



Proiect cofinanțat de Fondul European pentru Dezvoltare Regională prin intermediul Programului Operațional de Asistență Tehnică 2007-2013

RAPORT 4.1

Raport cu recomandări pentru beneficiar în vederea aplicării mecanismului de coordonare a propunerilor de proiecte pentru diverse programe operaționale finanțate în polul de creștere Constanța, ca model pentru alți poli de creștere

Octombrie 2015



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Acest raport corespunde produsului „Livrabilul 4.1 Raport cu recomandări pentru beneficiar în vederea aplicării mecanismului de coordonare a propunerilor de proiecte pentru diverse programe operaționale finanțate în polul de creștere Constanța, ca model pentru alți poli de creștere” conform *Acordului pentru servicii de asistență tehnică privind Strategia integrată de dezvoltare durabilă a Deltei Dunării* dintre Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnat pe 4 septembrie 2013.

Table of Contents

<i>Pașii pregătitori pentru perioada de programare 2014-2020</i>	<i>5</i>
<i>Prealocarea orientativă a fondurilor din Axa Prioritară nr. 4 a POR 2014-2020 la nivelul Zonei Metropolitane Constanța.....</i>	<i>6</i>
<i>Elaborarea SIDU Zona Metropolitană Constanța pentru perioada de programare 2014-2020.....</i>	<i>9</i>
<i>Elaborarea Documentului Justificativ pentru finanțarea intervențiilor FESI 2014-2020</i>	<i>11</i>
<i>Criteriile de eligibilitate și de evaluare tehnică și financiară pentru proiectele prioritare propuse spre finanțare din Axa Prioritară nr. 4 a POR 2014-2020</i>	<i>35</i>
<i>Cadrul instituțional și procedural pentru operaționalizarea SIDU în cazul special al Polului de Creștere Constanța.....</i>	<i>35</i>

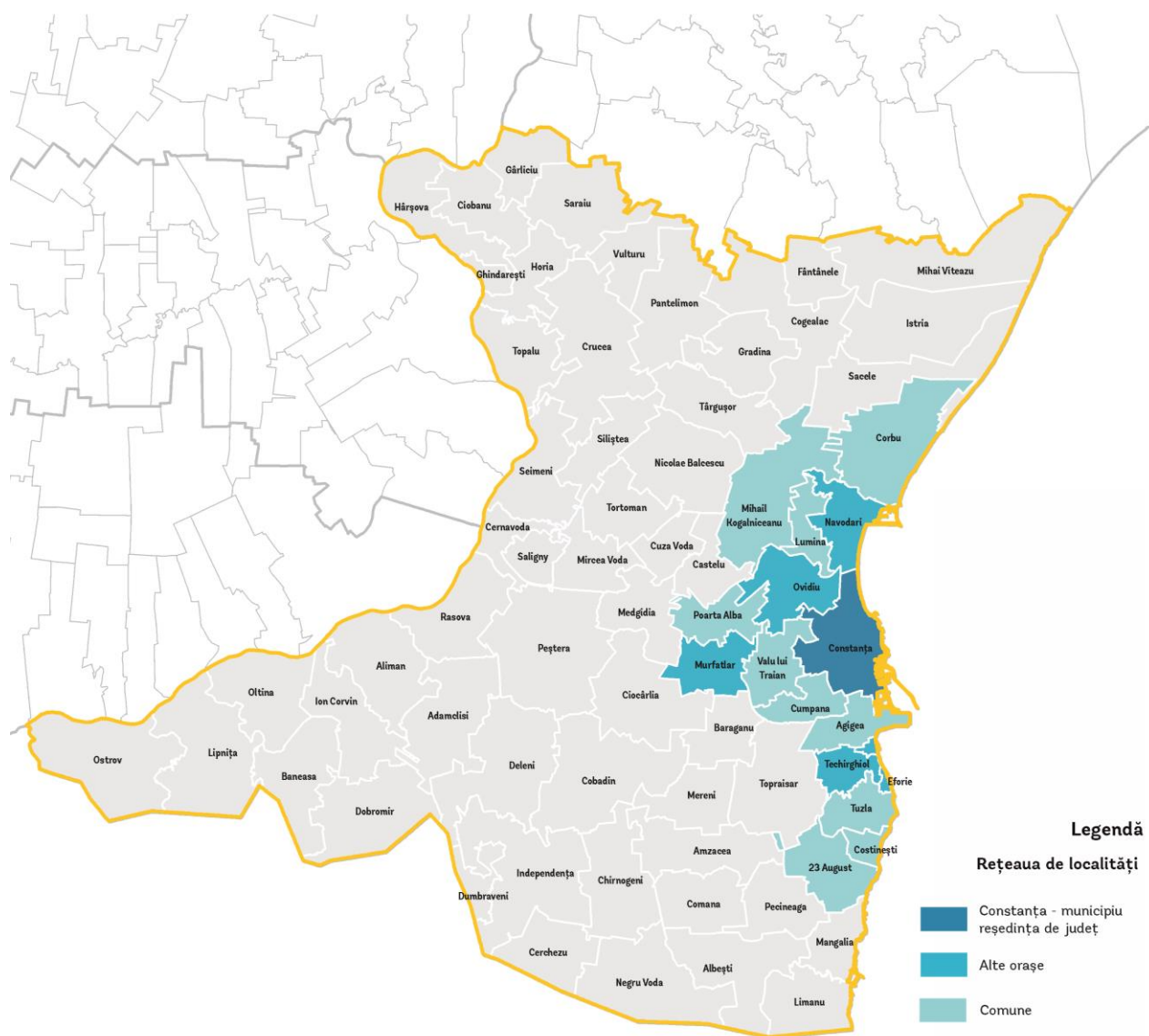
Figures

<i>Figura 1 - Harta Polului de Creștere Constanța.....</i>	<i>4</i>
<i>Figura 2 - Populația stabilă a UAT componente ale Zonei Metropolitane Constanța</i>	<i>7</i>
<i>Figura 3 - IDUL la nivel de UAT componentă a Zonei Metropolitane Constanța</i>	<i>8</i>
<i>Figura 4 - Bugetul operațional la nivel de UAT componentă al Zonei Metropolitane Constanța</i>	<i>9</i>
<i>Figura 5 – Proiecte prioritare în domeniul alimentării cu apă la nivel metropolitan.....</i>	<i>13</i>
<i>Figura 6 – Proiecte prioritare în domeniul infrastructurii de ape uzate la nivel metropolitan</i>	<i>14</i>
<i>Figura 7 - Proiectele prioritare de reabilitare a drumurilor județene la nivel metropolitan</i>	<i>15</i>
<i>Figura 8 - Proiecte prioritare de reabilitare și modernizare a drumurilor comunale</i>	<i>16</i>
<i>Figura 9 – Proiecte prioritare în infrastructura educațională la nivel metropolitan.....</i>	<i>17</i>
<i>Figura 10 – Proiecte prioritare de investiții în creșe și grădinițe la nivel metropolitan</i>	<i>18</i>
<i>Figura 11 – Proiecte prioritare de investiții în școli și licee teoretice.....</i>	<i>19</i>
<i>Figura 12 – Proiecte prioritare de investiții în licee tehnologice și vocaționale.....</i>	<i>20</i>
<i>Figura 13 – Proiecte prioritare de investiții în infrastructura de sănătate de la nivel metropolitan</i>	<i>21</i>
<i>Figure 14 – Proiecte prioritare de investiții în cabinete medicale de familie și în dispensare medicale</i>	<i>22</i>
<i>Figura 15 – Proiecte prioritare de investiții în cabinete stomatologice la nivel metropolitan.....</i>	<i>23</i>
<i>Figura 16 - Proiecte prioritare de investiții în spitale, ambulatorii, policlinici și unități medico-sociale la nivel metropolitan.....</i>	<i>24</i>
<i>Figura 17 – Proiecte prioritare de investiții în infrastructura culturală la nivel metropolitan.....</i>	<i>25</i>
<i>Figura 18 – Proiecte prioritare de investiții în centre și cămine culturale la nivel metropolitan</i>	<i>26</i>
<i>Figura 19 – Proiecte prioritare de investiții în protecția și valorificarea monumentelor arheologice ..</i>	<i>27</i>
<i>Figura 20 – Proiecte prioritare de investiții în protejarea monumentelor de arhitectură la nivel metropolitan</i>	<i>28</i>
<i>Figura 21– Proiecte prioritare de investiții în infrastructura sportivă la nivel metropolitan</i>	<i>29</i>
<i>Figura 22 – Proiecte prioritare de investiții în săli și terenuri de sport la nivel metropolitan.....</i>	<i>30</i>
<i>Figura 23 - Structura propusă a Autorității Urbane Constanța</i>	<i>33</i>

Introducere

Zona metropolitană Constanța este una dintre cele mai vechi din România, fiind înființată în 2007, în vederea promovării unei abordări integrate a dezvoltării urbane și rurale, stimularea parteneriatelor și accesarea fondurilor UE pentru atingerea obiectivelor comune. La momentul elaborării acestui raport, Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Metropolitană are 15 membri, dintre care 6 orașe, 8 comune și Consiliul Județean Constanța, reunind 30% din teritoriul județului Constanța și peste 60% din populația acestuia. În 2015, au mai aderat la asociație încă două comune, fapt care sugerează un succes, având în vedere că majoritatea zonelor metropolitane își pierd din membri.

Figura 1 - Harta Polului de Creștere Constanța



Nominalizat pol de creștere în anul 2008, prin H.G. nr. 998, împreună cu alte 6 orașe mari din România, Constanța a beneficiat de o pre-alocare de circa 90 mil. Euro din POR 2007-2013, Axa Prioritară nr. 1. În vederea accesării acestor fonduri, a fost elaborat, într-o abordare participativă, un Plan Integrat de Dezvoltare Urbană (PIDU), cuprinzând peste 120 de proiecte, cu un buget de circa 2 md. Euro, finanțabile din diferite surse. Cele mai importante dintre acestea, în termeni de valoare a investiției, au fost Autostrada București-Constanța, Varianta de ocolire (Centura) municipiului,

extinderea și reabilitarea infrastructurii de apă și apă uzată din zonă, reabilitarea centrului istoric al Constanței etc.

Principalii actori implicați în elaborarea și implementarea de proiecte incluse în PIDU Pol de Creștere 2007-2013 au fost:

- Autoritățile publice centrale (guvernul și diferitele agenții guvernamentale) – cu atribuții în finanțarea și/sau implementarea proiectelor majore de investiții din zonă;
- Autoritățile publice locale – respective cele 15 UAT din zona metropolitană, cele care au implementat majoritatea proiectelor;
- ADI Zona Metropolitană Constanța – care joacă un rol multiplu, acela de animator al dezvoltării, de structură de sprijin pentru autoritățile locale, dar și de beneficiar a diferite proiecte care au ținut, în final, comunele din areal;
- Biroul Coordonator Pol de Creștere Constanța – care a lucrat îndeaproape cu structurile sus-menționate pentru a informa potențialii beneficiari, a asista și sprijini implementarea proiectelor cu finanțare U.E., pentru monitorizarea stadiului acestora, facilitarea comunicării dintre instituții și pregătirea perioadei de programare 2014-2020.

Polul de Creștere Constanța s-a dovedit foarte prolific în absorbirea fondurilor aferente prealocării de peste 90 de mil. Euro din Axa Prioritară nr. 1 a POR 2007-2013, ca urmare a unui cumul de măsuri și condiții locale favorabile, respectiv:

- conlucrarea apropiată și încrederea dezvoltată între diferiți parteneri de la nivel local și metropolitan;
- experiența ADI Zona Metropolitană în promovarea dezvoltării urbane integrate, sprijinirea parteneriatelor și absorbția fondurilor europene;
- implicarea actorilor din structurile locale și metropolitane, cu personal foarte bine pregătit, în procesul de pregătire și implementare a proiectelor;
- elaborarea unui portofoliu diversificat, de proiecte mici și medii (37, în comparație cu 10-15 la nivel altor poli de creștere), mai ușor de implementat decât cele majore și cu riscuri mai reduse de neatingere a țintelor de absorbție pentru perioada 2007-2013;
- distribuirea echitabilă a proiectelor și fondurilor între diferitele UAT componente ale Zonei Metropolitane Constanța, în vederea asigurării abordării integrate, dar și coeziunea internă a structurii asociative;
- implicarea inovativă a ADI Zona Metropolitană în implementarea a 8 proiecte pentru comunitățile rurale din zona metropolitană, în timp ce majoritatea polilor de creștere a investit toate fondurile în nucleul urban.

Pașii pregătitori pentru perioada de programare 2014-2020

În prezent, Banca Mondială pregătește un mecanism pentru evaluarea și selecția proiectelor care urmează a fi finanțate în cadrul Axei prioritare 4 a POR 2014-2020, programul fiind aprobat de Comisia Europeană și Guvernul României în iunie 2015. Versiunea în lucru a acestui mecanism a fost testată și revizuită, în cazul polului de creștere Constanța, utilizându-se o abordare participativă, inclusiv un set de interviuri și sesiuni de brainstorming cu toți actorii relevanți de la nivel local și metropolitan, precum Primăria Constanța, Biroul Coordonator Pol de Creștere Constanța și ADI Zona Metropolitană Constanța.

Prealocarea orientativă a fondurilor din Axa Prioritară nr. 4 a POR 2014-2020 la nivelul Zonei Metropolitane Constanța

Ce s-a realizat până în prezent și care sunt pașii următori?

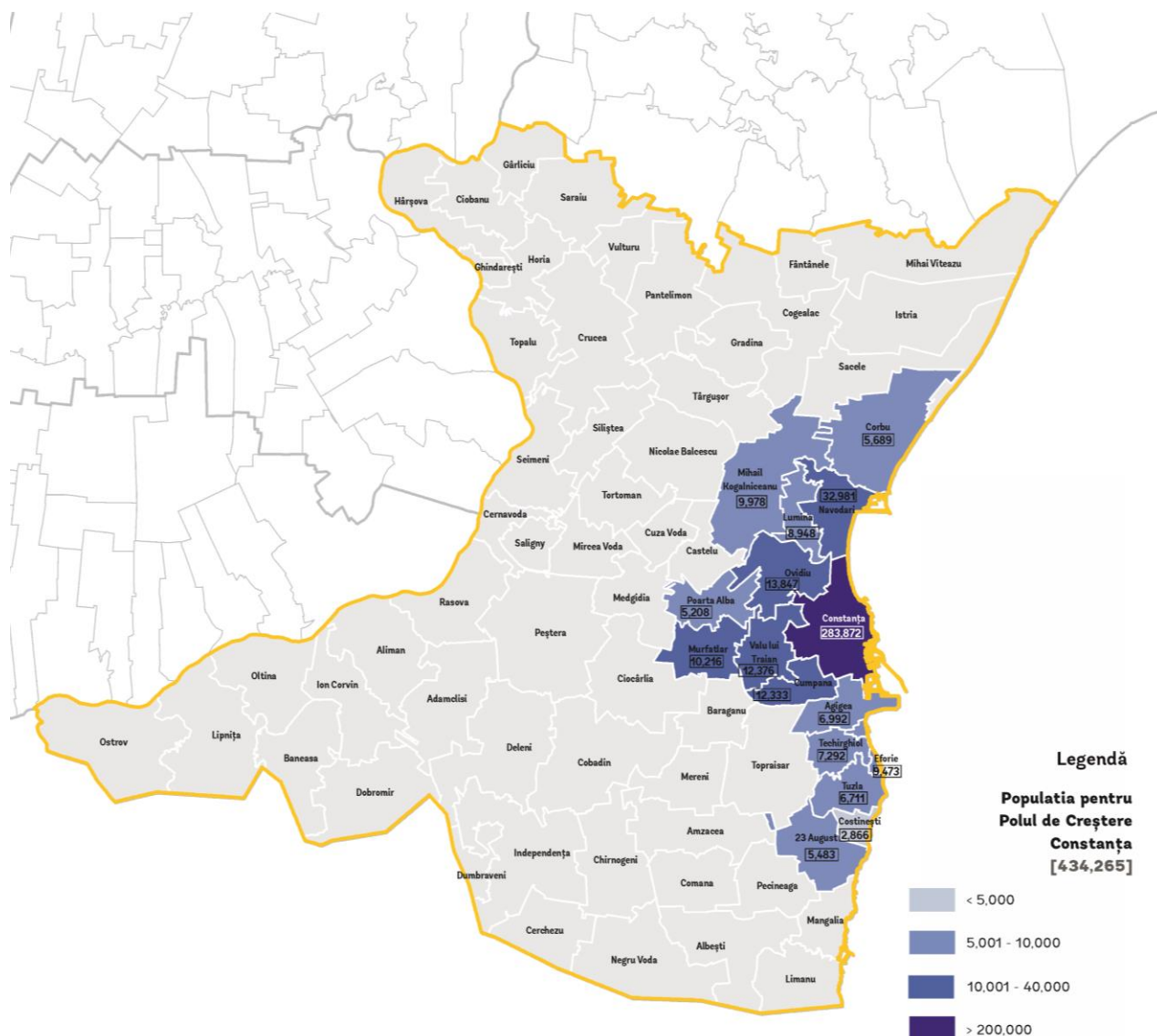
Banca Mondială propune alocarea celor 1.38 miliarde de Euro destinate implementării Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020 în doi pași, după cum urmează:

1. o prealocare orientativă pentru fiecare municipiu reședință de județ, bazată pe un set de trei indicatori robusți, ușor de documentat și de justificat: populația stabilă (50%), Indicele de Dezvoltare Umană Locală sau PIB pe locuitor la nivel județean (PPS) (25%), respectiv Bugetul Operațional pentru perioada 2014-2023 (25%). Această metodă de alocare va avantaja mai ales reședințele de județ cu potențial de generare și de difuzare a creșterii economice, pe cele care au suficiente resurse financiare pentru a asigura sustenabilitatea proiectelor (în termeni de costuri de realizare a investiției, de operare și mentenanță), dar vor stimula, în același timp, și dezvoltarea orașelor rămase în urmă. Prin urmare, fiecare municipiu reședință de județ va beneficia de o prealocare diferențiată, în anvelopa financiară deja stabilită la nivel regional (NUTS 2).
2. sumele din prealocări orientative rămase necontractate până la nivelul anului 2018, când Comisia Europeană va realiza o evaluare în contextul rezervei de performanță, vor face obiectul unei apel competitiv de proiecte la nivel regional, deschis tuturor municipiilor reședință de județ din respectiva regiune, sprijinindu-se astfel cele mai performante orașe și cele mai valoroase proiecte.

