economici locali, cum ar fi întreprinzătorii migranți care încep o afacere și alte întreprinderi de dimensiuni mici, au beneficiat, de asemenea, de imaginea îmbunătățită a cartierului.

Cartierul a fost legat vertical printr-un lanț de guvernare de oraș și de administrația landului Renania de Nord-Westfalia, care a cofinanțat programul alături de FEDR. Ca parte a programului Soziale Stadt<sup>54</sup>, cartierul a beneficiat, de asemenea, de experiența în materie de politici a altor 80 de cartiere din orașele din regiune care au trecut printr-un proces similar. Duisburg și-a împărtășit experiența cu alte orașe ale UE prin intermediul rețelei URBACT REGGOV<sup>55</sup> și face obiectul unuia dintre cele 50 de studii de caz în cadrul inițiativei Urban a UE<sup>56</sup>.

### *Lucrul cu comunitățile marginalizate*

DLRC în zonele urbane oferă o oportunitate reală de a lucra cu comunitățile marginalizate, dar este necesar să se asigure o capacitate suficientă de gestionare a grupurilor de acțiune locală.

Ca parte a unei rețele URBACT, NODUS Alba Iulia a dezvoltat o strategie locală pe baza unor abordări cuprinzătoare ale participării comunității române la planificarea dezvoltării în blocuri de locuințe defavorizate dintr-un cartier al orașului. S-a recurs la facilitarea externă din cauza lipsei de încredere între comunitățile de romi și celelalte comunități. Au fost realizate

---

<sup>54</sup> Programul federal german Soziale Stadt (orașul social) funcționează în întreaga Germanie și este gestionat și cofinanțat de administrațiile landurilor, precum și prin FEDR și FSE. Programul sprijină inițiativele de regenerare a cartierelor printr-o metodologie „de jos în sus”; *The socially integrative city in NRW getting deprived areas back on track* (Orașul bazat pe incluziune socială din landul Renania de Nord-Westfalia urmărește să repună pe picioare zonele defavorizate) [http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009\\_socially\\_integrative\\_city\\_klein.pdf](http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf)

<sup>55</sup> <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

<sup>56</sup> DG Politică regională și urbană a efectuat un studiu important privind practicile urbane din UE finanțate prin FEDR [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=)



îmbunătățiri semnificative la scară mică, inclusiv transformarea unui spațiu abandonat din spatele blocurilor într-un spațiu de joacă pentru copii (a se vedea figura 6 de mai jos).

Proiectul URBACT, ROMANET, a vizat în mod special romii și a dezvoltat grupuri de sprijin local și planuri de acțiune locale în cele nouă orașe partenere. Primarul din Udine, Furio Honsell, afirmă:

„Avem în prezent o strategie integrată pentru a răspunde nevoilor celor mai defavorizați cetățeni din Udine, și anume membrii comunității rome. Grație Romanet, persoanele vulnerabile au devenit vizibile, iar strategiile noastre de sănătate au fost redirecționate în vederea promovării unor stiluri de viață sănătoase. (...) Încă mai avem de remediat situații ilegale, în special în ceea ce privește așezările, dar acum putem să ne bazăm pe o strategie integrată. Ne-am dat seama de diversitatea situațiilor și am inițiat acțiuni pozitive de promovare a unor modele mai bune pentru tinerii romi.”

**Figura 6: Alba Iulia, blocul 2 înainte și după (sursa: 50 de studii de caz la nivelul UE)**



ROMANET a elaborat o serie de ghiduri<sup>57</sup> privind lucrul cu cetățenii de etnie romă în mediul urban pe domenii de politică specifice, valorificând experiența celorlalte orașe partenere.

#### **Caseta 20: Terrassa, Catalonia, Spania**

În Catalonia, resursele pentru investiții în cartiere defavorizate la nivel regional sunt coordonate de guvernul regional din Catalonia, dar planificarea și punerea în aplicare are loc la nivel local.

Planul pentru districtul 2 din Terrassa a ameliorat incluziunea socială într-un cartier local care s-a confruntat cu un risc ridicat de conflicte și dezordine publică, dat fiind afluxul rapid de imigranți. Planul, sprijinit prin programul regional de regenerare urbană, a integrat acțiunile sociale și reînnoirea urbană într-un singur proces de transformare, reducând izolarea districtului față de restul orașului și îmbunătățindu-i reputația în ceea ce privește tensiunile și conflictele. Planul a fost pus în aplicare cu o participare importantă din partea cetățenilor și a adoptat o abordare transversală care a reunit diferite servicii municipale. Planul a inclus transformarea spațiilor comune urbane, cum ar fi piețele și parcurile (a se vedea figura 7 de mai jos).

<sup>57</sup> <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>



Figura 7: Spațiu social reabilitat într-un parc din Terrassa

### Grupuri creative

Numeroase orașe au cartiere culturale și creative care s-au dezvoltat în mod natural, cu sprijin neuniform pentru proiecte individuale de-a lungul anilor. DLRC în zonele urbane oferă oportunitatea de a lucra într-un mod mai coerent cu o gamă largă de părți interesate și, în special, cu întreprinzătorii creativi. Cartierele au nevoie de o planificare atentă și de angajament pentru a le proteja împotriva gentrificării foarte rapide și a dezvoltării proprietăților rezidențiale, care pot avea un impact inhibitor asupra dezvoltării economice. Strategiile pe plan local pot să asigure spații de lucru, să exploreze potențialul trusturilor funciare comunitare, să îmbunătățească domeniul public și să stabilească legături cu centrele de cunoștințe. Acest lucru a implicat legături sporite cu domenii precum crearea de site-uri internet, aplicațiile de telefonie mobilă și inovarea socială.

Există multe exemple de zone din orașele europene în care acest tip de abordare ar putea funcționa. Cu toate acestea, majoritatea orașelor sunt caracterizate încă de o amenajare a teritoriului „de sus în jos”.

### Caseta 21: Trustul Shoreditch și cartierul creativ din Londra

Trustul Shoreditch<sup>58</sup> a luat naștere în cadrul programului „New Deal for Communities” implementat în zonă timp de zece ani, fiind organizația care a înlocuit consiliul de administrație al cartierului. Trustul oferă o gamă largă de servicii și proiecte, inclusiv restaurante, spații de lucru și incubatoare de afaceri, și organizează festivaluri locale și activități stradale. Zona găzduiește unul dintre cele mai mari grupuri creative din Europa și a fost sprijinită de FEDR în perioade de programare consecutive în cadrul obiectivului 2, din 1994 până în 2006.

În prezent, zona se mândrește cu un număr ridicat de artiști, designeri, specialiști în web video și noile media. Peisajul urban se caracterizează prin ateliere vechi transformate precum Tea Factory, birouri din anii '60 și '70 și locuințe la mansardă, completate de cluburi, baruri și cafenele. Clădirile emblematice au fost transformate în anii '90, inclusiv galeria White Cube și Circus Space. FEDR a sprijinit, de asemenea, noul campus Shoreditch din cadrul Hackney Community College, care se axează foarte mult pe noile media. Așa-numitul „Silicon roundabout” din Old Street (redenumit recent Tech City<sup>59</sup> de către administrația locală) se află la marginea zonei și a găzduit un incubator de afaceri recent, finanțat de

<sup>58</sup> <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

<sup>59</sup> <http://www.techcityuk.com/>

FEDR și promovat de IDEA London. Întregul cartier a devenit una dintre cele mai importante zone din Europa cu întreprinderi nou create în domeniul noilor media.



Figura 8: Vedere aeriană a Silicon Roundabout în Shoreditch, partea de est a Londrei

Proiectul „Tallinn Creative Cauldron” s-a dezvoltat pe locul unei foste centrale electrice în apropiere de centrul orașului. Proiectul a fost conceput de „Creative Council”, o întreprindere socială. În cadrul proiectului, au fost reuniți experți și reprezentanți dintr-o gamă amplă de organizații și domenii, inclusiv universități, mai multe asociații de artiști, comunitatea de afaceri și arhitecți. Proiectul oferă 10 000 m<sup>2</sup> de spații de lucru, spații pentru galerii și spații publice deschise într-o locație unică și cu implicarea puternică a comunității locale de artiști și designeri. Acesta funcționează ca un spațiu combinat pentru spectacole și ca incubator de afaceri.



Figura 9: O parte din Creative Cauldron din Tallinn, Estonia

#### *DLRC în zonele urbane și rurale*

Adesea, zonele problematice sunt situate la punctele de intersecție dintre municipalitățile urbane sau, în cazul zonelor urbane-rurale, la marginea zonei intravilane, intrând atât sub incidența municipalităților urbane, cât și a celor rurale. Astfel de zone periurbane pot fi

neglijate și greu de abordat pentru o singură municipalitate din cauza efectelor de graniță, a efectelor colaterale sau a comportamentului „parazitar” al cetățenilor și al instituțiilor.

Există trei tipuri principale de parteneriate urban-rural:

- centrele de servicii urbane mici înconjurate de zone rurale, Alston Cybermoor (Marea Britanie) fiind un exemplu de abordare creativă în acest context;
- zonele periurbane de la periferia orașelor mari, care sunt adesea amenințate de o dezvoltare de slabă calitate;
- parteneriatele rural-urban care vizează o singură problemă, cum ar fi deșeurile, aprovizionarea cu apă și tratarea apelor uzate, transportul. Parteneriatele tind să fie organizate prin cooperare intermunicipală și au mai puține posibilități pentru o abordare de tipul DLRC.

Parteneriate rural-urban oferă oportunități pentru dezvoltarea de noi forme de parteneriat în domeniul energiei din surse regenerabile, utilizând ca resurse energia solară, deșeurile, vântul și apa. Parteneriatele rural-urban pot deschide oportunități pentru noi tipuri de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității. Acestea ar putea include proiecte noi în domeniul energiei din surse regenerabile, proiecte pentru reciclarea deșeurilor și dezvoltarea de noi abordări ale productivității resurselor și producției de alimente care implică circuite scurte, precum și activități de recreere și de turism. Parteneriatele între consumatorii din mediul urban și producătorii din mediul rural sunt o caracteristică a mișcării privind alimentele durabile, astfel cum este ilustrată de cazul Monteveglio (a se vedea caseta 18 de mai sus).

#### Caseta 22: Alston Cybermoor – un oraș digital într-o locație rurală

Alston Cybermoor<sup>60</sup> cuprinde o serie de proiecte plasate sub responsabilitatea comunității, desfășurate într-un oraș izolat dintr-o zonă mlăștinoasă de deal din nordul Angliei. Partenerii locali au creat o comunitate virtuală dinamică pentru a construi legături între mediul rural și cel urban și a depăși izolarea orașului și a zonei mlăștinoase din jurul său. Orașul a fost desemnat ca un pol de întreprinderi sociale și a câștigat numeroase premii, fiind prezentat, de asemenea, în presa națională și internațională.

Confruntată cu lipsa serviciilor în bandă largă din partea principalilor operatori de telecomunicații, comunitatea locală a răspuns prin crearea Alston Cybermoor, care oferă accesul la servicii de internet în bandă largă de mare viteză. Inițiativa a creat numeroase alte întreprinderi, unele dintre cele mai recente axându-se pe biciclete electrice, hidroenergie comunitară și transport la nivelul comunității. O mare parte din activitățile comunității sunt fie deținute de comunitate, fie furnizate de către întreprinderi sociale.

Alston are cel mai ridicat nivel de penetrare a benzii largi din toate comunitățile din Marea Britanie. În cadrul proiectului, 88 % din cele 670 de gospodării au primit calculatoare și formare pentru utilizarea acestora. Un număr dublu de persoane față de media națională (30 %) folosește serviciile bancare electronice, iar 40 % au utilizat calculatoarele în procesul de învățare. Site-ul web al proiectului este cea mai activă comunitate web din Anglia<sup>61</sup>.

Activitățile parteneriatului comunitar au încurajat industriile creative și producătoare locale și

<sup>60</sup> <http://www.cybermoor.org/>

<sup>61</sup> <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>

demonstrează că un oraș mic poate avea un viitor în lumea globalizată atunci când acționează în mod organizat. Finanțarea a provenit din mai multe surse, inclusiv naționale, regionale și UE (LEADER și FSE).

În unele zone rurale a existat, de asemenea, o problemă atunci când inițiativele DLRC rurale bazate pe abordarea LEADER nu au putut interveni în marile centre de servicii urbane care depășesc o anumită dimensiune. DLRC urban-rural care folosește o combinație de fonduri poate crea oportunități pentru aceste tipuri de colaborări.



**Figura 10: Parteneriate pentru o alimentație durabilă în Amersfoort, Țările de Jos**

Parteneriatul din Amersfoort face parte din rețeaua URBACT pentru o alimentație durabilă<sup>62</sup>, fiind condus de orașul Bruxelles. Parteneriatul se axează pe producția, distribuția și consumul de alimente. În Amersfoort, au fost dezvoltate o serie de inițiative locale precum: piețe ale fermierilor, livrări cu bicicleta, sensibilizarea prin târguri și festivaluri de produse alimentare, cultivarea alimentelor și modalități de reducere a deșeurilor. Amersfoort funcționează în parteneriat cu zece orașe din Europa în cadrul proiectului URBACT.

#### *Coordonarea abordărilor privind DLRC la nivel municipal*

Intervențiile în cartiere pot beneficia de coordonare strategică la nivelul regiunii urbane sau la nivel metropolitan, mai degrabă decât la nivelurile spațiale inferioare ale cartierului sau ale municipalității. Coordonarea la nivel mai înalt este necesară pentru a aduce resurse suplimentare și pentru a diminua externalitățile. Concentrarea pe zone mici defavorizate care a caracterizat programele URBAN din trecut îmbunătățește uneori situația zonelor, dar este posibil ca acest lucru să se întâmple în detrimentul localităților învecinate. Un exemplu tipic în mediul urban ar fi eforturile poliției și ale altor organisme de a curăța străzile cunoscute pentru trafic de droguri și prostituție prin metode agresive de menținere a ordinii publice. În loc să rezolve problema, acestea fac ca prostituția și traficul de droguri să se mute într-un cartier din apropiere.

<sup>62</sup> <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

De regulă, guvernarea este de asemenea fragmentată, iar adesea doar la nivel de oraș pot fi mobilizate resurse suficiente pentru a putea acționa în mai multe cartiere simultan, pentru a se asigura că situația dintr-un cartier nu se ameliorează în detrimentul situației din alte cartiere.

Rețeaua URBACT NODUS a susținut că, pentru a evita astfel de probleme, desemnarea zonelor DLRC trebuie să aibă loc la nivelul regiunii urbane sau la nivelul zonelor urbane funcționale. Acest lucru permite monitorizarea și verificarea faptului că externalitățile negative nu depășesc câștigurile pozitive și că soluțiile creează legături cu economia și piața forței de muncă din oraș, la nivel mai extins. Acțiunile în sine sunt organizate în continuare la nivel local în cartiere.

#### **4.3 Parteneriatul. Cum poate fi utilizată DLRC pentru a construi alianțe eficiente în mediul urban?**

Parteneriatele DLRC pot fi adaptate la multitudinea de parteneriate întâlnite în mod obișnuit în zonele urbane. Ele pot fi integrate în parteneriatele existente sau pot acționa în mod complementar cu acestea.

Organizațiile existente din sectorul public pot fi utilizate ca organism responsabil, parteneriatele pentru DLRC acționând ca un grup operativ care se ocupă de anumite provocări, atât timp cât sunt respectate sarcinile minime ale grupului de acțiune locală, care privesc, printre altele, elaborarea strategiei și selectarea proiectelor. Prin urmare, este important să se identifice alte rețele pentru a sprijini inițiativele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității în zone urbane să adopte o poziție în raport cu ceea ce există deja.

Regula de 49 % privind parteneriatele [articolul 32 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul privind dispozițiile comune], conform căreia, la nivel decizional, nici autoritățile publice și nici un grup de interese individual nu poate să dețină mai mult de 49 % din drepturile de vot, nu subminează rolul autorităților locale. Dacă este utilizată corect, aceasta poate consolida rolul autorităților locale. În același timp, DLRC permite municipalității să mobilizeze resursele, aptitudinile și energia părților interesate private și ale societății civile.

Parteneriatele DLRC în zonele urbane pot extinde limitele guvernării pe mai multe niveluri prin implicarea reprezentanților din domeniul sănătății, al educației, al recreerii și al sportului, precum și a întreprinderilor de utilități publice.

#### *Cartografierea rețelelor și consolidarea capacităților în cartiere*

Orașele, datorită mărimii și densității populației lor, sunt medii umane mai complexe decât alte tipuri de zone. Orașele au populații mai diverse, precum și mai multe întreprinderi și organizații ale societății civile. Este important pentru grupurile de acțiune locală noi să își formeze o imagine a ceea ce se întâmplă deja în zonă. Un punct de pornire pentru noul grup de acțiune locală, atunci când se află într-un stadiu incipient, este să utilizeze abordări participative ale cartografierii pentru a identifica organizațiile comunitare active, a le identifica capacitățile și resursele (personal, proiecte) și a le documenta activele (cifra de afaceri, clădirile deținute de comunitate, spațiile de lucru etc.). Astfel, se poate obține o imagine concludentă, asigurându-se că nu are loc nicio suprapunere a eforturilor. Activitățile de cartografiere pot fi desfășurate de cercetători în colaborare cu organizațiile comunității locale.

Regulamentul privind dispozițiile comune prevede că niciun grup individual nu trebuie să dețină controlul asupra unui parteneriat pentru DLRC. În zonele urbane, aceasta înseamnă că organizațiile societății civile și cele din sectorul privat trebuie să joace un rol mai puternic în elaborarea și implementarea strategiilor locale decât era cazul înainte, de exemplu, în cadrul programelor de implementare a inițiativei comunitare URBAN.

Toate grupurile DLRC de acțiune locală utilizează o formă de facilitare, animare sau activare. Au fost dezvoltate tehnici de cartografiere participativă importante în cadrul planificării comunitare. Un exemplu este exercițiul „Planning For Real”<sup>63</sup>, în care o hartă a zonei la scară mare este copiată și amplasată pe o masă. Harta poate fi îmbunătățită ulterior cu modele simple ale clădirilor principale sau cu fotografiile din localitate. Figura 11 prezintă copii și adulți care iau parte la un exercițiu „Planning for real”. Harta este utilizată ca un instrument de discuție pentru participanți, permițându-le să exploreze problemele din mediul construit existent, precum și modul în care zona ar putea să se dezvolte și să se schimbe în viitor. Valoarea exercițiului „Planning for Real” nu constă în harta în sine, ci în discuțiile care au loc pe baza acesteia. Tehnica poate fi utilizată ca un cadru pentru a afla ceea ce doresc să schimbe localnicii din comunitate.

**Figura 11: Localnici lucrând la o hartă în cadrul exercițiului „Planning for Real” (sursa: communityplanning.net)**



În prezent, există metode digitale pentru cartografierea activelor într-o comunitate locală. Proiectul Alston Cybermoor enumeră toate serviciile locale și întreprinderile locale pe site-ul

---

<sup>63</sup> [http://www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php)

său de internet<sup>64</sup>. Sunt dezvoltate aplicații pentru rețelele sociale, care sprijină obținerea acestui tip de informații prin participarea întregii comunități. Telefoanele inteligente cu camere foto și GPS permit încărcarea instantanee de date, fotografii, interviuri și alte media pentru a crea o hartă autentică a comunității.

#### *Consolidarea capacităților cu ajutorul coordonatorului grupului de acțiune locală*

Coordonatorii locali trebuie să dea dovadă de empatie și de diplomație și să fie în același timp buni organizatori, realiști și visători. Rolul lor este probabil cel mai dificil. În cadrul parteneriatelor mai mari, sarcinile ar putea fi partajate între mai multe persoane din echipă sau cu membri voluntari.

Coordonatorul tipic trebuie să posede atât competențe personale, cât și competențe de gestionare a proiectelor. Candidatul ideal este deschis și simpatic și își îndeplinește în același timp sarcinile în mod eficient.

#### **Figura 12: Rolul de animare al coordonatorului grupului de acțiune locală Urban**



Coordonatorul unei echipe mici din zona Körnerpark, Neukölln (Berlin) lucrează în zonă de peste zece ani. El cunoaște foarte bine zona și a stabilit relații cu numeroase grupuri diferite. Coordonatorul conduce o echipă mică de cinci persoane.

**Coordonatorul (în stânga) din zona Körnerpark, Berlin, asistă la prezentarea unui proiect de către femei din zonă**

Sarcinile coordonatorilor includ dezvoltarea de relații cu persoanele și grupurile locale. De asemenea, aceștia convoacă și facilitează reuniunile consiliului de cartier. Rolul lor îi plasează între consiliul local și consiliul de cartier, intermediind comunicarea dintre cele două. Coordonatorii sprijină actorii implicați din cartier să își elaboreze planul de acțiune și să-și stabilească bugetul pentru cartier utilizând cele cinci fonduri locale. De asemenea, aceștia redactează buletine informative și alte comunicări destinate comunității locale astfel încât locuitorii să fie informați cu privire la acțiunile finanțate și la evenimentele care au loc. În sfârșit, ei desfășoară, de asemenea, activități administrative de monitorizare a progreselor proiectelor și de raportare către organismele de finanțare.

Grupurile de acțiune locală din cartiere variază de la organizații foarte bine structurate, formale și integrate la acorduri de parteneriat mai informale.

În exemplul din Berlin menționat mai sus, sarcina de a gestiona biroul din cartier este încredințată unor întreprinderi private sau întreprinderilor sociale pentru o perioadă de trei ani. Organizația câștigătoare creează o echipă locală de mici dimensiuni și colaborează strâns cu consiliul de cartier. Consiliul de cartier nu este reglementat legal, deși majoritatea membrilor sunt numiți din comunitatea locală prin alegeri. Consiliul de cartier poate coopta



alte persoane care nu locuiesc în zonă, cum ar fi directori de școli și proprietari sau administratori ai întreprinderilor locale. În mod normal, consiliul de cartier se întrunește o dată pe lună și ia decizii cu privire la punerea în aplicare a planului de acțiune locală prin sistemul fondurilor de cartier.

#### **4.4 Zona: Cum pot fi definite granițe eficace pentru acțiunile în cadrul orașelor?**

DLRC poate fi adaptată pentru a răspunde geografiei complexe și în evoluție a provocărilor urbane în mai multe moduri. În general, zonele trebuie să fie suficient de mari pentru a susține o strategie (peste 10 000 de locuitori), dar suficient de mici pentru a permite interacțiunea locală (mai puțin de 150 000 de locuitori), însă dacă se respectă principiile DLRC, granițele pot varia în cazul în care strategia necesită acest lucru. În cazuri justificate, de exemplu, pentru a ține cont de specificul zonelor dens populate și pe baza unei propuneri din partea statului membru, limitele privind populația pot fi modificate<sup>65</sup>.

