

CONSTRUCȚIA STRATEGIILOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ ÎN AREALUL RURAL AL ZONEI METROPOLITANE CLUJ-NAPOCA

Ionuț Cătălin HĂDADEA

Ionuț Cătălin HĂDADEA

Doctorand, Școala Doctorală de Administrație
și Politici Publice, Facultatea de Științe Politice,
Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
E-mail: hadadea@fspac.ro
Tel.: 0040-726-675.005

**Construction of Local Development
Strategies in the Rural Zone
of the Cluj-Napoca Metropolitan Area**

Abstract

This paper aims to analyze the construction of local development strategies for the rural areas of the Cluj-Napoca metropolitan area. It identifies the steps during the planning process from the state of the initiative, to implementation, and monitoring. In the context of the exponential growth of Cluj-Napoca and of the villages from the metropolitan area, there is a constant need for clearly articulated, comprehensive, and accurate strategies. For this we analyzed a series of factors such as the involvement of stakeholders and citizens, the assessment methods, the efficiency of the implementation, evaluation and monitoring plans, and the strategic document as a whole.

Keywords: public management, local development strategy, strategic planning, rural communities.



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
1(44) / 2019, pp. 17-33

1. Introducere

Prezentul studiu reprezintă o încercare de identificare a modalității de construcție a strategiilor de dezvoltare locală în rândul comunităților aflate în interiorul zonei metropolitane a municipiului Cluj-Napoca și vizează, în special, modalitatea în care putem identifica avantajul competitiv al comunităților din zona metropolitană, respectiv cum acesta este sau poate fi utilizat în construcția strategiei care vizează întreaga zonă metropolitană.

Progresul administrativ și competiția între comunități pentru a atrage cât mai multe resurse, fie că vorbim de resurse financiare, culturale sau efectiv materiale, angrenează în jurul lor dezvoltarea comunității locale și, implicit, duce la un bilanț general pozitiv. Studiile arată, în mod cert, că o comunitate cu mecanisme interne foarte bine dezvoltate, cu politici locale structurate pe nevoile cetățenilor și cu un indice de dezvoltare umană crescut pot genera creșterea calității vieții rezidenților, pozitivarea sporului natural și creșterea importanței regionale a comunității.

Luând în considerare peisajul administrativ românesc și schimbarea rolului instituțiilor publice locale în contextul alinierii acestora la rigorile și principiile administrației europene, este relevant pentru instituțiile publice de la nivel local să dețină capacitatea de a genera strategii și politici locale performante și, în mod obligatoriu, adaptate contextului socio-economic existent la nivel local. În momentul de față, nu se pune în discuție existența sau generarea resurselor financiare, acestea există atât prin programele europene, cât și cele naționale, care au la bază bugete importante. Problema se pune cu privire la modalitatea de accesare a acestora, și anume: ce fel de fonduri accesăm, pe ce tipuri de investiții ș.a.m.d., în așa fel încât să se producă schimbări pozitive și utile comunității în interiorul căreia se desfășoară aceste proiecte.

2. Managementul public

Modalitatea de exercitare a acțiunii manageriale ne este cunoscută tuturor, managementul general al organizației a fost teoretizat de mai mulți autori din diferite domenii, cu diverse paradigme și școli de gândire; aici facem referire atât la caracteristicile personale ale managerului, cât și la structura organizației sau la modalitatea de reacție a personalului aflat în subordine. La începuturile managementului vorbim de oameni tip „mașinărie”, care funcționează într-un sistem perfect (Mintzberg, 1992), iar aceste sisteme au nevoie doar de câteva deprinderi pentru persoana aflată în funcție managerială. Mai târziu, în mod cronologic, trecem în revistă concepte precum latura informală (Barnard, 1968), dar și sentimentele sau trăirile pe care un angajat le poate avea la locul de muncă.

Rolul managerului este crucial în desfășurarea activității de către o instituție publică, conceptul de „bun gospodar” nefiind suficient pentru a avea o activitate managerială eficientă. Odată cu trecerea de la manufacturi la marile platforme industriale, teoreticienii au identificat și aplicat un pachet de roluri pentru management; spre exemplu, Henry Fayol, unul dintre cei mai mari teoreticieni în managementul clasic, identifică în lucrarea „General and Industrial Management” (1916) un număr de 6 principii ale managementului: Prognoză, Planificare, Organizare, Coordonare, Comandă și Control.

Dacă facem o incursiune în teoriile și metodica managementului putem să ne ferim de orice grijă privind posibilele dereglări în funcționarea instituțiilor noastre, pentru că

atunci când vrem să implementăm o măsură sau o acțiune, ne uităm în „rețetar” și demarăm procesul. În cazul managementului organizațiilor publice putem identifica o serie de limite în implementarea unor măsuri simple. Trecem în revistă câteva dintre aceste diferențieri bazându-ne pe o structură dezvoltată pe seama literaturii de specialitate, adaptată după o sinteză a noului management public (Marinescu, 2007):

- a. Managementul public își desfășoară activitatea într-un spațiu monopolist, o serie de autori pun pe seama absenței pieței ca output cele mai mari nerealizări ale managementului public; având monopolul asupra unor servicii publice, nu are interesul eficienței economice și al fidelizării cetățenilor, iar acest lucru generează acțiuni care au doar rolul de a bifa un anumit serviciu și nu de a-l executa după niște standarde clare de calitate.
- b. Multitudinea de constrângeri legale, formalizare prin documente nu foarte coerente, reprezintă ceea ce împiedică managementul să acționeze imediat și specific situației, iar acțiunile sunt ghidate de proceduri totalmente impersonale și care nu țin cont de context.
- c. Este direct dependent de ciclul politic și/sau electoral, iar orice măsură multianuală este schimbată în funcție de prioritățile conducătorului politic, astfel că orice proces de planificare necesită, în cele mai multe cazuri, o reluare din faza de analiză preliminară. Pe lângă acest lucru, legat de investiții și intervenții, se mai poate menționa și modificarea în structura organizației sau politica de personal.
- d. Managementul public, în baza autorității cu care a fost investită instituția publică, include activități care au caracter de coerciție, deci poate interveni în mod direct asupra vieții cetățenilor din comunitate.
- e. Impactul deciziilor managementului public se răsfrânge asupra cetățenilor în mod direct, fără a avea în vedere situația efectivă a cetățeanului sau existența unui raport direct între acesta și instituție.
- f. Un alt aspect de menționat îl reprezintă imposibilitatea unor calcule pur economice și de strategie pe termen lung, iar acest lucru vine din obligativitatea transparenței și exercitarea controlului public asupra instituției.
- g. De multe ori eficiența sau ineficiența unei instituții este dată fie de așteptările cetățenilor, impuse de majoritate și justificate numeric, nu neapărat rațional, sau de cele impuse de tirania unor minorități.
- h. Am mai putea trece în revistă caracteristici precum centralizarea și ierarhizarea excesivă, modalitatea de recrutare în sistem de carieră, dar și structurarea clară între conducere și execuție.