În cazul specific al Zonei Metropolitane Constanța, determinarea prealocării orientative din Axa Prioritară nr. 4 a POR 2014-2020 se bazează pe următoarele seturi de date (criterii):

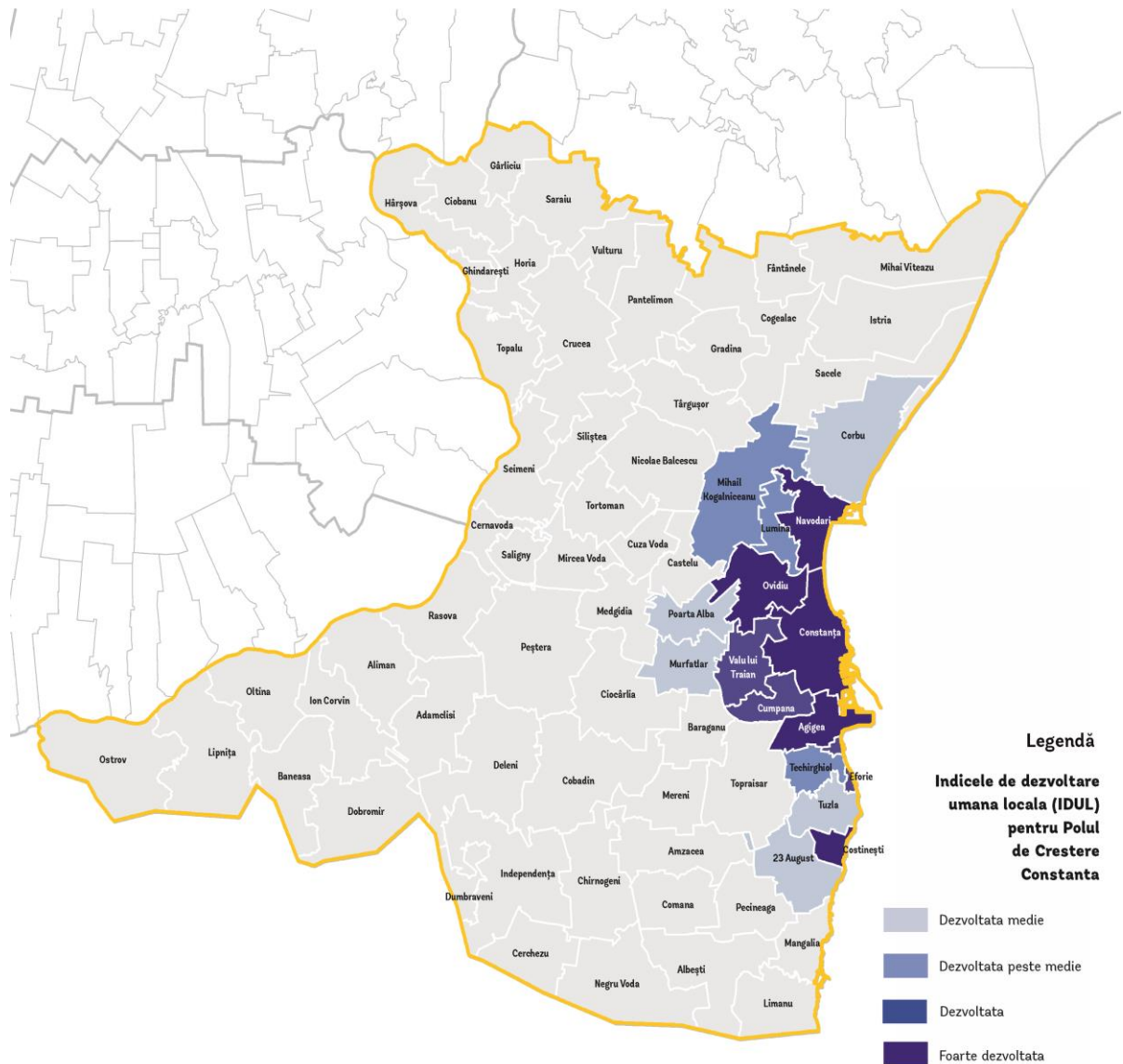
- 1) populația stabilă (la recensământul din 2011) pentru fiecare UAT din Zona Metropolitană Constanța.

Figura 2 - Populația stabilă a UAT componente ale Zonei Metropolitane Constanța



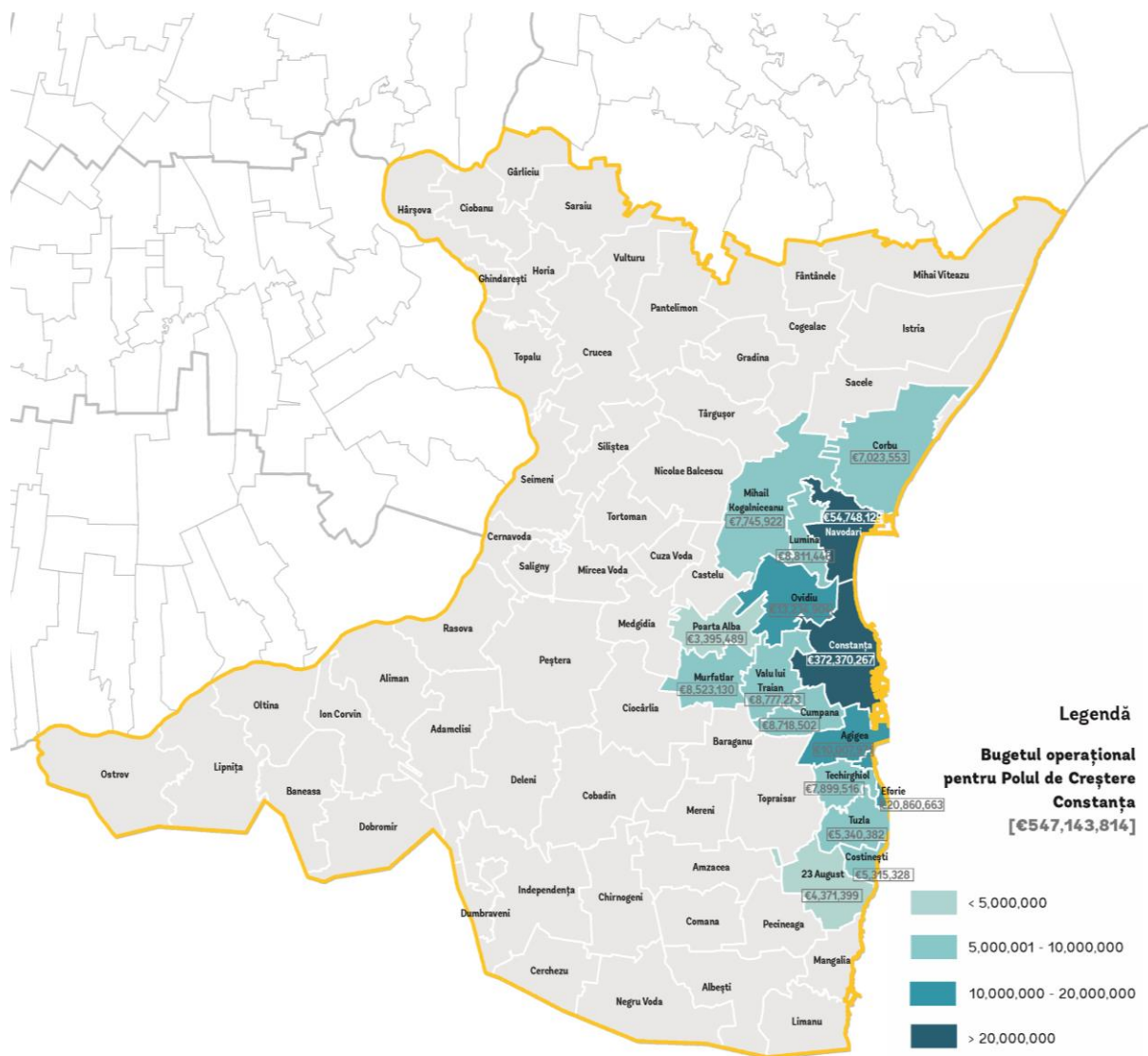
2) valoarea Indicelui de Dezvoltare Umană Locală (IDUL) – calculat pe baza unei metodologii dezvoltate de Banca Mondială împreună cu Prof. Univ. Dr. Dumitru Sandu de la Facultatea de Sociologie a Universității București. În harta de mai jos este prezentată valoarea IDUL la nivel de UAT pentru Zona Metropolitană Constanța:

Figura 3 - IDUL la nivel de UAT componentă a Zonei Metropolitane Constanța



3) bugetul operațional pentru perioada 2014-2023 calculat la nivel de UAT:

Figura 4 - Bugetul operațional la nivel de UAT componentă al Zonei Metropolitane Constanța



Pe baza metodologiei sus-menționate, Banca Mondială a propus o prealocare indicativă din Axa Prioritară nr. 4 a POR 2014-2020 pentru Zona Metropolitană Constanța de aproximativ **62 mil. Euro**.

Elaborarea SIDU Zona Metropolitană Constanța pentru perioada de programare 2014-2020
Ce s-a realizat până în prezent și care sunt pașii următori?

ADI Zona Metropolitană Constanța a demarat elaborarea, pe cont propriu, a SIDU pentru perioada de programare 2014-2020 în cursul anului 2014, primul pas constând din colectarea diferitelor date de input din surse multiple, în vederea elaborării analizei socio-economice. Procesul de elaborare al strategiei vizează de principiu aceleași obiective ca și cele pentru înființarea și funcționarea ADI, respectiv promovarea conceptului de dezvoltare urbană integrată, a parteneriatelor dintre diferitele UAT-uri și a absorbției fondurilor europene, cu precădere a celor din POR 2014-2020.

Elaborarea SIDU este întârziată din cauza faptului că multe documente strategice de la niveluri superioare, mai ales cele referitoare la Axa Prioritară nr. 4 a POR, dar și Master Plan-ul General de Transport al României, nu au fost încă adoptate. O situație similară se înregistrează și în cazul Planului de Mobilitate Urbană Durabilă (ce va fi finalizat în noiembrie 2015) sau Master Plan-ul de Dezvoltare al Portului Constanța. Prin urmare, SIDU va putea fi finalizată, cel mai probabil, doar la sfârșitul anului 2015.

Este procesul de elaborare al SIDU coerent cu metodologia propusă de Banca Mondială pentru implementarea Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020?

În condițiile în care SIDU Zona Metropolitană Constanța este încă în curs de elaborare, o analiză cuprinzătoare și detaliată a documentului strategic nu a fost posibilă. Cu toate acestea, experții Băncii Mondiale au realizat o evaluare a procesului de planificare strategică inițiat de actorii de la nivel metropolitan, precum și pașii prevăzuți în acest sens pentru restul anului 2015.

Principalele concluzii ale acestei evaluări au fost următoarele:

- ADI Zona Metropolitană, împreună cu toți actorii locali relevanți, au decis să elaboreze SIDU intern, fără a externaliza procesul, păstrând, în linii mari, structura PIDU Pol de Creștere Constanța 2007-2013 și prin implicarea aceleiași echipei de experți ca și în perioada anterioară de programare. Această abordare este conformă cu recomandarea Băncii Mondiale de a capitaliza munca și rezultatele obținute în perioada de programare 2007-2013 și de asigurare a continuității procesului participativ, în termeni de resurse umane și informaționale;
- SIDU este elaborat la nivelul întregii Zone Metropolitane Constanța, într-o abordare integrată, ceea ce este conform cu propunerea Băncii Mondiale ca toți cei 7 poli de creștere nominalizați în anul 2008 să procedeze în acest fel. Studiile anterioare ale Băncii (de exemplu, "Orașe Competitive") au indicat faptul că acești poli de creștere sunt adevărate motoare ale creșterii la nivel național și că un puternic proces de metropolizare are loc în jurul lor, conducând la crearea de zone urbane funcționale extinse, a căror dezvoltare nu se poate planifica separat;
- SIDU va fi elaborat într-o abordare participativă, prin reactivarea structurilor partenieriale utilizate la elaborarea PIDU, ceea ce este, din nou, conform cu recomandările Băncii Mondiale ca aceste documente strategice să reflecte prioritățile comune ale actorilor publici și privați (autorități publice locale și centrale, sectorul privat, ONG-uri, cetățeni, mass-media etc.) și de a crea un sentiment de apartenență al acestora la comunitate;
- Principalele etape ale elaborării SIDU au fost abordate în succesiunea corectă, începând cu etapa de pregătire a procesului (deciziile cu privire la modul de elaborare, metodologia și resursele utilizate, partenerii implicați), cea de colectare a datelor de intrare pentru analiza socio-economică și analiza SWOT, și continuând în prezent cu pregătirea strategiei propriuzise (viziune, obiective, priorități, măsuri), a portofoliului de proiecte și a mecanismelor de implementare, monitorizare și evaluare;
- Procesul de elaborare al SIDU este puțin întârziat față de planificarea inițială, din motive preponderent obiective, în sensul corelării acestuia cu documentele relevante și prioritățile de investiții de la nivel European, național și regional (strategii, masterplan-uri, programe operaționale – ghiduri);

- Conținutul-cadru al SIDU Zona Metropolitană Constanța este corelat cu propunerea de conținut minimal recomandată de Banca Mondială în raportul pregătit pentru MDRAP cu privire la Axa Prioritară nr. 4 din POR 2014-2020. Aceasta recomandă păstrarea unei structuri cât mai simple și prietenoase pentru toate categoriile de potențiali utilizatori.

Tabel 1. Coordonarea între conținutul SIDU Zona Metropolitană Constanța și cel propus de Banca Mondială în Ghidul aferent Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020

Conținutul minimal al SIDU propus de Banca Mondială	Conținutul propus al SIDU Zona Metropolitană Constanța (în curs de elaborare)
1. Introducere	1. Introducere
2. Analiza socio-economică	2. Analiza și evaluarea situației existente, inclusiv analiza SWOT
3. Analiza SWOT	
4. Viziunea și obiectivele strategice	3. Elaborarea strategiei (viziune, obiective strategice, programe și arii de intervenție)
5. Portofoliul de proiecte	4. Plan de acțiune (listă proiecte)
6. Sistemul de implementare, monitorizare și evaluare	5. Managementul implementării
	6. Anexe (fișe UAT, zone protejate, patrimoniul cultural, plan de mobilitate, fișe de proiect)

Este recomandabil ca SIDU Zona Metropolitană Constanța să fie finalizată cât de repede posibil (după publicarea Ghidului Specific pentru Axa Prioritară nr. 4 de către AM POR), în vederea trecerii la faza de prioritizare a proiectelor, respectiv la pregătirea documentațiilor tehnico-economice pentru proiectele din Documentul Justificativ.