DLRC poate oferi soluții pentru o gamă largă de zone urbane. Până în prezent, abordările comunitare au fost puse în aplicare, în principal, în zone cu probleme, în care există riscul apariției de ghetouri. Noua abordare oferă posibilitatea de a dezvolta moduri noi prin care se creează legături între zonele cu probleme și zonele de creștere și oportunități. Acestea ar putea lua forma unor abordări la nivelul întregului oraș care leagă diferite tipuri de zone sau a unor inițiative organizate prin legături între mediul urban și cel rural. În viitor, parteneriatele urban-rural pot deveni zone de răscruce importante, cu un potențial mare, întrucât acestea sunt mai puțin afectate de deficitul de teren existent în orașe.

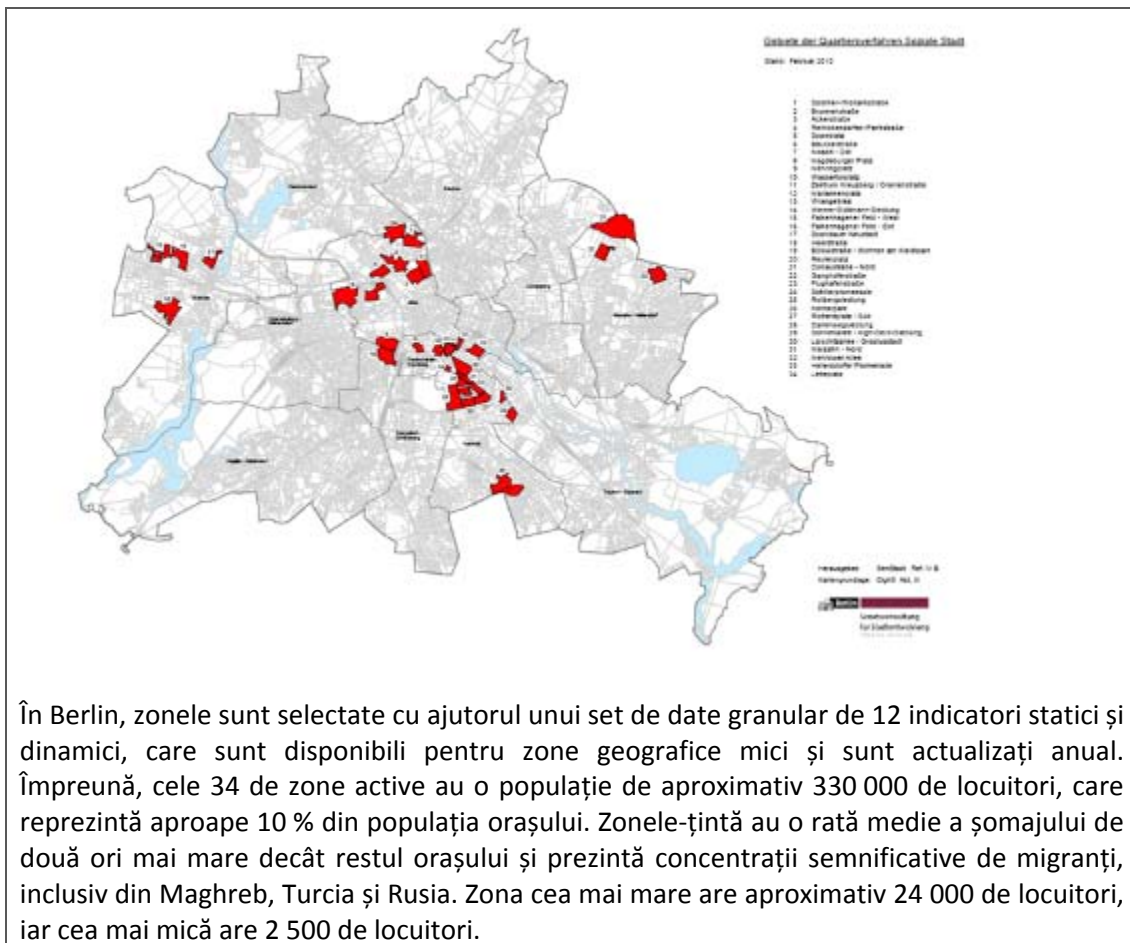
În trecut, autoritățile urbane s-au concentrat în special asupra cartierelor din centrul orașelor. Abordarea corectă este de a identifica zonele în dificultate dintr-un oraș care pot fi sprijinite cu ajutorul abordării bazate pe DLRC.

Definirea unor granițe semnificative în zonele urbane este uneori mai dificilă decât în mediul rural și în alte tipuri de zone. Există mai puține caracteristici naturale pentru demarcarea zonelor. De asemenea, identitățile locale ale cartierelor nu corespund unităților statistice, electorale și administrative. În trecut, multe zone au fost desemnate cu ajutorul clasamentelor combinate bazate pe categorii de indicatori. Metoda are avantajul de a părea corectă. Cu toate acestea, ea poate să împiedice crearea de cartiere viabile care sunt recunoscute de locuitorii lor. Un compromis rezonabil este de a identifica centrele zonelor pe baza indicatorilor statistici, permițând ulterior o anumită flexibilitate în definirea exactă a teritoriului. Figura 13 de mai jos prezintă o hartă a zonelor identificate pentru intervenție în cadrul programului de gestionare a cartierelor din Berlin, cu ajutorul unui cadru bazat pe indicatori.

---

<sup>65</sup> Articolul 33 alineatul (6) din RDC.

Figura 13: Cele 34 de zone din Berlin selectate pentru gestionarea cartierelor



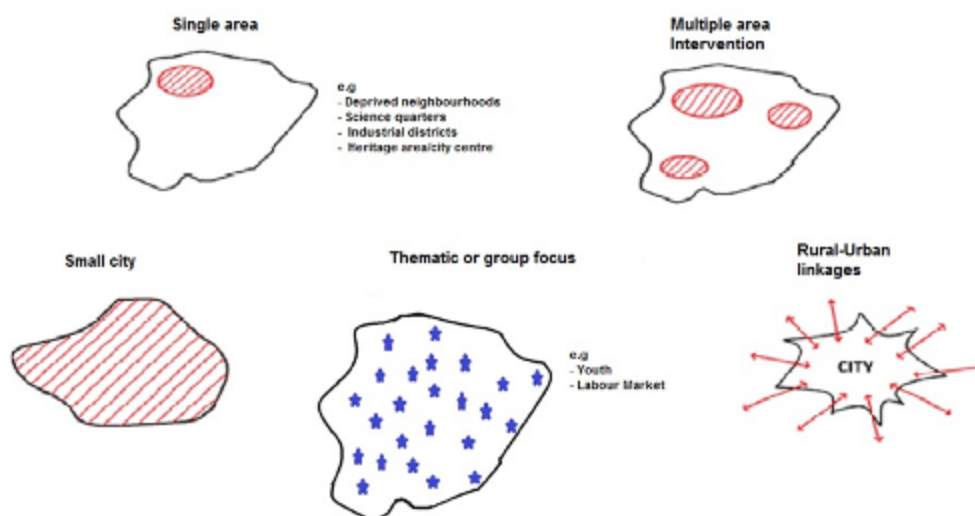
În Berlin, zonele sunt selectate cu ajutorul unui set de date granulare de 12 indicatori statici și dinamici, care sunt disponibili pentru zone geografice mici și sunt actualizați anual. Împreună, cele 34 de zone active au o populație de aproximativ 330 000 de locuitori, care reprezintă aproape 10 % din populația orașului. Zonele-țintă au o rată medie a șomajului de două ori mai mare decât restul orașului și prezintă concentrații semnificative de migranți, inclusiv din Maghreb, Turcia și Rusia. Zona cea mai mare are aproximativ 24 000 de locuitori, iar cea mai mică are 2 500 de locuitori.

Figura 14 de mai jos ilustrează o serie de forme spațiale urbane pe care le-ar putea adopta DLRC. În zonele urbane mari există o probabilitate crescută să existe mulți candidați pentru DLRC. Zonele sunt alese, de regulă, pe baza indicatorilor privind starea de sărăcie, deși acest lucru poate crea zone neviabile și, de obicei, cel mai bine este să se pornească de la acest indice și ulterior să se permită comunităților locale să stabilească limitele pentru a crea o zonă care are logică la fața locului.

În orașele mai mici, de exemplu, orașele cu o populație în scădere<sup>66</sup>, este posibil ca întregul oraș să fie desemnat ca zonă de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității. În mod similar, dacă se pune accentul pe un anumit grup-țintă, cum ar fi tineretul, sau pe îmbătrânirea activă, întregul oraș ar putea fi desemnat, respectând în același timp plafonul de 150 000 de mii de locuitori. Zonele urbane-rurale sunt cu atât mai complexe cu cât depășesc granițele a două sau mai multe municipalități.

<sup>66</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking\\_cities](http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities)

Figura 14: Configurațiile spațiale ale DLRC în zone urbane și în zone rurale-urbane



#### *Dimensiunea zonelor și modul în care pot fi trasate granițele*

Dimensiunea zonelor este, de asemenea, importantă. În acest caz, conceptul-cheie este masa critică. Regulamentul specifică faptul că zonele trebuie să aibă în mod normal între 10 000 și 150 000 de locuitori. Cu toate acestea, atât zonele foarte mari, cât și zonele foarte mici pot fi greu de gestionat. Zonele mici conțin adesea doar o zonă rezidențială cu puține magazine, oportunități economice sau organizații ale societății civile. Zonele mari cu o populație de peste 50 000 locuitori s-au dovedit, de asemenea, a fi dificil de gestionat, întrucât ele conțin adesea o serie de cartiere recunoscute local cu identități distincte și parteneriatele pot deveni greoaie și pot cauza probleme.

Delimitarea zonei dă naștere adesea la întrebarea dacă trebuie să se înceapă cu nevoile sau cu oportunitățile. În mod ideal, zonele sunt definite astfel încât să includă ambele aspecte. Chiar și în zonele cu un potențial ridicat, este rareori posibil să se abordeze toate problemele la nivel local. Cele mai multe oportunități se regăsesc în orașele mai mari. În zonele cu puține oportunități, acestea trebuie să fie căutate în afara zonei în cauză și este important ca proiectele să creeze legături între zonă și populația sa și oportunitățile economice mai ample la nivelul districtului sau al regiunii urbane. Legăturile pot fi fizice, prin îmbunătățirea transportului, sau culturale, prin eliminarea barierelor psihice care împiedică populația să muncească sau să călătorească în alte părți ale orașului. Zonele trebuie să fie coerente și să nu fie văzute ca enclave, ci ca părți dinamice ale orașului în ansamblul său. Un motiv al eșecului intervențiilor din trecut în cartierele defavorizate a fost faptul că s-au depus prea multe eforturi pentru crearea unor economii autonome<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> A se vedea, de exemplu, Jan Vrancken, 2005 „Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe”, în Y. KAZEPOV (ed), *Cities of Europe*, Londra, Blackwell, p. 255-276.

## Capitolul 5. De ce și cum este pusă în aplicare DLRC favorabilă incluziunii sociale?

### 5.1 Introducere

DLRC favorabilă incluziunii sociale și ocupării forței de muncă are un potențial enorm de a implica persoanele care nu pot fi vizate de politicile generale privind ocuparea forței de muncă și de incluziune. DLRC favorabilă incluziunii sociale poate să vizeze un grup-țintă specific, cum ar fi persoanele fără adăpost, dar acestea beneficiază de DLRC printr-o abordare teritorială, care se concentrează pe contextul lor local și social.

În comparație cu zonele rurale (FEADR), unde DLRC este pusă în aplicare prin intermediul abordării LEADER, și cu zonele de pescuit (FEPAM), unde o prioritate specifică a Uniunii este dedicată strategiilor de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (grupuri de acțiune locală în domeniul pescuitului), DLRC favorabilă incluziunii sociale este inclusă doar într-un număr redus de acorduri de parteneriat pe care statele membre le-au încheiat cu Comisia. Cu toate acestea, incluziunea socială poate avea, de asemenea, un rol important ca abordare orizontală integrată în DLRC din zonele rurale, de coastă sau urbane. De asemenea, incluziunea socială poate avea un rol de continuitate în cazul în care organizațiile și asociațiile din zonele DLRC solicită finanțare în mod direct prin FSE în cadrul priorităților principalelor programe ale FSE.

Există argumente puternice potrivit cărora incluziunea socială trebuie să fie un obiectiv orizontal în toate tipurile de zone DLRC. Parteneriatele DLRC existente în zonele rurale și de coastă, care în trecut s-au axat în principal pe oportunități, ar putea face mai mult pentru a favoriza incluziunea socială în zonele în care activează. Grupurile de acțiune locală implicate în DLRC sunt adesea conduse de membri activi ai comunității locale și pot ignora uneori părțile mai puțin vizibile ale comunității. Integrarea incluziunii sociale în strategiile locale poate îmbunătăți echilibrul acestor strategii și le poate permite să răspundă mai bine nevoilor locale.

#### *Încurajarea inovării sociale la nivel local*

Atât Regulamentul privind FSE, cât și Regulamentul privind FEDR menționează în mod expres inovarea socială ca un mijloc de redefinire a serviciilor locale și de abordare a provocărilor locale. Inovarea socială reprezintă un tip de inovare care are un caracter social atât din punct de vedere al obiectivelor, cât și din punctul de vedere al mijloacelor. În mod specific, inovarea socială constă în produse, servicii și modele noi care răspund nevoilor sociale și în același timp creează relații sau colaborări sociale noi. Inovarea socială este strâns legată de DLRC deoarece reprezintă „un tip de inovare care este bun nu doar pentru societate, ci care îmbunătățește de asemenea capacitatea societății de a acționa”. O gamă largă de abordări ale inovării sociale este ilustrată în ghidul recent privind inovarea socială în domeniul politicii de coeziune<sup>68</sup>, care oferă o serie de exemple sprijinite prin FEDR și FSE. De asemenea, ghidul explică modul în care inițiativele de tipul taberelor de inovare socială, al laboratoarelor vii și al procesului de „design thinking” pot să îmbunătățească experiența clientului în ceea ce privește serviciul în cauză. Acest lucru este foarte relevant pentru DLRC favorabilă incluziunii sociale, care abordează

---

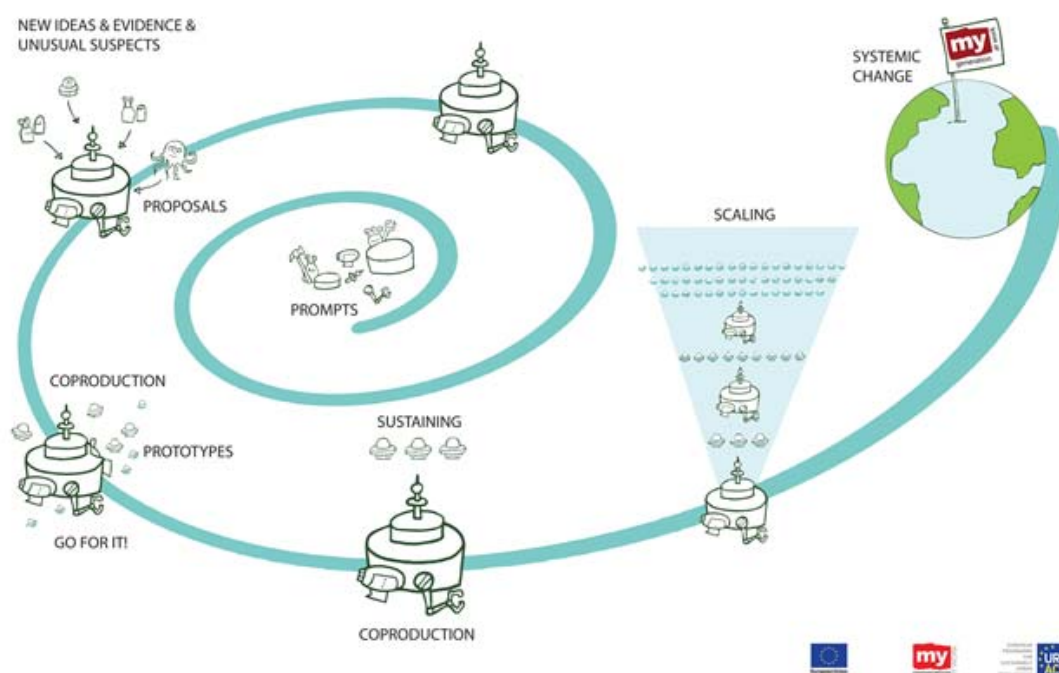
<sup>68</sup> Ghid privind inovarea socială în domeniul politicii de coeziune:

<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

adesea eșecurile și lacunele punerii în aplicare a politicilor generale. Abordările în domeniul inovării sociale ar putea juca un rol esențial în reinventarea DLRC pentru secolul al XXI-lea.

Modul de gândire specific inovării sociale influențează deja parteneriatele locale. Rețeaua de învățare URBACT „My Generation at Work”, care se axează pe tineret, utilizează tehnici de inovare socială înrădăcinate la nivel local pentru a-și sprijini partenerii urbani să își îmbunătățească sistemele de sprijin privind trecerea de la studii la piața muncii. Rețeaua este condusă de orașul Rotterdam, fostă capitală a tineretului. Partenerii orașului au utilizat spirala inovării pentru a afla în ce stadiu au ajuns și dacă inovările lor vizează prototipuri sau extinderi la scară mai mare (a se vedea figura 15 de mai jos).

Figura 15: Spirala inovării conform rețelei „My Generation at Work”



Spirala arată modul în care ideile se dezvoltă ca sugestii. Sugestiile pot veni dintr-o varietate de direcții, cum ar fi dialogul cu grupuri de utilizatori sau o idee de la o conferință sau o vizită pe teren. Prototipurile sunt elaborate în comun de grupul de sprijin local (un grup al părților interesate similar unui grup de acțiune locală) pentru a dezvolta proiecte-pilot la scară mică, care pot fi testate cu un buget minim și într-un interval de timp scurt. Ideile care trec testul trec în etapa următoare (susținere), apoi în stadiul de extindere la scară mai largă și în cele din urmă (dar rar) la stadiul de schimbări sistemice. Domeniul inovării sociale oferă o serie de metodologii și abordări care pot fi utilizate la nivel local pentru a redefini în mod radical politicile care nu au succes<sup>69</sup>. Există un interes nou în proiectarea serviciilor ca o abordare care împrumută numeroase tehnici de la proiectarea produselor, dar se aplică în contextul furnizării de servicii.

<sup>69</sup> Eddy Adams și Bob Arnkil (2012), *Workstream report on social innovation and youth* (Raport de activitate în domeniul inovării sociale și al tineretului), URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS3\\_YOUTH\\_low\\_Final.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf)

### *DLRC favorabilă incluziunii în programele anterioare*

Există numeroase exemple de dezvoltare a strategiilor locale și de inițiative locale de ocupare a forței de muncă în programele generale, inițiativele comunitare și acțiunile de inovare anterioare. Printre astfel de exemple se numără:

- programul „Poverty III”, care a funcționat din 1989 până în 1994. Programul a inclus 29 de proiecte model axate pe zonele defavorizate. Multe organizații care urmau să devină piloni ai dezvoltării locale au beneficiat de prima lor finanțare UE în cadrul programului „Poverty III”;
- Prioritățile de dezvoltare economică a comunității în programele din cadrul obiectivelor 1 și 2 din Marea Britanie în perioada 1994-2006 au vizat în principal strategiile locale „de jos în sus” pentru activarea pieței muncii. Ele au fost realizate în întregime prin măsurile „Pathways to Integration” din Merseyside aplicate în programele din cadrul obiectivului 1, precum și în programul din cadrul obiectivului 2 pus în aplicare în Strathclyde;
- Inițiativele comunitare din cadrul FSE (NOW, YOUTHSTART și ORIZONT 1994-1999) au avut o componentă locală puternică, la fel ca mai multe teme din cadrul EQUAL (2000-2006), inclusiv cele privind economia socială și crearea de întreprinderi. Principiul inovării promovat de inițiativa EQUAL a favorizat adoptarea în Europa a unei abordări a inovării sociale exploratoare cu rădăcini locale și a condus la crearea sloganului conferinței finale EQUAL „Libera circulație a ideilor bune”;
- Inițiativele privind „capitalul social local” și „noi surse de locuri de muncă”, ambele finanțate în temeiul articolului 6 privind acțiunile inovatoare, au condus la experimente având ca obiect bonuri pentru servicii, micro-proiecte și instrumente financiare noi;
- 89 de „pacte teritoriale pentru ocuparea forței de muncă” au fost finanțate grație asistenței tehnice a FSE, FEDR și FEOGA (Fondul european de orientare și garantare agricolă) la sfârșitul anilor '90. În timp ce majoritatea pactelor aveau ca obiect alinierea politicii la niveluri teritoriale mai înalte, aproximativ o treime dintre acestea au vizat o abordare specific locală (a se vedea, de exemplu, cele patru pacte irlandeze din Limerick, Westmeath, Dundalk și Drogheda și Dublin) și au dezvoltat noi abordări privind corelarea cererii și ofertei de locuri de muncă la nivel local și a activității de partea cererii, inclusiv prin întreprinderi sociale active în domeniul inserției profesionale. Pactele continuă în anumite zone din Germania (de exemplu, în Berlin) și Austria (cofinanțate prin FSE) și au fost, de asemenea, integrate în programele FSE din Ungaria, Italia și Spania;
- Programul Progress (2007-2013) a finanțat planuri de acțiune locală pentru incluziunea socială. Unele experimente sociale din cadrul programului Progress au generat rezultate interesante, relevante pentru dezvoltarea locală.

În perioada 2007-2013, lipsa inițiativelor comunitare, combinată cu rezultate mixte în ceea ce privește includerea în politicile generale a inițiativei EQUAL, a condus la o scădere a abordărilor privind dezvoltarea locală organizată în cadrul FSE. Cu toate acestea, la nivel local, există în continuare o cultură vibrantă și orientată spre oportunități a cererilor de finanțare pentru sprijin din partea FSE. Mulți dintre inițiatorii de proiecte s-au lansat prin participarea la experimente de dezvoltare locală anterioare.

### *DLRC în regulamente*

În conformitate cu Regulamentul privind FSE, DLRC favorabilă incluziunii sociale este sprijinită în cadrul obiectivului tematic 9 - Promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei.

Accentul este pus pe sprijinul pentru pregătirea, punerea în aplicare și animarea strategiilor locale; obiectivul sprijină activitățile proiectate și puse în aplicare în cadrul strategiei locale din zone care se încadrează în domeniul de aplicare al FSE, în domenii precum ocuparea forței de muncă, educație, incluziune socială și consolidarea capacităților instituționale. Cu toate acestea, ca și în cazul FEDR, DLRC poate sprijini oricare dintre obiectivele tematice și prioritățile de investiții, chiar dacă este programată în cadrul unui singur obiectiv tematic.

