
ETAPELE DE ELABORARE A STRATEGIILOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ

BALOGH Márton

The present article - "Stages in the Elaboration of Local Development Strategies" - aims to present a topic of current interest for Romanian local public administrations. The author presents a possible way of elaborating local and micro-regional strategies, with emphasis on the characteristics of these documents, on stages to be followed in their elaboration.

BALOGH Márton, asistent universitar, Departamentul de Administrație Publică, Facultatea de Științe Politice și Administrative, Universitatea "Babeș-Bolyai", Cluj-Napoca; director, Colegiul Universitar de Administrație Publică Satu-Mare; director de programe în cadrul Fundației Civitas.

Strategiile de dezvoltare fac posibilă coordonarea activă a proceselor de dezvoltare care au loc în teritoriu, luarea în considerare a caracteristicilor locale, a schimbărilor din mediul exterior și fac posibilă abordarea proactivă, realizată într-un mod inovativ, a proceselor de dezvoltare teritorială.

În România conceptul de strategie de dezvoltare locală și-a găsit, cel puțin până în prezent, o

aplicabilitate practică redusă pentru cei implicați în procesele de dezvoltare comunitară. Acest concept este utilizat tot mai des în literatura de specialitate. Chiar și aici se poate observa o anumită rezervă față de acesta, rezervă datorată probabil unor obișnuințe rămase din perioada în care dezvoltarea locală nu era coordonată la nivel local, pe baza unei strategii care să diferențieze diferite alternative de dezvoltare, ci încadra comunitățile într-un plan general de dezvoltare elaborat la nivel central. Mai mult, în acest plan general de dezvoltare se fixau obiective de atins și nu se gândea în termeni de programe care urmau să fie implementate și care necesitau o abordare multidimensională a problemei vizate.

Elaborarea strategiilor de dezvoltare locală și micro-regională reprezintă unul din pașii cei mai importanți care susțin procesele de dezvoltare locală și micro-regională. În esență, acest tip de strategie clarifică pe termen mediu și lung care sunt direcțiile și domeniile spre care se orientează efortul de dezvoltare al comunității. Strategiile de dezvoltare locală sunt caracterizate de cel puțin șapte trăsături care le recomandă managerilor de la nivel local responsabili cu acest domeniu.

Cele șapte caracteristici ale strategiilor sunt următoarele (CSÁTH M., 1993): imagine asupra viitorului, creativitate, flexibilitate, activitate, create pentru acțiune, orientare spre schimbare, orientare spre un câștig durabil. Prin prima caracteristică se înțelege că strategia este elaborată având în vedere viitorul regiunii pentru care aceasta este destinată. Astfel, strategia este parte a gândirii pe termen lung asupra viitorului regiunii în cauză. Creativitatea vizează faptul că prin intermediul strategiei sunt prezentate alternativele, posibilele scenarii de dezvoltare gândite astfel încât să se ia în considerare cât mai mult din potențialul de dezvoltare al regiunii. Caracterul flexibil al strategiilor de dezvoltare locală vine în sprijinul faptului că acestea avantajează sisteme care se adaptează în permanență condițiilor externe și modificării situației interne. O strategie nu doar reacționează la schimbări, prin faptul că ia în considerare influențele diferiților factori interni și/sau externi ai regiunii țintă, dar conține și elemente proactive, construind posibile planuri și programe ce urmează a fi aplicate pentru diferite situații ce ar apare pe parcurs. Principiul acțiunii care stă la baza unei strategii de dezvoltare se datorează faptului că ea este compusă de programe, a căror aplicare implică acțiune concretă direcționată spre îmbunătățirea situației regiunii țintă. Orientarea spre schimbare reiese din faptul că strategiile urmăresc elaborarea unui pachet de programe care, odată implementate, să ducă la schimbare pe plan social, la o mai bună valorificare a potențialului local, precum și orientarea activităților de dezvoltare în concordanță cu procesele înregistrate pe plan local. O ultimă caracteristică ar fi aceea că scopul planificării strategice este orientat spre atingerea unei dezvoltări durabile. Conceptul "dezvoltare durabilă" a devenit tot mai important în ultimii ani o dată cu evaluările finale realizate pentru multe programe internaționale orientate spre susținerea dezvoltării locale. Au existat multe situații în care, odată cu încheierea acordării ajutorului internațional, comunitățile care au constituit grupul țintă ale acestor

programe nu au reușit, în multe cazuri, să-și mențină nivelul de dezvoltare atins deja, necum să înregistreze o creștere. În consecință, dezvoltarea durabilă a devenit o componentă importantă a strategiilor de dezvoltare locală și regională, iar programele de dezvoltare locală propuse finanțatorilor internaționali sunt evaluate în funcție și de această caracteristică.