Elaborarea Documentului Justificativ pentru finanțarea intervențiilor FESI 2014-2020

Ce s-a realizat până în prezent și care sunt pașii următori?

Procesul de elaborare a Documentului Justificativ pentru finanțarea intervențiilor din FESI 2014-2020 va implica parcurgerea următorilor pași la nivel metropolitan:

- ADI Zona Metropolitană va colecta toate propunerile de proiecte care urmează să fie incluse în SIDU, indiferent de solicitant și de sursa de finanțare. Aceste propuneri vor fi ulterior analizate de către echipa internă a ADI, în vederea asigurării coerenței lor cu viziunea de dezvoltare și obiectivele SIDU, apoi discutate în cadrul grupurilor de lucru de la nivel metropolitan, într-o abordare participativă;
- după ce procesul participativ va fi finalizat și versiunea finală a SIDU va fi livrată de către ADI, lista de proiecte va fi transmisă Autorității Urbane pentru prioritizare/selecție, în conformitate cu prevederile Art. 7 din Regulamentul nr. 1301/2013.

După cum am indicat anterior, ADI Zona Metropolitană Constanța a demarat colectarea de idei de proiecte de la diferiți actori. O analiză a portofoliului de proiecte din perioada 2007-2013, incluse în PIDU Pol de Creștere Constanța, a fost de asemenea realizată, pentru a identifica anumite intervenții neîncepute sau nefinalizate din diferite motive (lipsa fondurilor, includerea în liste de rezervă,

respingerea în procesul de evaluare, probleme legale sau de proprietate, nivelul de maturitate etc.). Nu în ultimul rând, au fost avute în vedere propunerile de investiții din diferite documente (strategii, planuri) de la nivel național sau sectorial.

Astfel, până în prezent, au fost identificate circa 27 de propuneri de proiecte/programe strategice majore, bine corelate la nivel sectorial și teritorial (proiecte care vor fi implementate "în rețea" de mai multe UAT-uri, mai multe proiecte care vizează rezolvarea unei probleme de mobilitate sau aceeași zonă din municipiu etc.). O atenție deosebită a fost acordată și includerii unor proiecte care continuă investiții demarate în perioada de programare 2007-2013.

Un alt set de proiecte prioritare în domeniul apei și apei uzate, al educației, sănătății, culturii și sportului, al drumurilor comunale și județene de la nivelul Zonei Metropolitane Constanța s-a realizat pe baza Ghidurilor de Investiții elaborate de Banca Mondială pentru MDRAP, în cadrul proiectului "Harmonizing State and EU Funded Projects in Regions". Această prioritizare a investițiilor se bazează pe un set de criterii obiective și ușor de documentat, fiind un sprijin important în procesul de prioritizare de la nivel local și metropolitan. Prin urmare, utilizarea acestora de către actorii locali din Constanța este un exemplu de bună practică, ce ar trebui multiplicat la nivelul altor municipii/zone metropolitane din România.

În cazul specific al Zonei Metropolitane Constanța, următoarele proiecte au fost identificate ca fiind prioritare pe baza celor 3 Ghiduri de Investiții elaborate de Banca Mondială pentru MDRAP în anul 2015:

a) Pentru infrastructura de apă și apă uzată:

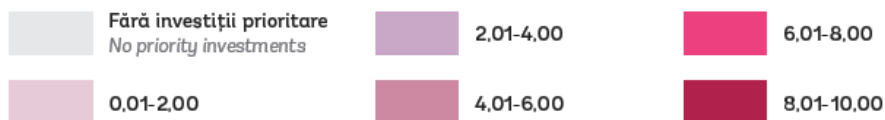
- extensia / reabilitarea și modernizarea infrastructurii de alimentare cu apă: 23 August (Moșneni și 23 August), Costinești (Schitu), Murfatlar (Siminoc), Corbu (Vadu și Luminița), Poarta Albă (Nazarcea), Lumina (Sibioara), Mihail Kogălniceanu (Palazu Mic și Piatra) și Năvodari;

Figura 5 – Proiecte prioritare în domeniul alimentării cu apă la nivel metropolitan



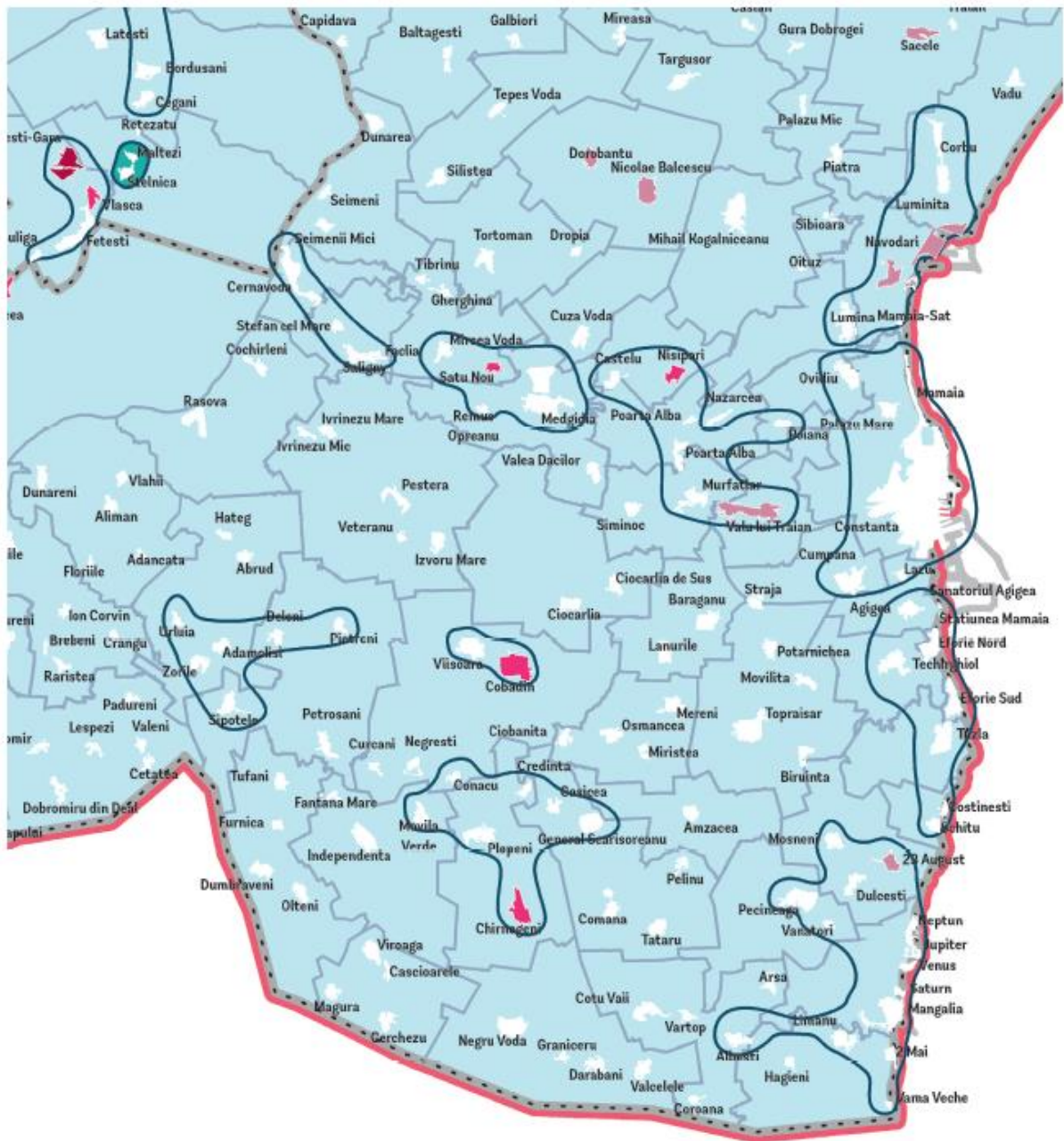
PRIORITIZAREA PROIECTELOR DE ALIMENTARE CU APĂ LA NIVEL DE LOCALITATE

Prioritization of water projects, by settlement



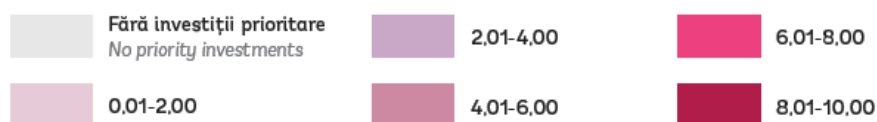
- extinderea, reabilitarea și modernizarea infrastructurii de canalizare pentru următoarele aglomerări și clustere: Năvodari, 23 August și Valu lui Traian.

Figura 6 – Proiecte prioritare în domeniul infrastructurii de ape uzate la nivel metropolitan



ORDONAREA DUPĂ PRIORITATE A PROIECTELOR DE CANALIZARE LA NIVEL DE LOCALITATE

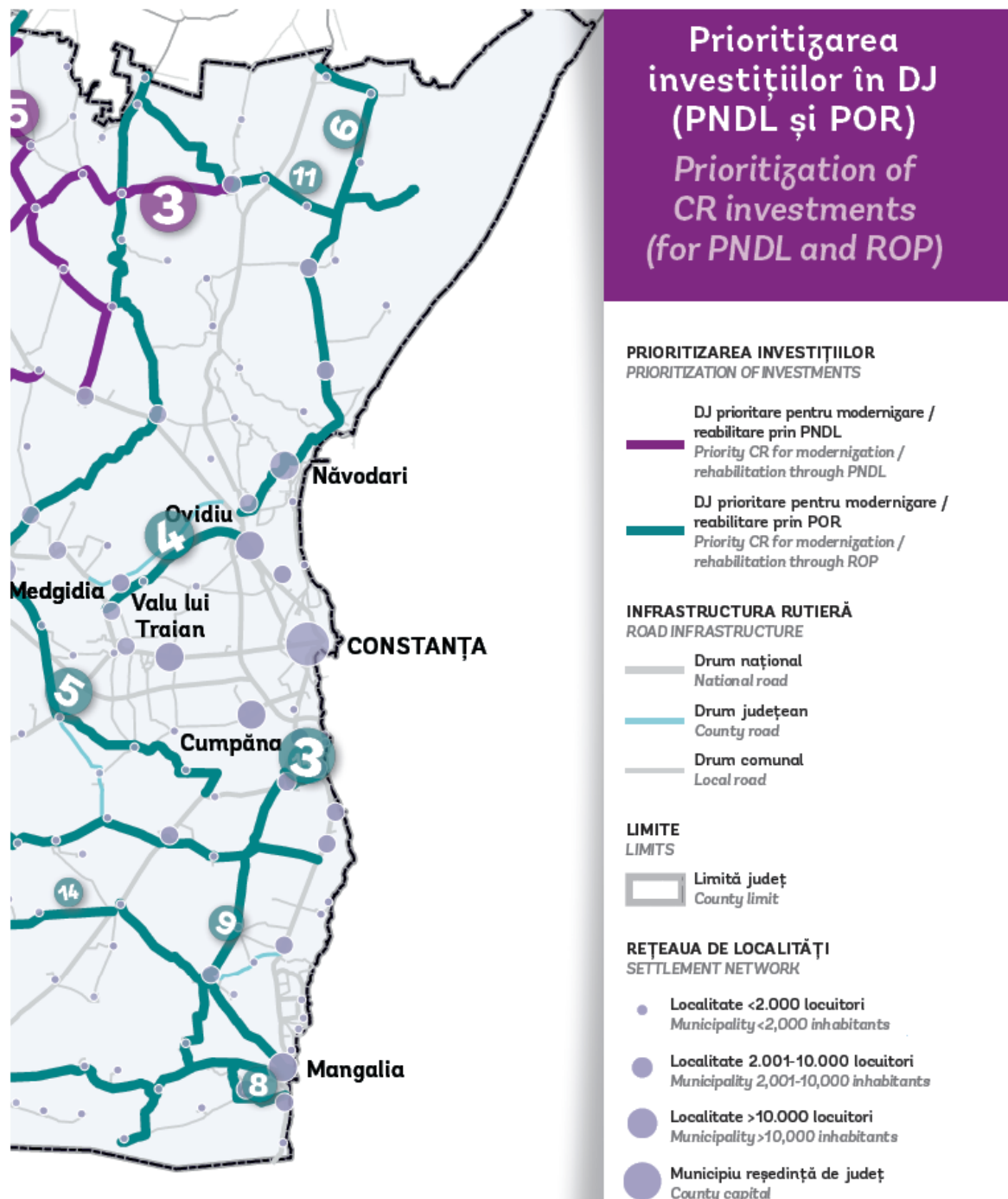
Priority scores for sewage projects, by settlement



b) Pentru infrastructura de drumuri județene:

- reabilitarea drumurilor județene: 228A, 226, 393, 391 și 383 (în această ordine de priorități) – cu o lungime totală de 30.5 km și o valoare de investiții de 65.32 mil. Euro, toate cu finanțare din POR 2014-2020;

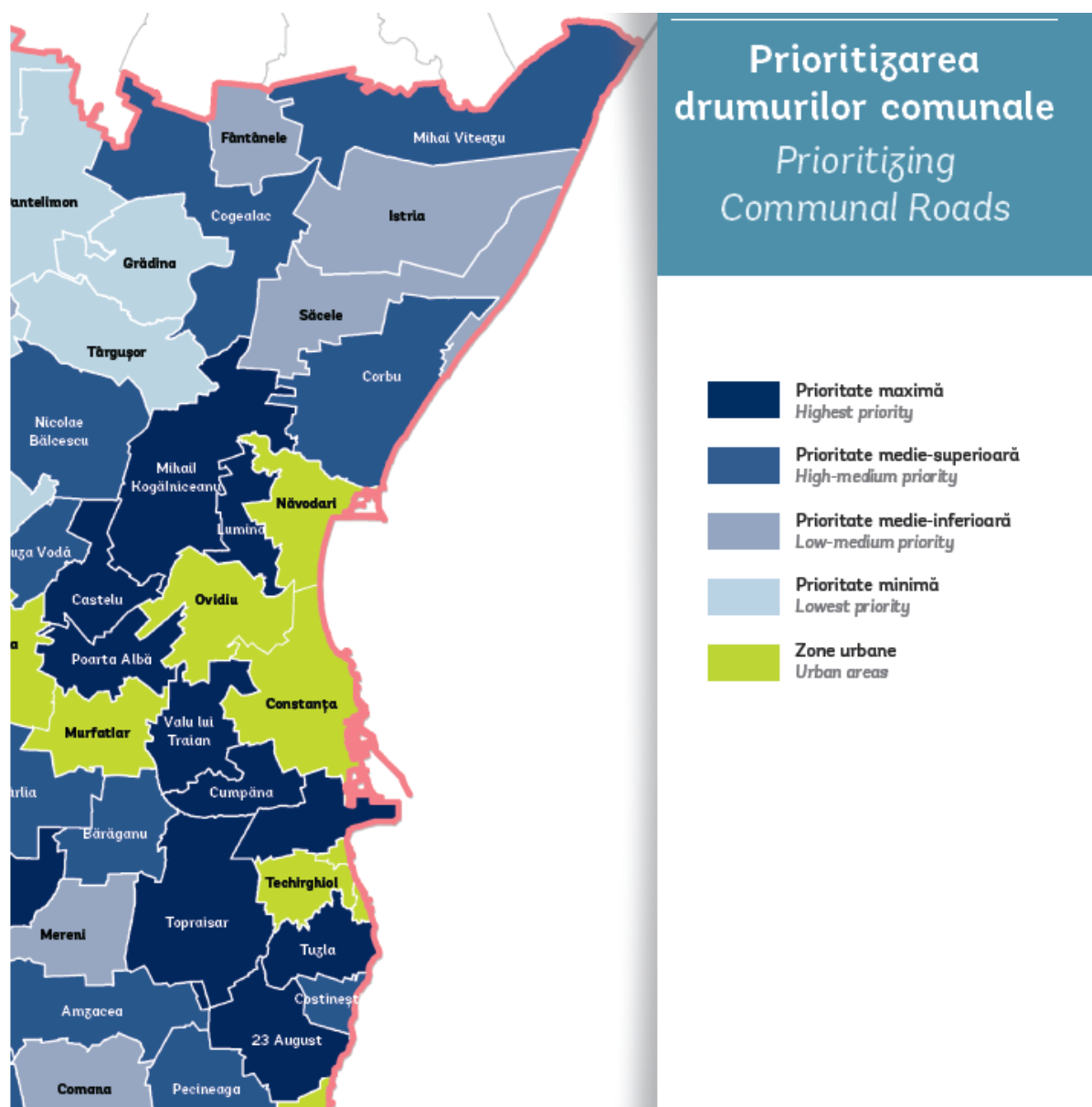
Figura 7 - Proiectele prioritare de reabilitare a drumurilor județene la nivel metropolitan



c) Pentru infrastructura de drumuri comunale:

- reabilitarea și modernizarea drumurilor locale și comunale: Lumina, Mihail Kogălniceanu, Poarta Albă, Valu lui Traian, Cumpăna, Agigea, Tuzla și 23 August (toate cu prioritate ridicată);

Figura 8 - Proiecte prioritare de reabilitare și modernizare a drumurilor comunale



- pentru infrastructură educațională, unitățile de învățământ din: Corbu, Lumina, Ovidiu, Poarta Albă, Murfatlar, Valu lui Traian, Cumpăna, Tuzla (cu prioritate medie-superioară). Toate aceste UAT-uri ar trebui să vizeze investiții în grădinițe și școli cu finanțare POR 2014-2020, PNDR și PNDL. În plus, Constanța și Năvodari pot investi în creșe, fiind singurele UAT-uri din zona metropolitană cu astfel de facilități, Constanța, Murfatlar și Mihail Kogălniceanu în licee teoretice, în timp ce Constanța, Ovidiu, Năvodari, Cumpăna și Poarta Albă în licee tehnologice și vocaționale.