Regulamentul privind FSE sprijină explicit ideea de a reuni părțile interesate locale în scopul realizării obiectivelor Strategiei Europa 2020:

*„Mobilizarea părților interesate regionale și locale ar trebui să contribuie la implementarea strategiei Europa 2020 și la realizarea obiectivelor sale principale. Pactele teritoriale, inițiativele locale pentru ocuparea forței de muncă și incluziune socială, strategiile de dezvoltare locală durabilă și favorabilă incluziunii gestionate de comunități în zonele urbane și rurale și strategiile de dezvoltare urbană durabilă pot fi utilizate și susținute pentru a implica mai activ autoritățile regionale și locale, orașele, partenerii sociali și organizațiile neguvernamentale prin pregătirea și implementarea programelor operaționale”* (considerentul 23 FSE).

## **5.2 Strategiile DLRC favorabile incluziunii sociale**

Incluziunea socială poate fi integrată în strategiile DLRC în moduri diferite. La începutul programelor, sprijinul pentru pregătire este disponibil pentru parteneriatele nou înființate. Etapa de înființare necesită activități considerabile de consolidare a capacităților și de comunicare cu comunitatea pentru a constitui grupuri de acțiune locală care sunt relevante pentru provocările locale și pentru a dezvolta capacitatea organizațiilor locale de a pune în aplicare proiecte și de a gestiona fondurile.

Deoarece dimensiunea „locală” înseamnă locul unde oamenii locuiesc și lucrează, ea este decisivă pentru politicile privind piața muncii. DLRC oferă posibilitatea de a stabili legături între diferite inițiative de politică provenind de la diferite niveluri administrative. În mod inevitabil, în orice sistem complex de servicii publice există lacune privind furnizarea, iar grupurile implicate în DLRC le pot analiza și pot propune soluții (de exemplu, cu privire la modul în care poate fi integrată îngrijirea copiilor astfel încât părinții să poată participa la cursuri de formare). Analiza locală poate sublinia, de asemenea, cercurile de finanțare vicioase, care înseamnă că organizațiile care depun cele mai multe eforturi pentru a ajuta cetățenii să își găsească un loc de muncă sunt rareori recompensate proporțional.

### *Prioritățile DLRC favorabile incluziunii*

DLRC favorabilă incluziunii s-a concentrat în general pe abordarea anumitor aspecte ale unei probleme locale privind ocuparea forței de muncă, de regulă în contextul unei rate a șomajului ridicate pe termen lung. Cu toate acestea, în trecut au existat exemple de abordări axate pe un grup specific. De exemplu, unul dintre proiectele din cadrul programului „Poverty III” din Irlanda s-a concentrat pe construirea unor relații mai bune între comunitățile nomade și comunitățile locale din orașul Dublin.

Pentru perioada 2014-2020, este probabil ca strategiile locale să aibă domenii de aplicare mai variate decât în trecut. Dacă unele vor începe cu anumite grupuri-țintă, se preconizează că acest lucru va avea loc într-un cadru mai integrat al zonei. Următoarele secțiuni acoperă o serie de tematici relevante.

- Combaterea excluziunii sociale și a șomajului

- Ajutor pentru persoanele fără adăpost
- Comunitățile marginalizate
- Integrarea migrantilor
- Comunitățile întreprinzătoare: întreprinderea socială și înființarea de întreprinderi
- Incluziunea financiară și microcreditul
- Inițiative în domeniul tineretului
- Comunități sănătoase
- Îmbătrânirea activă

#### *Combaterea excluziunii sociale și a șomajului*

Șomajul și excluziunea socială au reprezentat o prioritate pentru multe strategii locale de incluziune în trecut, cum ar fi abordarea „Patways” din Merseyside și pactele teritoriale pentru ocuparea forței de muncă.

În Irlanda, din cauza crizei, cartierul de nord și de sud din Limerick prezintă o segregare socială foarte pronunțată (a se vedea caseta 23 mai jos).

#### **Caseta 23: Abordări privind DLRC favorabilă incluziunii în Limerick, Irlanda**

Orașul Limerick are un istoric îndelungat al abordărilor privind dezvoltarea locală, mergând până la programul „Poverty 3”. Parteneriatul Paul a condus activitățile privind încheierea unui pact teritorial de ocupare a forței de muncă în anii '90.

În perioada „tigrului celtic”, orașul a cunoscut o creștere explozivă care a generat, de asemenea, un decalaj social în creștere. Zonele de locuințe sociale au devenit mai sărace și s-au confruntau cu problema drogurilor și a criminalității, în timp ce restul populației din Limerick prospera ca urmare a dezvoltării sectorului imobiliar. Odată cu criza, șomajul a atins niveluri record. Rata șomajului la nivelul întregului oraș era de 29 % în 2012, dar pentru tinerii cu vârste cuprinse între 15 și 19 ani, rata șomajului era de 68 %, mai mult decât dublă, și de 45 % pentru cei cu vârste cuprinse între 20 și 24 de ani.

Cartierele defavorizate sunt ansambluri de locuințe sociale în nordul și sudul orașului, cu aproximativ 6 200 de locuitori. Ele prezintă o rată a șomajului de 52 %, în timp ce 80 % din gospodăriile depind de serviciile de protecție socială și 50 % din locuitori au urmat doar primul ciclu de învățământ.

Programul inițial de regenerare în valoare de 3 miliarde EUR a fost abandonat din cauza reducerilor bugetare. În locul acestuia, este planificat un program integrat de regenerare mai modest.

În pofida problemelor serioase existente, s-au realizat progrese reale. În 2007, în cartierul de nord, a fost instituit un centru de învățare utilizând o clădire donată și o combinație de fonduri publice, private și filantropice. Centrul a lărgit oportunitățile de învățare, în încercarea de a reduce abandonul școlar timpuriu și de a oferi a doua șansă cetățenilor. Centrul utilizează metode de învățare distractive: un centru muzical, un centru științific și un centru informatic pentru tehnologiile digitale. În 2012, centrul a fost vizitat de 9 700 de copii și 1 300 de adulți. S-au înregistrat peste 12 000 de ore de voluntariat. Toate acestea au fost realizate cu un buget de doar 288 000 EUR.

*Southill Development Cooperative* din cartierul de sud este o organizație de dezvoltare de tip trust cu tradiție, înființată în 1984 și deținută de comunitate prin emiterea de acțiuni. Organizația conduce o structură de îngrijire a copiilor, organizează lucrări de renovare pentru izolarea clădirilor și conservarea energiei, oferă servicii comunitare și de administrare a



proprietății, lucrează cu tineri în cadrul unor acțiuni de proximitate, oferă servicii de întreținere pentru mașini și coordonează un incubator și un spațiu de lucru pentru întreprinderile locale. În 2012, aceasta avea 103 angajați și 3 700 de utilizatori. Organizația a participat la izolarea a 720 de locuințe, a înscris 1 000 de membri într-o cooperativă de credit și a oferit cursuri de formare unui număr de 400 de membri. Cifra sa de afaceri a fost de 1,5 milioane EUR, incluzând venituri din vânzări.

Planul local de ocupare a forței de muncă și de integrare din Grand Narbonne este aplicat pe un teritoriu larg care acoperă 38 de municipalități și finanțează proiecte de promovare a incluziunii sociale și de ocupare a forței de muncă (a se vedea caseta 24 de mai jos).

#### **Caseta 24: Planul local de ocupare a forței de muncă și de integrare din Grand Narbonne, Franța**

Planul local de ocupare a forței de muncă și de integrare (PLIE) din Grand Narbonne funcționează din 1995. În Franța există 182 de astfel de planuri. Planul acoperă o zonă cu o populație de 122 000 de locuitori și 38 de municipalități. Zona are o rată a șomajului peste medie. Planul își propune să ofere 800 de parcursuri de inserție în fiecare an, cu o rată de inserție pozitivă de 42 % (rata persoanelor care ocupă un loc de muncă timp de cel puțin șase luni sau desfășoară o activitate independentă cel puțin un an). 8 % dintre participanți urmează cursuri de formare care conduc la obținerea unei diplome de calificare.

Printre numeroasele etape posibile ale unui parcurs de inserție, „Ateliers et Chantiers d'Insertion” (ACI) propune activități care reproduc situații de la locul de muncă, permițând participanților să dobândească know-how, să beneficieze de formare calificată și să participe la dezvoltarea teritorială.

Principalul punct de acces pentru beneficiari este Maison de l'emploi, care este un punct unic de contact reunind serviciile publice pentru ocuparea forței de muncă și alți parteneri. Maison de l'emploi oferă sprijin persoanelor șomere, are rolul de observator privind ocuparea forței de muncă și formarea profesională în localitate și sprijină întreprinderile. În cererea sa de proiecte din 2013, PLIE din Grand Narbonne orientează solicitantul către locuri de muncă cu potențial de creștere: agricultură/cultivarea viței de vie, sectorul construcțiilor, servicii de îngrijire, spații verzi și turism.

#### **Ajutor pentru persoanele fără adăpost**

Fenomenul lipsei de adăpost este o provocare urbană care poate reprezenta o amenințare pentru coeziunea socială în orașe. Persoanele fără adăpost se confruntă cu un nivel ridicat de excludere, ceea ce le împiedică să participe pe deplin în cadrul societății. Adeseori șansele lor de viață sunt reduse permanent de probleme de sănătate, iar accesul la servicii este dificil sau imposibil. Cele mai multe soluții tradiționale constau în plasarea lor temporară în cămine, adesea în cadre instituționalizate care fac dificilă crearea de legături durabile cu comunitățile locale. Căminele temporare pot include asistență și tratament pentru abuzul de substanțe și alte probleme, dar condițiile instabile de adăpostire a persoanelor în cauză înseamnă că acestea nu pot beneficia pe deplin de sprijinul acordat și adesea nu urmează până la capăt programul sau revin la dependența lor imediat după terminarea acestuia.

Persoanele fără adăpost se opun adesea structurii instituționalizate a unui cămin din mai multe motive (mediu dificil, concentrarea de probleme sociale, separarea de familii, lipsa legăturilor cu comunitatea mai largă, lipsa accesului la transportul public etc.) și revin la viața pe stradă sau recurg la alte locuințe nesigure. Proiectul „Housing First” (Mai întâi casa) încearcă să spargă acest cerc vicios prin acordarea de prioritate problemei locuințelor, găsind soluții în ceea ce privește locuințele direct în comunitate (împrăștiate pe cuprinsul unei zone urbane și

nu concentrate toate în cămine temporare). Din acest punct, poate fi organizat accesul la alte servicii. Proiectul „Housing First” („Mai întâi casa”) nu se referă doar la locuințe. Prin natura lor, locuințele în cauză sunt situate în comunități și există posibilitatea de a dezvolta o abordare DLRC pentru a combate lipsa de adăpost, în cadrul căreia comunitățile oferă fie anumite forme de locuințe (de exemplu, proprietari privați, locuințe sociale), fie sprijin (crearea de rețele sociale, oferirea de pachete de demarare pentru persoanele care se mută într-o locuință nouă). Exemplul din Lisabona prezentat mai jos ilustrează modul în care o abordare de tipul „Housing First” poate să reintegreze persoanele fără adăpost în comunități și să aducă alte beneficii pe termen lung atât pentru indivizi, cât și pentru societate.

#### Caseta 25: Casas Primeiro („Mai întâi casa”), Lisabona, Portugalia

Casas Primeiro este un proiect de relocare a persoanelor fără adăpost cu probleme de sănătate și de abuz de substanțe care trăiesc pe străzile din Lisabona. Proiectul a utilizat abordarea „Mai întâi casa” pentru a combate fenomenul lipsei de adăpost în anumite zone din Lisabona și a fost considerat ca fiind un proiect de succes pe baza a numeroase criterii și în urma unei evaluări. El a câștigat premiul pentru cel mai bun proiect din partea Fundației Calouste Gulbenkian.

Proiectul a transpus principiile fundamentale ale abordării „Mai întâi casa” în contextul din Lisabona:

- grupuri de acțiune locală drept coordonatori: societatea civilă, organizații caritabile religioase, consilii locale, proprietari privați și localnici;
- locuințe permanente și integrate: programul promovează accesul la locuințe stabile, care nu sunt provizorii. Programul „Mai întâi casa” achită chiria și cheltuielile de întreținere, cum ar fi apa și energia electrică. Rezidenții consacră 30 % din venitul lor lunar pentru costurile de cazare;
- implicarea comunității: programul nu închiriază mai mult de o unitate într-o clădire de apartamente sau pe o stradă, pentru a promova integrarea în comunitate, favorizând trecerea de la structura instituționalizată la structura comunitară;
- sprijin individualizat: participanții pot să locuiască cu o altă persoană din rețeaua lor personală sau din familie, dacă doresc;
- răspândirea locuințelor: apartamentele sunt închiriate de la proprietari privați, membrii comunității locale fiind încurajați să pună la dispoziție apartamente. Apartamentele sunt răspândite în cartiere normale din zone diferite ale Lisabonei pentru a evita concentrarea pe anumite străzi;
- locuința nu este legată de tratament: programul oferă acces imediat la o casă sau la un apartament. Persoanele implicate nu sunt obligate să se supună unui tratament psihiatric sau să își demonstreze abținerea pentru a obține o locuință; serviciile de sprijin sunt flexibile, adaptate nevoilor fiecărei persoane și disponibile 24 de ore pe zi/7 zile pe săptămână;
- legăturile cu comunitatea: utilizatorii programului pot beneficia de alte servicii furnizate de comunitate și de serviciile din cartier (grupuri de acțiune locală), cum ar fi banca de alimente, întrucât venitul utilizatorilor este foarte mic și nu le permite să acopere toate cheltuielile. Există multe organizații locale care oferă activități culturale, sportive și de recreere pentru a contribui la dezvoltarea de rețele sociale care previn izolarea.

Rezultatele evaluării arată că programul a reușit să reintegreze participanții în societate. Participanții au un venit regulat, acces îmbunătățit la servicii și pot dormi în condiții de siguranță.

*„Viața pe stradă mă stresa foarte mult. Când locuiam pe stradă mi se părea că a venit sfârșitul lumii. Acum, datorită stabilității pe care mi-o oferă locuința, mă simt mult mai calm.”  
(participant la proiectul Casas Primeiro)*

### *Comunitățile marginalizate*

Există multe comunități marginalizate în Europa. Cu toate acestea, cei 11 milioane de romi, cât se estimează că ar exista în Europa, reprezintă comunitatea cea mai săracă și cea mai marginalizată. O abordare teritorială a implicării acestor comunități poate avea avantaje, întrucât persoanele nu trebuie să aibă o anumită etnie. Majoritatea romilor trăiesc în comunități mixte și s-ar putea promova, de asemenea, îmbunătățirea relațiilor cu persoanele de alte etnii.

Experiența a arătat că în astfel de zone nu există încă toate resursele pentru a colabora cu comunitatea. Există avantaje dacă se recurge la facilitatori externi și dacă se soluționează aspectele legate de consolidarea capacităților și soluționarea conflictelor. Programul Națiunilor Unite pentru dezvoltare (PNUD) a elaborat un model de responsabilizare a comunității pentru activitățile sale în microregiunea Cserehát de la frontiera Ungariei cu Slovacia (a se vedea caseta 26 de mai jos).

### **Caseta 26: Integrarea romilor în Cserehát, Ungaria**

Cserehát este o regiune rurală mică în Ungaria, la granița cu Slovacia. Zona numără 116 așezări și aproximativ 100 000 de locuitori. Modelul Cserehát dezvoltat de PNUD s-a concentrat pe responsabilizarea comunităților locale printr-un model de mentorat. Modelul funcționează prin grupuri de întraajutorare, centrul local de resurse pentru dezvoltare socială și rețelele conexe de dezvoltare teritorială, care nu sunt formate exclusiv din persoane de etnie romă. Grație acestui model, s-a îmbunătățit cooperarea între populațiile de etnie romă și cele de alte etnii, vocea comunităților de romi defavorizate care locuiesc în zonă a devenit semnificativ mai puternică și au fost create condiții durabile pentru inovarea socială în comunitățile locale. Procesul de responsabilizare s-a axat pe consolidarea comunicării între populațiile majoritare și minoritare prin medierea conflictelor, instituirea de parteneriate între majoritate-minoritate orientate spre dezvoltare și îmbunătățirea aptitudinilor liderilor comunității romi locale și ai comunității majoritare în domeniul dezvoltării.

Primul program din Cserehát a fost finanțat în principal de către PNUD, cu sprijin din partea LEADER. El a dus la crearea programului național al guvernului maghiar (LHH), finanțat prin FSE și pus în aplicare de către guvernul maghiar pentru a combate sărăcia și excluziunea socială în zonă în perioada de programare 2007-2013. Obiectivul ambelor programe era de a îmbunătăți condițiile de trai și de muncă ale populației majoritar romi din regiunile defavorizate.

### *Integrarea migranților*

Integrarea migranților este o temă relevantă pentru abordările privind DLRC favorabilă incluziunii sociale. Integrarea migranților este deosebit de importantă în orașe, întrucât aici locuiesc majoritatea migranților din UE, dar poate fi relevantă, de asemenea, în comunitățile mai mici din zonele rurale (a se vedea caseta 27 de mai jos). Creșterea coeziunii sociale dintre comunitățile de migranți și comunitățile-gazdă poate să îmbunătățească relațiile comunitare și, de asemenea, să combată problema sărăciei și a excluziunii sociale pe termen lung și să crească rata ocupării forței de muncă în ambele comunități.

## Caseta 27: Integrarea pozitivă a migranților în Riace, Calabria, Italia

Satul Riace din Calabria, Italia, s-a transformat într-un loc de primire pentru migranți<sup>70</sup>. În loc să fie primiți cu ostilitate, migranții au fost întâmpinați călduros de către primarul localității, Domenico Luciano. Înainte de sosirea migranților, satul era în declin și dispărea încet datorită lipsei din ce în ce mai acute a serviciilor de bază. În prezent, satul se dezvoltă și calitatea vieții se îmbunătățește, întrucât este dinamizat din nou de către migranți.

O organizație non-profit identifică casele nelocuite și le renovează pentru a găzdui refugiații. În timp ce așteaptă prestațiile sociale acordate solicitanților de azil, care sosesc cu întârziere, migranții pot utiliza o monedă locală creată în localitate, sub formă de bonuri cu portrete ale lui Gandhi, Martin Luther King sau Che Guevara. La primirea fondurilor, magazinele trimit bonurile către consiliul local pentru plată. Migranții desfășoară o activitate remunerată în ateliere de croitorie, tâmplărie și ceramică înființate cu fonduri de la guvernul regional. De-a lungul timpului, prin localitate au trecut peste 6 000 de migranți. Unii au ales să rămână și să contribuie la revitalizarea ei pe termen lung.

În continuare sunt oferite câteva exemple de abordări comunitare pentru integrarea migranților și coeziunea comunitară:

- localitatea Riace din Calabria a devenit mai dinamică, fiind un „loc de primire” pentru migranți (a se vedea caseta 27 de mai sus);
- Programul „Opțiuni” („Programa Escolhas”) încearcă să soluționeze problemele comunităților de imigranți din Portugalia, în special prin activități adresate femeilor, tinerilor și copiilor. Programul funcționează printr-o abordare „de jos în sus” pentru a câștiga încrederea beneficiarilor-țintă, prin includerea lor în definirea și punerea în aplicare a acțiunilor locale. Problemele abordate sunt abandonul școlar timpuriu, șomajul în rândul tinerilor, educația informală, excluziunea digitală și delincvența în rândul tinerilor. Peste o sută de municipalități au dezvoltat planuri locale în cadrul programului.
- STEP (South Tyrone Empowerment Programme): Programul de responsabilizare din South Tyrone (a se vedea caseta 28 de mai jos) propune o abordare bazată pe drepturi și responsabilizare pentru integrarea migranților și utilizează metode de dezvoltare a comunității bazate pe extrapolare plecând de la cazuri individuale.

---

<sup>70</sup> [http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened\\_13.html](http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html)

#### Caseta 28: Programul de responsabilizare din South Tyrone pentru integrarea migranților printr-o abordare bazată pe drepturi și responsabilizare

Programul de responsabilizare din South Tyrone (STEP) este pus în aplicare în Dungannon, un oraș mic de 10 000 de locuitori din Irlanda de Nord. El a debutat în anii '90, abordând o gamă largă de probleme comunitare din cartierele defavorizate. La începutul anilor 2000, ca urmare a acordului de la Belfast („Good Friday”) și a reducerii violenței, migranții din UE au început să sosească în Dungannon pentru a lucra în industria de prelucrare a cărnii și în alte industrii locale. Cele mai mari grupuri au venit din Polonia, Lituania și Portugalia, inclusiv persoane originare din Timorul de Est. Problemele cu care s-au confruntat migranții în ceea ce privește accesul la locuințe, locuri de muncă și servicii de sănătate au pus o mare presiune asupra serviciilor locale, care nu erau adaptate pentru a sprijini persoanele nou-venite. Programul STEP a răspuns acestei nevoi și a funcționat pe baza unei abordări bazate pe drepturile omului pentru a schimba politicile locuințelor de serviciu, pentru a garanta dreptul la un loc de muncă și pentru a îmbunătăți accesul la locuințe. De asemenea, programul se ocupă de soluționarea disputelor cu vecinii și soluționarea conflictelor în cartiere.

STEP este în prezent una dintre cele mai mari organizații non-guvernamentale care oferă servicii legate de drepturile migranților în Irlanda de Nord. Programul a reușit să instituie un serviciu de consiliere juridică care este utilizat de către migranții din întreaga provincie. Ceea ce distinge abordarea pe care o propune acest program este responsabilizarea utilizatorilor și dorința de a discuta problemele cu angajatorii, proprietarii și furnizorii de servicii. Programul beneficiază de finanțare din diverse fonduri prin exploatarea unei serii de întreprinderi sociale, inclusiv a unui serviciu de interpretare la scară largă, asigurat de 200 de interpreți care oferă servicii contractuale pentru agenții publice în numeroase limbi. De asemenea, programul deține și gestionează un spațiu de lucru local și se extinde spre alte servicii, cum ar fi îngrijirea copiilor, ca răspuns la cererea locală.

#### *Comunitățile întreprinzătoare: întreprinderea socială și înființarea de întreprinderi*

Crearea unei întreprinderi reprezintă o cale de evitare a excluziunii pentru un număr semnificativ de șomeri. De asemenea, din ce în ce mai multe persoane devin interesate de întreprinderile sociale și de antreprenoriatul social, ca o modalitate de a răspunde nevoilor sociale.

„Să creăm un loc de muncă, nu să acceptăm un loc de muncă” a devenit o deviză pentru șomerii din prezent. Cu toate acestea, majoritatea serviciilor de sprijin nu sunt adaptate nevoilor femeilor sau ale tinerilor întreprinzători. Există un potențial enorm pentru înființarea de întreprinderi de către femei, persoane cu handicap, tineri, bătrâni, foști infractori și alte grupuri care sunt subreprezentate în lumea afacerilor. Pentru a oferi un exemplu, în majoritatea statelor membre ale UE, rata de creare de întreprinderi de către femei este doar de jumătate din rata înregistrată de bărbați. Abordările DLRC pot sprijini comunitățile întreprinzătoare la nivel local să folosească acest potențial, oferind modele favorabile incluziunii de sprijin pentru întreprinderi, care sunt mai bine conectate și integrate:

- Comunitatea practicilor pentru un antreprenoriat favorabil incluziunii (COPIE), o rețea de învățare FSE, a avut în centrul preocupărilor sale această provocare în ultimii șase

ani. Setul său de instrumente<sup>71</sup> include un instrument de diagnostic care poate evalua dacă serviciile întreprinderilor locale sunt favorabile incluziunii.

