



Project financed by EU Phare Program

EVALUAREA EX - ANTE A STRATEGIEI DE DEZVOLTARE LOCALA A MUNICIPIULUI ALEXANDRIA 2007 - 2013

PHARE RO 2005/017-553.05.03

România se afla într-o perioada cruciala de modernizare, în care are oportunitatea de a recupera decalajele de dezvoltare fata de statele membre dezvoltate ale UE. Pentru a avea succes în acest demers ambitios, interventiile publice trebuie cumpanite judicios, atât la nivel central, cât si la nivel local, pentru a putea stimula dezvoltarea într-un mod sustenabil. Pentru a creste eficienta interventiilor publice, este nevoie de strategii de dezvoltare multi-anzuale coerente, capabile sa transpuna viziunea comunitatii în practica pe un orizont mediu de timp. Municipiul Alexandria a transpus în mod laudabil aceste principii, lansând o Strategie de Dezvoltare Locala în anul 2007, prin care urmarea revitalizarea orasului.

Primaria Municipiului Alexandria și consortiuul format din GEA Strategy & Consulting S.A. si Fitzpatrick Associates-Economic Consultants ltd. au lansat oficial proiectul „*Evaluarea Ex-Ante a Strategiei Municipiului Alexandria*” în data de 9 ianuarie 2008 cu ocazia unei conferințe de presă găzduite de Primăria Municipiului Alexandria.

„*Evaluarea Ex-Ante a Strategiei Municipiului Alexandria*” este o initiativa sustinuta de catre Primaria Alexandria si finantata prin Programul PHARE RO 2005/017-553.05.03 în cadrul facilitatii de evaluare. Facilitatea de Evaluare este un instrument important al Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale din cadrul Ministerului Economiei și Finantelor, având ca scop creșterea relevanței, eficienței, eficacității, impactului și sustenabilității politicilor și strategiilor, precum și a programelor/proiectelor finanțate din fonduri publice (bugetele locale sau bugetul central).

Acest proiect s-a desfasurat pe durata a 3 luni, între ianuarie si martie 2008 si si-a propus adecvarea Strategiei Municipiului la nevoile reale de dezvoltare identificate la nivel socio-economic, comunitar si de dezvoltare urbana, corelarea obiectivelor de dezvoltare si rezultatelor asteptate cu posibilitatile de finantare si capacitatea de management a beneficiarului.

Proiectul a fost implementat de catre consortiuul format din GEA Strategy & Consulting S.A. si Fitzpatrick Associates-Economic Consultants ltd. Consortiuul îmbină experiența în evaluarea de fonduri structurale ale Uniunii Europene, pe de o parte și cea de alocare a cheltuielilor publice, pe de altă parte, atât în România, cât și la nivel european.



1.2. DESCRIEREA PROIECTULUI

Derularea proiectului a asigurat evaluarea ex-ante a Strategiei pentru Dezvoltare Locala a Orasului Alexandria, jud. Teleorman, România, strategie elaborata de oficialitatile orasului si adoptata de Consiliul Local în anul 2007 si asigurarea transferului de expertiza de la expertii consortiului la specialistii din Primaria orasului. Consideram ca prin rezultatele obtinute în cadrul proiectului derularea proiectului s-a asigurat îmbunatatirea capacitatii de planificare si evaluare a Primariei municipiului Alexandria, inclusiv prin oferirea unor exemple relevante de buna practica locala sau internationala.

Prin demersul propus se furnizeaza beneficiarului un Raport de evaluare ex-ante a Strategiei în care sunt incluse o serie de comentarii si recomandari care vor asigura sustinerea actualizarii acestei strategii.

Prin acest demers s-a asigurat imbunatatirea capacitatii locale de a evaluare a obiectivelor prioritare de dezvoltare si identificarea corecta a prioritatilor si sectoarelor care pot conduce la o dezvoltare economica sustenabila.

Activitatile desfasurate în cadrul proiectului au permis cresterea capacitatii de planificare si evaluare a institutiei beneficiare prin instruirea specialistilor locali pe probleme legate de planificarea strategica si evaluarea obiectivelor de dezvoltare. S-a asigurat instruirea expertului local pentru derularea corespunzatoare a procesului de actualizare a Strategiei.