În procesul elaborării și implementării strategiilor de dezvoltare locală sunt implicați următorii actori de pe plan local:

- administrația publică locală,
- comunitatea locală,
- firme private,
- reprezentanții societății civile.

Implementarea cu succes a proiectelor de dezvoltare comunitară presupune parteneriatul între actorii mai sus menționați. Un rol aparte îl are însă administrația publică locală, care participă atât în faza de elaborare dar și în cea de implementare a inițiativelor de dezvoltare locală.

Prin aplicarea în practică a celor șapte principii, colaboratorii fundației Civitas pentru o Societate Civilă au elaborat un model de strategie de dezvoltare cu un grad de aplicabilitate practică însemnat, model care a fost testat și în activitatea de teren a colaboratorilor fundației. În cadrul acestui model au fost diferențiate șase etape. Parcurgerea lor este absolut necesară pentru finalizarea practică a unui plan de dezvoltare locală/micro-regională/regională. Modul de abordare a acestor etape/faze, gândite de noi sunt parcurse amănunțit în următoarea parte a materialului de față.

Orice strategie de dezvoltare locală/micro-regională/regională trebuie să includă o etapă introductivă care cuprinde două părți: prezentarea principalelor programe internaționale și o scurtă prezentare a zonei țintă. Prima parte cuprinde prezentarea principalelor programe/strategii europene și naționale în domeniul dezvoltării comunitare: dezvoltare regională și dezvoltare locală (aici includem Programele de dezvoltare naționale/regionale, Programe de dezvoltare rurală, cărțile verzi ale dezvoltării regionale și rurale, etc.). O a doua parte a etapei introductive constă în încadrarea unității/unităților administrative pentru care se realizează strategia în spațiul geografic-istoric național și regional. Etapa introductivă este necesară deoarece orice strategie elaborată trebuie integrată în alte documente programatice existente la nivele superioare sau macro-nivele.

Următoarea etapă identificată de noi în cadrul acestei acțiuni constă din diagnoza și analiza principalilor indicatori statistici din localitatea, micro-regiunea sau regiunea pentru care se realizează strategia de dezvoltare.

Această etapă este denumită de noi:

Faza 1 Colectarea datelor și analiza acestora

- determinarea bazei economice,
- evaluarea structurii pieței forței de muncă,
- evaluarea nevoilor pieței forței de muncă,
- examinarea oportunităților și a constrângerilor dezvoltării economice,
- examinarea /evaluarea capacității instituționale locale.

Etapa culegerii datelor este una extrem de importantă pentru întreg procesul elaborării strategiei de dezvoltare locală. Adunarea datelor se realizează pe două niveluri:

1. Cea mai mare parte a datelor sunt culese direct de la cei pentru care se elaborează strategia de dezvoltare (primării sau firme private). În această fază este important ca viitorul beneficiar să completeze (cât mai exact și folosind date cât mai recente) formularul privind evaluarea localității sau a zonei pentru care se elaborează planul de dezvoltare.
2. Un al doilea nivel presupune documentarea care se face folosind surse statistice oficiale, cum ar fi: anuare statistice, baze de date ale comisiilor județene sau naționale de statistică, alte surse și statistici oficiale. Acest tip de date ne permite o încadrare mai bună a zonei într-un context mai larg.

În final, colectarea datelor pe cele două nivele conduce la constituirea unei baze de date cuprinzătoare despre localitatea sau micro-regiunea vizată.

Etapa de culegere a datelor trebuie să includă în mod obligatoriu și aspecte ce vizează comunitatea în ansamblu: capacitatea instituțiilor locale de a administra sau de a iniția proiecte de dezvoltare locală, sprijinul din partea comunității etc. Pentru **Faza 1**, principalul tip de activitate constă în culegerea de date care să permită diagnoza spațiului pentru care se elaborează planul de dezvoltare locală sau micro-regională.