- Andaluzia a promovat antreprenoriatul prin abordarea ATIPE privind dezvoltarea locală, care cuprinde măsuri de incluziune active și promovarea desfășurării de activități independente prin granturi. Granturile au fost extinse în 2009 cu intenția de a consolida microîntreprinderile cu mai puțin de cinci angajați în sectoarele economice durabile, cum ar fi serviciile de îngrijire pentru persoane dependente, activități de promovare a mediului și a energiilor regenerabile și restaurarea clădirilor publice. De asemenea, Andaluzia a acordat împrumuturi directe în valoare de până la 11 000 EUR.
- Basta Arbetskooperativ, la sud de Stockholm, este o întreprindere socială condusă de beneficiari, care are ca scop reintegrarea dependenților de droguri pe termen lung prin crearea de locuri de muncă la nivel local. Beneficiarii lucrează în mai multe întreprinderi, timp de până la patru ani.
- Fundația Barka, cu sediul în Polonia, dar care își desfășoară activitatea și în Marea Britanie și Țările de Jos, a creat o serie de întreprinderi sociale comunitare la nivel local care vizează reintegrarea persoanelor fără adăpost și care se confruntă și cu alte probleme, inclusiv abuzul de substanțe și probleme de sănătate mintală. Barka a reușit să schimbe legislația națională privind întreprinderile sociale în Polonia.
- Proiectul EVU finanțat de EQUAL a furnizat sprijin proprietarilor de magazine și restaurante de origine străină din Copenhaga, utilizând un model de comunicare cu comunitatea pentru a sprijini întreprinderile să devină durabile și să își modernizeze serviciile<sup>72</sup>. EVU a colaborat cu *Association of Community Based Business Advisers*, desfășurând activități în domeniul antreprenoriatului în comunitățile de migranți și de refugiați din nordul Londrei prin oferirea de cursuri de formare consultantilor de afaceri din rândul membrilor asociațiilor locale.

#### *Incluziunea financiară și microcreditul*

Persoanele sărace și cele care suferă de excluziune socială nu au acces la servicii financiare de calitate ridicată la un preț echitabil. Acest lucru este valabil pentru întreprinzătorii care desfășoară activități independente și persoanele care fac împrumuturi pentru nevoi personale. Una dintre cele mai dinamice industrii în timpul crizei a fost reprezentată de creditorii lacomi care ofereau împrumuturi pe termen scurt până în ziua de salariu („payday loans”) și împrumuturi la domiciliu și care vânează persoanele cu venituri mici, care deja fac față cu greu dificultăților financiare. În țările în care cămătăria nu este reglementată, ratele anuale ale dobânzii pentru astfel de împrumuturi pot fi de până la 5 000 %.

Instituțiile financiare comunitare încearcă să contracareze această tendință și să sprijine persoanele sărace și excluse, încurajând economiile și alte forme de constituire a activelor personale. De exemplu, microeconomiiile pot contribui la promovarea rezilienței financiare pentru familiile sărace. În Govan (Glasgow, Marea Britanie), a avut loc o încercare concertată de îndepărtare a creditorilor care oferă împrumuturi de tipul celor până în ziua de salariu, prin încurajarea rezidenților să deschidă conturi de economii la cooperativele de credit, iar până în 2013, un sfert din locuitori aveau deschise astfel de conturi<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Link către setul de instrumente COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

<sup>72</sup> Manual practic privind activitățile pe teren ale proiectului EVU din Copenhaga.

[http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU\\_Method\\_Catalogue\\_for\\_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc53d783f5](http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc53d783f5)

<sup>73</sup> <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

Există mai multe produse financiare favorabile incluziunii: conturi de economii, credite de uz personal, împrumuturi pentru înființarea de noi întreprinderi, garanții și asigurări, precum și servicii de consultanță financiară și servicii care vizează îmbunătățirea cunoștințelor în domeniul financiar și a competenței financiare. Produsele sunt furnizate de numeroase instituții financiare de dezvoltare comunitară, instituții de microfinanțare și centre locale de consultanță financiară. De asemenea, produsele au un potențial puternic de sensibilizare a comunității:

- PerMicro din Torino s-a specializat în împrumuturi pentru înființarea și dezvoltarea de noi întreprinderi acordate persoanelor care desfășoară activități independente. Aproape jumătate dintre clienții săi sunt migranți. Societatea activează deja în doisprezece orașe italiene. Modelul său de creditare colaborează cu asociațiile locale pentru a furniza o garanție a încrederii.
- NEEM din Suedia acordă împrumuturi femeilor migrante care intenționează să înființeze o întreprindere, dar au rate de conversie scăzute. Femeile beneficiază de sprijin intensiv și individualizat pentru a parcurge primele etape.
- Fair Finance din Londra oferă împrumuturi personale și consultanță financiară în încercarea de a ține departe de piață pe cei care acordă împrumuturi de tipul celor până în ziua de salariu. În prezent, Fair Finance are nouă birouri în partea de est a Londrei și colaborează îndeaproape cu asociațiile locale care direcționează clienții către aceasta.

Instrumentul de microfinanțare Progress al UE a fost lansat în anul 2009 și oferă finanțare instituțiilor de microfinanțare și băncilor care acordă împrumuturi grupurilor-țintă principale, cum ar fi șomerii pe termen lung, femeile și migranții.

Multe instrumente financiare cum ar fi fondurile pentru microcredite funcționează probabil la o scară spațială mai mare decât un parteneriat tipic DLRC. Cu toate acestea, există posibilitatea utilizării parteneriatului DLRC pentru a crea legături cu astfel de instrumente și a oferi sprijin complementar, cum ar fi serviciile de consultanță și trimiteri către alte persoane. Parteneriatele de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității sunt cele mai în măsură să lucreze cu organismele comunitare de finanțare la nivel local sau regional, care pot include cooperative de credit, precum și creditorii pentru microcredite și împrumuturi personale. Majoritatea cooperativelor de credit sunt implantate local, printr-o legătură geografică comună<sup>74</sup>.

Monedele alternative pot, de asemenea, să aibă un important efect de promovare a incluziunii la nivel local. Băncile de timp permit persoanelor să obțină ore de timp în schimbul competențelor pe care le-au dobândit. Astfel, își pot constitui un capital social, ceea ce poate fi un pas înainte spre piața muncii. Sistemele de schimb local (LETS) au devenit un element esențial al abordării orașelor de tranziție pentru reducerea emisiilor de carbon. Orașe precum Totnes (UK) utilizează monede locale pentru a promova achizițiile la nivel local, în timp ce Riace (Reggio-Calabria, Italia) a folosit o moneda locală pentru a sprijini integrarea refugiaților care primesc cu întârziere prestațiile sociale (a se vedea caseta 27 de mai sus).

---

<sup>74</sup> Unele cooperative de credit sunt bazate pe o legătură profesională, mai degrabă decât pe o legătură geografică.

### *Inițiative în domeniul tineretului*

Tinerii sunt adesea demonizați în dezbaterile publice și sunt tratați ocazional ca un grup marginal. Imaginile revoltelor din Londra, Stockholm, Atena și Madrid arată tineri europeni implicați în revolte deschise și indică niveluri în creștere ale alienării. Există 14 milioane de tineri care nu beneficiază de educație, angajare sau formare, în timp ce mai multe state membre au atins niveluri ale șomajului în rândul tinerilor care depășesc 50 %.

DLRC axată pe tineret poate încerca să răspundă la această problemă prin crearea de legături între generațiile dintr-o comunitate și prin dezvoltarea de noi căi de inserție profesională. Un raport recent al Eurofound<sup>75</sup> a subliniat nevoia de inovare în ceea ce privește activitățile pe teren și reunirea tuturor părților interesate, în special prin crearea de legături cu angajatorii și evitarea unei abordări concentrate pe furnizori.

**Figura 16: „Job Point”, Berlin**



Tinerii sunt una dintre principalele preocupări ale pactelor teritoriale din Berlin. Pactele acționează prin intermediul grupurilor de părți interesate locale și utilizează o formă participativă de luare a deciziilor privind identificarea proiectelor necesare pentru a elimina lacunele din anumite politici. Un exemplu de inițiativă nouă în cadrul pactelor este oferit de punctele de plasare a forței de muncă Job Points<sup>76</sup>, care sunt ușor de folosit și sunt localizate în două cartiere defavorizate, Neukölln și Mitte. Rolul lor este de a găsi locuri de muncă pentru șomerii din zonă. Punctele există în paralel cu sistemul oficial de plasare a forței de muncă, dar au avantajul de a putea câștiga mai ușor încrederea cetățenilor deoarece un Job Point nu sancționează și nu emite păreri despre persoanele în cauză. Aceste centre sunt mai informale și au fost proiectate în urma unor consultări ample cu tinerii despre nevoile lor privind un astfel de serviciu.

Orașele din rețeaua URBACT „My Generation at Work” lucrează pentru a găsi soluții radicale pentru perioada de tranziție de la studii la găsirea unui loc de muncă. Soluțiile includ experimentele „Go For It” (GFI), care sunt experimente de inovare socială elaborate și puse în

<sup>75</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

<sup>76</sup> <http://jobpoint-berlin.de/>



practică în comun de orașe și tineri. Experimentele de acest tip vizează trei domenii: planul de învățământ, parteneriate și spații. În continuare, sunt enumerate câteva exemple de experimente GFI: o zi în cadrul unei întreprinderi, cafenele la locul de muncă, perechi dinamice, cooperative în educație, consiliere pentru carieră, întreprinzători în școli. Fiecare dintre exemple va fi testat în cadrul unui prototip într-un oraș participant, iar cele câștigătoare vor fi puse în aplicare la scară mai largă (a se vedea figura 17 de mai jos).

Figura 17: Grafic „Go for it” în cadrul rețelei URBACT „My Generation at Work”



### Îmbătrânirea activă

Societățile noastre îmbătrânesc, dar numărul anilor suplimentari sănătoși nu crește la fel de repede ca speranța de viață. Numărul crescut al persoanelor în vârstă inactive împovărează sistemele de pensii și serviciile locale. Una dintre soluții constă în a ajuta persoanele în vârstă să rămână active mai mult timp prin locuri de muncă cu jumătate de normă sau voluntariat și prin alte forme de acțiune civică. Băncile de timp locale în cadrul cărora localnicii partajează și își oferă la schimb experiența și timpul au demonstrat că pot mobiliza toate generațiile. De asemenea, există un potențial considerabil de a crește bunăstarea acestor grupuri prin promovarea coeziunii comunității prin intermediul unor proiecte comunitare la scară mică care promovează solidaritatea între generații.

Un exemplu de abordare DLRC în ceea ce privește îmbătrânirea este cel din Beacon Hill<sup>77</sup>, Boston, Statele Unite. Beacon Hill face parte din „Village Movement”, un proiect în creștere care sprijină adulții mai în vârstă să îmbătrânească frumos, prin facilitarea unor conexiuni sociale îmbunătățite și sprijinirea serviciilor, permițându-le în același timp să rămână în propria lor casă. În locul unor ghetouri cu pensionari, vor exista grupuri de persoane care locuiesc în cartiere sau chiar pe cuprinsul întregului oraș, toate conectate printr-o rețea.

<sup>77</sup> [http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75811](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811)

În Europa, Finlanda a oferit un exemplu demn de urmat prin strategiile de îmbătrânire activă bazate pe comunitate. În Helsinki, „Living Lab” a lucrat cu persoane în vârstă pentru a contribui la dezvoltarea de noi servicii de sănătate. Finalspurt ilustrează un model nou de locuințe subvenționate, proiectate în comun cu utilizatorii. Orașul Espoo a fost inițiatorul CaringTV pentru persoanele în vârstă. În Europa, sunt dezvoltate numeroase servicii digitale care pun în legătură bătrânii cu rețelele sociale locale pentru a contribui la combaterea singurătății și a izolării. În Spania, „citylab” din Cornella lucrează la noi soluții de învățare, iar în Marea Britanie, organizația „University of the Third Age” organizează cursuri la nivel local. Toate acestea sunt abordări cu legături locale care ilustrează faptul că DLRC axată pe îmbătrânirea activă ar putea fi o forță semnificativă.

### **5.3 Parteneriate pentru incluziune socială**

Parteneriatele locale sunt fundamentale pentru abordarea DLRC în domeniul incluziunii sociale. Parteneriatele reunesc toate părțile interesate care sunt implicate în definirea și soluționarea problemei. DLRC oferă posibilitatea de a implica în mod direct utilizatorii și organizațiile societății civile. Regulamentul prevede că niciun sector nu trebuie să domine parteneriatul, ceea ce, în practică, înseamnă că reprezentanții sectorului public, ai societății civile și ai sectorului privat nu trebuie să depășească fiecare 50 % dintre membrii cu drept de vot.

Parteneriatele trebuie să fie dinamice și vii și să pună în aplicare abordări participative, astfel încât toți cei prezenți să poată contribui. Experiența a arătat că grupurile care au peste douăzeci de persoane devin dificil de gestionat. Este posibil să se organizeze subgrupuri pentru a face reuniunile mai ușor de gestionat. Tehnicile active de facilitare și moderare sunt necesare pentru ca toți partenerii să rămână activi și implicați.

#### *Egalitatea de gen și nediscriminarea*

Prin acordarea de prioritate integrării egalității de gen și a nediscriminării în politicile de dezvoltare locală se recunoaște faptul că femeile și bărbații, migranții și minoritățile etnice, persoanele în vârstă, tineretul și persoanele cu handicap au acces inegal la resurse și la oportunități în societate. De asemenea, nevoile anumitor grupuri tind adesea să fie diferite de cele ale utilizatorilor „obișnuiți” de servicii.

Abordarea privind DLRC poate duce la obținerea de progrese în ceea ce privește integrarea egalității de gen și a nediscriminării, prin luarea de măsuri practice. Grupurile de acțiune locală ar putea fi un factor important pentru schimbare prin faptul că oferă posibilitate de exprimare și vizibilitate grupurilor care altfel ar rămâne ascunse și nerecunoscute. De exemplu, în orașul Zaragoza, asociațiile comunității locale au consultat grupurile nou-sosite de migranți privind planul de integrare pentru imigranți. DLRC recunoaște că deseori persoanele în cauză sunt experți în ceea ce privește propria condiție. Totuși, nu înseamnă că acestea dețin toate răspunsurile: experții și specialiștii pot contribui la analiza opțiunilor, în timp ce exemplele din proiectele puse în aplicare cu succes în altă parte pot fi foarte utile pentru a sprijini grupurile să găndească în mod diferit.

#### *Inovarea în cadrul parteneriatului și al procesului decizional al proiectelor*

Implicarea ONG-urilor și a asociațiilor locale în proiectele în curs a condus la o inovare considerabilă a lanțurilor de punere în aplicare pentru proiectele finanțate din fonduri UE. Inovarea vizează modurile de punere în aplicare a unor microproiecte, utilizarea opțiunilor simplificate privind costurile, care au fost inițiate de FSE, și abordări privind alocarea

participativă a bugetului. Opțiunile simplificate privind costurile, proiectele umbrelă și microproiectele sunt tratate în detaliu în capitolul 5.

Alocarea participativă a bugetului a fost aplicată în unele orașe europene pentru a aprofunda și a lărgi parteneriatul și a implica o gamă largă de cetățeni. Conceptul de alocare participativă a bugetului a fost dezvoltat inițial în Porto Alegre, Brazilia, unde funcționează de 20 de ani. În momentul său de apogeu, până la 10 % din bugetul municipal era alocat în acest mod. Abordarea a fost copiată și dezvoltată de o gamă largă de organizații din întreaga lume și în prezent este sprijinită de Banca Mondială. Principiul de bază este de a organiza cereri deschise de propuneri, pentru a obține mai multe opțiuni de proiecte. Proiectele sunt analizate în mod normal pentru a vedea care sunt fezabile. Ulterior, în a treia etapă, cetățenii votează proiectele care ar trebui să fie sprijinite în zona lor. În forma inițială a abordării, cetățenii votau direct proiectele. În unele orașe europene, deciziile sunt luate de un consiliu de cartier ales de localnici (de exemplu, *Quartiersmanagement* în Berlin).

În Cascais (Portugalia), ONG-ul *In Loco* a dezvoltat o tehnică de alocare participativă a bugetului pe care municipalitatea o utilizează în prezent pentru a decide prioritățile bugetare la nivel local. În primul an, peste 6 000 de persoane au votat 30 de proiecte. În al doilea an, peste 30 000 de persoane au votat 32 de proiecte, atingându-se astfel cel mai mare nivel de participare pe care municipalitatea l-a obținut vreodată.

Proiectele sunt propuse prin nouă sesiuni publice în localitățile în care sunt dezbătute ideile de proiecte. Propunerile conțin detalii privind bugetul, metodologia, echipa, utilizarea de instrumente de participare, instituțiile implicate și modul în care vor fi difuzate rezultatele.



**Figura 18: Stabilirea participativă a bugetului în Cascais, Portugalia**

Pe baza acestui proces, se face o selecție a proiectelor care trec în etapa de analiză tehnică. În această etapă, este examinată eligibilitatea proiectului, iar fezabilitatea acestuia este analizată de departamentele interne ale municipalității utilizând un formular standard. Proiectele eligibile trec apoi în etapa următoare, care constă în votul public.

#### **5.4 Definirea zonelor în care se va pune în aplicare DLRC favorabilă incluziunii sociale**

Regulamentul prevede că zona trebuie să aibă o populație minimă de 10 000 de locuitori și o populație maximă de 150 000 de locuitori, deși sunt permise excepții pe baza unei justificări corespunzătoare. Cifrele se referă la populația totală a zonei, nu la mărimea grupurilor țintă.

Pentru a determina zonele în care se va pune în aplicare DLRC favorabilă incluziunii sociale, s-au folosit mai multe modalități:

- Unele zone, cum ar fi zonele rezidențiale, au o limită naturală, deși există puține zone rezidențiale cu 10 000 de locuitori;
- Granițele administrative sunt utilizate uneori pentru ușurință, dar există riscul ca aceste zone să nu corespundă cu realitatea locală de pe piața muncii. Cu toate acestea, zonele care oferă locuri de muncă (descrise, de asemenea, drept zone urbane funcționale) pot fi prea mari pentru a permite o abordare bazată pe comunitate;

- Zonele au fost adesea definite cu ajutorul unui coș de indicatori ai stării de sărăcie. Indicatorii vizează în mod normal șomajul, veniturile, accesul la servicii, locuințele și mediul. Metoda a fost folosită pentru a identifica cele 38 de zone Pathways în Merseyside, deși granițele exacte au fost modificate considerabil în funcție de condițiile locale. Berlin utilizează o serie de 12 indicatori statici și dinamici pentru a selecta și a monitoriza cele 34 de zone *Quartiersmanagement*. Pactele sale privind ocuparea forței de muncă vizează granițele administrative ale celor 12 districte;
- Zonele au fost definite pe baza preponderenței unui anumit grup-țintă. Zonele cu comunități mari de romi au fost definite în acest mod.

Definirea zonelor este o activitate delicată. Fiecare linie trasată pe o hartă include anumite persoane, dar le exclude pe altele. Există riscul unei „loterii a codurilor poștale”, prin care accesul la formare sau la alte resurse ale proiectului este determinat de zona în care locuiește o persoană, mai degrabă decât de identitatea persoanei respective. Abordările DLRC favorabilă incluziunii sociale sunt stabilite prin definiție pe baza unor criterii geografice. Cu toate acestea, definițiile trebuie să fie interpretate cu flexibilitate.

## Capitolul 6. Cum poate fi asigurată coordonarea cu alte fonduri?

### 6.1 Introducere. De ce este necesară coordonarea între fondurile UE?

Coordonarea între fonduri este un mijloc pentru atingerea unui scop, și nu un scop în sine. Toate nivelurile trebuie să știe clar ceea ce încearcă să obțină prin coordonare și să își adapteze metodele pe care le utilizează în mod corespunzător. O mai bună coordonare poate avea următoarele avantaje:

**În primul rând**, trecerea în revistă, în mod colectiv și la nivel de comunitate, a modurilor în care este utilizat mozaicul existent de fonduri și inițiative poate contribui la garantarea faptului că strategiile de dezvoltare locale sunt mai bine plasate pentru a răspunde noilor provocări emergente și că se concentrează pe aspectele pe care comunitatea le dorește cu adevărat și care pot fi modificate la nivel local.

**În al doilea rând, acest proces** poate garanta că inițiativele diferite au aceleași obiective și se consolidează reciproc, în loc să intre în concurență pentru proiecte, să se suprapună sau chiar să se contrazică. O astfel de coerență a politicii este importantă pentru îmbunătățirea rezultatelor generale obținute prin diferite inițiative locale, precum și pentru consolidarea contribuției pe care dezvoltarea locală o are la programele regionale și naționale.

**În cele din urmă**, o mai bună coordonare poate contribui la raționalizarea utilizării resurselor umane și materiale existente. Clădirile și capacitățile administrative pot fi partajate, costurile de transport pot fi reduse și orice suprapunere a eforturilor este eliminată. Acest lucru poate conduce la economii generale și/sau la transferul resurselor pentru a răspunde unor priorități locale mai importante.

În același timp, o integrare a fondurilor insuficient planificată poate să crească complexitatea și să îndepărteze grupurile de acțiune locală de la obiectivele lor principale în abordarea nevoilor și a oportunităților locale. Prin urmare, părțile interesate trebuie să evite, în propriul lor interes, instituirea unor mecanisme de coordonare complicate, cu excepția cazului în care există avantaje clare în ceea ce privește obținerea de rezultate la fața locului.

### 6.2. La ce nivel ar trebui să aibă loc coordonarea între fonduri?

Pentru a obține efectele scontate, coordonarea între fonduri trebuie să aibă loc în ultimă instanță la toate nivelurile – european, național, regional și local. Este posibil însă ca un nivel să compenseze lipsa de coordonare de la alte niveluri. De exemplu, agențiile locale încearcă adesea să funcționeze ca un ghișeu unic pentru beneficiari, prin integrarea complexității de administrare a diferitelor programe naționale și a surselor de finanțare. Cu toate acestea, cu excepția cazului în care coordonarea nu se îmbunătățește și în amonte, există riscul ca, la nivel local, procedurile administrative să devină împovărătoare. De fapt, condițiile și oportunitățile pentru coordonarea între fonduri la nivel local sunt stabilite la nivelul UE, național și regional.