Grupurile tinta ce au fost avute în vedere în desfasurarea proiectului au fost constituite din:

- Reprezentantii Primariei Alexandria (personalul angajat în Directiile tehnice si economice)
- Reprezentanti ai Consiliului Local al Municipiului Alexandria;
- Decidenti locali (managerul economic, managerul local) si Membrii ai Grupului de Lucru.

1.3. IMPLEMENTAREA PROIECTULUI

Supozitia de baza de la care s-a pornit in realizarea proiect este aceea ca strategia de dezvoltare va fi utilizata de autoritatile locale ca un adevarat instrument de politica publica in rezolvarea problemelor de la nivelul localitatii si in asigurarea dezvoltarii sustenabile a acesteia intr-o perioada medie si lunga de timp. In aceste conditii Strategia actualizata trebuie privita ca o politica publica la nivel local si din aceasta perspectiva trebuie sa fie in concordanta cu documentele strategice si de politici publice de la nivel regional si national.

Propuneri care sa duca la imbunatatirea documentului au fost formulate pe parcursul implementarii proiectului pornind de la analiza documentului strategic, a informatiilor obtinute prin consultarea specialistilor din Grupul de lucru, analiza datelor statistice si a altor documente de strategie de la nivel regional si national . În plus, analiza ex ante a fost o modalitate eficienta pentru a verifica în mod realist diferenta dintre obiectivele propuse si oportunitatile reale de dezvoltare ale localitatii. In realizarea analizei ex ante si formularea recomandarilor s-a plecat de la încredintarea ca, în lipsa acestei verificari, documentul strategic ar avea doar rol de deziderat, interventia publica ramânând lipsita de consistenta, riscând sa nu atinga rezultatele scontate.

Metodologia de evaluare utilizata in aceasta evaluare s-a bazat, pe de o parte, pe metodologia conturata de Comisia Europeana pentru Noua Perioada de Programe 2007-2013. Pe de alta parte, metodologia de evaluare a tinut cont si recente evoluții interne privitoare la evaluarea proiectelor si politicilor publice. Contextul legal al evaluarii politicilor publice a fost imbunatatit în special în ultimii 3 ani, odata cu adoptarea unei serii de acte normative specifice. Spre exemplu, HG 755/2005 prevede ca orice interventie publica sa aiba la baza unele proceduri standard agreate de elaborare, implementare si evaluare.



În acest sens, metodologia de evaluare a fost elaborată ținând cont de atât de Ghidul Indicativ privind metodele de evaluare al Comisiei Europene (august 2006), dar și de Manualul de metode elaborat de SGG ce descrie o gamă întreaga de metode și procese de evaluare care să genereze o abordare atât calitativă, cât și de impact economic și dezvoltare durabilă, cu ajutorul cărora se pot atinge rezultate atât la nivel central cât și la nivelul autorităților locale. Totodată, metodologia a fost pregătită în concordanță cu principiile definite în Strategia Națională de Evaluare, și anume creșterea relevanței, eficienței, eficacității, impactului și sustenabilității politicilor și strategiilor, precum și a programelor/proiectelor finanțate din fonduri publice (bugetele locale sau bugetul central). Metodologia propusă de Consultant (Consortiul GEA Strategy&Consulting SA - Fitzpatrick Associates Economic Consultants Ltd) conține o filosofie de dezvoltare locală care nu urmărește crearea unui document care ar risca să fie în scurt timp ignorat în arhiva Primăriei, ci elaborarea, monitorizarea și evaluarea unui instrument activ de politică publică, menit să îmbunătățească în mod concret nivelul de viață al comunității. Astfel, elementele cheie ce au stat la baza metodologiei de analiză ex-ante s-au referit la:

➤ **Largirea**, în raport cu forma inițială a procesului de elaborare a strategiei, **a sferei de consultare a actorilor locali**.

➤ **Aplicarea principiilor de benchmarking în realizarea analizei ex-ante.**

➤ **Transferul de expertiză** la nivelul specialiștilor din primăria municipiului Alexandria (transfer de know-how).

➤ **Diversificarea instrumentelor pentru culegerea datelor și informațiilor** precum și prelucrarea avansată a acestora. În aceste condiții desk-analysis a reprezentat o componentă esențială a procesului de fundamentare metodologică a evaluării strategiei de dezvoltare.