3. Planificarea strategică

Planificarea strategică nu reprezintă un concept nou. Conceptul de planificare a existat în mai multe forme de-a lungul timpului, de la cea militară, cea mai des întâlnită, până la construcția așezărilor omenești, iar mai târziu în domeniul economic, financiar sau chiar cultural. Planificarea strategică a fost definită de diferiți autori, în diverse forme, dar cu trăsături comune. Putem considera strategia ca pe o modalitate de abordare a proceselor

unei organizații: aceasta a evoluat de la trăsăturile comportamentale și psihologice ale unui general de armată până la programe complexe de planificare strategică.

Orice formă de definire a strategiei cuprinde mai multe elemente definitorii și comune, aici facem referire la noțiuni precum (adaptat după Nicolescu, 2007):

- a. Scopul și obiectivele;
- b. Abordări corelative și chiar exhaustive ale organizației și mediului;
- c. Interesele organizației corelate cu cele ale părților interesate (stakeholderilor);
- d. Un proces de învățare care să genereze prin comportament competitiv al organizației un avantaj competitiv;
- e. Echifinalitate în implementarea măsurilor;
- f. Un plan rezultat prin negociere.

În ceea ce privește definirea efectivă, putem identifica o serie de definiții relevante, pentru o mai bună înțelegere a conceptului de lucru:

Tabelul 1: Definiții ale planificării strategice

| Autori | Definiție a conceptului de planificare strategică |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chandler (1962) | Definește strategia ca fiind determinarea pe termen lung a scopurilor și obiectivelor unei întreprinderi, adoptarea cursurilor de acțiuni și alocarea resurselor necesare pentru realizarea obiectivelor. |
| Andrews (1971) | Definește strategia ca fiind structura obiectivelor, țelurilor sau scopurilor, politicile și planurile majore pentru realizarea lor, astfel stabilite încât să definească obiectul actual sau viitor de activitate al afacerii și tipul de întreprindere prezent sau preconizat. |
| Hussey (1998) | Axul comun al activităților organizațiilor și produselor/piețelor, ce definește natura esențială a activității economice, pe care organizația o realizează sau o prevede pentru viitor. |
| Porter (1996) | Porter susține că strategia competitivă este „despre a fi diferit”. El adaugă, „înseamnă să alegi în mod deliberat un set diferit de activități pentru a oferi un amestec unic de valoare”. Pe scurt, Porter susține că strategia se referă la poziția concurențială, la diferențierea ta ca organizație în ochii clientului, la adăugarea valorii printr-un mix de activități diferite de cele folosite de concurenți. În cartea sa anterioară, Porter definește strategia concurențială drept „o combinație dintre scopurile (obiectivele) pentru care firma se străduiește și mijloacele (politicile) prin care încearcă să ajungă”. Astfel, Porter pare să îmbrace strategia atât ca plan, cât și ca poziție. |
| Steiner (1979) | Steiner observă că strategia a intrat în literatura de management ca o modalitate de a se referi la ceea ce a făcut pentru a contracara mișcările reale sau prezise ale unui concurent. Steiner subliniază, de asemenea, în notele sale, că există foarte puține acorduri cu privire la semnificația strategiei în lumea afacerilor. Unele dintre definițiile la care Steiner a făcut referire includ următoarele: <ul style="list-style-type: none"> - Strategia este cea care face managementul de vârf, fiind de o importanță deosebită pentru organizație; - Strategia se referă la decizii direcționale de bază, adică la scopuri și misiuni; - Strategia constă în acțiunile importante necesare realizării acestor direcții; - Strategia răspunde la întrebarea: ce ar trebui să facă organizația? - Strategia răspunde la întrebarea: care sunt scopurile pe care le căutăm și cum ar trebui să le atingem? |
| Mintzberg (2008) | Henry Mintzberg, în cartea sa din 1994, „The Rise and Fall of Strategic Planning”, subliniază că oamenii folosesc „strategia” în mai multe moduri diferite, cele mai frecvente fiind următoarele: <ul style="list-style-type: none"> - Strategia este un plan, un „cum”, un mijloc de a ajunge de aici până acolo; - Strategia este un model în acțiuni de-a lungul timpului; de exemplu, o companie care comercializează în mod regulat produse foarte scumpe utilizează o strategie „high end”; - Strategia este poziția, adică reflectă deciziile de a oferi anumite produse sau servicii pe anumite piețe; - Strategia este perspectiva, adică viziunea și direcția. |

Sursa: Prelucrare personală pe baza surselor citate în tabel.

3.1. Premisele planificării strategice

Planificarea strategică este parte încorporată a managementului public, ea vine în scopul satisfacerii nevoilor prezente și viitoare ale cetățenilor. Planificarea are ca scop proiectarea tuturor activităților instituției publice pentru a putea programa și controla întreaga activitate pe care aceasta o desfășoară. Școala proiectării este cea care face diferența dintre succesul sau insuccesul unei planificări strategice. Pentru ca o proiectare să fie considerată de succes, aceasta trebuie să pornească de la o serie de premise, pe care le enumerăm și noi aici (Mintzberg *apud* Andrews, 1971, p. 55):

1. Formarea strategiei să fie un proces de gândire conștient și controlat. Aceasta trebuie să vină ca urmare a unei gândiri raționale, nu intuitive sau emergente. Ea trebuie construită fără a exista posibilitatea de a aluneca în oportunism, cel mai mare dușman al planificărilor strategice.
2. Responsabilitatea pentru implementarea strategiei trebuie să revină executivului, el are rolul de strateg dar și parte a rolului de gânditor în baza tuturor informațiilor care ajung la acesta, el trebuie să răspundă nevoilor existente și să traseze sarcinile în implementarea planului strategic.
3. Modalitatea de construcție a strategiei să fie simplă și informală, prin oponentă cu dezvoltarea modelului.
4. Strategiile trebuie să fie unice, cele mai bune rezultă dintr-un proces de concepție creativă, adaptată la situație.
5. Strategiile trebuie să iasă din procesul de proiectare complet dezvoltate.
6. Strategiile trebuie să fie explicite și articulate.
7. Condiția finală a strategiei este implementarea.