### Îmbunătățirea cadrului UE pentru coordonare

Comisia a facilitat coordonarea prin propunerea unui regulament unic armonizat care acoperă inițiativele DLRC finanțate din fondul agricol, pentru pescuit, regional și social (articolele 32-35 din Regulamentul privind dispozițiile comune) pentru perioada 2014-2020.

Articolul 32 alineatul (4) din Regulamentul privind dispozițiile comune creează posibilitatea ca aceeași strategie de dezvoltare locală să fie finanțată din mai multe fonduri (finanțare din fonduri multiple) sau dintr-un singur fond (finanțare dintr-un singur fond). Ambele variante au avantaje și dezavantaje, care sunt explicate în „Orientările privind DLRC în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene”, elaborate de Comisie pentru autoritățile de management.

Dacă statele membre aleg opțiunea finanțării din fonduri multiple pentru toate strategiile de dezvoltare locală sau pentru unele dintre acestea, ele au, de asemenea, opțiunea de a indica un „fond principal” (de regulă, fondul cel mai mare) în cadrul unei strategii selectate, care poate acoperi toate costurile de funcționare și de animare ale grupului de acțiune locală. Astfel, lucrurile pot fi simplificate, evitându-se necesitatea de a justifica alocarea unor costuri de funcționare și animare în funcție de proiectele finanțate de fiecare fond.

Cu toate acestea, chiar dacă statul membru a ales finanțarea dintr-un singur fond, acesta trebuie să asigure în continuare coordonarea în mai multe moduri: *„Contribuția fondurilor ESI în cauză la DLRC este consecventă și coordonată între fondurile ESI în cauză. Acest lucru se asigură în special prin coordonarea activităților de consolidare a capacităților, de selecție, de aprobare și de finanțare a strategiilor de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității și a grupurilor de acțiune locală”* [articolul 32 alineatul (3) din RDC].

Regulamentul nu prevede cum ar trebui să se realizeze acest lucru. Procedurile detaliate care creează condițiile pentru coordonarea la nivel local depind de contextul instituțional din fiecare stat membru și sunt stabilite la nivel național sau regional.

### **Posibilități de coordonare la nivel național și regional**

În acordul de parteneriat, statele membre trebuie să indice fondurile pe care le vor utiliza pentru DLRC, motivele pentru care utilizează fondurile respective, tipurile de zone în care vor fi aplicate acestea și *modul în care fondurile vor acționa împreună*.

Un procent de cel puțin 5 % din FEADR trebuie să fie dedicat DLRC în zonele rurale (LEADER), ceea ce ar putea conduce la menținerea unui procent semnificativ din cele 2 300 de grupuri de acțiune locală existente în cadrul LEADER (deși cu eventuale modificări ale parteneriatelor și ale granițelor). Unele dintre grupurile de acțiune locală (în special, cele din fostele regiuni de convergență) se pot confrunta cu o reducere a nivelului de finanțare din partea FEADR și, prin urmare, ar putea fi interesate de accesarea altor fonduri.

Utilizarea DLRC este complet voluntară în cadrul celorlalte trei fonduri. Cu toate acestea, cele aproximativ 300 de parteneriate (grupuri de acțiune locală în domeniul pescuitului) din zonele de pescuit finanțate prin FEP în perioada 2007-2013 au atins un nivel de aprobare ridicat și se preconizează că cel puțin două treimi dintre statele membre vor sprijini menținerea acestora.

Figura 19: Coordonarea între grupurile de acțiune locală și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului

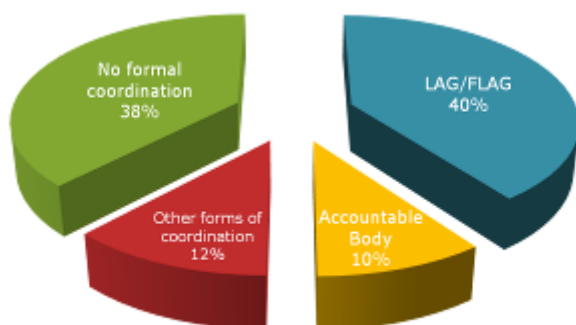


Figura 19 (bazată pe un sondaj preliminar anterior la care au participat grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și care a fost realizat de FARNET) arată că aproape 40 % dintre grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și grupurile de acțiune locală au făcut parte din același parteneriat, iar alte 10 % au avut același organism responsabil local. Încă 10 % dintre grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului au pus în practică o altă formă de coordonare cu grupurile de acțiune locală din cadrul LEADER.

Pe lângă posibilitatea finanțării din fonduri multiple și a altor forme de coordonare între grupurile de acțiune locală din zonele rurale și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din zonele de pescuit, există un potențial ridicat pentru o mai bună coordonare între fondurile implicate în DLRC în următoarele cazuri:

- ✓ utilizarea FEDR și a FSE pentru a completa strategiile de dezvoltare rurală. Utilizarea FEDR și a FSE poate avea loc la nivelul unui grup de acțiune locală sau în comun pentru mai multe zone ale grupurilor de acțiune locală, atunci când acest lucru este mai adecvat pentru problemele cu care se confruntă FEDR și FSE (de exemplu, pentru strategiile care abordează problemele cu care se confruntă o piață a muncii sau o zonă care oferă locuri de muncă de mari dimensiuni care acoperă mai multe zone ale grupului de acțiune locală);
- ✓ coordonarea între FEDR, FSE și FEADR pentru parteneriate urban-rural. Coordonarea ar putea acoperi orașele mici, zonele metropolitane și periurbane, zonele și/sau parteneriatele urban-rural pe teme specifice (hrană, apă, energie, transport etc.);
- ✓ utilizarea FEDR și a FSE pentru a suplimenta strategiile finanțate prin FEPAM în zonele de pescuit. Acest lucru ar putea fi deosebit de important în porturile mai mari sau în cazul în care grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului decid să se ocupe de dezvoltarea unei zone de coastă mai mari sau de „creșterea albastră”;
- ✓ coordonarea între FEDR și FSE pentru a aborda problemele complexe ale cartierelor urbane defavorizate și alte provocări economice, sociale sau de mediu din orașe.

Unele state membre regionalizate pot lăsa deschise aceste opțiuni pentru coordonarea fondurilor vizate de DLRC în acordurile de parteneriat, pentru a permite regiunilor și orașelor o mai mare flexibilitate în proiectarea programelor și a procedurilor în modul care se potrivește cel mai bine nevoilor lor specifice. Cu toate acestea, sunt disponibile două mari opțiuni:

În cazul **opțiunii de finanțare din fonduri multiple**, trebuie să existe un nivel ridicat de coordonare între diferitele ministere și autorități de management în toate domeniile menționate în regulamente, inclusiv în ceea ce privește consolidarea capacităților, selectarea și aprobarea strategiilor și a zonelor, finanțarea, sistemele de gestionare și de control și monitorizarea și evaluarea. Mai multe state membre analizează posibilitatea folosirii unor metode interesante pentru realizarea acestui lucru, care includ crearea de organisme intermediare comune, autorități de management unice pentru anumite fonduri (FEDR și FSE),

comitete de monitorizare comune și comitete de selecție comune, criteriile comune și cereri de propuneri comune sau sincronizate. O metodă constă în stabilirea unui acord între fonduri cu privire la recunoașterea parteneriatelor, care ulterior pot accesa diferite fonduri – fie într-un pachet comun, fie pe etape.

Cu toate acestea, după cum s-a menționat, dacă mecanismele de coordonare indicate mai sus nu sunt instituite și nu funcționează eficient, există riscul ca impunerea obligației ca parteneriatele să utilizeze finanțarea din fonduri multiple să conducă la „multiplicarea” complexității și să determine parteneriatele locale să se îndrepte în direcții diferite, denaturându-le astfel scopul inițial.

În cazul **opțiunii de finanțare dintr-un singur fond**, cadrul național sau regional pentru coordonarea între fonduri va fi mai slab și mai *ad hoc*. Cu toate acestea, Regulamentul privind dispozițiile comune prevede că statele membre ar trebui să îmbunătățească coordonarea în aceleași domenii ca în cazul opțiunii de finanțare din fonduri multiple: consolidarea capacităților (de exemplu, coordonarea sprijinului pentru pregătire și a asistenței tehnice), selectarea și aprobarea strategiilor și a zonelor (cel puțin furnizarea de informații clare și, acolo unde este posibil, uniformizarea calendarelor, a procedurilor pentru cererile de propuneri și a criteriilor de selecție) și sistemele de gestionare și control. Cu toate acestea, gradul și domeniul de aplicare a coordonării pot fi mult mai variabile.

Tabelul 3 de mai jos oferă o prezentare generală a principalelor acțiuni care trebuie să fie întreprinse pentru a asigura coordonarea fondurilor în cadrul opțiunii de finanțare din fonduri multiple și a opțiunii de finanțare dintr-un singur fond.

**Tabelul 3: Acțiuni de coordonare în cadrul opțiunii de finanțare din fonduri multiple și a opțiunii de finanțare dintr-un singur fond**

	<b>Coordonarea în cadrul opțiunii de finanțare din fonduri multiple</b>	<b>Coordonarea în cadrul opțiunii de finanțare dintr-un singur fond</b>
Domeniul de aplicare a intervenției	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acord între fonduri cu privire la tipurile de zone și tipurile de proiecte</li> <li>• Stabilirea de comun acord a criteriilor convenite privind fondul principal, dacă se va utiliza această opțiune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De la începutul programelor, asigurarea difuzării de informații cu privire la ce finanțare este disponibilă, pentru ce, unde și când</li> </ul>
Consolidarea capacităților, selectarea și aprobarea strategiilor și a zonelor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cereri de propuneri comune în vederea acordării de sprijin pentru pregătire</li> <li>• Consolidarea comună a capacităților</li> <li>• Cereri de propuneri comune pentru strategii și zone</li> <li>• Criterii de selecție convenite</li> <li>• Proceduri de selecție comune</li> <li>• Comitete de selecție mixte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilitatea de utilizare a sprijinului pentru pregătire pentru a elabora strategii care acoperă, de asemenea, domeniul de aplicare al sprijinului oferit de alte fonduri</li> <li>• Unificarea cererilor de propuneri cât mai mult posibil și cel puțin oferirea unui calendar</li> <li>• Coordonarea criteriilor și a procedurilor de selecție între</li> </ul>



		<p>grupurile de lucru</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordonarea fluxurilor de informații între comitetele de selecție</li> </ul>
Gestionarea și controlul finanțării	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilirea de comun acord a criteriilor de eligibilitate pentru selectarea proiectelor. Funcții comune pentru grupul de acțiune locală în ceea ce privește selectarea proiectelor</li> <li>• Funcții comune pentru autoritățile de management în ceea ce privește punerea în aplicare</li> <li>• Autorități de management comune pentru unele fonduri</li> <li>• Organisme intermediare comune</li> <li>• Comitete sau subcomitete de monitorizare comune</li> <li>• Proceduri comune de verificare a gestionării</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asigurarea faptului că documentele relevante prevăd criterii de eligibilitate largi pentru fiecare fond</li> <li>• Grupuri de lucru pentru DLRC inter-fonduri, responsabile cu unificarea și clarificarea aspectelor legate de complementaritate și eligibilitate și a rolului grupurilor de acțiune locală</li> <li>• Platforme comune, grupuri de lucru tehnice și rețele pentru partajarea bunelor practici între fonduri (rețele naționale comune sau coordonate)</li> <li>• Proceduri de verificare a gestionării</li> </ul>
Monitorizare și evaluare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planuri sincronizate care fac diferența între fonduri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fel ca în cazul finanțării din fonduri multiple</li> </ul>

#### Caseta 29: Coordonarea la nivel regional în Polonia

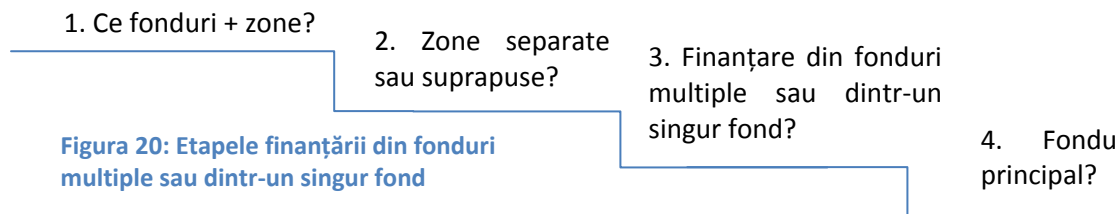
În Polonia, coordonarea DLRC revine autorităților regionale (voievodate) care au un dublu rol: reprezintă autoritatea de management pentru programul regional finanțat din FSE și FEDR și au preluat anumite funcții de organism intermediar de la autoritatea de management responsabilă pentru FEADR și FEPAM. Cu toate acestea, pentru a asigura abordări comune, regulile privind procesul de selectare, inclusiv criteriile de selecție, vor fi stabilite la nivel național și vor fi comune pentru toate regiunile. Autoritățile regionale vor putea coordona sprijinul pentru pregătire și, eventual, un proces de selecție comun, cu un comitet de selecție la nivel regional. După selectare, comitetul va avea, de asemenea, rolul de coordonare a punerii în aplicare a DLRC la nivelul regiunii.

Mai multe regiuni intenționează să utilizeze această opțiune; în special, voievodatul Kujawsko-Pomorskie a prevăzut în planul operațional regional două axe prioritare pentru DLRC [una care acoperă prioritatea de investiții 9d a FEDR și una care acoperă articolul 3 alineatul (1) litera (b) punctul (vi) din Regulamentul privind FSE]. Dacă propunerea este aprobată, grupurile de acțiune locală vor putea să integreze oricare dintre aceste două fonduri în FEADR și FEPAM, indicând în strategiile lor ce activități vor fi finanțate și din ce fond.

### 6.3 Două scenarii pentru coordonarea între fonduri la nivel local

Parteneriatele locale trebuie să clarifice patru aspecte înainte de a putea decide modul de ameliorare a coordonării între fonduri la nivel local.

Figura 20 de mai jos arată că, în primul rând, trebuie să se știe care dintre cele patru fonduri posibile va sprijini DLRC și în ce tipuri de zone. În al doilea rând, trebuie să se știe dacă zonele respective vor putea să se suprapună sau vor fi păstrate complet separate.



În al treilea rând, trebuie să se știe dacă este preconizată finanțarea din fonduri multiple – și, dacă nu – care sunt procedurile îmbunătățite pentru coordonarea între fonduri. În sfârșit, trebuie să se știe dacă opțiunea fondului principal este permisă.

Dacă numai un singur fond sprijină DLRC și/sau dacă fondurile care vizează DLRC funcționează în zone distincte, coordonarea între fonduri la nivel local nu este posibilă (doar cooperarea între zone diferite). Dacă, pe de altă parte, două sau mai multe fonduri sunt utilizate pentru a sprijini DLRC și zonele în care operează se suprapun, va fi posibil să se îmbunătățească coordonarea fondurilor la nivel local, *inclusiv în cazul scenariului de finanțare dintr-un singur fond*.

Caseta 30 de mai jos arată că, în cazul **finanțării din fonduri multiple**, parteneriatele locale vor putea să elaboreze o strategie de dezvoltare amplă, care acoperă domeniul de aplicare al tuturor fondurilor încă de la început. Procesul este simplificat prin faptul că trebuie să existe o singură cerere de propuneri în vederea acordării de sprijin pentru pregătire și pentru principalele strategii, cu aceleași criterii și proceduri, un singur comitet de selecție și autorități de management sau organisme intermediare comune. De asemenea, trebuie să existe criterii armonizate de selectare a proiectelor și să se clarifice rolul fiecărui fond. Cu toate acestea, strategia, planul de acțiune și planul financiar trebuie să indice ce părți sunt finanțate din ce fond, iar monitorizarea și raportarea trebuie să rămână separate. Procesul va fi în general mai simplu la nivel local, atât timp cât mecanismele de coordonare au fost puse în aplicare în mod corespunzător la nivel național sau regional. În caz contrar, acesta ar putea fi mai complex.

În cazul **finanțării dintr-un singur fond**, parteneriatele locale pot să acceseze în continuare mai multe fonduri pentru a-și finanța strategiile de dezvoltare locală, dar sarcina coordonării diferitelor pachete de finanțare va fi mai mare la nivel local. Parteneriatele locale au căutat întotdeauna moduri pentru a-și completa finanțarea de bază prin preluarea unor funcții suplimentare, finanțate din alte fonduri. De exemplu, parteneriatele irlandeze de dezvoltare rurală gestionează programe importante de incluziune socială, care primesc finanțare din FSE, și multe parteneriate spaniole au gestionat sau au făcut parte din parteneriatele EQUAL și au gestionat proiecte INTERREG. De asemenea, aproximativ 40 % din grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului au fost, inițial, grupuri LEADER și în prezent gestionează atât inițiative LEADER, cât și axa 4 a FEP.

Cu toate acestea, pentru a face acest lucru, parteneriatele trebuie să fie la locul potrivit la momentul potrivit. În această situație, parteneriatele locale trebuie să își asigure finanțarea

principală dintr-un fond și să încerce să acceseze alte fluxuri de finanțare pe măsură ce se ivește ocazia.

Întrucât parteneriatele locale nu au întotdeauna posibilitatea să acceseze alte fonduri, Comisia sugerează o anumită flexibilitate în cadrul juridic care reglementează colaborarea între fonduri, pentru a permite strategiilor locale să finanțeze operațiuni care țin, de asemenea, de competența altor fonduri ESI, atât timp cât sunt coerente cu normele specifice pentru fondul în cauză, precum și cu obiectivele strategiei de dezvoltare locală și ale programului de sprijin. Dacă majoritatea operațiunilor pot deja să fie finanțate de un singur fond, atunci motivația pentru accesarea altor fonduri vizează mai mult obținerea unor resurse suplimentare (care, la rândul lor, pot fi foarte importante în vremuri de austeritate).

Caseta 30 de mai jos rezumă implicațiile celor două scenarii principale pentru coordonarea fondurilor UE destinate parteneriatelor locale.

**Caseta 30: Implicațiile finanțării din fonduri multiple și ale finanțării dintr-un singur fond la nivel local**

	<b>Implicațiile finanțării din fonduri multiple</b>	<b>Implicațiile finanțării dintr-un singur fond</b>
Domeniul de aplicare al intervențiilor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategiile locale pot să acopere întregul domeniu de aplicare al fondurilor care vizează DLRC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategiile locale vizează un fond specific și ulterior urmăresc să adauge sau să colaboreze cu parteneriate finanțate din alte fonduri. Alternativ, acestea pot să dezvolte o strategie cuprinzătoare și să atragă finanțare din surse diferite</li> </ul>
Consolidarea capacităților, selectarea și aprobarea strategiilor și a zonelor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprijin pentru pregătire comun pentru toate fondurile</li> <li>• Consolidarea comună a capacităților</li> <li>• Cereri de propuneri unice pentru toate fondurile</li> <li>• Criterii de selecție comune</li> <li>• Proceduri de selecție comune</li> <li>• Comitete de selecție comune</li> <li>• Strategia, planul de acțiune și planul financiar trebuie să indice ce părți sunt finanțate și prin ce fond</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cereri de propuneri, criteriile de selecție și comitete de selecție separate</li> <li>• Diferite părți ale strategiei pot să fie finanțate din fonduri diferite sau <i>ad hoc</i></li> <li>• și/sau parteneriate și subzone diferite pot coexista pe același teritoriu</li> <li>• Există multe alternative pentru coordonarea locală (a se vedea mai jos)</li> </ul>
Finanțare, gestionare și control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un set de criterii de eligibilitate pentru selectarea proiectelor</li> <li>• Criterii și proceduri clare pentru a decide ce proiecte sunt finanțate și din ce fond</li> <li>• Funcții comune ale grupurilor de acțiune locală pentru toate fondurile</li> <li>• Dispoziții comune pentru controlul gestionării</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterii de eligibilitate și proceduri de selectare a proiectelor diferite</li> <li>• În mod ideal, condițiile de eligibilitate pentru fiecare fond ar trebui să fie definite într-un mod cuprinzător și flexibil</li> <li>• Proceduri de verificare a gestionării pentru fiecare fond</li> </ul>

Monitorizare și evaluare	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planuri sincronizate care fac distincția între fiecare fond</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raportarea, monitorizarea și evaluarea trebuie să fie instituite pentru fiecare fond</li> </ul>
--------------------------	---	--

#### Caseta 31: Coordonarea fondurilor UE în Tirol, Austria

În perioada 2007-2013, cele opt grupuri de acțiune locală LEADER din landul austriac Tirol beneficiau deja de un model integrat pentru coordonarea fondurilor UE, care combina elemente atât de tip „de sus în jos”, cât și de tip „de jos în sus”. Zonele locale trebuiau să elaboreze și să pună în aplicare strategii coerente cu obiectivele regionale, respectând în același timp anumite principii comune (tineretul, integrarea egalității de gen, preocuparea pentru proiecte energetice, tehnologia informației și a comunicațiilor etc.) și utilizând același sistem de gestionare a calității. La rândul lor, grupurile de acțiune locală au fost în măsură să pună în aplicare toate principiile LEADER de promovare a inițiativelor locale inovatoare.

În martie 2013, guvernul din Tirol a aprobat propunerile pentru „gestionarea regională 2020” care se bazează pe experiența din trecut. Scopul este de a finanța parteneriatele pentru DLRC din trei programe separate: 5 % din FEADR, 16 % din programul regional al FEDR și până la 15 % din programul de cooperare teritorială europeană (transfrontalieră) între Austria și Italia (de asemenea, FEDR). În cazul programului regional FEDR, prioritățile vor viza orașele mai mici și centrele locale, IMM-urile și inovarea, schimbările climatice și incluziunea socială.

Guvernul regional este deja autoritatea de management atât pentru LEADER, cât și pentru FEDR. O unitate va funcționa ca ghișeu unic, asigurând coordonarea atât la nivel strategic, cât și la nivel de proiect între diferitele departamente ale administrației. Va exista un sistem de monitorizare comun pentru toate proiectele grupurilor de acțiune locală și se va depune un efort major pentru a simplifica sistemul de candidatură și de control prin reguli și liste de verificare comune.

## 6.4. Ce măsuri pot fi luate la nivel local pentru a îmbunătăți coordonarea între fonduri?

Chiar dacă strategiile și parteneriatele de dezvoltare locale vor fi inevitabil modelate de arhitectura oportunităților de finanțare ale UE, mesajul principal pentru actorii locali este că strategiile trebuie să fie elaborate în funcție de nevoile locale. Strategiile nu trebuie să devină pur și simplu liste de deziderate pentru proiecte care pot fi finanțate în cadrul măsurilor financiare actuale. Ele trebuie să se bazeze pe „ceea ce comunitatea locală dorește să schimbe” și pe „nivelul la care aceasta ar dori să se afle în anul X”. În loc să fie modelate pentru a se încadra într-o formulă „de sus în jos”, parteneriatele locale trebuie să dezvolte forme de coordonare perfect adaptate situației lor și obiectivelor propriilor strategii.