➤ În analiza ex-ante au fost folosite o serie de **metode orizontale**.

Activitățile desfășurate în procesul de implementare al proiectului sunt în concordanță cu Planul de lucru al proiectului inclus în Anexa 1 și au urmărit atingerea obiectivelor specifice:

Realizarea unei evaluări ex-ante a Strategiei de dezvoltare locală a municipiului Alexandria: evaluarea primară a condițiilor de desfășurare a proiectului; constituirea a două Grupuri de lucru; evaluarea instrumentelor metodologice ce au fost utilizate în realizarea inițială a strategiei; elaborarea Raportului Inițial care a fost aprobat în cadrul Comitetului de Coordonare; elaborarea Raport de evaluare ex-ante a Strategiei.

➤ **Îmbunătățirea capacității de planificare și evaluare a Primăriei municipiului Alexandria:** desfășurarea a două sesiuni de instruire organizate la sediul beneficiarului.

➤ **Transferul de expertiză:** Conform Planului de lucru aprobat au fost organizate două workshopuri, fiecare cu câte două sesiuni de formare (6 și 7 februarie 2008, respectiv 6, 7 martie 2008).

➤ **Realizarea unor evenimente / consultări / Comitet de Coordonare:** lansare oficială a proiectului și Conferința de presă, Întâlniri ale Comitetului de coordonare, Conferința de încheiere a proiectului.

Sustenabilitatea proiectului este asigurată prin următoarele:

➤ Formularea recomandărilor în cadrul Raportului de evaluare ex-ante;

➤ Crearea celor două Grupuri de lucru create la nivelul primăriei și întărirea capacității tehnice a acestora în perioada imediat următoare;

➤ Prezentarea metodologiei pentru aplicarea Analizei Cost Beneficiu în identificarea sectoarelor strategice;

➤



- Transferul de expertiza (know-how) de la nivelul expertilor din cadrul consorțiului la expertul din cadrul primăriei și specialistilor din cele două Grupuri.

În momentul în care proiectul a început să fie implementat au fost identificate o serie de riscuri. Consultantul a reușit să contracareze aceste riscuri și proiectul a fost finalizat în concordanță cu planul de lucru. În perioada imediat următoare evaluării ex ante a strategiei, când îmbunătățirea acesteia este recomandată cu tărie, unele din riscurile inițiale se mențin, reprezentând încă o amenințare pentru eficiența acestui proces crucial pentru dezvoltarea orașului. Din acest motiv pentru fiecare risc identificat au fost formulate o serie de recomandări pentru diminuarea acestora:

- **Identificarea insuficientă a problemelor de la nivelul localității, a obiectivelor generale și specifice ale strategiei** datorită neconsultării tuturor actorilor și beneficiarilor aplicării Strategiei și utilizării unor instrumente inadecvate pentru consultarea acestora a reprezentat și încă se menține un risc. Pentru reducerea acestui risc se recomandă: extinderea consultărilor și la alte categorii de actori implicați în implementarea și monitorizarea Strategiei; Menținerea actualității structurilor de lucru și întărirea capacității acestora.
- **Absența informațiilor adecvate la nivel local** pentru realizarea analizei diagnostice și pentru definirea obiectivelor generale și specifice. Pentru reducerea acestui risc se recomandă: utilizarea unor instrumente de colectare alternative a datelor, precum analiza

economică și de trend, analiza de scenarii sau resurse economice; implicarea în procesul de actualizare a strategiei a unui specialist în statistică și econometrie etc.

- **Schimbările politice de la nivelul localității în urma alegerilor locale de la 1.06.2008** reprezintă un alt risc major. Pentru reducerea efectelor acestui risc se recomandă următoarele: consultarea mai largă a actorilor; întărirea capacității Grupurilor de lucru; crearea unui Grup de inițiativă economică locală și întărirea capacității tehnice a acestuia.