3.2. Etapele planificării strategice

Etapele generale ale planificării strategice sunt, în mod general, diferite; deoarece vrem să ne referim mai degrabă la acuratețea logicii instituțiilor publice în creionarea strategiilor, ne vom raporta la etapele generale întâlnite în planificarea strategică, fără a insista pe un anumit model.

Indiferent de tipul de activitate organizațională, fie aceasta publică sau nu, ea se ghidează după principii manageriale solide, care reflectă clar anumite caracteristici de bază legate de viziunea, misiunea, scopul sau obiectivele organizației. Activitatea generală se axează pe planificarea strategică sau aspectele strategice ale companiei. Gestiunea strategică este împărțită în mai multe școli de gândire. O abordare prescriptivă a managementului strategic evidențiază modul în care trebuie dezvoltate strategiile, în timp ce o abordare descriptivă se concentrează asupra modului în care strategiile ar trebui puse în practică. Aceste școli diferă prin faptul că strategiile sunt dezvoltate printr-un proces analitic, în care sunt luate în considerare toate amenințările și oportunitățile sau sunt mai degrabă principii generale care trebuie aplicate. Pe lângă elementele deja listate, există o serie de elemente care pot influența implementarea noțiunilor de management strategic.

Există multe modele și pași de acțiune pentru planificarea strategică. O abordare este rezumată mai jos. Frecvent, etapele 1-3 apar înaintea unui efort de planificare strategică,

pașii 4-7 în timpul efortului și pașii 8-10 după efort. Pașii de mai jos reprezintă, după cum am arătat anterior, o încercare de a aborda în linii generale pașii de planificare, iar cei prezentați reprezintă rezultatul analizei Băncii Mondiale (2001), corelat cu alte teorii din domeniul planificării strategice.

1. Acordul asupra unui proces de planificare strategică. Acest lucru se poate face la o ședință a consiliului local, cu personalul prezent sau în cadrul unei întâlniri speciale în cadrul căreia să existe și actori externi relevanți. Este important ca, în această etapă, întreg efortul de planificare să fie înțeles, să fie prezentată valoarea sa potențială pentru organizație sau comunitate, pentru a putea contura o viziune comună. În această etapă este nevoie și de o prognoză a costului aproximativ al întregului efort întreprins. Totodată este important de verificat dacă organizația este pregătită pentru un efort pe termen lung, stabilirea etapelor și sarcinilor pentru fiecare dintre acestea, pentru a putea alege cel mai potrivit proces pentru modalitatea de structurare a organizației.

2. Efectuarea unei analize de mediu – aceasta face referire, pe de o parte, la mediul intern al unei organizații sau al unei comunități, cu larga participare a tuturor elementelor din interior. Pe de altă parte, nevoia de analiză depășește granițele existente ale organizației sau comunității, fiind nevoie și de o analiză externă, pentru a putea vedea în mod clar locul unde ne situăm. Pentru componenta externă e necesar și obligatoriu să putem identifica amenințările și oportunitățile puse în legătură cu ceea ce entitatea poate crea la nivel intern. Analiza externă include forțele și tendințele peisajului în care ne desfășurăm activitatea. Acest proces are nevoie de cercetări extinse despre o comunitate, realizate prin interviuri, focus grupuri și sondaje prin fax sau e-mail.

3. Identificarea problemelor-cheie, a întrebărilor și alegerilor care trebuie abordate ca parte a strategiei planificării efortului poate însemna specificarea „problemelor strategice” sau a întrebărilor pe care organizația/comunitatea ar trebui să le abordeze și să stabilească prioritățile în funcție de termeni sau importanță. În cazul în care există un mic dezacord în privința problemelor și a priorităților, poate fi posibil să consultați viziunea organizațională și apoi obiectivele. Dacă nu există un acord cu privire la direcțiile generale și obiective organizaționale, poate fi important să explorați prioritățile problemelor și să identificați alegeri critice.

4. Definierea și revizuirea valorilor, viziunii și misiunii comunității. Cel mai important lucru în acest caz îl reprezintă asumarea și împărțirea asumării de către membrii comunității. În setul de elemente asumate este necesar să avem valorile și principiile, viziunea comunității.

5. Dezvoltarea unei viziuni comune pentru organizație. În unele eforturi de planificare strategică, viziunea pentru organizație este dezvoltată după ce o viziune pentru comunitate a fost discutată, cu presupunerea că o viziune organizațională comună poate fi dependentă de o viziune comună a ceea ce ar trebui să devină societatea.

6. Dezvoltarea unei serii de obiective sau declarații de stare organizațională care descriu organizația într-un anumit număr de ani, presupunând că au succes. De obicei, este un pas scurt de la viziune la obiective – uneori, afirmațiile folosite pentru descrierea viziunii sunt, în esență, afirmații ale obiectivelor. Este extrem de valoroasă transformarea vi-

ziunii într-o serie de obiective cheie pentru organizație, de preferință sub forma statutului declarațiilor care descriu organizația.

7. Accentul principal ar trebui să fie pus pe strategii largi, incluzând programele actuale și noi, precum *advocacy*, colaborare sau alte abordări. Aceste strategii ar trebui să fie legate de obiective specifice sau să abordeze mai multe obiective.

8. Dezvoltarea unui plan de acțiune care să abordeze obiectivele și să specifice obiectivele și planurile de lucru anual. După ce elementele pe termen lung ale unui plan strategic sunt dezvoltate, este timpul să vă asigurați un plan de lucru specific pentru a începe implementarea. Planificarea strategică recunoaște că strategiile trebuie să reflecte condițiile actuale din cadrul organizației și mediului său. Astfel, nu se recomandă să se încerce dezvoltarea unor obiective anuale detaliate, cu excepția primului sau, poate, primului și celui de-al doilea an care fac obiectul planului strategic. Cu toate acestea, sunt necesare planuri de acțiune anuale. Obiectivele anuale ale programului ar trebui să fie durabile și măsurabile. Planul anual poate fi o parte a planului strategic sau poate fi un *addendum* anual la aceasta.

9. Finalizarea unui plan strategic scris care rezumă rezultatele și deciziile procesului de planificare strategică. Nu există un format stabilit, dar asigurați-vă că includeți rezultatele pentru fiecare pas important.