Lista cu principalele domenii, criterii și indicatori folosiți pentru diagnoză:

Domeniul	Criteriul	Indicatorii
Fizico-geografice	Forme de relief Plasare geografică Factori de risc natural Zone naturale protejate	1. Inventarul principalelor forme de relief; 2. Menționarea principalelor căi de acces - rutier, căi ferate, aerian; 3. Distanța până la centre urbane mari; 4. Menționarea zonelor supuse la factorii de risc natural; 5. Indicarea zonelor naturale protejate.
Populație	Mărimea populației Densitatea Evoluția populației Factori de creștere a populației	1. Numărul populației la; 2. Locuitori/km ² ; 3. Evoluția populației în ultimii 50 de ani; 4. Rata medie a mortalității în ultimii zece ani; 5. Rata medie a natalității în ultimii zece ani; 6. Numărul celor plecați definitiv din localitate în ultimii 10 ani; 7. Numărul celor stabiliți în localitate în ultimii 10 ani; 8. Indicele de îmbătrânire a populației (persoane de peste 60 de ani/0-14 ani); 9. Indicele de înnoire a forței de muncă (pop. între 15-29 ani/30-44 ani).
Locuire	Dotarea locuințelor cu instalații de apă și gaze naturale Vechimea locuințelor Materiale de construcție	1. Ponderea locuințelor cu instalații de apă; 2. Ponderea locuințelor care dispun de gaze naturale; 3. Ponderea locuințelor construite înainte de 1970; 4. Ponderea locuințelor construite după 1995; 5. Ponderea locuințelor construite din materiale durabile.
Economice	Potențial agricol Potențial forestier Potențial turistic Potențial industrial Structura proprietății agricole Gradul de ocupare a populației	1. Teren agricol /locuitor; 2. Structura folosinței terenului agricol; 3. Număr de animale la 100 ha; 4. Suprafața medie a exploatației individuale; 5. Suprafață forestieră /locuitor; 6. Număr de gospodării în circuitul agro-turistic; 7. Număr de locuri de cazare în hoteluri; 8. Număr de locuri de cazare în campinguri; 9. Gradul de complexitate a activităților industriale; 10. Prelucrarea produselor agricole; 11. Ponderea suprafețelor agricole private din totalul suprafețelor agricole; 12. Suprafața medie a exploatațiilor de tip asociativ cu personalitate juridică; 13. Suprafața medie a exploatațiilor de tip asociativ familial; 14. Populație activă ocupată la 1000 de locuitori; 15. Ponderea populației active neagricole în totalul populației active.
Echiparea tehnică a localităților	Alimentare cu apă în sistem centralizat Alimentare cu energie electrică Alimentare cu gaze naturale Racordarea la rețele telefonice Accesul la căile de transport	1. Apă potabilă distribuită: m ³ /locuitor/an; 2. Gradul de electrificare a gospodăriilor; 3. Distribuția de gaze naturale; 4. Gradul de racordare a gospodăriilor la rețeaua de telefonie; 5. Accesul la rețeaua rutieră sau feroviară.
Sociale	Sănătate Învățământ Comunicații Mortalitate infantilă	1. Nr. de medici în localitate (număr de locuitori la un medic); 2. Nr. de elevi/cadru didactic; 3. Nr. de abonamente TV/1000 loc.; 4. Decese sub 1 an/1000 de născuți vii.
Mediu/ecologie	Aer Apă Sol Păduri	1. Calitatea aerului; 2. Calitatea apei; 3. Soluri afectate de factori de limitare a calității; 4. Procentul suprafețelor de păduri afectate de fenomene de uscare și deforestare din totalul suprafeței forestiere.

Pentru fiecare din domeniile menționate se vor cere beneficiarului, pe lângă datele statistice, și inițiativele sau încercările acestuia de a obține finanțări nerambursabile – tip, PHARE, Banca Mondială, BERD etc. Este, de asemenea, important ca beneficiarul să menționeze dacă există studii de fezabilitate, alt gen de studii sau baze de date care ar fi utile în procesul de documentare și mai apoi de elaborare a strategiei de dezvoltare.