Figura 9 – Proiecte prioritare în infrastructura educațională la nivel metropolitan

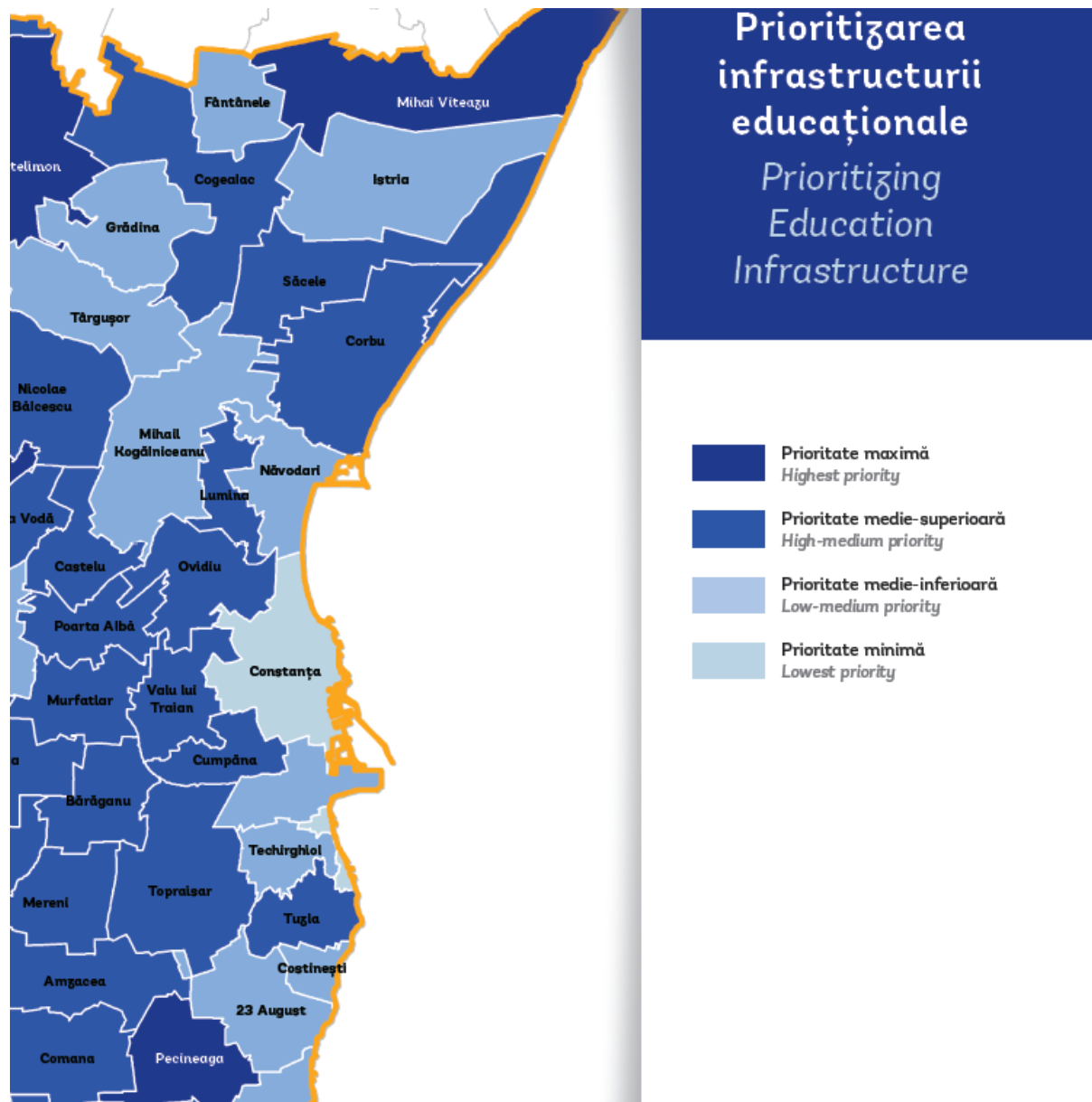


Figura 10 – Proiecte prioritare de investiții în creșe și grădinițe la nivel metropolitan

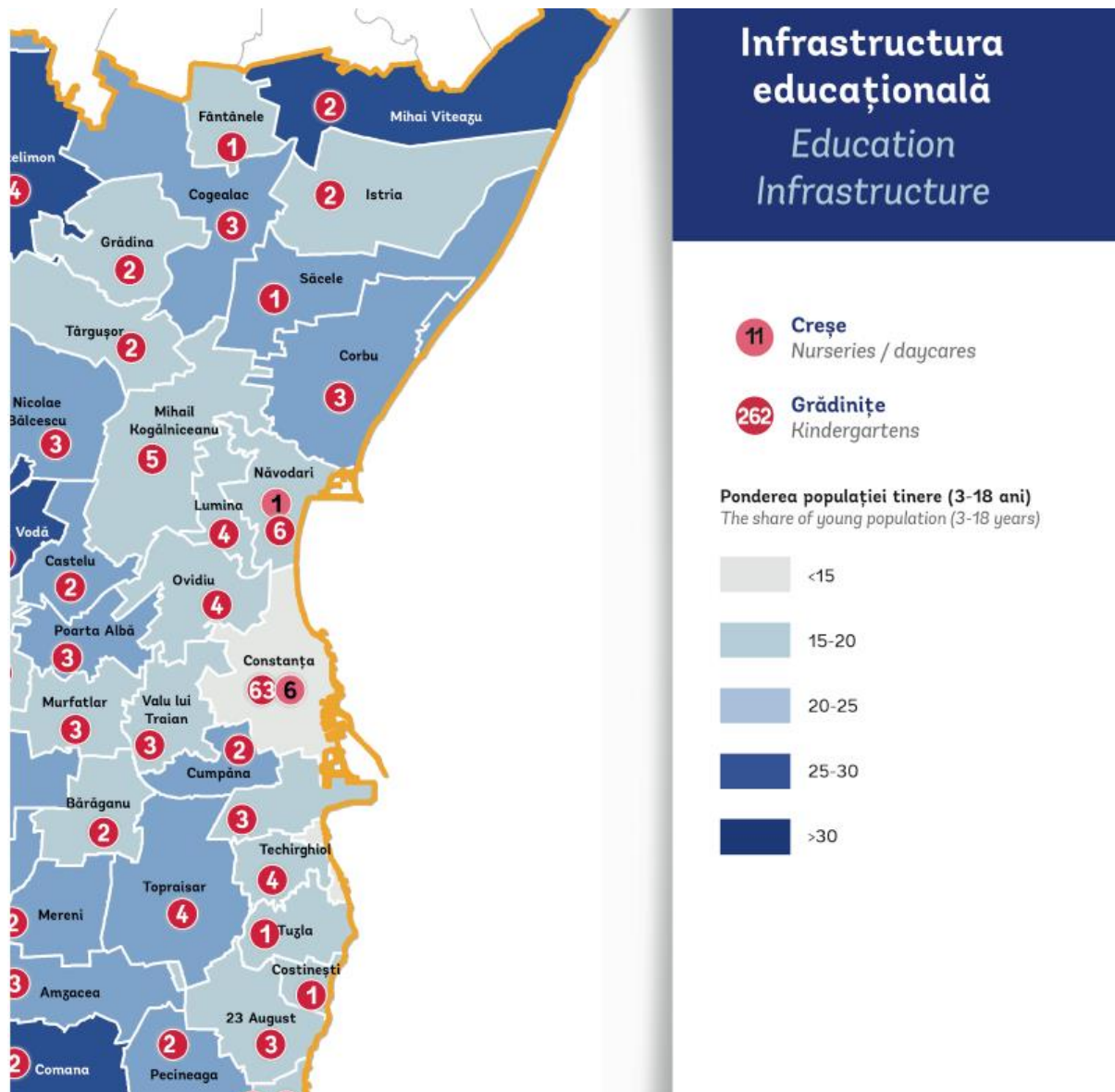


Figura 11 – Proiecte prioritare de investiții în școli și licee teoretice

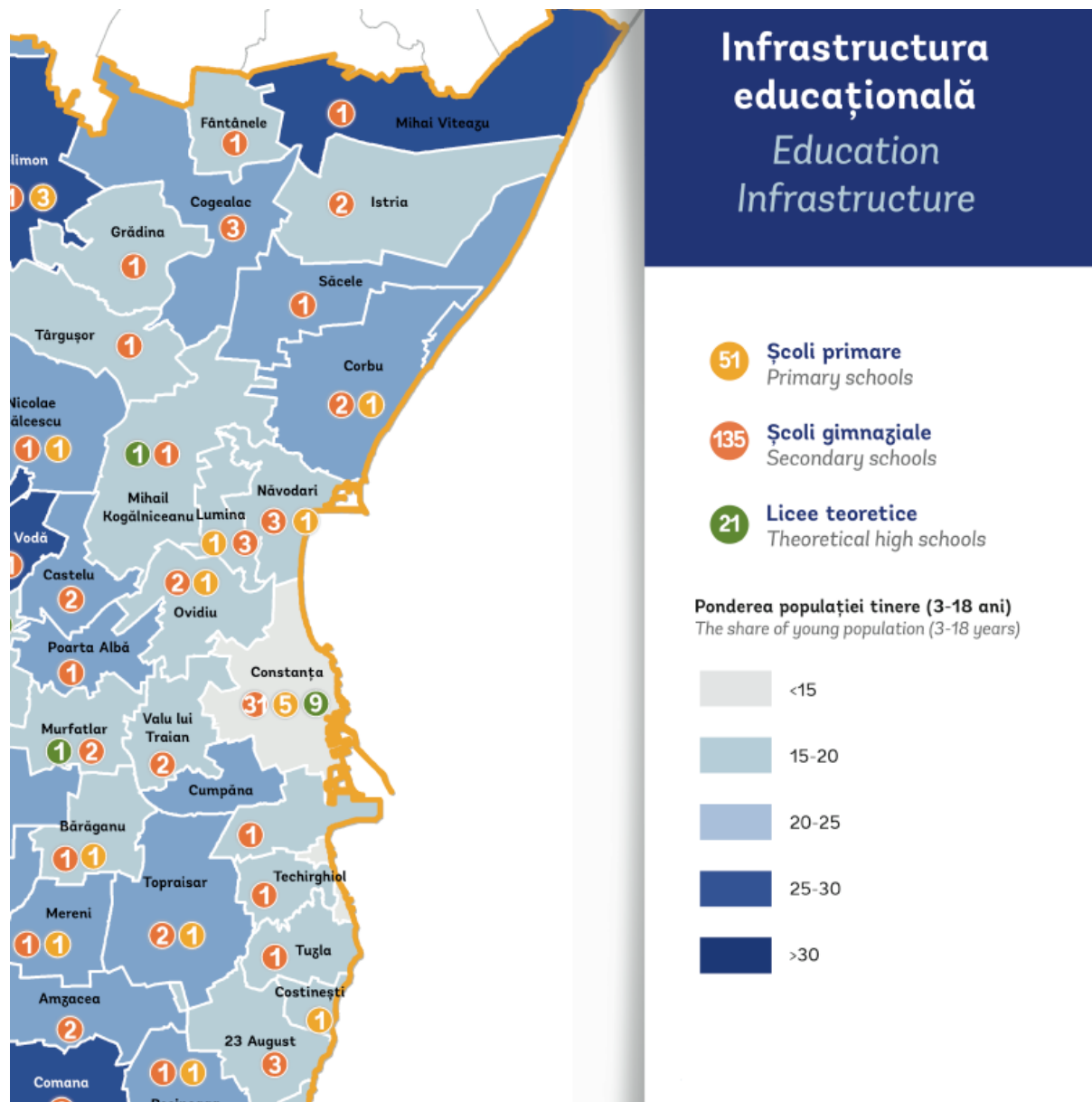
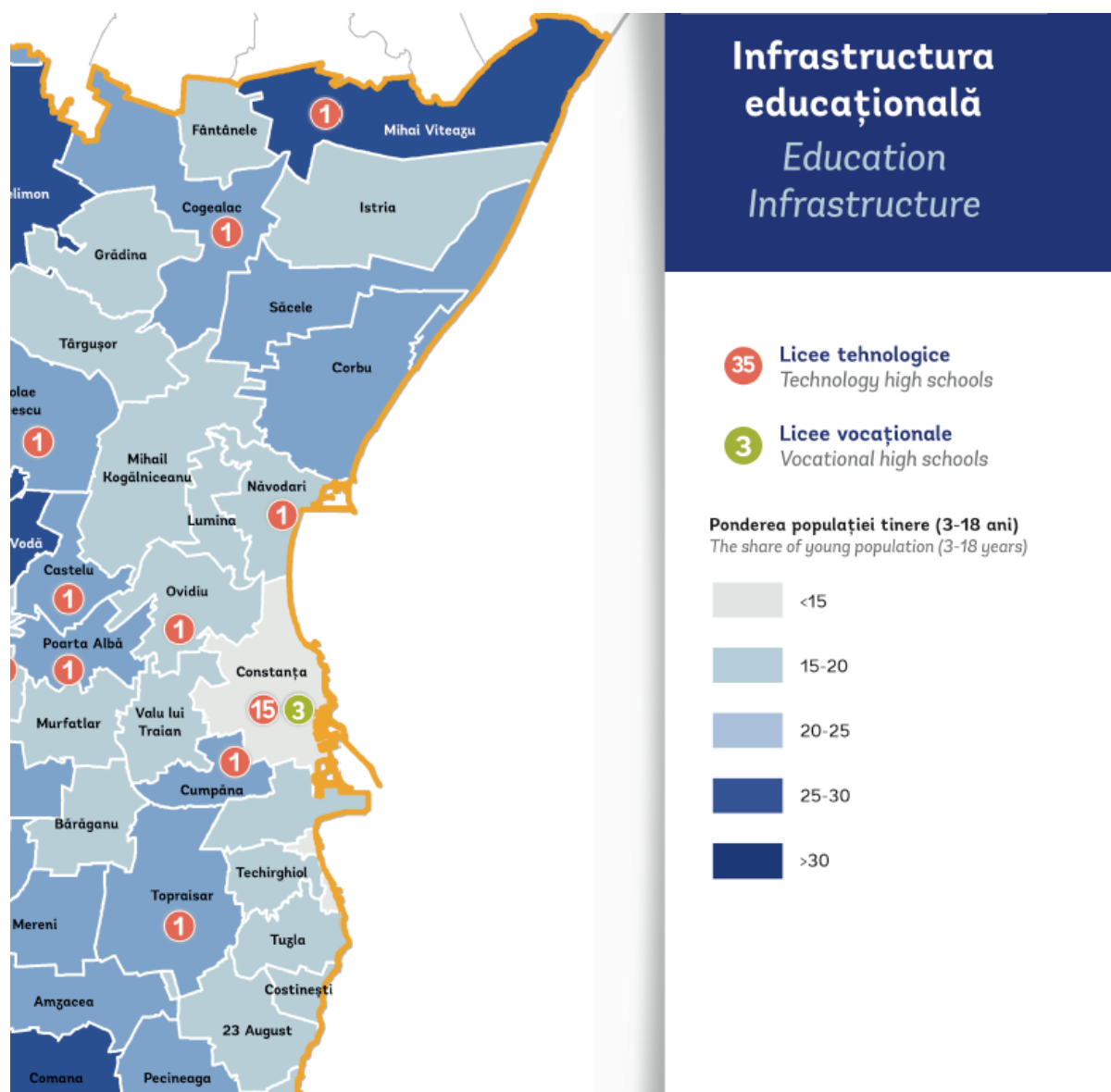


Figura 12 – Proiecte prioritare de investiții în licee tehnologice și vocaționale



- extinderea, reabilitarea, modernizarea și echiparea infrastructurii de sănătate: Corbu, Cumpăna și Tuzla ar trebui să vizeze cu prioritate investiții în cabinet medicale generale și în cabinete stomatologice, în timp ce Constanța în spitale, ambulatorii și policlinici, cu un accent acordat intervențiilor eligibile din POR 2014-2020, PNDR și PNDL.