10. Construirea de proceduri pentru monitorizare și pentru modificarea strategiilor bazate pe schimbări în mediul extern sau în organizație. Asigurați-vă că progresați în direcția obiectivelor și obiectivele și utilizarea strategiilor sunt monitorizate în mod regulat, cu strategii revizuite și adaptate anual, pe baza progreselor realizate, a obstacolelor întâlnite și a mediului în schimbare.

3.3. Specificități de ordin strategic

În general, atunci când este vorba despre managementul strategic, se poate folosi un grup de concepte și termeni comuni care trebuie să fie clarificați; acești termeni reprezintă o soluționare cronologică a strategiei. Astfel, au fost identificate următoarele componente (Hințea, 2007):

- Viziune: o proiecție mentală a modului în care organizația ar trebui să arate în viitor. Bryson (2011) consideră că ar trebui să includă valorile fundamentale și filosofia organizației; ar trebui să fie „scurtă și capabilă să inspire”.
- Misiune: Care este scopul existenței organizației și care este rolul acesteia?
- Scopul: se referă la rezultatele generale; când vine vorba de scopul organizațional, problema devine mult mai complicată decât în cazul unui proiect sau al unei activități. O varietate de domenii în cadrul organizației au fost identificate de către specialiști. Atunci când se raportează domeniile procesului de construire a strategiilor, Steiss (1983) consideră că domeniile pot fi clasificate ca: scopuri de dezvoltare societală (rezultatele organizației contribuie la dezvoltarea mediului); domenii legate de membrii organizației sau de clienți (rezultatele afectează dezvoltarea grupurilor țintă); domeniile dezvoltării organizaționale (resurse care sunt folosite pentru dezvoltarea organizației care este capabilă să acționeze ca o entitate eficientă).

- Obiective: rezultate specifice, trebuie menționat aici că nu toate obiectivele sunt plasate la același nivel de importanță și, ca atare, putem vorbi aici de o ierarhie a obiectivelor și priorităților strategice (Hințea, 2007).

4. Analiza de construcție a strategiilor de dezvoltare ale comunelor din arealul metropolitan Cluj-Napoca

Situată în partea de sud-est a regiunii Nord-Vest, Zona Metropolitană Cluj-Napoca este constituită din municipiul Cluj-Napoca și 19 comune, reprezentând principalul centru economic, social și universitar din zona Transilvaniei și fiind cel mai mare dintre cei 7 poli de creștere declarați la nivel național (413.761 locuitori în 2012). Totodată, este singurul pol de creștere ce a înregistrat o creștere a populației între 2002-2012 (atât în teritoriul de susținere cât și în centrul urban). Conform Strategiei Integrate de Dezvoltare Urbană a Zonei Metropolitane Cluj, zonele metropolitane în România au fost reglementate prin Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 ca fiind „zone constituite prin asociere, pe bază de parteneriat voluntar, între marile centre urbane (Capitala României și municipiile de rangul I) și localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată, la distanțe de până la 30 km, între care s-au dezvoltat relații de cooperare pe multiple planuri”. Ca Asociații de Dezvoltare Intercomunitară (Legea nr. 286/2006), acestea au principalul rol de a formula și implementa în comun politici publice la nivel local.

Zona Metropolitană Cluj Napoca a fost constituită ca urmare a Hotărârii Consiliului Local nr. 415/2008. Actuala formă a zonei metropolitane cuprinde o structură radiar-concentrică, unde municipiul Cluj-Napoca reprezintă zona 0 a acesteia, iar în jurul acesteia avem două inele care încadrează comunele după cum urmează:

Inelul 1: Apahida, Baci, Chinteni, Feleacu, Florești;

Inelul 2: Aiton, Bonțida, Borșa, Căianu, Gilău, Ciurila, Cojocna, Gârbău, Jucu, Petreștii de Jos, Tureni, Sânpaul, Săvădisla, Vultureni.

Inelele au fost stabilite în mod convențional prin Planificarea Strategică a Zonei Metropolitane, având în vedere distanța UAT-urilor față de municipiul Cluj-Napoca, aceasta a fost stabilită ca variantă de lucru de către grupul care a elaborat strategia. Această modalitate de fragmentare a zonei nu ne este un real ajutor, ea este relevantă doar teritorial pentru a cunoaște geografic situarea acestora. O să revenim ulterior asupra acestui aspect deoarece credem că este relevant să avem niște clasificări funcționale care să ne ofere detalii directe legate de nevoile fiecărei comune în funcție de anumiți factori.

Chiar și în Strategia de Dezvoltare a Zonei Metropolitane Cluj-Napoca se remarcă următorul aspect: Zona Metropolitană Cluj-Napoca (ZMC) reprezintă o construcție artificială, realizată fără considerarea aspectelor funcționale (profilurile socio-economice ale comunelor și legăturile cu Cluj-Napoca, unele mult mai slabe decât cele ale unor orașe din afara zonei: Câmpia Turzii, Gherla), infrastructurale, de transport (direcția clară de dezvoltare pe axa de transport E-V, fluxurile intra-metropolitane) și topografice (bariere și dificultăți de expansiune pe direcția NS). Zona Metropolitană a fost dezvoltată ca răspuns la politica națională pentru poli de creștere și la cea a Comisiei Europene de alocare prioritară a fondurilor structurale, răspunzând strict la criteriul legal (rază de 30 km) și nu la

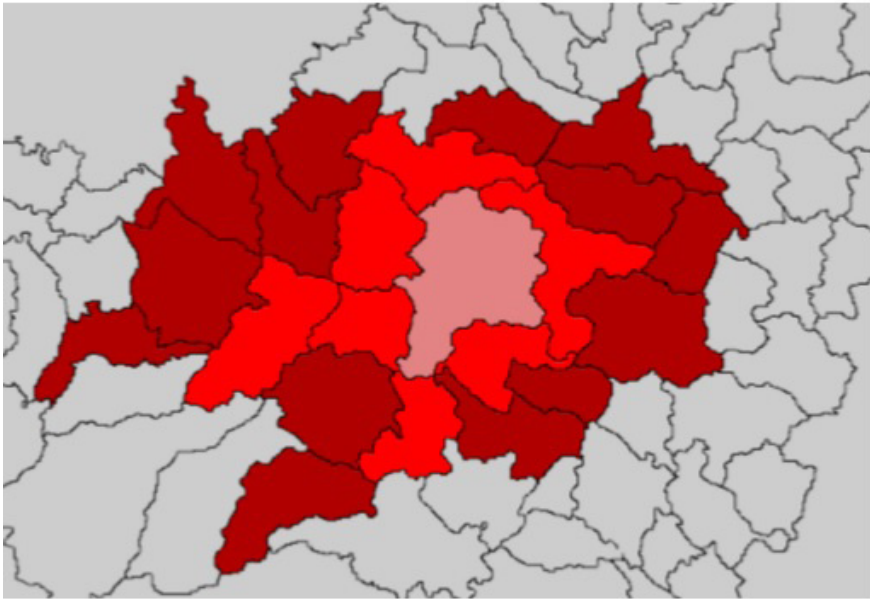


Figura 1: Zona Metropolitană Cluj-Napoca

Sursa: Adaptat după SID-ZMC (2014)