Coordonarea între fonduri la nivel local poate avea loc în contextul dezvoltării strategiei, al organizării parteneriatului, al definirii zonei și al verificării gestionării.

### Caseta 32: O hartă de planificare privind DLRC

În Ungaria, rețeaua națională rurală a elaborat o hartă de planificare privind DLRC care oferă un model pentru a sprijini parteneriatele locale să abordeze tematici diverse, de la schimbările climatice la sărăcie, în cadrul unei singure strategii de dezvoltare. Modelul este oferit ca un instrument pentru a sprijini parteneriatul local să utilizeze în mod eficient DLRC și abordarea privind finanțarea din fonduri multiple.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672)

### *Cum poate fi utilizată coordonarea între fonduri pentru a consolida strategiile de dezvoltare locală?*

Coordonarea între fonduri poate permite strategiilor de dezvoltare locală să aplice o abordare mai integrată, mai holistică și să își lărgască domeniul de aplicare pentru a trata diferite tipuri de probleme. Chiar dacă există o mare flexibilitate pentru DLRC în cadrul fiecărui fond, principalele părți interesate implicate în fond o vor îndrepta cel mai probabil într-o anumită direcție. De exemplu, este puțin probabil ca părțile interesate din mediul rural să dorească ca orașele să absoarbă o mare parte a finanțării FEADR într-un parteneriat urban-rural și ca organizațiile de pescuit să fie de acord ca un procent mare din finanțarea FEPAM să fie cheltuit pe infrastructura pentru dezvoltare generală. Prin urmare, în general, accesarea diferitelor fonduri (în mod individual sau prin finanțare din fonduri multiple) permite parteneriatelor locale nu doar să își lărgască domeniul de aplicare, ci și să acorde mai multă atenție anumitor domenii sau probleme pe care în caz contrar le-ar aborda cu dificultate.

În plus, atunci când parteneriatele locale devin responsabile pentru acțiuni finanțate în mod normal din mai multe fonduri diferite, ele au o capacitate mai mare de a asigura coerența între principalele politici care afectează dezvoltarea locală. De exemplu, parteneriatele se pot asigura că deciziile privind infrastructura la scară mică (finanțate, de exemplu, prin FEDR) sunt coerente cu eforturile pentru crearea de locuri de muncă în sectorul alimentar (finanțate, de exemplu, prin FEADR).

Luând în considerare aceste aspecte, există două abordări principale pentru cooperarea între fonduri în dezvoltarea strategiei:

*1. Începeți cu un proiect ambițios și concentrați-vă apoi pe priorități*

Prima abordare presupune o abordare holistică a tuturor nevoilor și dificultăților principale cu care se confruntă o anumită zonă și ulterior concentrarea pe cele pentru care există cea mai mare probabilitate de obținere a unor rezultate la nivel local cu ajutorul diferitelor fonduri disponibile.

Avantajul acestei abordări este că oferă o imagine generală mai integrată și sistemică a tuturor problemelor și a legăturilor dintre ele, care pot fi prioritizate apoi în strategia de dezvoltare locală. Aceste priorități pot fi definite pentru a dezvolta pachete de finanțare care sunt conforme cu diferite fonduri ale UE, dar care se încadrează totuși într-un cadru general coerent. Dacă nu există finanțare din fonduri multiple, parteneriatele pot utiliza în continuare aceeași strategie-cadru generală pentru a solicita sprijin din diferite fonduri atunci se ivește ocazia.

**Caseta 33: Amenajare multisectorială a teritoriului în Andaluzia și platforma bazată pe fonduri multiple din sud-estul regiunii Cork**

În Andaluzia, Spania, autoritatea de management pentru axa 4 a FEADR (LEADER) a instituit un sistem de amenajare a teritoriului mai amplu, pentru a asigura coerența politicii și a îmbunătăți mecanismul de elaborare și de monitorizare a unor strategii de dezvoltare locală cuprinzătoare multisectoriale puse în aplicare prin diferite fonduri. Multe parteneriate locale din Andaluzia au acces la diferite fonduri UE, naționale, regionale și locale, precum și la FEADR. Autoritatea de management oferă sprijin pentru o analiză multisectorială (AMS) a fiecărui teritoriu LEADER și, pe baza acesteia, pregătește, de asemenea, un plan de acțiune global (PAG), care precizează toate intervențiile posibile care pot fi subvenționate prin LEADER. Cu ajutorul analizei multisectoriale și a planului de acțiune global, parteneriatele locale elaborează ulterior strategii de dezvoltare locală cuprinzătoare, care reflectă nevoile mai ample ale zonei și identifică diferitele surse de finanțare

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

**Platforma de finanțare din fonduri multiple SECAD (South East Cork)**

South East Cork Area Development (SECAD), un parteneriat local care își desfășoară activitatea în sud-estul Irlandei, valorifică mai multe surse diferite de finanțare pentru a pune în aplicare diverse aspecte ale strategiei sale de dezvoltare locală. Strategia se axează pe patru piloni principali: dezvoltarea rurală, care este finanțată prin FEADR și cofinanțare națională; incluziunea socială, care este finanțată prin FSE și printr-o inițiativă națională; transportul, care este finanțat de Uniunea Europeană (programul EIE) și din surse naționale; și activarea pieței forței de muncă, care este finanțată din surse naționale. Unele dintre acțiunile care fac parte din strategie, cum ar fi inițiativa de a realiza un film pentru tineret, se bazează pe o combinație a acestor surse de finanțare pentru a acoperi aspecte diferite, cum ar fi transportul, achiziționarea de echipamente, precum și pentru a asigura gestionarea globală.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76)

Cu toate acestea, trebuie să se acorde atenție evitării anumitor riscuri. Primul risc constă în presiunea de a crește raza geografică de intervenție pentru a acoperi în mod corespunzător toate problemele. Întrucât problemele economice, sociale și de mediu au efecte la niveluri diferite, tendința este de a crește dimensiunea zonei pentru a aborda cât mai multe probleme. Cel de-al doilea risc este de a pierde din vedere preocupările părților interesate mai slabe.

O cale pentru a evita acest risc este de a include anumite teme, grupuri-țintă sau axe sectoriale în cadrul strategiei, coordonate de părțile interesate afectate. Aceste grupuri de activitate pot evolua în „comunități de interes”, care conduc anumite părți ale strategiei și stabilesc proiecte. De asemenea, poate fi util să se creeze comitete de selecție speciale sau „subparteneriate” pentru diferite părți ale strategiei, care asigură posibilitatea de exprimare pentru anumite grupuri. Exemple de astfel de abordări includ parteneriatele existente care abordează atât dezvoltarea rurală, cât și pescuitul, precum și strategiile integrate ale parteneriatelor LEADER irlandeze (a se vedea exemplul de mai sus și cel al strategiei de dezvoltare locală integrată din Duhallow din capitolul 5). Grupul LEADER din Țara Galilor, Menter Mon, a creat, de asemenea, o comunitate bazată pe părți interesate multiple, pentru a aborda o oportunitate identificată în strategia de dezvoltare locală „Transformarea mersului pe jos într-o industrie”.

## *2. Integrarea „de jos în sus”*

Abordarea alternativă este de a porni de la cele mai importante centre de energie și activitate existente în cadrul comunității și de a construi o strategie mai amplă „de jos în sus”. De exemplu, o comunitate poate fi deosebit de preocupată și implicată în problema ocupării forței de muncă în rândul tinerilor. Strategia ar începe prin punerea în contact a tinerilor în cauză cu școli, servicii de consiliere pentru carieră, agenții de ocupare a forței de muncă, cluburi sportive și sociale, servicii sociale, angajatori, agenții de dezvoltare și așa mai departe. Proiectele ar putea acoperi diferite domenii de intervenție precum antreprenoriatul, formarea, infrastructura socială și culturală, locuințele și altele. Inițiativa ar pune în contact persoanele active pe plan local în domeniul tineretului cu persoane preocupate de alte probleme conexe, fapt care ar putea genera alte activități și proiecte comunitare (a se vedea, de exemplu, proiectul URBACT „Generația mea” pentru tineret menționat în capitolul 5 și proiectele locale de integrare a romilor menționate în capitolul 3 (Alba Iulia, România – rețeaua Nodus din cadrul URBACT și Udine, Italia – rețeaua Romanet din cadrul URBACT)).

În perioada 2007-2013, un exemplu de o astfel de abordare este reprezentată de cererea de finanțare din FEP depusă de grupurile LEADER existente în zonele rurale pentru a acoperi activitățile care vizează comunitățile de coastă și de pescari din zonele lor sau din zonele adiacente (a se vedea exemplul de mai jos al grupului de acțiune locală LEADER din Almeria de Est, Andaluzia, Spania, care a dezvoltat strategia și a solicitat cu succes să gestioneze axa 4 a FEP).

În 2014-2020, există posibilitatea de a lua în considerare astfel de preocupări de la bun început și de a efectua o cartografiere mult mai sistematică a politicilor existente și a organizațiilor care funcționează la nivel local. Autoritățile franceze, de exemplu, au cartografiat mozaicul intervențiilor bazate pe fonduri UE în diferite zone. Acest lucru ar trebui să permită organizațiilor locale să formeze alianțe mai coerente și să ajungă la acorduri privind utilizarea diferitelor fonduri într-un mod mult mai eficace decât înainte.

### *Cum poate fi utilizată coordonarea între fonduri pentru a consolida parteneriatele de dezvoltare locală?*

Unul dintre cele mai mari obstacole în calea unei mai bune coordonări între fonduri constă în opoziția părților interesate existente, care se tem să nu își piardă controlul, influența, resursele și, în cele din urmă, locul de muncă în urma reorganizării. În consecință, acestea se opun oricărei schimbări sau interferențe în „domeniile” lor. Acest interes personal defensiv este adesea însoțit de preocuparea reală că valorile și prioritățile principale ale organizației lor vor fi subminate prin integrarea acestora în alte organisme (mai puternice). Preocupările sunt prezente la fiecare nivel, de la organismele UE la cele naționale și regionale și, desigur, la nivel local.

Depășirea interesului personal defensiv al părților interesate existente și a temerilor lor legitime privind subminarea obiectivelor principale este o sarcină extrem de delicată, care trebuie abordată cu atenție pentru a evita divizarea comunității. Prin urmare, este important să se recunoască faptul că o mai bună coordonare nu trebuie să însemne întotdeauna fuziuni sau reduceri ale resurselor materiale și umane. Există o gamă largă de abordări alternative care pot conduce la acorduri reciproc avantajoase în rândul organizațiilor și al părților interesate locale pentru o repartizare mai eficientă a responsabilităților și a sarcinilor. Unele dintre principalele posibilități de organizare pentru îmbunătățirea coordonării între fonduri sunt:

- *Integrarea într-o structură juridică comună*

Multe parteneriate locale finanțate prin LEADER sau axa 4 a FPE au luat forma unei entități juridice independente. Forma cea mai des întâlnită este cea a unei asociații non-profit, dar există, de asemenea, exemple de fundații și întreprinderi publice sau alte forme de întreprinderi de distribuție non-profit. Indiferent de forma juridică, principiul acestei abordări este că o entitate – de regulă, prima înființată – își asumă responsabilitatea pentru proiectarea și punerea în aplicare a unei strategii finanțate dintr-un alt fond.

Astfel cum s-a menționat deja, aproximativ 40 % din strategiile locale finanțate prin axa 4 a FEP au fost proiectate și sunt gestionate în prezent de parteneriate care au pornit inițial ca grupuri de acțiune locală LEADER. Cu toate acestea, grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului au și ele posibilitatea în prezent de a prelua conducerea acțiunilor finanțate prin FSE, FEDR sau FEADR.

Parteneriatele existente, altele decât grupurile de acțiune locală sau grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului finanțate de FSE și FEDR, pot proceda la fel, atât timp cât respectă principiile grupurilor de acțiune locală pentru DLRC. În toate aceste cazuri, cea mai bună modalitate de a garanta că sunt respectate valorile și obiectivele principale ale fiecărui fond este de a numi subcomitete separate responsabile pentru diferitele părți ale strategiei și pentru selectarea proiectelor.

#### **Caseta 34: Coordonarea între grupurile de acțiune locală și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului în estul Almeriei, Spania**

În anul 2009, grupul de acțiune locală LEADER din estul Almeriei a răspuns la cererea de propuneri din Andaluzia pentru grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului. Reunind părțile interesate relevante, acesta a pregătit o strategie de dezvoltare locală pentru comunitățile de pescuit din Carboneras și Garrucha. Strategia a fost aprobată, împreună cu parteneriatul nou format, de departamentul regional pentru pescuit și acvacultură. Grupul



de acțiune locală LEADER a fost recunoscut ulterior ca „grup pentru dezvoltare rurală și pescuit”, continuă să acționeze ca entitate juridică și administratorul său supraveghează ambele programe. Cu toate acestea, grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului are un animator desemnat, contabilitate separată și un consiliu separat alcătuit din părți interesate relevante pentru strategia sa din cadrul axei 4 a FEP. Consiliul grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului selectează proiecte din cadrul axei 4 a FEP și consiliul grupului de acțiune locală selectează proiecte LEADER.

- *Integrarea într-un organism responsabil comun*

Unele țări și regiuni au deja un „teren de joc aglomerat”, cu multe organizații și agenții existente care activează la nivel local. În astfel de cazuri, poate fi contraproductiv și conflictual să se creeze încă o entitate juridică. În alte țări, organizațiile societății civile nu au experiența sau capacitatea de a gestiona o strategie de dezvoltare locală în mod individual. În ambele cazuri, o soluție este utilizarea unei organizații locale existente cu experiență – de regulă, o municipalitate sau o entitate publică – ca „organism responsabil”. Organismul responsabil își asumă întreaga responsabilitate pentru administrarea, gestionarea și controlul financiar al strategiei, dar delegă proiectarea și punerea în aplicare a acesteia (de exemplu, selectarea proiectelor) către un parteneriat sau un comitet de selecție care respectă normele DLRC.

În ambele cazuri (integrare într-o structură juridică comună sau utilizarea unui organism responsabil), este esențial să se garanteze că persoanele care coordonează fiecare element al strategiei și selectează proiectele țin cont de interesele comunității locale și previn subminarea respectivei părți specifice a strategiei. După cum s-a menționat, acest lucru se poate realiza prin subparteneriate sau comitete de selecție a proiectelor separate.

Figura 21: Un singur organism responsabil care coordonează patru fonduri



Atunci când este utilizat un organism responsabil public, trebuie să se garanteze că administrarea și supravegherea financiară nu conduc la o situație în care interesele sectorului public ajung să domine strategia sau parteneriatul.

**Caseta 35: Gestionarea grupurilor de acțiune locală și a grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului printr-un singur organism – Pays, Franța, agențiile de dezvoltare locală din Grecia**

Entitățile Pays din Franța sunt organisme intermunicipale care, în anumite cazuri, acționează ca entități juridice atât pentru un grup de acțiune locală, cât și pentru un grup de acțiune locală în domeniul pescuitului. Entitatea Pays din Pyrénées Méditerranée gestionează un

parteneriat al unui grup de acțiune locală și un parteneriat al unui grup de acțiune locală în domeniul pescuitului, fiecare cu propriul comitet de selecție. De exemplu, aproape 50 % din membrii comitetului de selecție al grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului provin din sectorul pescuitului și, prin urmare, joacă un rol puternic în orientarea activității grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului. Ca entitate juridică, *Pays* garantează buna gestionare a celor două programe și asigură coordonarea între strategiile acestora. Președintele *Pays* semnează toate documentele juridice în numele grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului și al grupului de acțiune locală.

În Grecia, grupurile de acțiune locală și grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului sunt gestionate de agențiile de dezvoltare locală (ADL), care sunt întreprinderi private compuse din acționari. Agențiile de dezvoltare locală sunt responsabile din punct de vedere juridic pentru gestionarea și punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală. Acționarii agențiilor de dezvoltare locală și alte părți interesate alcătuiesc adunările generale ale grupului de acțiune locală și ale grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului, ale căror consilii acționează ca organism de decizie pentru propriile programe și raportează către agențiile de dezvoltare locală.

- *Alte forme de coordonare organizatorică*

Gestionarea diferitelor fonduri UE de către o singură organizație-umbrelă, indiferent dacă este vorba de o entitate juridică distinctă sau de un organism responsabil comun, este cea mai completă și mai sigură formă de coordonare. Cu toate acestea, există multe alte forme de coordonare care nu implică acest tip de fuziune organizatorică. În principiu, este posibil ca diferite organizații locale să ajungă la un acord asupra unei strategii generale cu diferite axe tematice sau specifice pentru grupuri-țintă, sprijinite din diferite fonduri, iar ulterior să încredințeze gestionarea cotidiană și procesul decizional unor parteneriate separate. Cu toate acestea, chiar și în acest caz, parteneriatele trebuie nu doar să demonstreze că nu există nicio suprapunere a eforturilor, ci și că diferitele componente se completează reciproc. Obiectivul poate fi realizat prin una dintre metodele următoare:

- ✓ Reprezentanții fiecărei organizații pot face parte oficial din consiliile de administrație și organismele decizionale ale celorlalte organizații
- ✓ pot organiza regulat reuniuni strategice și de coordonare tehnică
- ✓ pot stabili de comun acord criteriile, procedurile și sistemele de raportare pentru proiecte
- ✓ pot folosi în comun personalul pentru activități de informare și asistență pentru proiect
- ✓ pot folosi în comun personalul administrativ și financiar și sisteme
- ✓ pot folosi același sediu

Figura 22: Posibile relații între consiliile grupurilor de acțiune locală sprijinite din fonduri diferite



### Caseta 36: Comitete de coordonare tehnică în valea râului Jerte, Spania

Grupul spaniol LEADER din valea râului Jerte a constituit un „comitet de coordonare tehnică” alcătuit din personalul parteneriatului, din personalul tuturor celorlalte proiecte locale care se ocupă de incluziunea socială și din personalul din sistemul de învățământ, sănătate, protecția mediului și amenajarea teritoriului. Grupul LEADER polonez „Valea crapului” activează în același domeniu și împarte aceleași spații și același site web cu grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului. Pentru a asigura coordonarea, ambele grupuri LEADER din Irlanda și Finlanda fac parte adesea din consiliile grupurilor de acțiune locală în domeniul pescuitului care se suprapun cu zonele lor.

### **Cum poate fi utilizată coordonarea între fonduri pentru a asigura o mai bună definire a zonelor locale**

Astfel cum s-a menționat anterior, există două motive pentru care eforturile de a îmbunătăți cooperarea între fonduri ar putea conduce la zone operaționale mai mari. Primul motiv este acela că procesele economice, sociale și de mediu acționează la scări geografice diferite, iar cel mai simplu mod de a le include pe toate este de a alege cel mai mare numitor comun (și anume, o zonă care acoperă toate aspectele). Aceasta poate coincide cu presiunea de a reduce costurile de punere în aplicare în cazul unor bugete publice mai restrânse. Cu toate acestea, există un pericol grav: o zonă prea mare poate pune în pericol avantajul principal al DLRC – și anume, sentimentul existenței unui interes comun, al identității și al proximității, care sunt necesare comunității pentru a conduce cu adevărat procesul.

Este important, prin urmare, ca actorii locali și administrațiile regionale și naționale să știe că există o gamă de alternative disponibile pentru definirea granițelor, care nu implică neapărat extinderea nelimitată. Alternativele pot fi utilizate de diferitele forme de parteneriat menționate anterior.

- *Granițe identice sau similare între fonduri.*

În cazul în care aspectele sprijinite prin două sau mai multe fonduri sunt distribuite într-o zonă similară, granițele strategiilor DLRC pot fi, de asemenea, aproape similare. De exemplu, unele dintre grupurile de acțiune locală LEADER din Polonia și toate grupurile de acest tip din Letonia au granițe identice cu grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului.

Evident, aceasta este cea mai clară și mai simplă opțiune. Cu toate acestea, este important să avem în vedere că granițele nu trebuie să fie exact la fel. De exemplu, nu are rost să fie exclusă o zonă de sărăcie sau de activitate economică doar din motive de omogenitate.

**Figura 23: Grupuri de acțiune locală și grupuri de acțiune locală în domeniul pescuitului cu aceleași granițe**



Principiul ar trebui să se bazeze întotdeauna pe asigurarea faptului că granițele sunt adecvate pentru punerea în aplicare a strategiei.

- *Delimitare*

Aceasta este o altă opțiune relativ simplă, care se poate aplica, de exemplu, atunci când proiectele din zonele de coastă sau din apropiere sunt finanțate prin FEPAM, în timp ce proiectele din zonele rurale sunt finanțate prin FEADR. Strategia ar putea fi pusă în aplicare de către două comitete de selecție ale aceluiași parteneriat sau de către două parteneriate care funcționează în strânsă cooperare.

**Figura 24: Delimitarea teritorială**



**Caseta 37: Abordare privind delimitarea în cazul strategiilor complementare utilizate de grupurile de acțiune locală și de grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Italia**

În perioada 2007-2013, delimitarea în anumite regiuni din Italia a însemnat că municipalitățile vizate de un grup LEADER nu erau eligibile pentru a primi finanțare în cadrul axei 4 a FEP. În Abruzzo, de exemplu, grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului din Costa dei Trabocchi acționează în municipalitățile de coastă din provincia Chieti, în timp ce grupul de acțiune locală LEADER din Maiella Verde acoperă municipalitățile vecine continentale ale grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului. Cele două organizații au grijă să se asigure că strategiile lor sunt coordonate și complementare. De exemplu, grupul de acțiune locală vizează părțile mai îndepărtate ale zonei și producători artizanali foarte mici, în timp ce grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului intenționează să integreze

comunitățile pescărești în procesul de dezvoltare teritorială mai amplu.

Mai multe informații pot fi consultate la pagina 9 a Revistei FARNET, Comunitățile pescărești în centrul dezvoltării locale.

- *Granițe sau obstacole geografice comune*

Această situație apare atunci când diferite zone împart o graniță comună, de exemplu, atunci când o serie de zone rurale împart o zonă de coastă, un estuar, un râu sau un lanț muntos comun – sau mărginesc un centru urban.

În astfel de cazuri, pot fi utile strategii sau axe separate pentru fiecare zonă rurală, finanțate, de exemplu, de FEADR, alături de o strategie stabilită de comun acord care acoperă granița comună, finanțată dintr-un alt fond (alte fonduri) (de exemplu, FEPAM în cazul zonelor de coastă sau FEDR și FSE în cazul unui oraș).