Figura 13 – Proiecte prioritare de investiții în infrastructura de sănătate de la nivel metropolitan

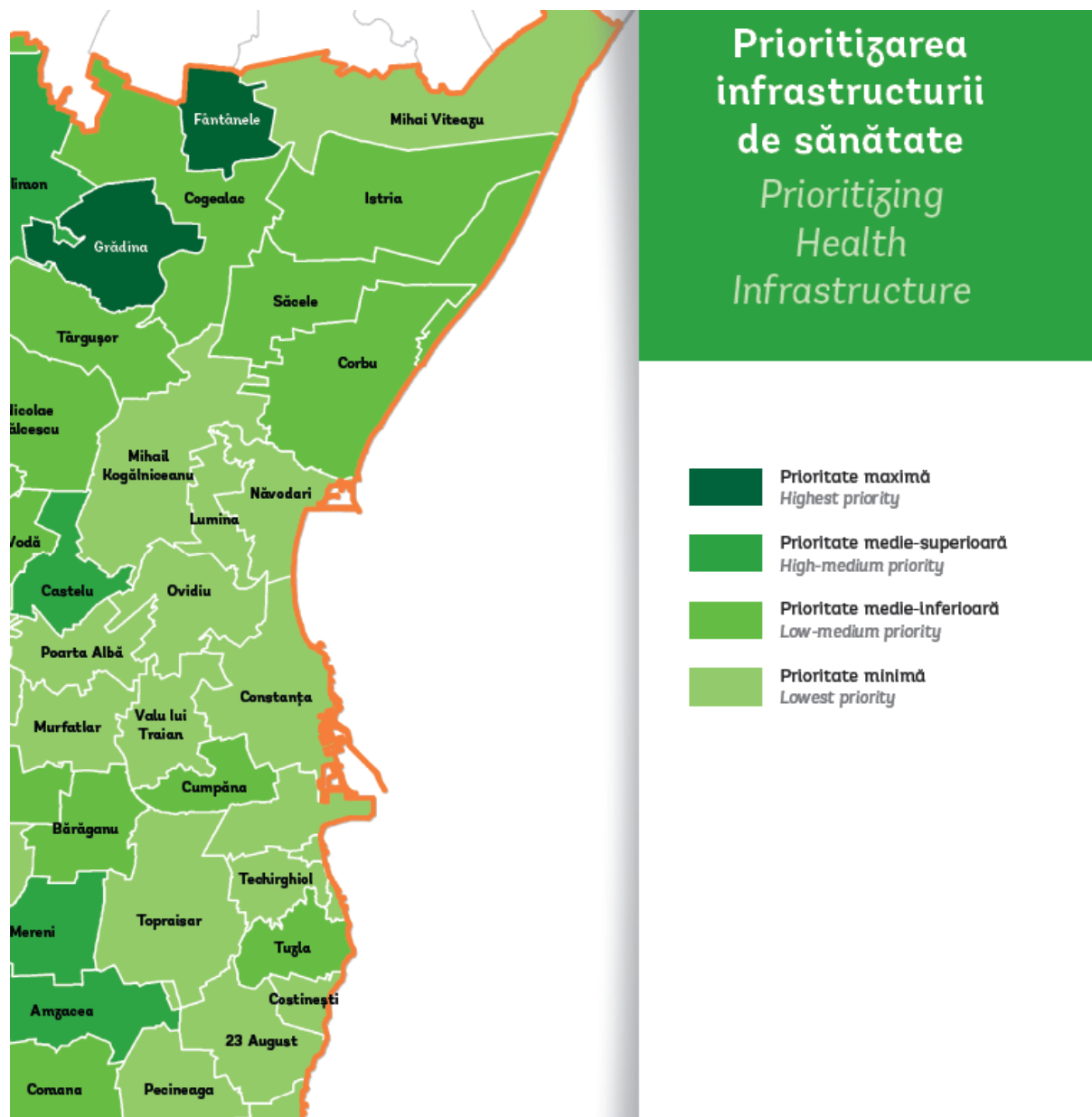


Figure 14 – Proiecte prioritare de investiții în cabinete medicale de familie și în dispensare medicale

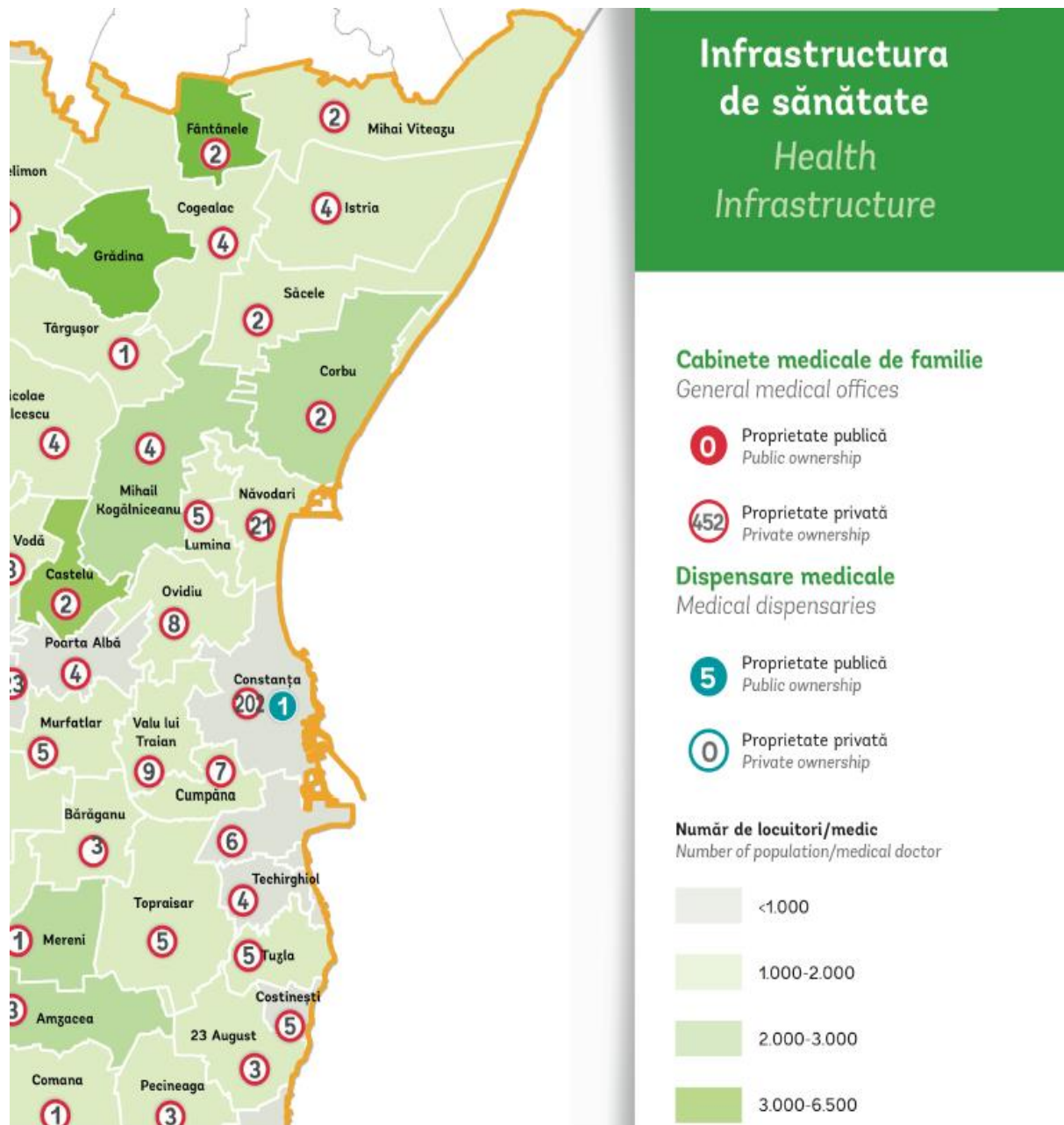


Figura 15 – Proiecte prioritare de investiții în cabinete stomatologice la nivel metropolitan

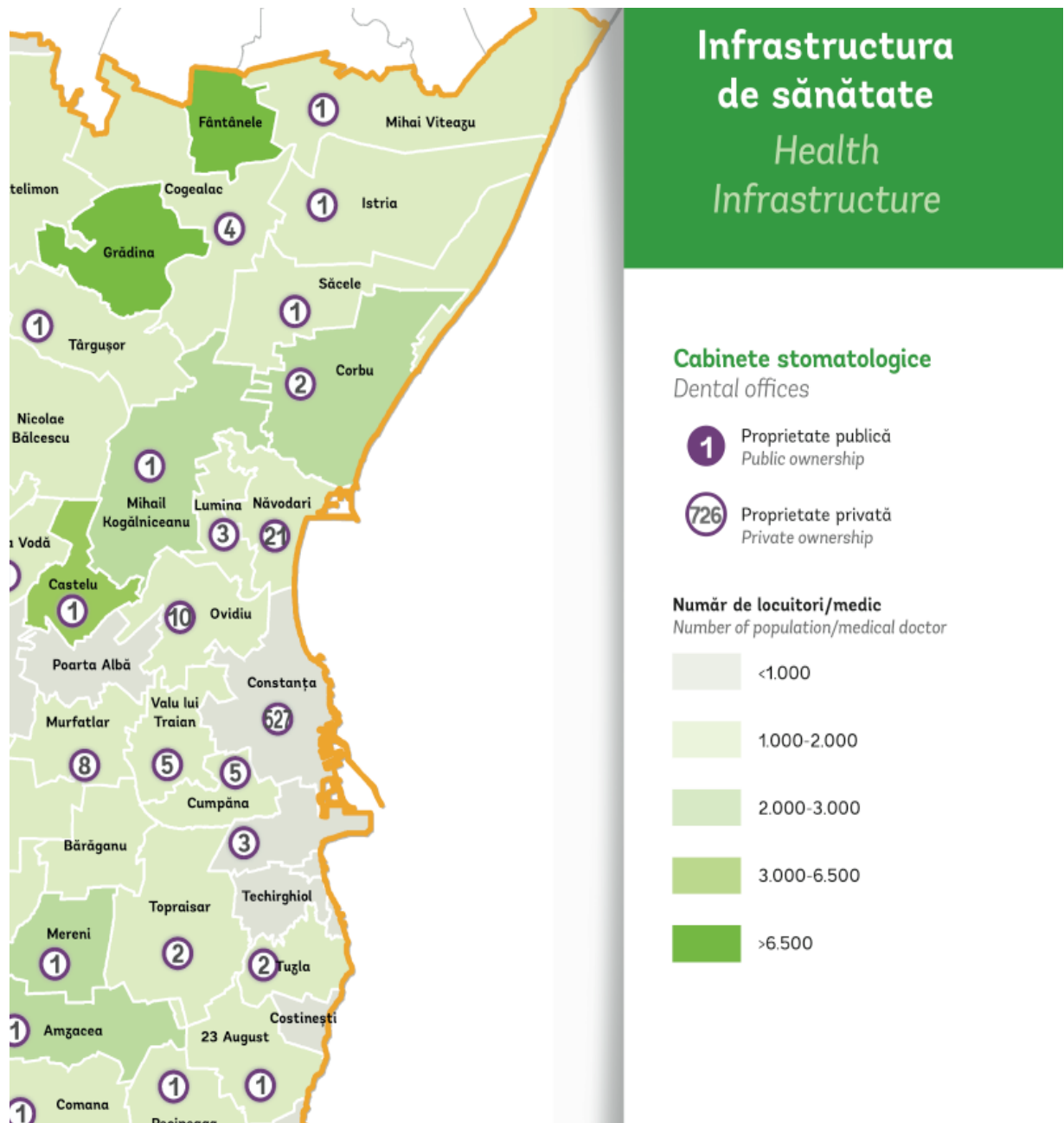
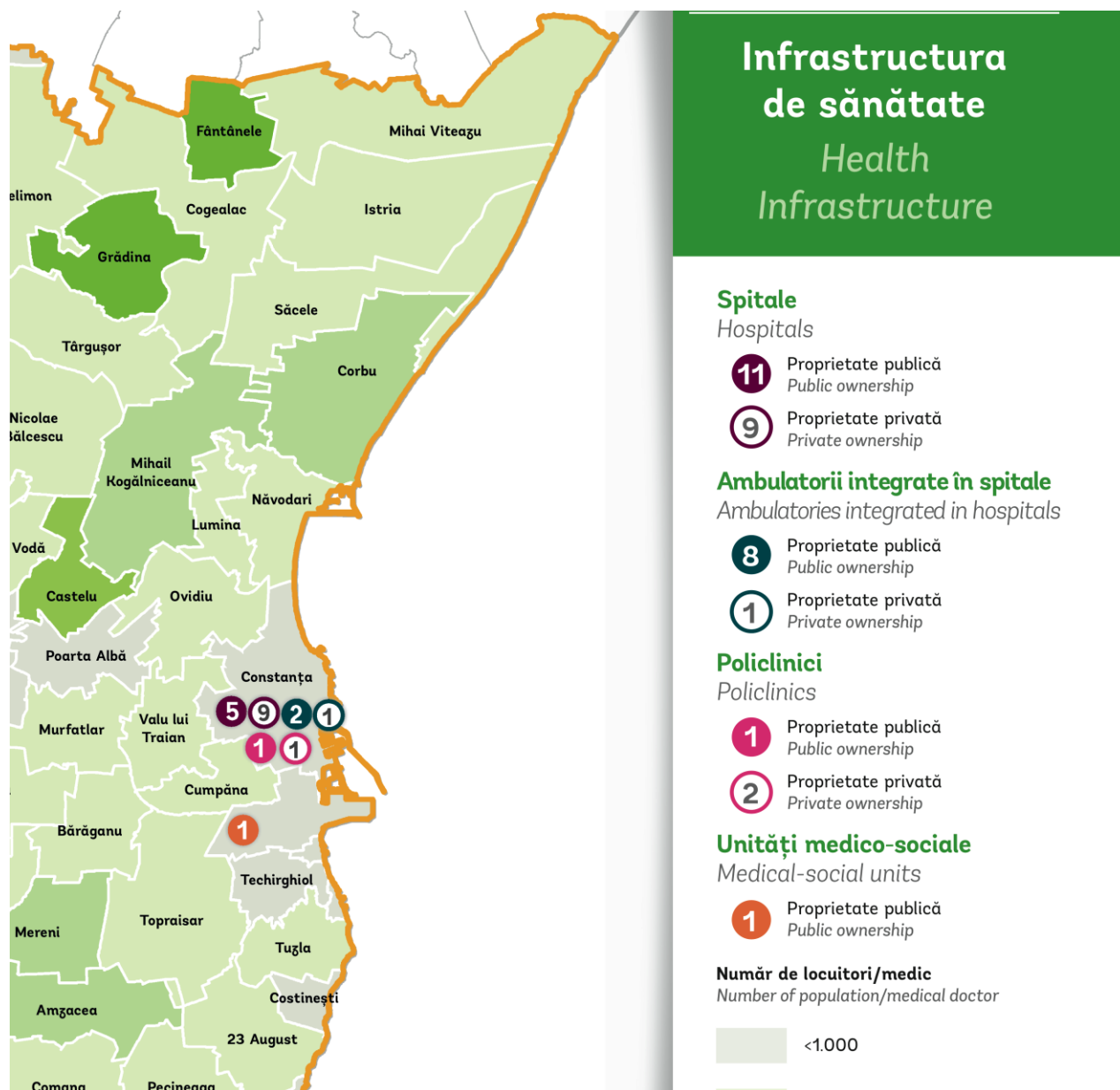


Figura 16 - Proiecte prioritare de investiții în spitale, ambulatorii, policlinici și unități medico-sociale la nivel metropolitan



- pentru infrastructură culturală: Năvodari, Mihail Kogălniceanu, Ovidiu, Constanța și Techirghiol au toate prioritate maximă și ar trebui să investească în centre și cămine culturale, în protejarea și valorificarea patrimoniului cultural, în principa cu sprijinul financiar al POR, PNDR și PNDL.