fenomene interne de coeziune spontane sau interese reale comune de dezvoltare, ridicând problema necesității adaptării limitelor existente la nevoile reale teritoriale (SDI, 2014).

Pentru a avea o imagine mai clară asupra UAT-urilor componente ale Zonei Metropolitane Cluj și asupra documentelor analizate, vom trece în revistă documentele care stau la baza planificării strategice a ZMC. Deoarece interesul nostru se leagă de construcția strategiilor în mediul rural și modalitatea de corelare a acestora cu Zona Metropolitană Cluj-Napoca, nu vom realiza nicio analiză axată pe Strategia de Dezvoltare a Municipiului Cluj-Napoca.

Tabelul 2: Documentele strategice analizate

| Nr. | Nume comună | Titlu document | Perioada |
|-----|-------------|----------------------------------------------|-----------|
| 1 | Aiton | Strategia de dezvoltare a comunei Aiton | 2014-2050 |
| 2 | Apahida | Strategia de dezvoltare a comunei Apahida | 2014-2020 |
| 3 | Baciu | Strategia de dezvoltare a comunei Baciu | 2014-2020 |
| 4 | Bonțida | Strategia de dezvoltare a comunei Bonțida | 2014-2020 |
| 5 | Borșa | Strategia de dezvoltare a comunei Borșa | 2014-2020 |
| 6 | Căianu | Strategia de dezvoltare a comunei Căianu | 2014-2020 |
| 7 | Chinteni | Strategia de dezvoltare a comunei Chinteni | 2014-2030 |
| 8 | Gilău | Strategia de dezvoltare a comunei Gilău | 2014-2020 |
| 9 | Ciurila | Strategia de dezvoltare durabilă Ciurila | 2018-2028 |
| 10 | Cojocna | Plan strategic de dezvoltare socio-economică | 2015-2020 |
| 11 | Florești | Strategia de dezvoltare a comunei Florești | 2014-2020 |
| 12 | Gârbău | Strategia de dezvoltare a comunei Gârbău | 2014-2020 |

| Nr. | Nume comună | Titlu document | Perioada |
|-----|------------------|-------------------------------------------------------|-----------|
| 13 | Jucu | Strategia de dezvoltare a comunei Jucu | 2014-2020 |
| 14 | Petreștii de Jos | Strategia de dezvoltare a comunei Petreștii De Jos | 2014-2020 |
| 15 | Tureni | Strategia de dezvoltare a comunei Tureni | 2014-2020 |
| 16 | Vultureni | Strategia de dezvoltare a comunei Vultureni | 2014-2020 |
| 17 | Feleacu | Strategia de dezvoltare a comunei Feleacu | 2016-2020 |
| 18 | Săvădisla | Strategia de dezvoltare a comunei Săvădisla | 2015-2020 |
| 19 | Sînpaul | Plan strategic de dezvoltare locală a comunei Sînpaul | 2014-2020 |
| 20 | ZMC | Strategia integrată | 2014-2020 |

Designul cercetării este proiectat pentru a răspunde unor întrebări legate de modalitatea de construcție a strategiilor de dezvoltare de la nivel local, atât pentru comunele care sunt incluse în zona metropolitană a municipiului Cluj-Napoca, dar și modalitatea de construcție pentru Strategia de Dezvoltare a Municipiului și, nu în ultimul rând, a celei care ar trebui se le înglobeze pe celelalte, și anume strategia de dezvoltare a zonei metropolitane Cluj-Napoca.

Tabelul 3: Construcția analizei

| | |
|-------------|---------------------------------|
| Metodă | Analiza de date |
| Instrument | Grila de analiză |
| Instrument | 2 dimensiuni, 6 sub-dimensiuni |
| Eșantionare | 18 comune, 1 zonă metropolitană |

Analiza efectivă a documentelor strategice se bazează pe un instrument de analiză structurat pe două dimensiuni:

Tabelul 4: Dimensiunile de analiză

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Proces – modul în care a fost realizat procesul de planificare <ul style="list-style-type: none"> a. Consultare publică b. Participare stakeholderi c. Analiza situației prezente d. Implementare e. Monitorizare și evaluare | 2. Rezultat – conținutul documentului final <ul style="list-style-type: none"> a. Analiza secțiunilor incluse în document |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Designul cercetării este proiectat pentru a răspunde unor întrebări legate de modalitatea de construcție a strategiilor de dezvoltare de la nivel local pentru comunele care sunt incluse în zona metropolitană a municipiului Cluj-Napoca, modalitatea de construcție a Strategiei de Dezvoltare a Municipiului și, nu în ultimul rând, a celei care ar trebui se le înglobeze pe celelalte, și anume, strategia de dezvoltare a zonei metropolitane Cluj-Napoca.

Procesul de planificare strategică implică în elaborarea sa o serie de etape despre care am discutat înainte, ceea ce este important pentru noi acum este să analizăm integrarea acestor strategii din două perspective. Prima face referire la integrarea lor ca proces, acțiune și rezultat în rigorile planificării strategice globale, iar cea de-a doua face referire la planul integrat care ar trebui să integreze, după cum arată și denumirea, aceste planificări strategice în planificarea strategică integrată a Zonei Metropolitane Cluj-Napoca.

4.1. Consultare publică

În procesul de planificare, un lucru crucial în realizarea unei strategii care să aibă ca sursă de acțiune nevoile cetățeanului, îl reprezintă implicarea cetățenilor și analiza efectivă a nevoilor lor; în cazul zonei metropolitane, proporționalitatea de implicare a cetățenilor și modalitatea efectivă prin care aceștia sunt implicați este diversă sau, în unele cazuri, lipsește. Desigur, modalitatea diversă de acțiune nu ne permite o procesare statistică acurată, bazată pe un model, ci ne poate spune în mod dihotomic existența sau nu a implicării, dar și căile de implicare.