1.4. MANAGEMENTUL PROIECTULUI

Structura responsabilă în derularea proiectului a fost, în conformitate cu Raportul inițial, astfel:

- ACIS - Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale este organismul responsabil de implementarea tehnică a contractului și îndeplinește rolul autorității de implementare;
- OPCP - Oficiul de Plăți și Contractare PHARE al MEF reprezintă autoritatea contractantă, fiind responsabilă de aspectele contractuale, inclusiv plăți;
- Primăria Municipiului Alexandria este instituția beneficiară a contractului;
- GEA Strategy & Consulting SA / Fitzpatrick Associates Economic Consultants Ltd (Irlanda) are funcția de Contractor (Consultant) și este pe deplin responsabil de calitatea rezultatelor acestui proiect și pentru asigurarea unui bun management financiar și administrativ, conform prevederilor contractuale.

1.5. CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Pe baza analizei realizate formulăm următoarele comentarii finale:

- Pentru municipiul Alexandria elaborarea unei Strategii după exigentele cerute de un proces de politică publică este un prim exercițiu, iar forma inițială a strategiei a permis derularea proiectului la standardele stabilite prin contract.



- Evaluare ex-ante a Strategiei a urmat metodologia de evaluare a Comisiei Europene.
- Pentru formularea recomandarilor au fost folosite informatiile obtinute din surse diverse de la nivelul localitatii.
- Principalele puncte slabe în abordarea initiala au fost legate in principal de realizarea analizei diagnostic, de neclaritatea alocarilor bugetare, de corelarea Strategiei locale cu Strategiile regionale si nationale, de definirea planului de actiune, de sistemul de monitorizare, de definirea indicatorilor de progres, de instrumentele folosite pentru realizarea analizei diagnostic, de lipsa consultarii unor actori importanti in procesul de realizare a strategie initiale etc.
- Analiza Cost Beneficiu (ACB) reprezinta un instrument util în identificarea sectoarelor strategice si ca urmare a transferului de know-how efectuat ar trebui folosita in fundamentarea oricaror demersuri strategice ulterioare.
- In forma sa actuala Strategia este greu de implementat si monitorizat.
- In forma initiala nu sunt avute in vedere o serie de aspecte importante legate de procesul de descentralizare si nu este corelata cu Strategiile regionale si nationale care pot oferi un suport financiar consistent pentru implementarea unor actiuni incluse in Planul de actiune al strategiei.

Formulam in cele ce urmeaza o serie de recomandari pentru actorii importanti implicate in procesul de actualizare, implementare si monitorizare a Strategiei de dezvoltare locala a municipiului Alexandria:

Recomandari pentru actorii de la nivelul politic privesc întarirea capacitatii celor doua grupuri de lucru (tehnice si economico-social); sprijinirea dezvoltarii economice a localitatii prin crearea unui Grup de initiativa economica; sprijinirea discutarii proiectului Strategiei actualizate pe baza

recomandarilor formulate la nivelul localitatii; sprijinirea includerii in strategie a unor actiuni care sa sustina întarirea capacitatii institutiilor administratiei publice locale in sustinerea procesului de descentralizare; sprijinirea includerii in cadrul strategiei a unor actiuni care sa apropie cetateanul de institutiile administratiei publice locale etc.

Recomandari pentru actorii de la nivelul tehnic-administrativ privesc întarirea analizei socio-economice în vederea identificarii nevoilor locale prin extinderea consultarii la nivelul actorilor importanti implicati in procesul de implementare si monitorizare a Strategiei; includerea unei analize SWOT globale pentru oras; identificarea unei liste scurte de obiective prioritare; asigurarea coerenței cu politicile si planurile regionale/nationale/UE; legatura logica între obiectivele prioritare, planurile de actiune/alocarea bugetului/obiective/indicatori în cadrul strategiei; definirea unui numar redus de indicatori trebuie selectat pentru a reflecta actiunile privind obiectivele prioritare si alocarea bugetului etc.

Recomandari pentru mediul de afaceri de la nivel local: sprijinirea Primariei in demersul de crearea a Grupului de initiativa economica; participarea activa a procesul de actualizare a Strategiei; sustinerea demersului Primariei pentru identificarea celor doua sectoare strategice.

Recomandari pentru reprezentantii societatii civile: sprijinirea dezvoltarii la nivelul orasului a unui Forum de dezbateri a Strategiei revizuite si participarea activa la definirea obiectivelor generale si specifice din cadrul documentului strategic; dezvoltarea unui sistem extern de monitorizare a Strategiei care sa asigure transparenta si sprijin din partea cetatenilor si mediului de afaceri in implementarea Strategiei.