Figura 17 – Proiecte prioritare de investiții în infrastructura culturală la nivel metropolitan

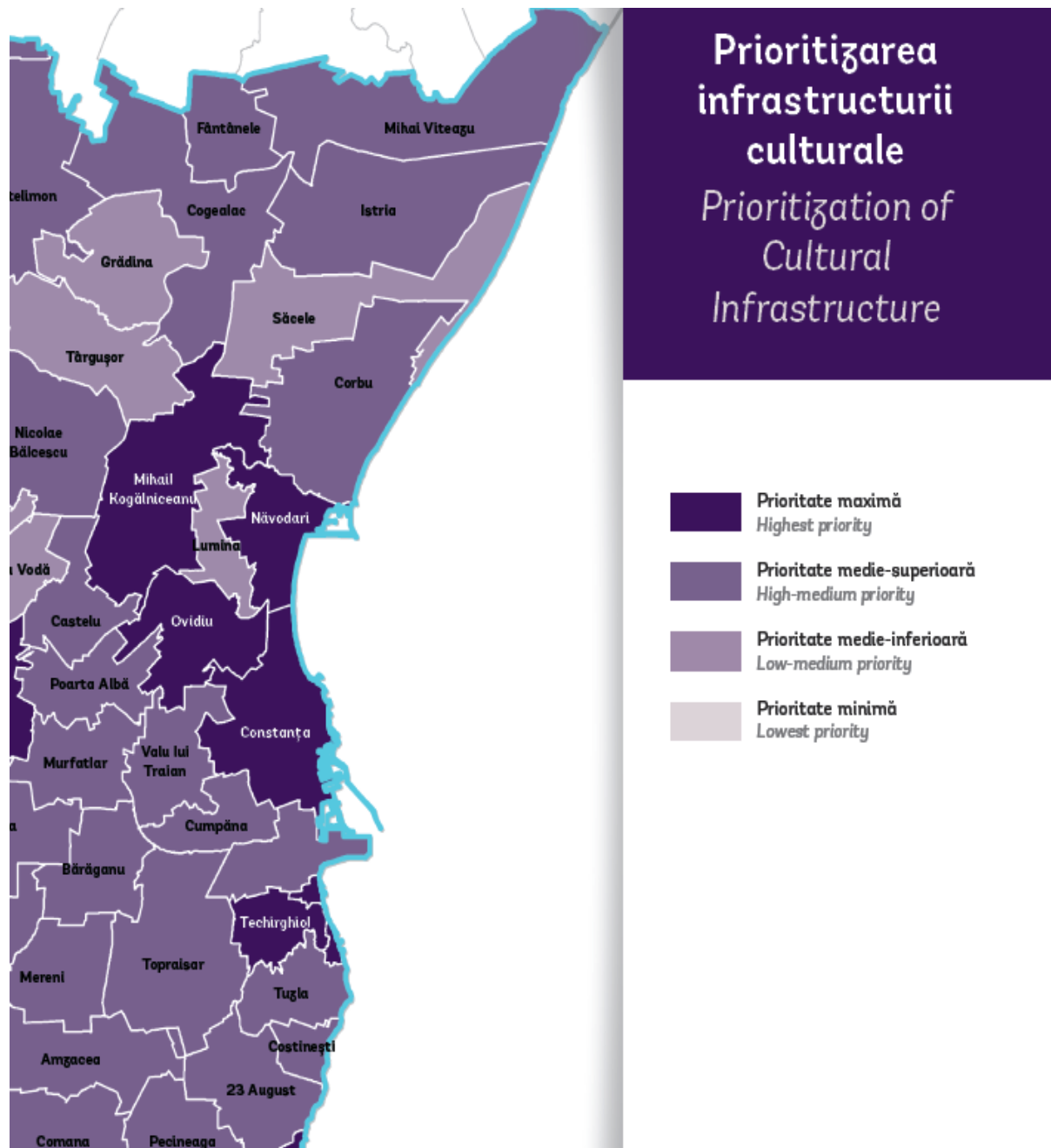


Figura 18 – Proiecte prioritare de investiții în centre și cămine culturale la nivel metropolitan

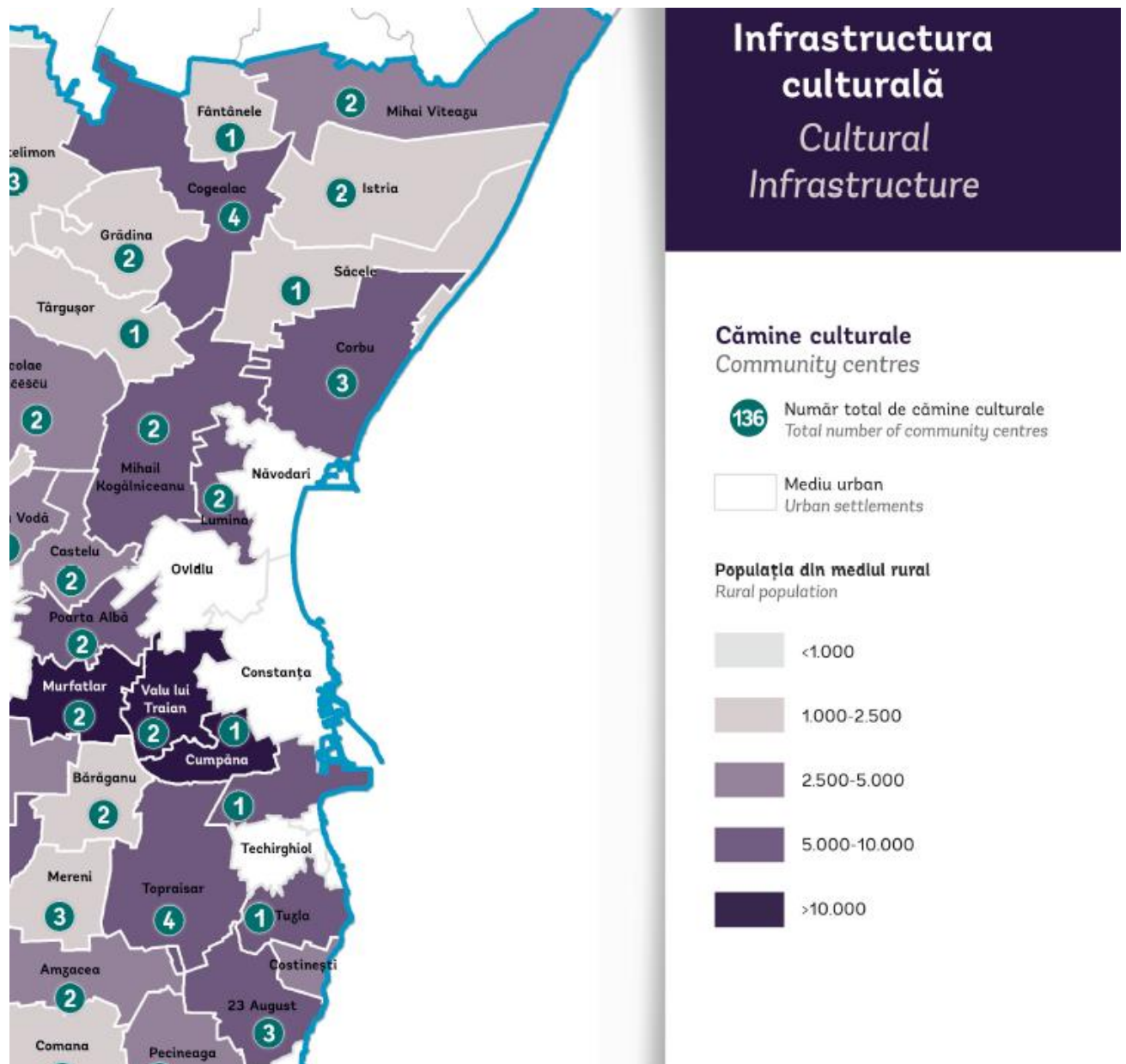


Figura 19 – Proiecte prioritare de investiții în protecția și valorificarea monumentelor arheologice

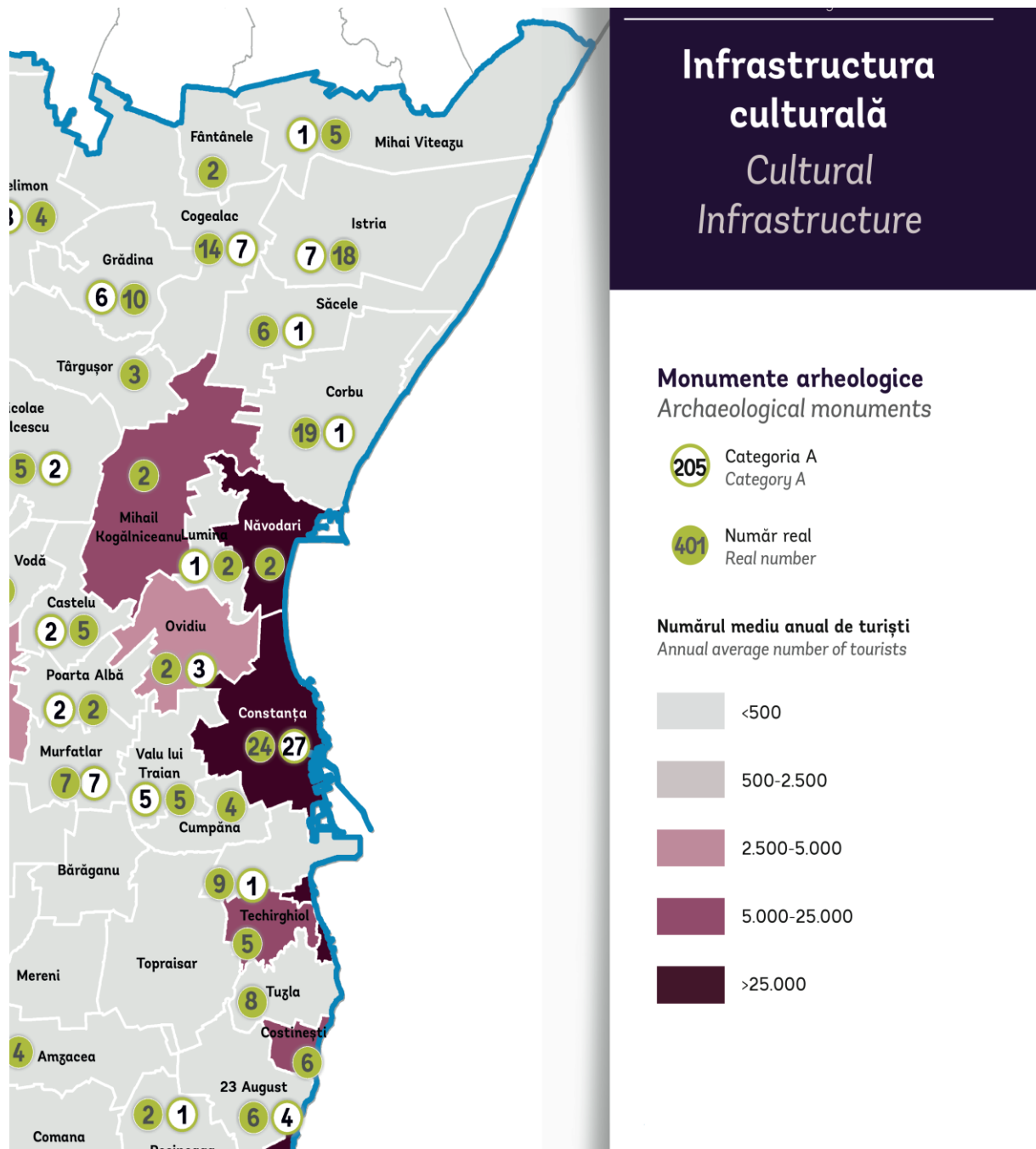
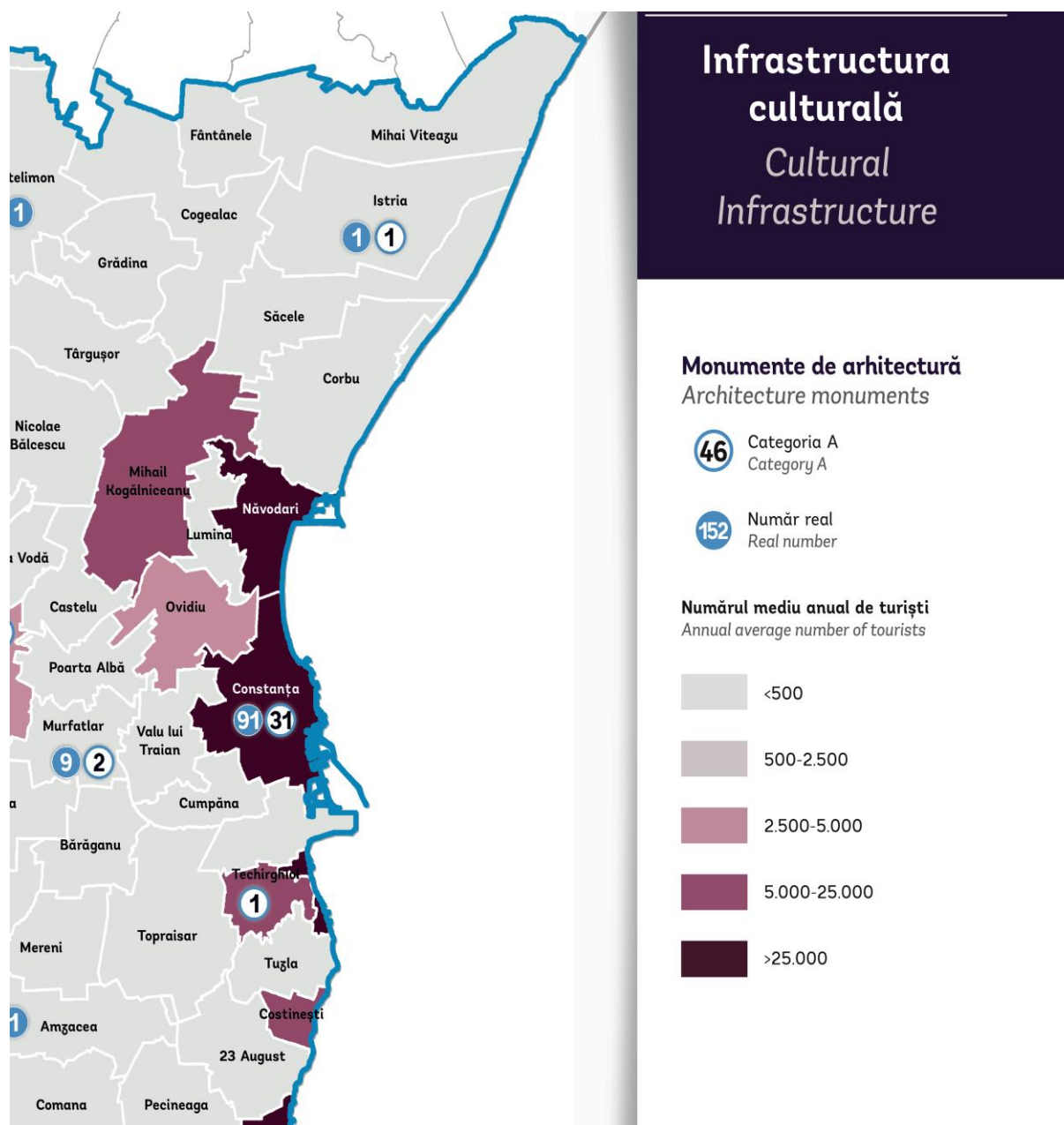


Figura 20 – Proiecte prioritare de investiții în protejarea monumentelor de arhitectură la nivel metropolitan



- pentru infrastructura sportivă: Corbu, Mihail Kogălniceanu, Poarta Albă, Valu lui Traian, Cumpăna, Agigea, Tuzla și 23 August (toate cu prioritate medie-superioară) ar trebui să se orienteze către investiții în săli și terenuri de sport.