În cazul unor comune, precum Aiton, Baciș sau Apahida, nu este specificată în niciun fel existența unor consultări publice, modalitatea de consultare sau vreo secțiune specifică a documentului în care să aflăm ceea ce a identificat comunitatea. În alte cazuri putem să identificăm atât metode calitative cât și cantitative (Jucu, Bonțida, Florești), dar și tehnici noi de sondare socială precum organizarea de seminarii (Cojocna), focus-grupuri (Gârbău sau Petrești).

Ceea ce putem remarca în acest caz este că, similar modalității în care noi încercăm să identificăm corelația dintre un plan strategic integrat (SIDZMC) și strategiile comunelor (SDL), prin care am spune că „cel mare îl întrebă pe cel mic de ce are nevoie”, și aici putem vedea că, în unele comunități, baza de construcție a strategiei are lipsuri, iar autoritățile locale și consultanții nu au considerat relevantă consultarea publică.

4.2. Implicarea stakeholderilor

În ceea ce privește implicarea stakeholderilor, putem identifica mai multe etape în care aceștia pot să aibă un rol definitoriu în creionarea întregului proces, identificăm participarea în faze precum decizia de a iniția strategia, analiza mediului extern și a situației actuale, definirea viziunii, misiunii și a direcțiilor strategice, dezvoltarea planului de implementare și, nu în ultimul rând, în partea de monitorizare și evaluare.

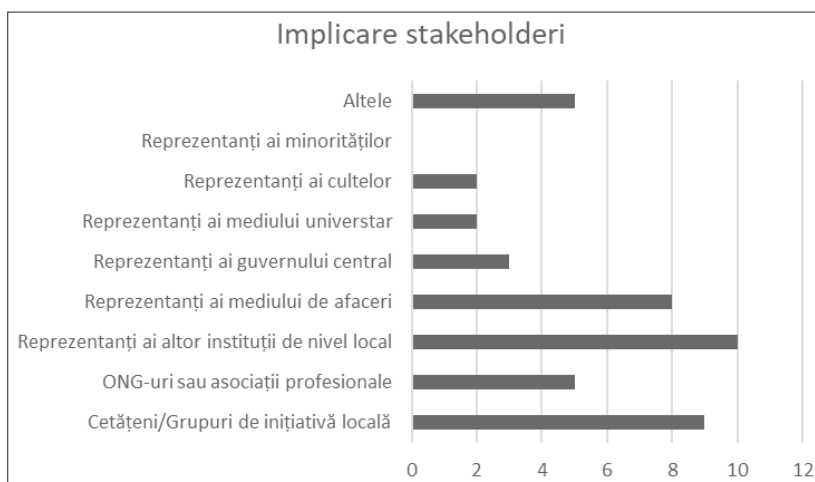


Figura 2: Implicarea stakeholderilor

În Figura 2 putem observa implicarea stakeholderilor într-una dintre dimensiunile menționate anterior, putem observa ca parteneri în procesul de planificare strategică a autorităților publice locale mai multe tipuri de entități. În primul rând, reprezentanții altor autorități locale precum școli, licee, centru cultural, în general reprezentanți ai unor autorități aflate în subordinea Primăriei. Mediul de afaceri este și el implicat, doar că, spre deosebire de autoritățile locale, se regăsește în decizia de a iniția procesul și în dezvoltarea planului de implementare a direcțiilor strategice. În toate cazurile prezentate mai sus, menționăm că stakeholderii sunt implicați cu precădere în decizia de inițiere și în analiza situației prezente. Ei lipsesc din construcția efectivă a strategiei și monitorizarea acesteia.

4.3. Analiza situației actuale sau analiza preliminară

Analiza preliminară se referă la o serie de elemente micro-economice și socio-culturale ale comunității, al căror stadiu este măsurat și comparat (în mod firesc) cu mediul extern. Noi ne-am îndreptat atenția asupra a 13 elemente obligatorii, din punctul nostru de vedere, pentru o strategie comprehensivă.

Aici includem măsuri precum analiza documentelor strategice relevante, evaluarea succesului strategiei anterioare, analiză economică a principalilor indicatori ai performanțelor economice: dezvoltare socială și demografie, educație, sănătate publică, forță de muncă sau piața forței de muncă, servicii publice și guvernanta locală, e-guvernare și tehnologia informației, planificarea urbană și infrastructură, cultură și diversitate, analiza SWOT, analiza competiției și a avantajului competitiv.

În cazul elementelor incluse în strategie putem identifica neconcordanțe între ideea de dezvoltare a comunei și conținutul analizat efectiv al strategiei, aici facem referire la ideea de schimbare și dezvoltare și elementele prezentate.

Cele mai frecvente elemente prezente în cele 19 strategii sunt legate de analiza SWOT, prezentă în toate acestea; acest tip de analiză este facilă pentru a putea crea o imagine a comunității raportată atât la mediul extern cât și la mediul intern. Totodată, se identifică în majoritatea strategiilor analiza educației, sănătății și statisticilor legate de forța de muncă, precum și caracteristicilor socio-demografice. De cealaltă parte, nu sunt incluse în analiza preliminară aspecte legate de modalitatea de evaluare a strategiei anterioare, în niciuna dintre analize nu se regăsește o evaluare a ceea ce a fost întreprins din strategia anterioară; ceea ce mai putem remarca este lipsa analizei competiției, a e-guvernării locale sau indicatorilor de urbanism.

Ceea ce putem conchide din această secțiune este o tipologie a analizei preliminare, acest tip de analiză utilizată în strategii este una bazată pe statistici existente în fișa localității, tipul de analiză care ne relevă niște date statistice fără a genera și o explicație a fenomenelor; ceea ce se mai poate observa este lipsa componentei de cercetare efectivă a fenomenelor de către consultanți pentru a stabili o relație de cauzalitate. Spre exemplu, nu există o identificare a problemelor legate de capacitatea administrativă a instituțiilor publice, dar putem identifica, în obiectivele strategice comune, obiective care prioritizează construcția de patrimoniu imobil pentru instituție.