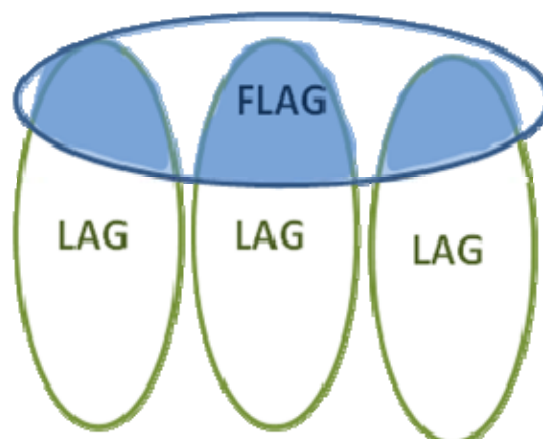


Figura 25: Granițe geografice comune

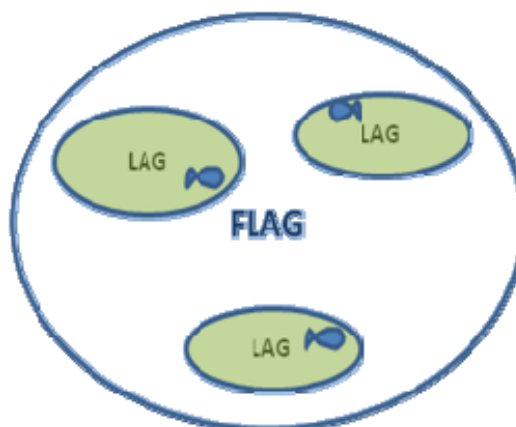
De exemplu, fiecare dintre cele șase grupuri de acțiune locală în domeniul pescuitului din Irlanda urmează coasta și se intersectează cu mai multe grupuri de acțiune locală irlandeze din cadrul LEADER. După cum s-a menționat, pentru a asigura coordonarea, membrii grupului de acțiune locală fac parte, de asemenea, din consiliul de administrație al grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului.

- *Cooperarea privind problemele comune*

Acest tip de cooperare poate fi un mod util de păstrare a zonelor care sunt suficient de mici pentru a încuraja implicarea comunității, permițând în același timp strategiilor DLRC să ajungă la scara necesară pentru a aborda problemele comune care afectează o zonă mai mare.

Abordarea a fost dezvoltată inițial în Finlanda pentru a răspunde problemelor cu care se confruntau comunitățile pescărești dispersate în mai multe zone rurale acoperite de LEADER.

Figura 26: Cooperarea între grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și grupurile de acțiune locală privind problemele comune



În principiu, unul dintre grupurile de acțiune locală din mediul rural acționează drept coordonator în vederea elaborării unei strategii comune pentru zonele de pescuit, cu participarea celorlalte zone. Acest tip de abordare ar putea fi utilizat, de exemplu, de mai multe grupuri rurale sau din domeniul pescuitului finanțate prin FEADR sau FEPAM pentru a dezvolta o strategie comună privind o zonă cu activități economice sau o zonă care oferă locuri de muncă finanțată din FEDR și/sau FSE. Abordarea poate fi utilizată, de asemenea, de mai multe cartiere pentru a răspunde unor probleme comune grave ale orașului.

**Caseta 38: Cooperarea între grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului și grupurile de acțiune locală în estul Finlandei**

Grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului din estul Finlandei acoperă 11 zone LEADER, pe de o parte pentru că identitatea zonei grupului în cauză se bazează pe sistemul de lacuri (zona lacului Saimaa) prezent în zonă, care s-a considerat că trebuie să fie inclus integral și, pe de altă parte, pentru a asigura o masă critică de pescari acoperită de strategie. Toate cele 11 grupuri de acțiune locală sunt membre ale parteneriatului în cadrul grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului, prin urmare, acestea urmează activitatea sprijinită de strategia pentru pescuit. Unul dintre grupurile de acțiune locală, grupul de acțiune locală Rajupusu din cadrul LEADER, acționează, de asemenea, ca entitate juridică pentru grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului din estul Finlandei.

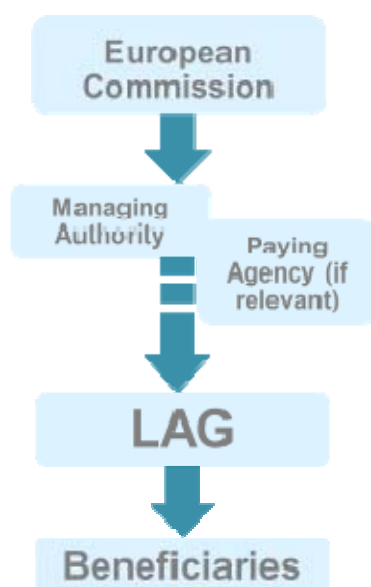
## Capitolul 7. Cum poate deveni DLRC mai sigură, mai rapidă și mai ușoară pentru grupurile de acțiune locală?

### 7.1 Introducere

Deși prezentul ghid este destinat în primul rând grupurilor de acțiune locală și altor actori locali, capitolul de față se poate dovedi foarte util pentru autoritățile de management în ceea ce privește sarcina acestora de a proiecta sisteme de punere în aplicare adecvate pentru DLRC.

În cadrul sistemelor de punere în aplicare prevăzute de Regulamentul privind dispozițiile comune și aplicabile fondurilor ESI, una dintre caracteristicile cele mai distinctive ale DLRC este aceea că, pe lângă faptul că elaborează strategia și proiectele, comunitatea locală este implicată efectiv în punerea în aplicare, și anume în procesul prin care sunt selectate, aprobate și finanțate proiectele. În sistemele de punere în aplicare tradiționale, întreaga responsabilitate pentru evaluarea proiectului, selectarea și aprobarea finanțării revine în mod normal autorității de management sau agenției de plăți. DLRC este fundamental diferită; rolul grupului de acțiune locală nu este doar consultativ. Grupurile de acțiune locală selectează efectiv operațiuni și stabilesc quantumul sprijinului acordat pentru operațiunile în cauză. Grupurile pot chiar să ia decizii oficiale privind operațiunile care vor fi sprijinite.

Figura 27: Sistemul de punere în aplicare a DLRC



În cadrul sistemului de bază de punere în aplicare a DLRC, fluxul este următorul: instituțiile europene stabilesc obiectivele și principiile comune ale fiecărui fond; autoritatea de management națională sau regională elaborează normele fundamentale pentru punerea în aplicare a programului; autoritatea de management lansează o invitație pentru a selecta grupul de acțiune locală; grupul de acțiune locală publică o cerere de propuneri și primește, evaluează și selectează operațiunile care vor fi sprijinite pentru a îndeplini obiectivele strategiei locale; beneficiarii pun în aplicare proiectele și primesc finanțare.



Fiecare fond ESI are propria structură, cultură și practică de gestionare a fondurilor. Regulamentul privind dispozițiile comune prevede un cadru de bază, dar în statele membre sunt utilizate numeroase sisteme diferite. Autoritățile de management pot fi instituite la nivel național sau regional în funcție de mărimea țării, fondul în cauză și alți factori, cum ar fi nivelul de descentralizare sau de federalism. Autoritatea de management proiectează sistemul de punere în aplicare și stabilește rolurile fiecărei părți. Rolurile minime ale grupului de acțiune locală astfel cum sunt stabilite în regulamente sunt descrise în secțiunea 3.3.2.

Modul în care este proiectat sistemul de punere în aplicare are un impact puternic asupra funcționării grupului de acțiune locală și asupra tipurilor de proiecte care sunt finanțate în final.

În cazul în care sistemul de punere în aplicare nu este adaptat abordării DLRC, multe dintre avantajele pe care le oferă această abordare pot să fie reduse sau pierdute. De exemplu, avantajele legate de rapiditatea de execuție în urma procesului decizional local al grupului de acțiune locală, aplicarea de cunoștințe locale în selectarea proiectelor, precum și motivarea și angajamentul care decurg din sentimentul de apropiere al parteneriatului local și de responsabilitate pot să fie reduse dacă autoritatea de management sau agenția de plăți se suprapun peste aceste funcții decizionale. Cu toate acestea, trebuie să fie instituite măsuri adecvate pentru a atenua eventuale situații de conflict de interese și pentru a asigura separarea funcțiilor între actorii implicați în procesul de decizie la nivel local.

Cea mai valoroasă activitate a grupurilor de acțiune locală constă în animarea inițiativelor comunitare, în special dacă este vorba de proiecte mai complexe, care implică parteneri diferiți. Adesea, aceste proiecte sunt cele mai inovatoare și au cel mai mare potențial pentru schimbare. Prin urmare, este important să se asigure că grupul de acțiune locală nu se axează în primul rând pe activitatea administrativă, întrucât aceasta îi reduce capacitatea de animare. Specificitatea punerii în aplicare a DLRC înseamnă, de asemenea, că ar putea fi necesar ca mecanismele de finanțare să fie adaptate (inclusiv contribuția națională, plățile în avans etc.), pentru a permite grupurilor de acțiune locală și beneficiarilor lor, adesea ONG-uri, IMM-uri sau organisme informale, să își pună în aplicare proiectele.

În secțiunile următoare, vom indica unele moduri în care pot fi îmbunătățite avantajele DLRC și tipurile de probleme care pot fi evitate. Capitolul prezintă:

- soluții financiare adaptate nevoilor grupurilor de acțiune locală și ale beneficiarilor lor, inclusiv plăți în avans și plăți intermediare și mecanisme de cofinanțare publică (secțiunea 7.2),
- reducerea sarcinii administrative prin mecanisme cum ar fi programele pentru proiecte mici și programele-umbrelă (secțiunea 7.3),
- simplificarea procesului de evaluare și de control al proiectelor (secțiunea 7.4),
- simplificarea raportării și reducerea birocrăției prin aplicarea opțiunilor simplificate privind costurile (secțiunea 7.5).

## **7.2. Îmbunătățirea accesului la finanțare la nivel local**

Grupurile de acțiune locală sunt deseori organisme private (sub formă de asociații, întreprinderi non-profit sau fără personalitate juridică), cărora le-a fost încredințată responsabilitatea de a furniza un serviciu public. Mecanismele relevante pentru finanțarea publică a DLRC trebuie să fie adaptate pentru a ține cont de acest lucru. De asemenea, trebuie să se țină cont de caracteristicile specifice ale unui mare număr de beneficiari locali, ale căror

proiecte sunt sprijinite de grupul de acțiune locală. Sunt posibile mai multe opțiuni pentru a facilita accesul la finanțare al actorilor locali.

#### **Cofinanțarea:**

**Acordarea de la început a cofinanțării publice naționale:** este recomandabil să se asigure că, în cadrul DLRC, cofinanțarea publică națională este furnizată de ministerul responsabil sau de autoritatea regională în același timp cu grantul UE. Astfel de soluții contribuie la simplitatea și transparența sistemului de punere în aplicare și pun toți partenerii grupului de acțiune locală pe picior de egalitate.

Un principiu important al DLRC este acela că parteneriatul trebuie să cunoască dinainte bugetul total de care dispune, inclusiv cofinanțarea publică națională, pentru a anima și a selecta proiectele cu cea mai mare prioritate din punct de vedere strategic.

În mai multe state membre, cofinanțarea publică națională necesară pentru completarea fondurilor UE este asigurată de autoritatea regională sau locală, adesea pentru fiecare proiect în parte. Dacă această procedură poate fi justificată, de exemplu, pentru proiectele de infrastructură mari sau pentru investiții semnificative în afaceri, ea ar putea să nu fie adecvată pentru DLRC. Alte probleme pot apărea în cazul în care o administrație locală este responsabilă pentru alocarea cofinanțării publice naționale pe baza fiecărui proiect în parte, întrucât acest lucru îi acordă un avantaj suplimentar în procesul de luare a deciziilor și creează relații de putere asimetrice în parteneriatul grupului de acțiune locală.

Mulți dintre beneficiari dispun de fonduri și fluxuri de numerar limitate. În consecință, aceștia pot să întâmpine dificultăți atunci când trebuie să aștepte ca proiectul să fie încheiat și validat pentru a primi grantul. Acest lucru poate fi valabil, de asemenea, pentru unele grupuri de acțiune locală în cazul costurilor de funcționare și animare. Astfel de probleme pot fi soluționate prin plăți intermediare sau în avans care trebuie să fie acoperite de garanții, dacă este necesar.

#### **Plăți intermediare:**

**Plăți intermediare sau eşalonate.** Proiectele mari pot fi împărțite în etape, cu posibilitatea de a solicita o anumită parte din finanțare la finalizarea și raportarea fiecărei etape. Astfel, beneficiarul nu trebuie să aștepte până la finalizarea și validarea întregului proiect, ceea ce contribuie la reducerea problemelor cu fluxul de numerar. Soluția a fost utilizată în multe state membre în perioada 2007-2013.

#### **Mecanisme de prefinanțare:**

**Mecanisme de prefinanțare** cum ar fi plățile în avans. Plățile în avans sunt o modalitate de a permite grupurilor de acțiune locală și altor beneficiari să obțină finanțare imediat ce proiectul a fost aprobat, pentru a începe punerea în aplicare. În cadrul fondurilor vizate de Regulamentul privind dispozițiile comune, fiecare program primește prefinanțare din partea Comisiei, urmată de plăți intermediare pe baza declarațiilor de cheltuieli și completată printr-o plată finală. Statele membre pot alege să profite de flexibilitatea oferită de plățile de prefinanțare, și anume să facă plăți în avans utilizând fondurile naționale pentru costurile de funcționare către grupurile de acțiune locală care pun în aplicare strategiile DLRC. În special,

plățile în avans de până la 50 % din sprijinul public referitoare la costurile de funcționare și de animare sunt prevăzute în mod explicit în regulamentele privind FEADR<sup>78</sup> și FEPAM<sup>79</sup>. Regulamentul privind FEADR oferă, de asemenea, posibilitatea plății în avans către beneficiarii sprijinului pentru investiții<sup>80</sup>. Pentru solicitarea de plăți în avans, ar putea fi necesar ca grupurile de acțiune locală și beneficiarii să furnizeze o formă adecvată de garanție.

În cazul în care plățile în avans nu sunt disponibile, beneficiarii pot solicita credite „punte” de la instituții financiare pentru a acoperi costurile proiectului înainte de a primi rambursările din partea UE; împrumuturile pot fi necesare, de asemenea, pentru contribuția proprie a beneficiarului la proiect. Prin urmare, este important ca grupul de acțiune locală să stabilească relații bune cu sectorul financiar din zona sa (de exemplu, băncile locale sau cooperativele de credit) pentru a beneficia de un acces mai ușor la împrumuturile și garanțiile necesare pentru proiectele DLRC.

### Caseta 39: Soluții financiare adaptate la DLRC în Polonia

În Polonia, cofinanțarea națională este asociată finanțării din partea UE. Odată ce un proiect a trecut prin procesul de aprobare, este sigur că acesta va obține atât finanțare UE, cât și finanțare națională în același timp. Asigurarea cofinanțării pentru fondurile din partea UE este una dintre prioritățile esențiale ale bugetului de stat, ceea ce este de înțeles deoarece Polonia este unul dintre cei mai mari beneficiari ai fondurilor de coeziune, iar în perioada 2007-2013 întreg teritoriul său a fost o regiune de convergență.

În zonele de pescuit din Polonia care aplică axa 4 a FEP, atât grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului, cât și beneficiarii au acces la plăți în avans care pot ajunge până la 100 % din suma totală a proiectului. Plățile în avans sunt finanțate din bugetul național.

Unul dintre grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului din Polonia (Obra-Warta) a încheiat un acord cu o cooperativă bancară locală pentru a oferi împrumuturi ONG-urilor care solicită finanțare pentru proiecte în domeniul pescuitului. Condițiile de împrumut și calendarul deciziilor sunt adaptate nevoilor beneficiarilor din cadrul axei 4, iar grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului a reușit, de asemenea, să obțină fonduri suplimentare pentru a sprijini beneficiarii să ramburseze jumătate din dobânzi.

**Un proces decizional rapid** poate asigura finanțare pentru grupurile de acțiune locală și proiecte în cel mai scurt timp posibil, ceea ce este foarte important în vederea îmbunătățirii fluxurilor de numerar pentru dezvoltarea locală. Autoritățile de management care demonstrează cele mai bune practici fac plăți în termen de trei zile de la primirea cererilor de plată, iar unele reușesc să le efectueze chiar în aceeași zi. În cel mai rău caz, plățile se fac peste 12 luni, ceea ce poate exercita o presiune considerabilă asupra fluxului de numerar al organizațiilor care trebuie să plătească salarii și să efectueze alte plăți regulate în fiecare lună. Administrarea optimă și rapidă, împreună cu definirea clară a rolurilor, reprezintă cea mai bună soluție. Exemplul finlandez de mai jos stabilește ca punct de referință un termen de trei luni – un termen la care ar trebui să aspire fiecare stat membru.

<sup>78</sup> Articolul 42 alineatul (2) din Regulamentul privind FEADR.

<sup>79</sup> Articolul 62 alineatul (2) din Regulamentul privind FEPAM.

<sup>80</sup> Articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul privind FEADR.

#### Caseta 40: Centrele ELY din Finlanda – administrare eficientă și separarea puterilor în relația cu grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului

Lațul de implementare a DLRC în domeniul pescuitului în Finlanda este de o eficiență remarcabilă. Un proiect tipic poate fi aprobat în termen de șase săptămâni de la depunerea cererii. Cheia eficienței constă în două tipuri de organizații. Cele 12 centre ELY, organisme intermediare ale guvernului național, se ocupă de aspecte privind eligibilitatea, aprobări, contracte și plăți, în timp ce grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului selectează proiectele eligibile și se ocupă de dezvoltarea unei serii de proiecte pentru a constitui un plan de acțiune.

Proiectele depun o cerere oficială la centrul ELY, deși majoritatea au luat deja legătura, în mod neoficial, cu coordonatorul grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului. Cererea este înaintată de centrul ELY către grupul de lucru al grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului. Subcomitetul grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului se reunește cu două săptămâni înainte de reuniunea principală a consiliului. Decizia este luată fie într-o reuniune directă, fie în scris, prin e-mail. Decizia este ratificată de consiliul principal al grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului și trimisă înapoi către centrul ELY. Dacă documentația este completă, scrisoarea cu oferta este trimisă solicitantului în termen de șase săptămâni de la primirea de către centrul ELY.

Proiectele selectate de grupul de acțiune locală în domeniul pescuitului sunt rareori refuzate de centrele ELY, nu numai pentru că personalul grupului de acțiune locală în domeniul pescuitului verifică foarte riguros eligibilitatea proiectului încă de la început, ci și pentru că centrul ELY știe ce proiecte sunt în curs de pregătire de către grupurile de acțiune locală în domeniul pescuitului, astfel încât orice probleme de eligibilitate tind să fie identificate înainte să fie depus un volum semnificativ de muncă pentru a pune în aplicare un proiect neeligibil.

Proiectul poate să înceapă de la data trimiterii cererii, dar pe riscul beneficiarului. Plățile sunt efectuate în termen de trei luni de la primirea cererii.

### 7. 3. Reducerea sarcinii administrative prin proiecte mici și programe-umbrelă

Regulamentul privind dispozițiile comune specifică foarte clar că grupul de acțiune locală este cel care decide proiectele care vor fi finanțate și valoarea fondurilor care vor fi alocate (articolul 34 prevede că grupul de acțiune locală evaluează cererile de finanțare, selectează operațiunile și stabilește valoarea sumei acordate). Autoritatea de management (sau organismul său intermediar desemnat) este responsabilă pentru asigurarea unei selecții transparente a grupurilor de acțiune locală și verificarea îndeplinirii tuturor cerințelor obligatorii de către beneficiar și grupul de acțiune locală. În anumite condiții descrise în capitolul 5, în conformitate cu dispozițiile stabilite de legislația națională și a UE, autoritățile de management pot, de asemenea, să delege grupurilor de acțiune locală alte sarcini, cum ar fi, de exemplu, aprobarea finală a proiectelor, inclusiv semnarea acordului de grant, sau transferul finanțării către beneficiari.

Faptul că procesul de aprobare a proiectului are loc în două etape nu înseamnă neapărat că va dura mai mult: dacă toți actorii au înțeles exact care sunt sarcinile lor și există proceduri și instrumente (liste de verificare etc.) pentru a facilita deciziile, procesul poate fi simplificat. Cu toate acestea, există metode de a-l simplifica suplimentar, dacă sunt utilizate anumite mecanisme precum „programe pentru proiecte mici” și „programe-umbrelă”.

În cazul **programelor pentru proiecte mici instituite de autoritățile de management**, proiectele sub o anumită valoare (de exemplu, 5 000 EUR) și uneori limitate în ceea ce privește scopul în care poate fi utilizată finanțarea în cadrul proiectului trec printr-un sistem simplificat de depunere a cererilor și de aprobare (formular de cerere mai scurt și mai puține documente necesare, de exemplu dovada caracterului rezonabil al costurilor ar putea să nu fie solicitată pentru sume mici). Acest sistem are avantajul de a ușura accesul la finanțare al beneficiarilor cu mai puțină experiență (ONG-uri mici sau persoane), reducând în același timp riscul prin limitarea sumei și a scopului. În perioada 2007-2013, au fost utilizate programe de proiecte mici în mai multe state membre.

**Programele-umbrelă** permit grupului de acțiune locală să acorde granturi de valoare redusă (de exemplu, sub 3 000 EUR) unui anumit tip de beneficiari (de exemplu, ONG-uri sau întreprinderi mici, un anumit sector sau tip de întreprindere). În astfel de cazuri, grupul de acțiune locală acționează ca inițiator de proiect, solicitând un anumit pachet de finanțare, și ulterior îl alocă sub formă de granturi de valoare redusă către beneficiarii din zonă. Programele-umbrelă diferă de programele pentru proiecte mici prin faptul că, în mod normal, grupul de acțiune locală este cel care are rol de solicitant și de beneficiar al grantului – în ceea ce privește autoritățile de management – în scopul plății, al auditului și al controlului<sup>81</sup>.

Întrucât este vorba despre un singur solicitant/beneficiar, un proiect-umbrelă poate fi tratat ca o singură operațiune. O astfel de abordare reduce numărul de controale administrative ale cererilor de finanțare și ale cererilor de plată<sup>82</sup>.

Deși există avantaje ale aplicării acestei abordări, este important să se acorde atenție etapei de proiectare. Proiectele-umbrelă pot permite accesul la programe pentru organizațiile de dimensiuni mici, întreprinderi și persoane, accelerând și simplificând lucrurile, în timp ce lanțurile tradiționale de punere în aplicare sunt proiectate pentru un număr mic de proiecte mari și presupun, în general, o sarcină administrativă semnificativă. Sarcina de raportare este responsabilitatea unei organizații (în mod normal, grupul de acțiune locală) care are experiență în ținerea evidenței cheltuielilor publice. Grupul de acțiune locală trebuie să mențină o listă detaliată a organismelor care au beneficiat de asistență, în scopul controalelor de audit.