Figura 21– Proiecte prioritare de investiții în infrastructura sportivă la nivel metropolitan

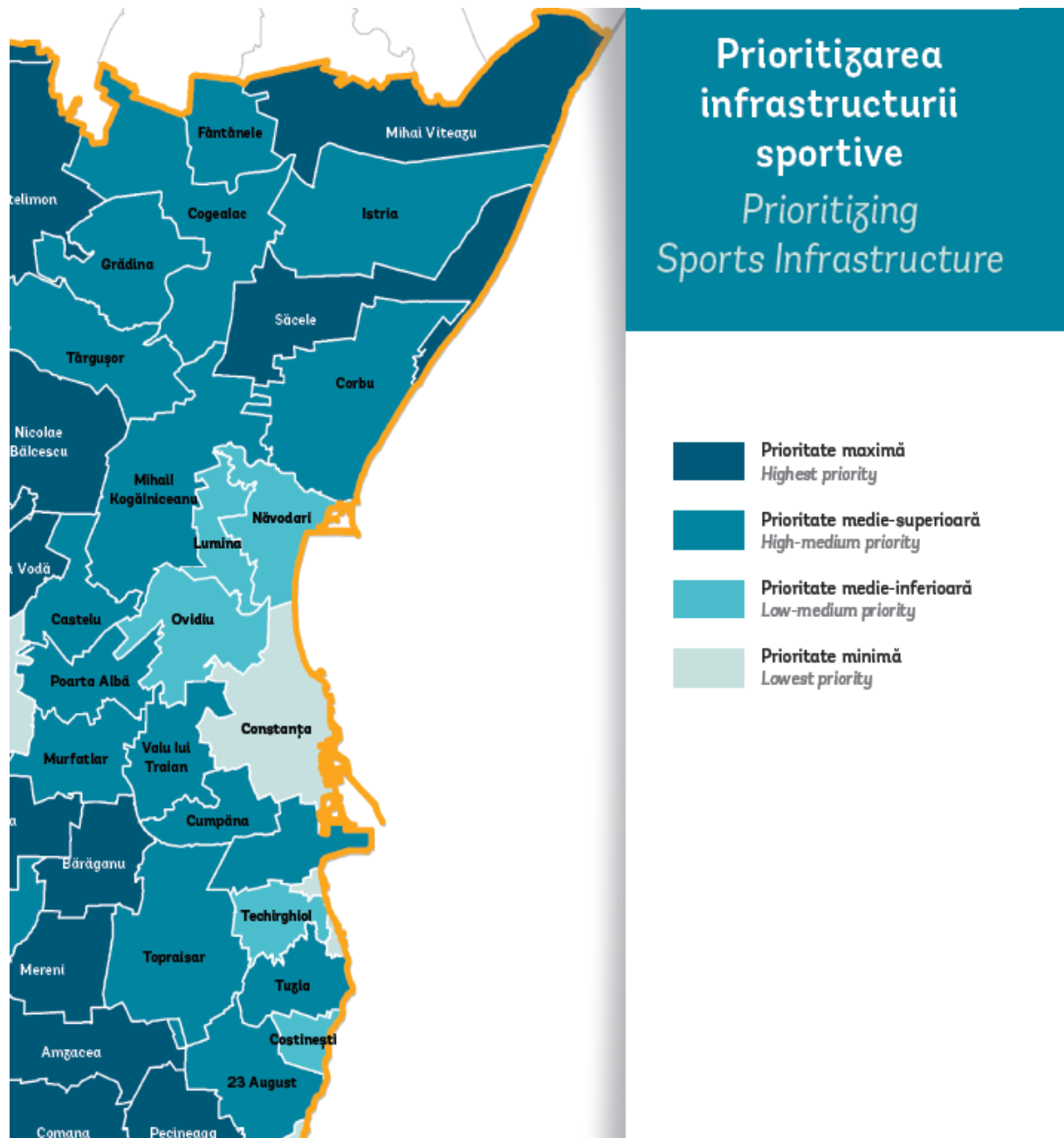
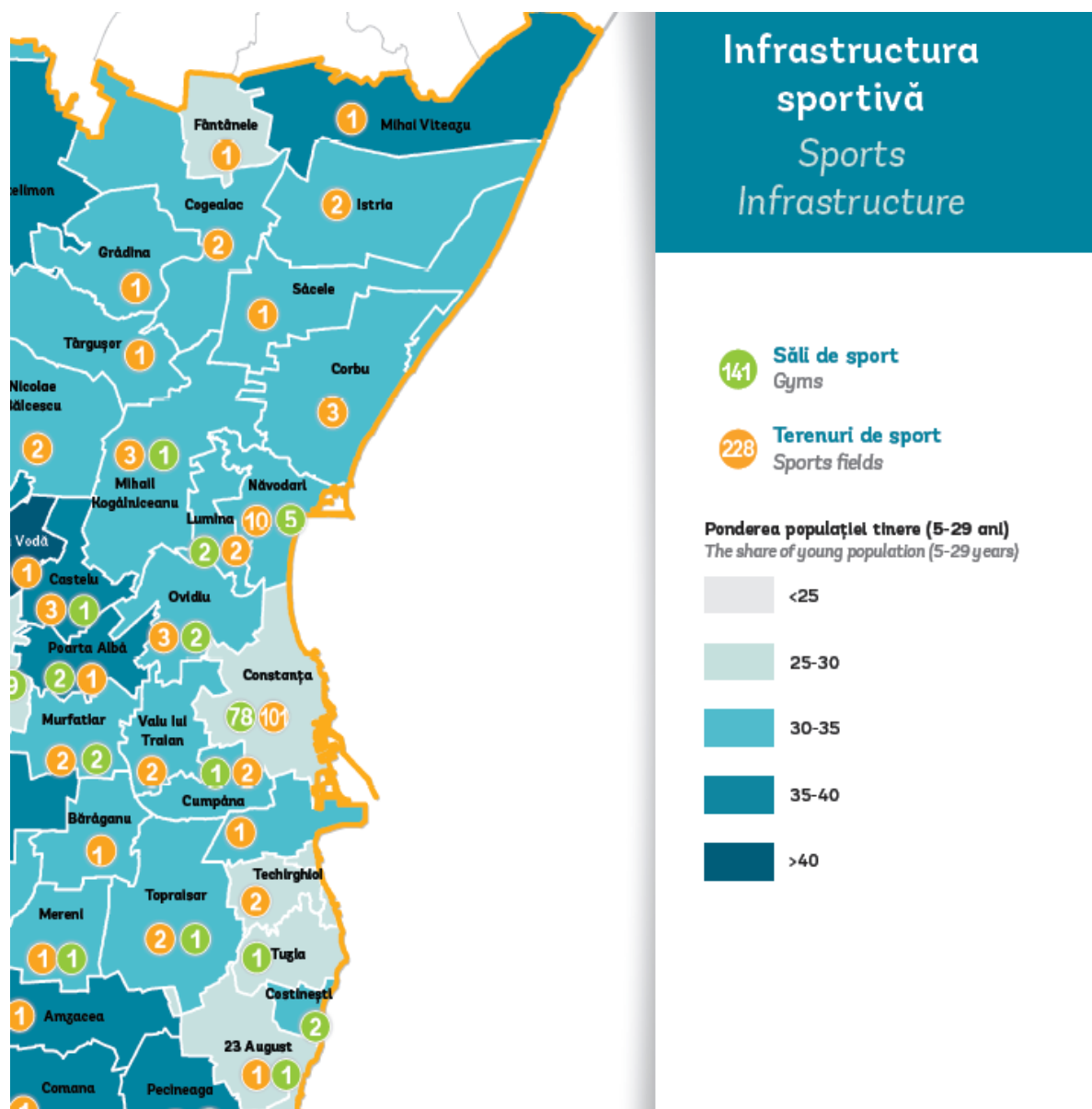


Figura 22 – Proiecte prioritare de investiții în săli și terenuri de sport la nivel metropolitan



Procesul de identificare de noi idei de proiecte nu a fost accelerat, până în prezent, din două cauze majore:

- în primul rând, multe dintre strategiile sectoriale relevante sunt încă în curs de elaborare/aprobare: Master Plan-ul General de Transport al României, Planul de Mobilitate Urbană Durabilă sau Master Plan-ul de Dezvoltare al Portului Constanța. Prin urmare, proiecte majore, mai ales cele din sfera mobilității, nu pot fi incluse în portofoliul SIDU până la finalul anului 2015;
- pe de altă parte, viziunea și obiectivele SIDU nu au fost stabilite până în prezent, făcând imposibilă asigurarea coerenței interne a documentului (între nevoi-viziune-obiective-portofoliul de proiecte).

Chiar dacă ADI Zona Metropolitană continuă colectarea de propuneri de proiecte, forma finală a portofoliului va fi stabilită doar după derularea unui proces participativ, constând din grupuri de lucru și sesiuni de consultare publică.

Luând în considerare faptul că cele mai multe propuneri de proiecte vor veni din partea municipalității constănțene, sugerăm aplicarea unui prim filtru al acestor intervenții la momentul elaborării listei extinse de proiecte a SIDU, în vederea facilitării activității viitoarei Autorității Urbane și pentru a evita alocarea de resurse pentru o listă nerealistă de proiecte, cu perspective limitate sau inexistente de implementare în următoarea perioadă de programare.

Prin urmare, un prim proces de prioritizare poate avea loc la nivel municipal, prin implicarea unui panel de experți din diferite departamente ale Primăriei Constanța, precum cele tehnice, de investiții, de programe și dezvoltare, financiar, de planificare urbană, de patrimoniu sau de asistență și protecție socială. Fiecare dintre acești experți poate acorda un punctaj, pe baza unui chestionar foarte simplu, propunerilor de proiecte ale Primăriei. Scorul cumulat aferent fiecărei propuneri de proiect va indica poziția acesteia în lista de priorități. O altă opțiune ar fi ca fiecare expert în parte să-și elaboreze propria listă de proiecte prioritare, aceste liste să fie ulterior centralizate și analizate. Pe baza lor, proiectele pot fi împărțite în 3 categorii de priorități: proiecte indicate de toți experții, proiecte indicate de cel puțin doi experți și proiecte indicate de un singur expert.

Propunerile de proiecte considerate prioritare de către un singur expert pot fi eliminate din listă în a doua etapă, urmând ca pentru cele din primele două categorii să se facă estimări de cost de investiții, astfel încât acestea să nu depășească cumulativ dublul bugetului operațional al Polului de Creștere Constanța, calculat de Banca Mondială, pentru perioada 2014-2023 (2 x 547 mil. Euro = 1.094 mil. Euro). Acești experți vor fi, de preferință, cei care vor fi ulterior nominalizați de către Primar să facă parte din Autoritatea Urbană, ceea ce le va permite să realizeze o analiză în profunzime a fiecărui proiect în parte într-o fază incipientă a procesului și să ia o decizie fundamentată cu privire la structura portofoliului final de proiecte din Documentul Justificativ, economisind totodată și timp.

În acest context, o dată ce varianta draft a SIDU, ca și celelalte strategii sectoriale (cu precădere cele pentru sectorul de transport) vor fi finalizate și validate cu actorii interesați de la nivel metropolitan, ADI va pregăti o listă lungă de proiecte prioritare ale tuturor categoriilor de beneficiari (autoritățile publice locale și centrale, universități, ONG-uri, companii private, asociații de business/clustere etc.), finanțabile din toate sursele posibile (fonduri UE, fonduri de la bugetul de stat, bugetul local, PPP, credite etc.). Acest portofoliu este estimat să ajungă la o valoare de 2-3 miliarde de Euro, similar cu cel din PIDU 2007-2013.

ADI Zona Metropolitană Constanța a agreat adoptarea abordării propuse de Banca Mondială pentru prioritizarea proiectelor, respectiv extragerea din lista lungă de propuneri aferentă SIDU a acelor proiecte ce urmează să fie implementate de către autoritățile publice locale, până la un prag de minim 1,094 md. Euro, respectiv dublul bugetului operațional al Zonei Metropolitane pentru perioada 2014-2023, de 547 mil. Euro. Bugetul operațional este, din această perspectivă, cel mai bun instrument de prioritizare și de asigurare a sustenabilității financiare și instituționale a investițiilor.

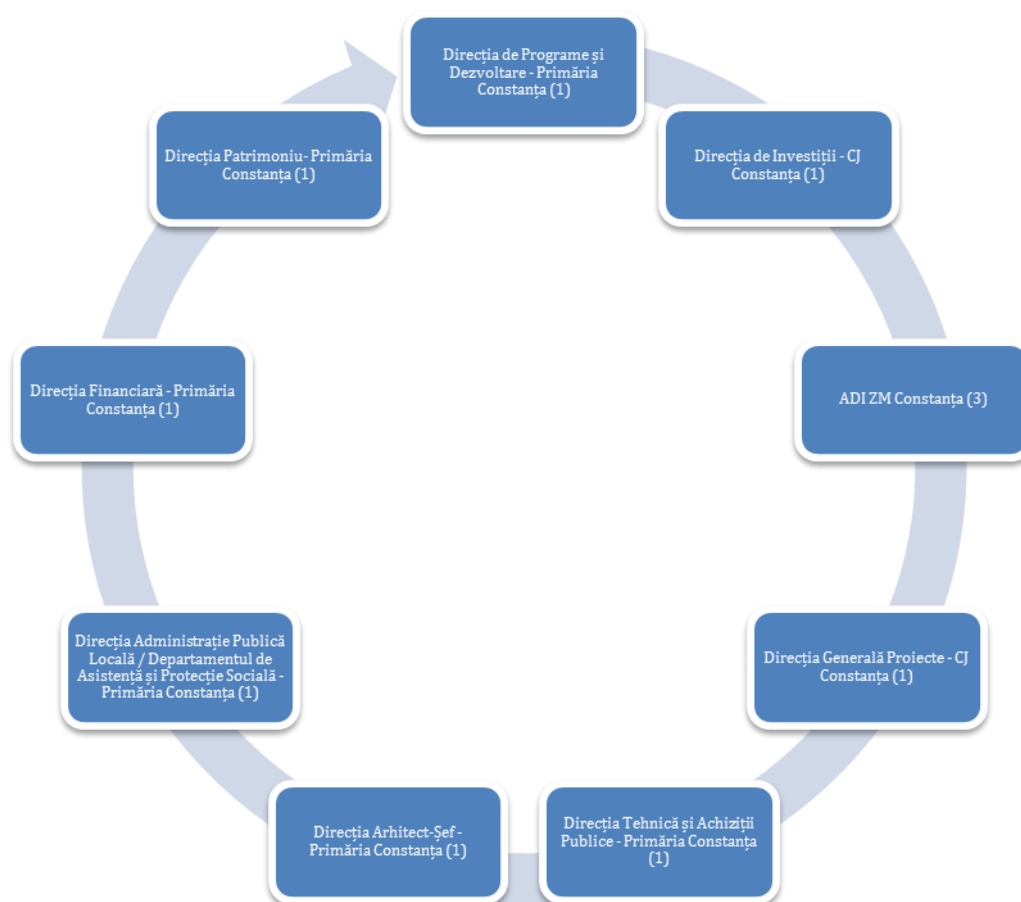
O listă de proiecte strategice prioritare va fi alcătuită în timpul grupurilor de lucru și a sesiunilor de consultare publică, bazată pe un set de criterii stabilite de comun acord cu actorii implicați, într-o abordare participativă. Banca Mondială propune ca toate proiecte incluse în această listă largă (portofoliu) și care sunt promovate de către alți beneficiari decât autoritățile publice locale ar trebui să beneficieze de un bonus pe durata procesului de evaluare, indiferent de sursa de finanțare. În plus, se recomandă Autorităților de Management să lanseze apeluri dedicate de proiecte pentru municipiile reședință de județ și zonele metropolitane, precum Constanța, dat fiind rolul strategic al acestora în atingerea obiectivelor de creștere de la nivel național și necesitatea implementării conceptului de dezvoltare integrată la nivelul zonelor urbane funcționale.

În final, pentru fiecare propunere de proiect ce urmează a fi implementat de către autoritățile publice locale, se vor identifica sursele de finanțare posibile. Unele proiecte au deja o sursă certă de finanțare (de ex. Consolidarea și reabilitarea Cazinoului din Constanța se va realiza cu fonduri CNI), în timp ce altele nu au încă un buget pre-alocat. Pentru acestea din urmă se vor elabora fișe de proiect sintetice, pe baza aceluiași model care a fost utilizat în PIDU Pol de Creștere Constanța, elaborat pentru perioada de programare 2007-2013, și care cuprindea următoarele categorii de informații: titlul, localizarea, perioada estimată de implementare, solicitantul, partenerii (dacă este cazul), obiectivele, coerența cu SIDU și cu alte documente programatice și programe, justificarea necesității, grupurile țintă, activitățile, bugetul și sursele de finanțare potențiale. Toate aceste propuneri de proiecte ar trebui să primească un punctaj suplimentar dacă vor fi depuse spre finanțare în cadrul unor programe cu fonduri UE sau de la bugetul de stat.