4.4. Implementarea strategiilor

Planurile de implementare, fie ele în formă generală sau operaționalizată, calendarul multianual, planul de indicatori măsurabili, metodologia de măsurare a acestora sunt niște indicatori relevanți pentru a putea implementa o strategie în mod realist și încadrat în indicatorul de timp. Dacă ar fi să împărțim în 5 indicatori cele enumerate mai sus, putem identifica următoarea situație.

Tabelul 5: Îndeplinirea indicatorilor de implementare

| Nume comună | Indicatori atinși | Nume comună | Indicatori atinși |
|-------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Aiton | 1 | Florești | 4 |
| Apahida | 1 | Gârbău | 3 |
| Baciu | 3 | Jucu | 1 |
| Bonțida | 4 | Petreștii de Jos | 3 |
| Borșa | 4 | Tureni | 3 |
| Căianu | 2 | Vultureni | 4 |
| Chinteni | 3 | Feleacu | 3 |
| Gilău | 3 | Savadisla | 1 |
| Ciurila | 1 | Sînpaul | 2 |
| Cojocna | 3 | | |

Cel mai dificil indicator de atins este reprezentat de existența în analiză a unor factori de risc sau incertitudine, iar imediat urmează ca dificultate metodologia prin care vor fi măsurați acești indicatori. În mod constant putem vedea că sunt identificate autoritățile responsabile, planul efectiv anual de implementare și potențiala sursă de finanțare. Acestea reprezintă niște insuficiențe, sau mai degrabă iluzii, de multe ori în rapoartele de activitate ale autorităților se face confuzia între demersul pur administrativ și implementarea efectivă a unui plan strategic.

4.5. Monitorizarea și evaluarea strategiilor

Una dintre cele mai importante elemente ale unei strategii de dezvoltare locală o reprezintă monitorizarea continuă și realizarea de evaluări ex-ante, ex-post și de alte tipologii. Pentru monitorizarea și evaluarea strategiilor ne direcționăm către următorii indicatori precum: existența unei secțiuni specifice privind monitorizarea și evaluarea, existența unor înscrisuri legate de cum și când se va realiza monitorizarea, de către cine, dacă există o structură menționată expres ca fiind responsabilă de monitorizare și evaluare și dacă aceasta include indicatori de monitorizare și evaluare.

Niciuna dintre cele 19 comune analizate nu au atins cei 5 indicatori utilizați pentru etapa de monitorizare și evaluare. Totuși, putem identifica absența indicatorilor efectivi de monitorizare și evaluare în toate cele 19 cazuri. Totodată, putem identifica faptul că în majoritatea strategiilor avem instituțiile responsabile și timpul în care se va desfășura această evaluare, în câteva dintre cazuri există chiar și o structură creată de către instituția primă-

riei pentru acest demers. Ceea ce putem remarca este existența unor strategii care ignoră complet posibilitatea de evaluare și monitorizare (Jucu, Ciurila, Aiton, Baci, Apahida).

4.6. Conținutul documentului final

Conținutul documentului final face referire la secțiunile existente sau, am putea spune, structura efectivă a strategiei, ceea ce trebuie implementat și ceea ce trebuie avut în vedere pentru implementare, aici regăsim comune care îndeplinesc peste 80% din criteriile standard ale conținutului unei strategii (Bonțida, Petrești, Tureni sau Sînpaul), dar și comune unde conținutul este mai degrabă o prezentare strict monografică fără a atinge componența managerială (Aiton, Jucu, Apahida, Săvădisla).

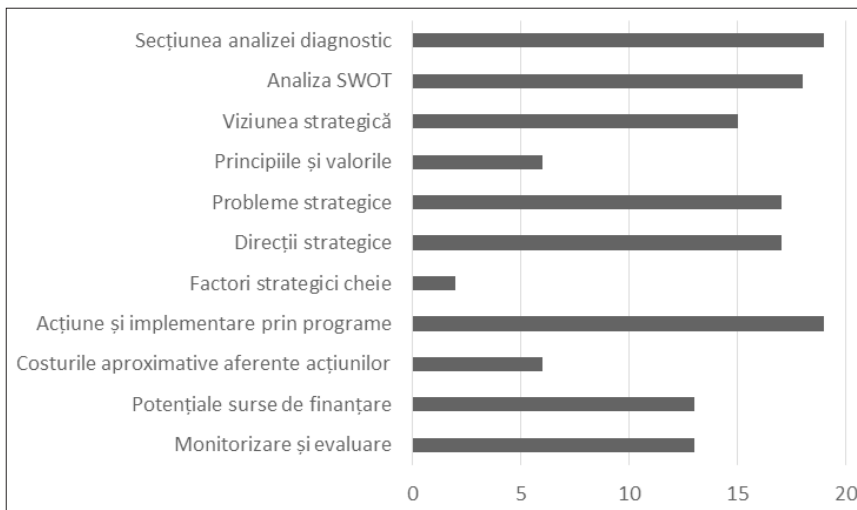


Figura 3: Secțiunile prezente în documentul final

Acest aspect reprezintă o componentă importantă în special prin prisma faptului că implementarea se realizează de către delegați comunitari pe diferite domenii de activitate; în baza autorității cu care au fost investite Primăria și Consiliul Local, ei pot emite decizii, dar nu dețin în mod obligatoriu expertiză, vechimea în instituție poate să reprezinte doar o simplă trecere a timpului și nu trebuie să vină neapărat cu dezvoltarea de abilități. Prin urmare, actori privați și externi, specializați, sunt investiți prin contract să îndeplinească anumite acțiuni.

Credem că este relevant să includem, într-o oarecare măsură, și cadrul general sub egi-da căruia ar trebui să se construiască întreg sistemul de strategii de dezvoltare la nivelul ZMC. Desigur, rezultă o analiză strict pe corelarea viziunilor deoarece o analiză completă a integrării efective a strategiilor o vom aborda într-un studiu viitor.

Așadar, „Planul Strategic Integrat – Studiu pentru actualizarea documentelor strategice pentru Polul de Creștere Cluj-Napoca aferente perioadei de programare 2014-2020” reprezintă un document de strategie care își propune să integreze interesele tuturor celor 20 de entități juridice aflate în interiorul ZMC.

Însă, ceea ce putem identifica în planul strategic reprezintă efectiv elementele de focalizare pe municipiul Cluj-Napoca, planul strategic având mai degrabă misiunea de a impune direcțiile specifice și bine conturate ale municipiului Cluj-Napoca în interiorul comunităților din ZMC. În ceea ce privește conținutul documentului final, putem observa o bună imagine de ansamblu în a înțelege managerial ceea ce încearcă să prezinte strategia, problemele apar în identificarea unor factori strategici cheie pentru Zona Metropolitană dar și aproximarea costurilor financiare pentru îndeplinirea acțiunilor propuse.