În elaborarea proiectelor-umbrelă, grupurile de acțiune locală trebuie să se asigure că monitorizează îndeaproape activitățile beneficiarilor programelor-umbrelă pentru a evita riscul unor cheltuieli neeligibile. În al doilea rând, pentru a evita ca proiectele-umbrelă să acționeze ca o cutie neagră, și anume să conțină o gamă de activități care nu sunt toate strâns legate de obiectivul general, proiectele trebuie să se axeze pe tipuri de activități foarte specifice și similare pentru a realiza obiectivele strategiei DLRC. În cazul din Scoția prezentat mai jos (a se vedea caseta 41), acest tip de activitate a constat în acreditarea în domeniul turismului.

#### Caseta 41: Exemple de programe-umbrelă în Scoția (Regatul Unit), Finlanda și Suedia

În Angus, în cadrul grupului de acțiune locală din regiunea rurală Tayside, Scoția, abordarea tip umbrelă a fost utilizată pentru proiecte în domeniul turismului. Un tip de programe acoperă costul de acreditare ale structurilor turistice care oferă cazare și mic dejun de către o gamă de organizații relevante din domeniul turismului. 40 % din costul de acreditare este acoperit de

<sup>81</sup> Proiectele din cadrul programelor-umbrelă se încadrează în cele mai multe cazuri la ajutor *de minimis*.

<sup>82</sup> Proiectele-umbrelă nu reduc neapărat sarcina administrativă a controalelor la fața locului (acestea reprezintă 5 % din suma plătită din fond), întrucât controalele nu se pot opri întotdeauna la nivelul programului-umbrelă și trebuie să meargă până la beneficiarul final.

grantul LEADER, 50 % de fondurile naționale de la autoritatea locală, iar 10 % de către structura turistică în cauză. O acreditare obișnuită costă aproximativ 800 EUR și au fost acordate aproximativ 30 de acreditări, cu un cost total eligibil de 23 000 EUR.

Un al doilea exemplu de proiect din cadrul LEADER din Scoția a utilizat un program-umbrelă pentru a acorda granturi mici de până la 5 750 EUR în vederea înființării unor întreprinderi sociale. De asemenea, a fost disponibil un grant cu aceeași valoare pentru finanțarea ulterioară a dezvoltării. Costul total al programului a fost de 100 000 EUR, din care fondurile UE au acoperit 40 %. Costurile eligibile au acoperit consultanța și finanțarea pentru dezvoltarea întreprinderilor (de exemplu, planificarea afacerilor, instrumente de marketing, finanțe, IT, aspecte juridice, dezvoltarea de produse și servicii), cursuri de formare, sensibilizare, semnalizare, crearea de parteneriate, partajarea bunelor practici.

În Suedia, programele-umbrelă sunt utilizate pentru proiectele în domeniul tineretului din zonele rurale. Beneficiarii sunt, în principal, grupuri de tineri, grupuri comunitare mici și organizații culturale. Acțiunile eligibile includ studii de fezabilitate, festivaluri pentru tineret, vizite de studiu și chiar mici investiții. În mod normal, limita maximă a grantului este de aproximativ 3 000 EUR.

În Finlanda, mecanismul „proiectelor de coordonare” este utilizat pentru a finanța o gamă largă de proiecte de dimensiuni reduse, reunindu-le într-un singur proiect. Proiectele de coordonare pot include măsuri „ușoare” și măsuri „dure”. Consiliul grupului de acțiune locală efectuează o selecție prin intermediul unei cereri de propuneri deschise. De exemplu, în cadrul grupului de acțiune locală din Joutenssen Reitti, 13 din 23 de cereri au fost selectate pentru a fi puse în aplicare. Un buget total de 50 000 EUR a sprijinit cele 13 microproiecte care au inclus zugrăvirea primăriei. Grupul de acțiune locală a semnat angajamente cu fiecare dintre cei 13 beneficiari și le-a monitorizat costurile și realizările.

Pentru multe proiecte locale, viteza este un factor esențial în atingerea obiectivelor proiectului, astfel încât proiectele mici și programele-umbrelă pot fi importante. Cu toate acestea, atunci când se are în vedere nivelul de delegare, viteza nu este singurul factor care trebuie luat în considerare. Un alt aspect care trebuie avut în vedere este acela că sistemul de punere în aplicare a DLRC trebuie să încurajeze responsabilitatea locală și să promoveze sentimentul apropierii proiectelor și motivația locală.

#### **7.4. Clarificarea aspectelor privind eligibilitatea**

Regulamentele UE prevăd faptul că anumite tipuri de costuri nu pot fi finanțate dintr-un anumit fond, iar autoritățile de management adaugă adesea propriile restricții. Intenția lor este de a oferi orientări grupurilor de acțiune locală și beneficiarilor și de a exclude cheltuielile care, în opinia autorității de management, nu constituie o prioritate pentru acordarea finanțării sau ar putea fi problematice din punct de vedere al contabilității, al auditului și al controlului. Experiența arată că încercările de a defini prea precis toate costurile eligibile (de exemplu, prin publicarea de liste detaliate cu elementele de cheltuieți acceptabile) conduc inevitabil la întrebări nesfârșite și probleme privind interpretarea eligibilității sau neeligibilității unei anumite cheltuieli. Procesul de aprobare a proiectului poate fi astfel prelungit, mai ales dacă decizia implică niveluri administrative superioare grupului de acțiune locală.

În limitele descrise de regulamente, este așadar recomandabil să vă asigurați că definirea cheltuielilor eligibile este suficient de bine documentată pentru a acoperi o varietate de situații locale, fără a conduce la dispute inutile privind cheltuielile individuale. De asemenea,

autoritatea de management poate împiedica grupurile de acțiune locală să sprijine activități care nu sunt adecvate prin elaborarea unei liste de cheltuieli **neeligibile**.

Motivele pentru a declara un proiect sau o parte din acesta neeligibil trebuie să fie **complet transparente și comunicate în mod clar**, astfel încât toate părțile interesate să le cunoască dinainte și să le poată avea în vedere în pregătirea proiectelor. Grupurile de acțiune locală trebuie să se asigure că cunosc astfel de norme și informează inițiatorii de proiecte și trebuie, de asemenea, să mențină legătura în mod regulat cu personalul de administrare a programului responsabil cu controalele privind eligibilitatea (dacă controalele nu sunt delegate grupului de acțiune locală în cauză) pentru a asigura o **interpretare comună** a normelor.

Aspectele specifice privind eligibilitatea care necesită o atenție deosebită includ TVA, garanțiile bancare și contribuțiile în natură.

**TVA:** Problemele de interpretare a normelor privind TVA au cauzat întârzieri în efectuarea plăților în trecut, prin urmare, este important pentru grupurile de acțiune locală și pentru autoritățile de management să clarifice normele din timp. Întrucât TVA este o chestiune care ține de competența națională, interpretările privind organizațiile care pot recupera TVA variază considerabil de la un stat membru la altul. În cazul în care recuperarea TVA este posibilă, TVA plătită de grupul de acțiune locală sau de beneficiar nu poate să facă parte din cheltuielile eligibile. În cazul în care grupurile de acțiune locală sau beneficiarii nu pot să recupereze TVA conform legislației naționale, taxa se poate încadra la cheltuieli eligibile. În cazul în care este eligibilă, TVA trebuie să fie inclusă în proiectul de buget, precum și în cererea de plată.

**Garanții bancare:** În unele cazuri, plățile în avans prevăzute de regulamente trebuie să fie însoțite de o garanție bancară. Garanția bancară poate reprezenta o problemă pentru grupurile de acțiune locală și beneficiarii care sunt ONG-uri sau întreprinderi sociale. De exemplu, în Polonia, costul tipic de obținere a unei garanții a fost estimat la aproximativ 1 000 EUR. Unele grupuri de acțiune locală au reușit să soluționeze problema prin obținerea unei garanții de la municipalitate. Este esențial ca aceste aspecte să fie clarificate din timp, precum și să se exploreze alte soluții mai ieftine.

**Contribuția în natură:** Contribuția sub formă de muncă neremunerată sau accesul liber la unele active este o caracteristică specifică a DLRC și poate constitui o valoare adăugată substanțială. În multe cazuri, aceasta arată angajamentul membrilor parteneriatului din cadrul grupului de acțiune locală și al altor persoane în vederea realizării obiectivelor comune. În perioadele anterioare, unele autorități de management nu au considerat contribuția în natură un cost eligibil (și anume, nu au permis reducerea contribuției financiare la un proiect care trebuia să fie furnizată de grupul de acțiune locală sau de beneficiar), existând astfel posibilitatea să fi exclus numeroase inițiative și contribuții valoroase. În conformitate cu articolul 69 alineatul (1) din Regulamentul privind dispozițiile comune, contribuția în natură este considerată eligibilă în cazul în care sunt îndeplinite criteriile prevăzute la articolul respectiv și atât timp cât normele specifice ale fondului și ale programului permit acest lucru. Grupurile de acțiune locală trebuie să verifice dacă opțiunea este posibilă în cazul lor. Contribuțiile în natură pot fi o metodă importantă de extindere a gamei de beneficiari potențiali și, de asemenea, pot crește capacitatea grupului de acțiune locală de a-și finanța propriile operațiuni.

## 7.5. Utilizarea opțiunilor simplificate privind costurile

### Context

În perioada 2007-2013, opțiunile simplificate privind costurile (OSC) au fost folosite în principal în cadrul FSE, în cazul căruia aproximativ jumătate dintre statele membre au pus în aplicare opțiuni simplificate privind costurile până în 2011<sup>83</sup>. În cadrul FEDR, adoptarea unor sume forfetare pentru costurile indirecte a crescut din 2010. Există 45 de programe care au instituit sume forfetare.

Raportul anual al Curții de Conturi Europene din 2012 precizează că nu au fost identificate erori cu privire la utilizarea opțiunilor simplificate privind costurile în eșantionul FSE, ceea ce indică faptul că proiectele ale căror costuri sunt declarate cu ajutorul OSC sunt mai puțin predispuse la erori. Prin urmare, o utilizare mai largă a OSC ar avea în mod normal un impact pozitiv asupra nivelului de erori<sup>84</sup>.

Valorificând experiența anterioară, posibilitatea simplificării costurilor a fost dezvoltată pentru toate tipurile de fonduri ESI și este prevăzută la articolele 67-68 din Regulamentul privind dispozițiile comune. În Regulamentul privind dispozițiile comune există o dispoziție privind trei tipuri de opțiuni de simplificare a costurilor: bareme standard pentru costurile unitare, sume forfetare și finanțarea forfetară (a se vedea caseta 42 mai jos).

### Tipuri de opțiuni simplificate privind costurile

Pe scurt, costurile simplificate reprezintă o modalitate de a concentra plățile mai mult asupra realizărilor și rezultatelor care se obțin în urma unei activități decât asupra intrărilor.

#### Caseta 42: Cele trei tipuri de opțiuni simplificate privind costurile

Tip de opțiune simplificată privind costurile	Definiția din regulament	Exemple ilustrative în contextul dezvoltării locale
Bareme standard pentru costuri unitare	Toate cheltuielile eligibile sau o parte din ele sunt calculate pe baza activităților cuantificate, a realizărilor și a rezultatelor înmulțite cu costul unitar <b>definit în prealabil</b> .	Baremele standard pentru costurile unitare au fost utilizate, de exemplu, pentru a stabili costul formării pentru un cursant sau costul punerii în aplicare a unui program de pregătire sau costurile unui consultant comercial pe oră. Baremele standard pentru costurile unitare ar putea acoperi, de asemenea, contribuțiile în natură.  De exemplu, în Austria, valoarea contribuției persoanelor care desfășoară activități independente care contribuie la un proiect finanțat prin FEDR în domeniul cercetării și inovării a fost stabilită la 30 EUR pe oră.

<sup>83</sup> Metis și Wiiw, 2012, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*.

<sup>84</sup> Raportul anual al Curții de Conturi Europene din 2012, punctul 6.23 JOUE, 14.11.2013, C 331/175.



<p>Sume forfetare</p>	<p>Toate sau o parte din cheltuielile eligibile sunt rambursate pe baza unei <b>sume unice stabilite în prealabil</b> (trebuie să fie mai mică de 100 000 EUR din fonduri publice) în conformitate cu termenii contractuali prestabiliți privind activitățile și/sau realizările).</p> <p>Atenție: sumele forfetare implică un sistem binar. Dacă activitățile și/sau realizările convenite sunt puse în aplicare, suma stabilită în prealabil este plătită. În caz contrar, nu se face plata. Sistemul funcționează mai bine în cazul proiectelor cu un singur rezultat (de exemplu, „o conferință organizată”).</p>	<p>Sprijinul pentru organizarea unei reuniuni ar putea fi stabilit la o anumită sumă pentru a acoperi costul de închiriere a sălii de ședințe, mesele și băuturile răcoritoare și echipamentele audio-vizuale. Suma ar putea fi bazată pe o evaluare a costurilor anterioare pentru proiecte similare. Plata se face pe baza realizării, și anume a dovezilor că reuniunea a avut loc.</p> <p>Unele tipuri de costuri pentru asigurarea funcției de coordonare a unui grup de acțiune locală pot să se bazeze pe sume forfetare, conform unei serii de sarcini convenite.</p>
<p>Finanțarea forfetară</p>	<p>O categorie specifică de costuri eligibile este calculată în avans prin aplicarea unui procent uneia sau mai multor categorii de costuri eligibile. Metoda poate fi utilizată pentru a calcula costurile indirecte sau alte tipuri de costuri.</p> <p>Cea mai utilizată formă de finanțare forfetară va fi pentru calcularea costurilor indirecte.</p>	<p>Finanțarea forfetară este folosită adesea pentru a determina costurile care pot fi greu de justificat și sunt generate de alte categorii de costuri. De exemplu, costurile indirecte pentru funcționarea unui centru de cartier local (închiriere, telefoane, articole de papetărie, căldură) atunci când acesta se află într-un birou comun.</p> <p>În Germania, costurile indirecte ale proiectelor au fost fixate la 7 % din costurile directe pentru majoritatea programelor FSE din perioada 2007-2013.</p> <p>Finanțarea forfetară reduce în mod semnificativ sarcina administrativă pentru beneficiari, dar metoda este încă axată mai mult pe intrări (costurile directe trebuie să fie documentate) în comparație cu baremul standard de costuri unitare și sumele forfetare.</p>

#### De ce trebuie să fie utilizate opțiunile simplificate privind costurile în contextul DLRC?

- Reducerea sarcinilor administrative pentru grupurile de acțiune locală: posibilitatea ca grupul de acțiune locală să utilizeze opțiunile simplificate privind costurile, de exemplu, pentru o parte sau pentru toate costurile de funcționare și animare ar putea conduce la o

reducere semnificativă a sarcinii administrative prin diminuarea numărului de documente care trebuie să fie arhivate.

- Reducerea sarcinilor administrative pentru autorități: timpul petrecut pentru verificarea facturilor este redus și verificarea poate consta în controale la fața locului, ceea ce ar permite axarea pe calitatea proiectelor finanțate, mai degrabă decât pe cheltuielile suportate.
- Reducerea riscului de eroare: a se vedea concluzia Curții de Conturi Europene de mai sus pentru anul 2012.

### **Ce aspecte trebuie să fie avute în vedere atunci când sunt proiectate opțiunile simplificate privind costurile pentru DLRC?**

În contextul DLRC, trebuie să se evite orice risc de stres financiar pentru organizațiile mici ca urmare a plasării acestora într-un mediu de finanțare mai dificil. Prin urmare, orice opțiune simplificată privind costurile trebuie să fie aleasă și pusă în aplicare cu atenție.

#### *Bareme standard pentru costuri unitare*

Atunci când se elaborează opțiunile simplificate privind costurile, trebuie acordată o atenție specială justificării acestora. Într-adevăr, dacă un cost unitar este definit ca un cost de formare pe oră pe cursant, costul unitar va necesita fișe de prezență semnate pentru fiecare oră de fiecare cursant. Pe de altă parte, în cazul în care costul unitar este definit ca un cost de formare pe cursant care obține certificarea, costul unitar va fi justificat pe baza înscrierii inițiale a cursantului și a obținerii la final a certificării.

#### *Sume forfetare*

Se poate întâmpla ca grupurile de acțiune locală sau proiectele să riște să piardă un grant datorită faptului că nu reușesc să obțină rezultatul vizat (de exemplu, în cadrul abordării „sumă forfetară”, angajarea a nouă stagiași în condițiile în care obiectivul este de zece stagiași). Plățile forfetare urmează o logică binară, da sau nu: dacă se obține realizarea sau rezultatul, plata are loc; în caz contrar, nu este efectuată nicio plată. Caracterul binar al plăților forfetare poate fi riscant mai ales pentru beneficiari, prin urmare acestea ar trebui să fie utilizate doar în împrejurări bine definite și orientate în care realizările și rezultatele pot fi preconizate cu precizie (cum ar fi finalizarea unui studiu). În alte cazuri, poate fi utilizată o altă opțiune simplificată privind costurile, mai flexibilă sau progresivă, de exemplu costurile unitare standard.

„Staerken vor Ort” a fost un program de responsabilizare al FSE pus în aplicare prin intermediul a 280 de birouri locale pe întreg teritoriul german. Au fost utilizate sume forfetare pentru a calcula sumele plătite birourilor locale pentru administrare (a se vedea caseta 43 mai jos).

#### **Caseta 43: Staerken Vor Ort: utilizarea sumelor forfetare pentru achitarea costurilor de funcționare**

**Staerken Vor Ort** a fost un program de responsabilizare care a funcționat în perioada 2009-2012 în Germania, fiind bazat pe o abordare localizată a grupurilor-țintă care viza tinerii și femeile. Programul a avut o valoare totală de peste 71 de milioane EUR și a fost finanțat de FSE pe întregul teritoriu al Republicii Federale Germania, fiind administrat de către un organism intermediar care acționa în numele Ministerului federal pentru familie, persoanele în vârstă, femei și tineret. Programul a fost pus în aplicare prin intermediul celor 280 de administrații locale. În cei trei ani de activitate, programul a sprijinit 9 000 de microproiecte

cu o valoare de până la 10 000 EUR și a implicat 235 000 de tineri și de femei.

Finanțare: programul a furnizat până la 100 000 EUR pentru microproiecte puse în aplicare într-un singur cartier și până la 150 000 EUR în anumite districte mai mari. Microproiectele au fost finanțate 100 % prin FSE, dar autoritatea locală a trebuit să contribuie suplimentar cu 15 % din costuri pentru acoperirea cheltuielilor de personal pentru biroul de coordonare local (definit ca un beneficiar intermediar al fondurilor FSE federale).

Sumă forfetară: pentru a simplifica administrarea și a reduce rata de eroare, a fost furnizată o sumă forfetară pentru cheltuielile de funcționare, altele decât cele pentru personal, ale birourilor de coordonare locale. Cheltuielile au acoperit campaniile publicitare, costurile administrative, echipamentele de mici dimensiuni și întreținerea.

Suma forfetară a fost calculată pe baza datelor istorice și ca procent din valoarea totală a sprijinului FSE furnizat stabilit la 14 % din totalul grantului FSE. Pentru cei care beneficiază de sprijin de până la 100 000 EUR, suma forfetară ar putea fi de până la 14 000 EUR (cartiere) și pentru districtele care beneficiază de sprijin de până la 150 000 EUR, suma forfetară ar putea fi de până la 21 000 EUR. În schimbul primirii sumei forfetare, birourile de coordonare locale au avut obligația:

- să instituie comitetele locale din cadrul programului;
- să lanseze la nivel local cel puțin o campanie publică;
- să participe cel puțin o dată la grupurile sau evenimentele de colaborare în rețea desfășurate la nivel federal;
- să efectueze numărul minim de microproiecte planificate și să administreze în mod corect fondurile pentru microproiecte.

Metoda de calcul s-a bazat pe Regulamentul (CE) nr. 396/2009 privind FSE și pe documentul de lucru relevant<sup>85</sup>. Programul s-a încheiat la sfârșitul anului 2011 și a fost evaluat în anul 2012. O alternativă ar fi constat în utilizarea unui sistem forfetar.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Comisia recomandă ca activitatea privind metodologiile de calcul al opțiunilor simplificate privind costurile să fie desfășurată împreună cu toate părțile interesate, cum ar fi grupurile de acțiune socială și autoritățile de audit, astfel încât toți actorii din cadrul sistemelor de gestionare și control să înțeleagă și să ajungă la un acord asupra noului sistem.

## 7.6 Audit și controale

Operațiunile DLRC sunt supuse unor audituri și controale efectuate de autoritățile competente în limitele competențelor și ale responsabilităților conferite, astfel cum prevăd dispozițiile de reglementare ale UE în ceea ce privește sistemele de gestionare și de control pentru proiectele cofinanțate din fondurile ESI.

Este foarte important să fie instituite încă de la început proceduri corecte și transparente, care definesc în mod clar responsabilitățile și răspunderea tuturor actorilor implicați. Beneficiarii trebuie să cunoască toate obligațiile pe care trebuie să le respecte cât mai devreme posibil în cadrul proiectului.

---

<sup>85</sup> COCOF 09/0025/ 04-EN din 28.1.2010 (o actualizare a notei este în curs de pregătire de către Comisia Europeană).

Pentru a asigura o bună gestionare a DLRC, în cadrul procedurilor trebuie să fie introduse controale eficiente și eficace care vizează să atenueze, printre altele, riscurile inerente legate de posibile conflicte de interese, suprapunerea funcțiilor, criteriile de eligibilitate neclare.

Punerea în aplicare a operațiunilor DLRC trebuie să ia în considerare riscurile care ar putea conduce la erori, în special prin asigurarea caracterului rezonabil al costurilor și respectarea procedurilor de achiziții publice, dacă este cazul.

### **7.7. Observații finale**

După cum s-a menționat, multe dintre recomandările de mai sus sunt adresate în principal autorităților de management cărora le revine responsabilitatea de a elabora mecanisme eficiente de punere în aplicare. Cu toate acestea, grupurile de acțiune locală trebuie să cunoască avantajele și consecințele potențiale ale diferitelor opțiuni de punere în aplicare și trebuie să joace un rol activ în discuțiile cu autoritățile de management, pentru a dezvolta mecanisme de punere în aplicare adecvate pentru DLRC. Colaborarea în rețea între grupurile de acțiune locală, precum și schimbul de experiență cu grupurile de acțiune locală care activează în alte regiuni și/sau utilizarea altor fonduri pot constitui o sursă importantă de cunoaștere și inspirație și pot sprijini grupurile de acțiune locală în discuțiile lor cu autoritățile de management referitoare la aspecte privind punerea în aplicare.

Punerea în aplicare a DLRC poate deveni mai simplă, mai rapidă și mai ușoară pentru toți cei interesați, dar necesită o bună planificare în avans din partea autorităților de management, precum și numeroase acțiuni pregătitoare, inclusiv formarea și sensibilizarea tuturor actorilor implicați în lanțul de punere în aplicare. O atenție deosebită trebuie acordată încă de la început stabilirii unor canale de comunicare adecvate între grupurile de acțiune locală și autoritățile de management.