La acest moment, rolul ADI Zona Metropolitană Constanța se sfârșește și Autoritatea Urbană intră în acțiune. După cum este detaliat mai jos, această Autoritate va funcționa ca un comitet tehnico-economic de selecție. Primul pas constă din nominalizarea membrilor Autorității Urbane de către Primarul Municipiului Constanța, pe baza unei decizii. Aceștia vor fi recrutați din structura internă a Primăriei, dar și de la nivelul Consiliului Județean, care este eligibil spre finanțare din cadrul Axei Prioritare nr. 4, respectiv de la nivelul ADI, pentru a asigura reprezentarea celorlalte UAT-uri din zona metropolitană. Mai mult, ADI în sine ar trebui să fie beneficiar eligibil pentru unele priorități de investiții din cadrul acestei axe prioritare. În procesul de recrutarea a membrilor Autorității Urbane, Primarul va avea în vedere implicarea tuturor departamentelor relevante din cadrul Primăriei, dar și asigurarea respectării principiului separării funcțiilor și a evitării conflictului de interes. Practic, experții implicați în procesul de prioritizare/selecție a proiectelor nu vor putea face parte din unitățile de implementare a acestora.

Propunerea Băncii Mondiale cu privire la structura Autorității Urbane, bazată pe analiza organigramei municipalității, este următoarea:

Figura 23 - Structura propusă a Autorității Urbane Constanța



În următoarea etapă, membri Autorității Urbane vor fi informați și instruiți de către AM POR, eventual cu ajutorul unor consultanți, ai SSDU și ai ADR, în vederea implementării procedurii de prioritizare a proiectelor aprobată de către CM POR, identică pentru toate municipiile reședință de județ din țară. Această metodologie se va aplica la fișele de proiect incluse în varianta draft a SIDU și transmise oficial de către ADI. Fiecare membru al Autorității Urbane va aplica metodologia de prioritizare și va obține o ierarhizare individuală a proiectelor prioritare, rezultatele finale fiind obținute prin însumarea punctajelor acordate de fiecare expert, sarcină ce va reveni unui secretar ales de membri. În baza punctajului final, se vor elabora diferitele liste de proiecte ce alcătuiesc Documentul Justificativ pentru finanțarea intervențiilor FESI 2014-2020, dintre care una va cuprinde proiectele eligibile pentru Axa Prioritară nr. 4 din POR 2014-2020. Acesta va cuprinde proiecte în cuantum de 150% din prealocarea financiară orientativă comunicată de AM POR pentru municipiul/zona metropolitană Constanța. Proiectele propuse spre finanțare din Axa Prioritară nr. 4 trebuie să răspundă la cel puțin două obiective tematice din Strategia Europa 2020, iar cel puțin unul dintre acestea trebuie să țintească reducerea emisiilor de CO2.

Este procesul de elaborare al Documentului Justificativ coerent cu metodologia propusă de Banca Mondială pentru implementarea Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020?

După cum am indicat anterior, evaluarea portofoliului de proiecte al Zonei Metropolitane Constanța pentru perioada 2014-2020 nu a putut fi realizată pentru că ADI continuă procesul de colectare de noi propuneri de proiecte de la membri săi. Pe de altă parte, cele mai multe strategii și planuri sectoriale relevante sunt încă în curs de elaborare, iar Ghidurile Solicitantului pentru cele mai multe POS-uri nu sunt încă disponibile.

Experții Băncii Mondiale au realizat o analiză a propunerilor preliminare de proiecte strategice colectate la nivel metropolitan și au testat metodologia propusă de aceștia pentru elaborarea Documentului Justificativ. Principalele concluzii care au reieșit au fost următoarele:

- Propunerile preliminare de proiecte reflectă o abordare integrată, atât la nivel sectorial, cât și teritorial, în linie cu propunerile Băncii. Cele mai multe dintre acestea vizează probleme de mobilitate și au fost identificate ca priorități încă de la momentul elaborării PIDU 2007-2013. De asemenea, unele dintre acestea continuă investiții demarate în perioada anterioară de programare cu fonduri POR;
- Cele mai multe dintre propunerile de proiecte sunt eligibile spre finanțare din diferite programe operaționale (POR, POIM, PNDR etc.) și sunt incluse în strategii sectoriale și master plan-uri;
- Autoritățile locale au început deja să identifice propunerile de proiecte de investiții pentru perioada de programare 2014-2020 și să le transmită spre centralizare și includerea în SIDU de către ADI Zona Metropolitană;
- ADI Zona Metropolitană Constanța întreține o relație de comunicare și colaborare foarte bună cu autoritățile publice locale și ar putea continua să joace rolul de vector de investiții pentru comunele din areal, care nu vor fi eligibile direct în cadrul Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020;
- Singurele domenii de intervenție problematice la nivel metropolitan sunt cele din sfera infrastructurii și serviciilor sociale, respectiv cele de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, ambele avându-și originea în restricțiile de ordin legal și în comunicarea insuficientă dintre diferiți actori (proprietari de locuințe, ONG-uri din sfera socială, reprezentanți ai minorității Roma, autorități publice locale și centrale etc.);
- Metodologia de elaborare și evaluare a Documentului Justificativ propusă de Banca Mondială, deși implică o abordare nouă, a fost considerată clară și utilă de către actorii locali (ADI ZM, Primăria Constanța, Biroul Coordonat de Pol de Creștere). Totuși, acestea și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa de competențe interne și de motivare a personalului din administrația locală care va trebui să facă parte din Autoritatea Urbană, agravată de supraîncărcarea cu sarcini a personalului existent, care e insuficient. În acest context, se impune organizarea de sesiuni de instruire a acestora de către consultanți sau de către experții Băncii Mondiale;
- Biroul Coordonator de Pol de Creștere Constanța joacă un rol central în colectarea de propuneri de proiecte de la diferiți actori și în formularea unui punct de vedere autorizat cu privire la acestea. Prin urmare, acesta ar trebui să fie implicat nu doar în elaborarea SIDU, dar și în sprijinirea funcționării Autorității Urbane și în procesul de prioritizare/selecție a proiectelor.

Colectarea de noi propuneri de proiecte ar trebui să continue până la sfârșitul anului 2015, în vederea creării unei liste solide de propuneri care să stea la baza consultărilor publice și a

prioritizării, ce vor cădea în responsabilitatea ADI Zona Metropolitană, respectiv a Autorității Urbane.

Criteriile de eligibilitate și de evaluare tehnică și financiară pentru proiectele prioritare propuse spre finanțare din Axa Prioritară nr. 4 a POR 2014-2020

Criteriile de eligibilitate propuse de Banca Mondială pentru proiectele ce vor fi depuse spre finanțare din POR 2014-2020, Axa Prioritară nr. 4, nu au putut fi aplicate în cazul Constanței, de vreme ce nu există încă o listă asumată de propuneri discutate și aprobate de membri ADI Zona Metropolitană sau de către alți actori interesați de la nivel local. Cu toate acestea, criteriile propuse au fost discutate de reprezentanții Băncii Mondiale cu reprezentanții ADI Zonă Metropolitană, ai Biroului Coordonator Pol de Creștere și ai Primăriei Constanța, toți având mai mult de 10 ani de experiență în implementarea proiectelor finanțate din fonduri U.E. Principalele concluzii ale acestor discuții au fost:

- criteriile propuse de Banca Mondială sunt clare, obiective și vor ușura procesul de evaluare, făcându-l mai rapid și mai transparent;
- succesul etapei de evaluare depinde în mare măsură de AM POR, care ar trebui să selecteze evaluatori externi pe baza unor criterii mai severe și prin punerea la dispoziția lor a unor resurse financiare suficiente pentru a-și putea îndeplini sarcinile într-o manieră profesionistă;
- este nevoie de proceduri care să clarifice orizontul de timp în ceea ce privește comunicarea dintre ADR-uri și AM POR.

Cadrul instituțional și procedural pentru operaționalizarea SIDU în cazul special al Polului de Creștere Constanța.

Ce s-a realizat până în prezent și care sunt pașii următori?

Cadrul instituțional existent la nivelul Constanței este un exemplu de bună practică pentru alți poli de creștere și reședințe de județ din România. Cooperarea excelentă dintre diferiți actori de la nivel local și metropolitan (administrații publice locale, Consiliul Județean, ADI Zonă Metropolitană, Biroul Coordonator Pol de Creștere), experiența în dezvoltarea și menținerea parteneriatelor, implicarea ADI ca vector de investiții pentru localitățile rurale din zona metropolitană, personalul experimentat și corespunzător calificat, împreună cu distribuția echitabilă a investițiilor între UAT componente ale ADI, au condus la zonă metropolitană bine încheșată, la atragerea de noi membri și la promovarea cu succes a abordării integrate în dezvoltarea urbană.

La nivelul Primăriei Municipiului Constanța, există o Direcție de Programe, cu un număr de 37 de posturi normate în organigramă, dintre care 19 sunt dedicate managementului pregătirii și implementării, dintre care doar 16 sunt ocupate. În contextul crizei financiare, recrutarea de personal în administrația publică locală a fost interzisă și salariile au fost reduse cu 25%, fiind reîntregite totuși în ultimii ani. Municipality implementează un număr relativ mare de proiecte cu doar 7 manageri de proiect, fiecare îndeplinind această funcție pentru 1-3 proiecte. Aceștia sunt

insuficient remunerați, având în vedere faptul că bonusul salarial de 75% pentru personalul cu atribuții în implementarea fondurilor U.E. se acordă doar la nivelul administrației publice centrale, în timp ce în administrația locală acesta se ridică, sub forma claselor de salarizare, la 30-50%, funcție de numărul de proiecte în care este implicat fiecare expert.

Având în vedere faptul că municipiul Constanța are un buget operațional de peste 250 mil. Euro, propunem reorganizarea Direcției de Programe și de Dezvoltare a Primăriei Constanța astfel încât să cuprindă următoarele poziții:

- 1 manager;
- 25 de manageri de proiect;
- 3 experți achiziții publice;
- 3 experți în management financiar;
- 1 jurist;
- 2 ingineri – construcții civile, edilitare;
- 1 arhitect-urbanist.

Legislația cu privire la funcționarii publici și salarizarea în sectorul public a fost de curând revizuită, permițându-le acestora să deruleze și activități în sfera privată, cu condiția ca aceasta să nu interfereze cu sarcinile lor din sectorul public. De asemenea, aceasta permite atragerea de experți externi pe durata de implementare a proiectelor, la nivelul de salarizare al pieței, însă ambele măsuri sunt considerate riscante din perspectiva sustenabilității instituționale. Nu în ultimul rând, membri comisiilor de achiziții publice sunt neremunerați și adesea lipsiți de experiență, mulți funcționari din administrația locală refuzând să se mai implice în această activitate.

ADI Zona Metropolitană se confruntă cu aceeași problemă. UAT-urile membre sunt rezervate în a contribui la bugetul de funcționare și dezvoltare al asociației, în pofida performanțelor deosebite ale acesteia în absorbția de fonduri europene, iar POR nu finanțează cheltuielile cu salariile. În acest context, cea mai mare parte a salariilor experților asociației este asigurată din proiecte de tip "soft" derulate de organizație, precum cele de formare.

Biroul Coordonator Pol de Creștere Constanța este singurul care oferă salarii competitive angajaților săi. Această structură, care își va schimba denumire în Structură de Sprijinire a Dezvoltării Urbane (SSDU), ar urma, conform propunerilor Băncii Mondiale, să își extindă activitatea la nivelul a 5 municipii reședință de județ din regiunea Sud-Est (Constanța, Buzău, Brăila, Focșani și Galați), prin angajarea de noi experți, în primul rând cu competențe tehnice, economice, de planificare strategică și teritorială, dar și în managementul de proiect. Structura va urma să funcționeze în cadrul ADR Sud-Est, dar separat de Organismul Intermediar POR. SSDU Constanța va continua să aibă competențe similare cu cele pe care le-a avut în perioada de programare 2007-2013 și se va focaliza pe facilitarea abordării integrate în dezvoltarea urbană, respectiv elaborarea, implementarea și monitorizarea implementării SIDU și a Documentului Justificativ pentru Intervențiile FESI 2014-2020, la nivelul tuturor celor 5 municipii reședință de județ. Finanțarea activității SSDU se va realiza, în principal, din Axa Prioritară nr. 12 a POR 2014-2020, cu posibilitatea de atrage finanțări și de la alte Programe Operaționale.

În ceea ce privește relația dintre actori locali și regionali și ADR Sud-Est, în calitate de organism intermediar pentru POR, respectiv AM POR, în sfera selecției, contractării, implementării și monitorizării proiectelor, aceasta este apreciată ca fiind satisfăcătoare, în cele mai multe cazuri. Ambele instituții au arătat flexibilitate în perioada anterioară de programare și au sprijinit cu succes absorbția fondurilor. Totuși, dintre barierele existente au fost menționate următoarele:

- corecțiile financiare aplicate beneficiarilor sunt considerate mult prea severe și au fost adesea acționate în instanță;
- calitatea slabă a experților externi contractați de AM POR, agravată de întârzierile în plata serviciilor acestora;
- schimbările frecvente ale ofițerilor de plăți pe durata implementării proiectelor;
- competențele deficitare ale unor ofițeri de monitorizare și plăți de la nivelul Organismului Intermediar, asociate cu localizarea acestora la o distanță mare față de Constanța, ceea ce a îngreunat comunicarea.

Este mecanismul instituțional de la nivelul Polului de Creștere coerent cu metodologia propusă de Banca Mondială pentru implementarea Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020?

Propunerile de cadru instituțional și de proceduri propuse de experții Băncii Mondiale pentru implementarea Axei Prioritare nr. 4 a POR 2014-2020 au fost considerate satisfăcătoare de către reprezentanții entităților locale și metropolitane consultați la nivelul Constanței, în sensul că acestea asigură stabilitate și propun valorificarea structurilor și relațiilor bune de colaborare existente între diverși actori (de ex. propunerea ca Biroul Coordonator de Pol de Creștere să fie păstrat ca nucleu și transformat în Structură de Sprijin a Dezvoltării Urbane, cu servicii furnizate tuturor reședințelor de județ din regiunea Sud-Est).

Totuși, actorii relevanți locali de la nivelul Polului de Creștere Constanța au propus o serie de modificări ale cadrului legislativ și instituțional pentru implementarea proiectelor ce vor fi finanțate din POR 2014-2020, Axa Prioritară nr. 4, respectiv:

- salariile personalului din administrația publică locală ar trebui să treacă în categoria cheltuielilor eligibile ale POR 2014-2020, în vederea stabilizării personalului cu atribuții în domeniul implementării proiectelor cu finanțare nerambursabilă, a îmbunătățirii calității acestora și a creșterii gradului de absorbție;
- bonusul salarial de 75% de care dispune personalul din administrația publică centrală cu atribuții în domeniul proiectelor cu finanțare U.E. ar trebui extins la nivelul personalului din administrația publică locală;
- este necesară constituirea unui comitet format din reprezentanți ai ADI-urilor de zone metropolitane, structurilor de sprijinire a dezvoltării urbane, ADR-urilor și AM POR (inclusiv a altor AM-uri, dacă va fi posibil) pentru discutarea cu regularitate a problemelor și a nevoilor specifice cu care se confruntă polii de creștere și municipiile reședință de județ care vor beneficia de finanțări în cadrul Axei Prioritare nr. 4 din POR 2014-2020. Mai mult, fiecare AM ar trebui să nominalizeze o persoană de contact pentru asigurarea comunicării dintre aceste instituții și structurile de la nivel local/metropolitan;
- toate activitățile de monitorizare trebuie să rămână în sarcina ADR, dar ofițeri de monitorizare și de plăți ar trebui să fie localizați în respectivul municipiu reședință de județ, pentru a facilita comunicarea cu beneficiarii;

- e necesară o mai bună înțelegere cu privire la conceptul de dezvoltare urbană integrată la toate nivelele. Pe termen mediu și lung, ADI de zone metropolitane și structurile de sprijinire a dezvoltării urbane ar trebui să se implice activ în promovarea acestui concept. De asemenea, este nevoie de o mai bună corelare între PATZ metropolitane, care nu sunt suficient de bine reglementate de Legea nr. 350/2001, planurile urbanistice generale și SIDU.