6. Concluzii

După analiza a 20 de documente adoptate de forurile deliberative ale consiliilor locale din comunele din Zona Metropolitană și din Municipiul Cluj-Napoca, putem trage următoarele concluzii și recomandări cu privire la modul de raportare al autorităților, consultanților și stakeholderilor implicați în planificarea strategică la nivel local.

Ceea ce trebuie menționat de la bun început reprezintă încadrarea documentului strategic în cadrul actelor normative de la nivel local, strategiile fiind adoptate prin hotărâre de Consiliu Local ceea ce le face obligatorii spre implementare; acest lucru trebuie, în mod obligatoriu, să genereze și obligativitatea evaluării implementării strategiei actuale dar și anterioare, lucru care nu este prezent în documentele strategice.

Fundamentarea strategiilor nu se realizează în baza nevoilor comunității sau a unor factori determinanți existenți la nivel local, deseori acestea reprezintă doar niște documente care să permită încadrarea unor investiții în unele dintre liniile de finanțare existente, acest lucru nu poate să genereze dezvoltare, chiar mai mult decât atât, poate să genereze îngreunarea activității instituțiilor locale. În peisajul administrativ românesc, strategia nu este văzută ca un instrument colectiv de rezolvare a unor probleme și dezvoltare a unor avantaje existente, autoritatea publică sau consultantul, cu avizul acesteia, se raportează la strategie ca fiind un „sport individual” unde toți ceilalți sunt spectatori care pot critica sau ovaționa activitatea. Putem observa gradul slab de implicare atât al cetățenilor cât și al entităților juridice existente în unitatea administrativ-teritorială.

Analiza situației existente la nivel de comunitate se realizează deseori ca pentru o entitate în circuit închis, fără a vedea efectiv locul unde ne situăm comparând cu ceilalți sau, mai mult decât atât, a vedea cauzalitatea problemelor sau succeselor noastre prin prisma influenței unei variabile externe. Orientarea analitică a experților se axează doar către linii tradiționale ale administrației publice locale, fără a avea un peisaj clar a ceea ce am putea face pentru dezvoltarea comunității. Analizele existente la nivel județean, regional, național sau european sunt menționate doar ca încadrare în priorități care ar putea genera ulterior finanțare.

Construcția profilului strategic, al planului operațional și tactic de implementare a direcțiilor strategice stabilite se realizează fără metodologii sau indicații clare atât de ordin cronologic cât și de oportunitate, implementarea fiind mai degrabă o listă de dorințe.

Monitorizarea și evaluarea strategiilor nu se realizează după metode clare și măsurabile, astfel se realizează confuzii în ceea ce privește stadiul implementării (realizarea unui studiu de prefizabilitate poate fi considerat un avans în cadrul unei direcții strategice sau

studiul trebuie să vină ca bază pentru ca acel proiect să fie în strategie). Corelația dintre viziune, misiune și, uneori, scop nu se regăsește în rândul aspectelor operaționale, de cele mai multe ori viziunea este dezvoltarea comunei fără a spune măcar sensul dezvoltării (paradis fiscal sau un punct de atracție socială?).

Conținuturile documentelor sunt diverse, ele vin și ne evidențiază câteva capitole relevante, doar că de cele mai multe ori nu există acel fir roșu între, spre exemplu, punctele slabe din analiza SWOT (incluziunea socială) și planul efectiv de măsuri care să ajute la remedierea acestor probleme.

Strategiile au rolul de a informa în primul rând decidentul, ordonatorul de credite, deliberativul, pentru a vedea exact care este misiunea lui, dar pentru ca acest lucru să fie posibil este necesar ca întreaga strategie să identifice în mod corect care sunt problemele și unde este potențialul.

Utilitatea strategiilor nu este pusă sub semnul întrebării, ele dau exemple de bună practică și, chiar în cazul nostru, putem observa stadii de implementare mai mari în unele comune tocmai prin construcția lor eficientă și foarte clară.

Bibliografie:

1. Andrews, K., *The Concept of Corporate Strategy*, ediția a 2-a, Homewood: Dow Jones-Irwin, 1971.
2. Banca Mondială, „Strategic Planning: A Ten-Step Guide”, studiu modificat ultima dată în iulie 2001, [Online] disponibil la adresa https://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPT/TEIA/Resources/mosaica_10_steps.pdf, accesat la data de 23 aprilie 2019.
3. Barnard, C.I., *The Functions of the Executive*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1968.
4. Bryson, J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Boston: John Wiley & Sons, 2011.
5. Chandler, A.D., *Strategy and Structure: Chapters in The History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge: M.I.T. Press, 1962.
6. Fayol, H., *General and Industrial Management*, Martino Publishing, 2013.
7. Hințea, C.E., *Management public*, Cluj-Napoca: Accent, 2007.
8. Hussey, D., *Strategic Management: From Theory to Implementation*, ediția a 4-a, Woburn: Reed Educational and Profesional Publishing Ltd, 1998.
9. Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 621 din 18 iulie 2006.
10. Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național, Secțiunea a IV-a – Rețeaua de localități, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 408 din 24 iulie 2001.
11. Marinescu, G., *Management public modern*, Iași: TehnoPress, 2007.
12. Mintzberg, H., *Ascensiunea și declinul planificării strategice*, București: Publica, 2008.
13. Mintzberg, H., *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1992.
14. Nicolescu, O., *Managementul organizației*, București: Editura Economică, 2007.

15. Planificările Strategice Locale ale comunelor analizate, disponibile pe site-urile comunelor sau solicitate și obținute prin intermediul Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.
16. Porter, M., „What is Strategy?”, 1996, *Harvard Business Review*, vol. 74, nr. 6, pp. 61-78.
17. Steiner, G., *Strategic Planning*, Free Press, 1979.
18. Steiss, A.W., *Strategic Management and Organizational Decision Making*, New York: Lexington Book, 1983.
19. Urbasofia Planning, „Plan strategic de dezvoltare integrat – Cluj Zona Metropolitană Cluj-Napoca” (SID–ZMC, 2014) [Online] disponibil la adresa <http://www.adizmc.ro/>, accesat la data de 27 mai 2019.