Plecând de la această bază de date urmează un alt pas important pentru elaborarea planului de dezvoltare și anume analiza SWOT¹. Specificul analizei SWOT este că ea studiază concomitent caracteristicile interne și influențele mediului extern, ținând cont atât de factorii pozitivi, cât și de cei negativi. În cadrul analizei SWOT se evaluează mai întâi specificul intern al entității pentru care se elaborează strategia, punctele forte și punctele slabe. Apoi se analizează influențele exterioare, efectele pozitive fiind considerate ca posibilități, iar cele negative ca pericole. Analiza SWOT este efectuată în colectiv de mai mulți agenți implicați atât în elaborarea cât și în implementarea strategiei.

Tot în această fază pot fi incluse și alte cercetări promovate de noi în cadrul elaborării strategiilor de dezvoltare, și anume un capitol intitulat de noi ***Analiza și monitorizarea agenților de dezvoltare locală***. Prin agenți de dezvoltare înțelegem: instituții ale administrației publice locale, organizații neguvernamentale, întreprinzători privați, grupuri de inițiativă cetățenească, instituții cum ar fi biserica, școala, etc. Rolul acestor agenți în impulsivarea proceselor de dezvoltare locală este foarte important, ei fiind – mai ales în mediul rural – cei care au cea mai mare influență asupra procesului de dezvoltare locală. Tehnica folosită de noi pentru a stabili implicarea acestor agenți în dezvoltarea locală este cea a anchetei sociologice. Aici suntem interesați nu doar de implicarea agenților enumerați mai sus în dezvoltarea comunității în care trăiesc, dar și de imaginea pe care o au aceștia în cadrul comunității din care provin.

Faza 2 Stabilirea strategiei de dezvoltare locală

- stabilirea scopurilor și criteriilor de dezvoltare,
- identificarea posibilităților de acțiune,
- dezvoltarea unei strategii pe obiective operaționale de dezvoltare.

În urma analizei SWOT sunt identificate punctele forte și cele slabe, oportunitățile de dezvoltare, dar și pericolele existente la nivelul unei comunități. Acest tip de analiză permite identificarea direcțiilor de dezvoltare locală. Până la nivelul acestei etape culegerea și analiza datelor existente poate fi făcută doar de grupul de analiză care coordonează activitățile privind elaborarea strategiei de dezvoltare.

La acest capitol în elaborarea strategiilor de dezvoltare am inclus două puncte esențiale și anume:

- a) Obiective strategice de dezvoltare
- b) Obiective operaționale.

Primul punct cuprinde: enumerarea obiectivelor pentru care a fost elaborată strategia; menționarea metodologiei de elaborare și a agenților de dezvoltare locală implicați în procesul elaborării strategiei de dezvoltare, precum și identificarea câtorva domenii strategice de dezvoltare. Aceste domenii vor fi utilizate cu prioritate și în identificarea obiectivelor operaționale.

La al doilea punct al acestei faze sunt prezentate obiectivele operaționale de dezvoltare în teritoriul supus investigației. Programul operativ de dezvoltare locală trebuie gândit de către grupul de lucru ca un sistem coerent privind dezvoltarea localității/micro-regiunii/regiunii. În alegerea subprogramelor, cel mai important considerent trebuie să fie inițierea unor proiecte de dezvoltare convergente în vederea atingerii obiectivelor stabilite. Condiția de bază pentru dezvoltare locală este păstrarea tradițiilor economice și sociale comunitare. Astfel se ajunge la situația în care, pe baza realității existente se pun bazele dezvoltării durabile a comunității.

Faza 3 Selectarea proiectelor de dezvoltare locală

În această etapă sunt prezentate programele și proiectele de dezvoltare care vor fi incluse în strategia de dezvoltare. Ele sunt grupate în mai multe scenarii, funcție de gradul de implicare a agenților de dezvoltare, de perioada necesară pentru implementare și de locul acestora pe agenda persoanelor sau a organizațiilor însărcinate cu implementarea lor. Aici au loc:

- identificarea proiectelor de dezvoltare posibile,

¹ Acronimul provine din cuvintele englezești *Strengths* (puncte forte), *Weaknesses* (puncte slabe), *Opportunities* (oportunități) și *Threats* (pericole/amenințări).

- evaluarea viabilității proiectelor,
 - din punct de vedere al comunității
 - al plasării
 - comercial
 - al implementării

În cadrul acestei etape se impune o colaborare apropiată între grupul care elaborează planul strategic și instituțiile administrației publice locale (APL). Acest tip de colaborare are o dublă motivație:

- grupul de experți are o anumită viziune în ceea ce privește politicile de finanțare pentru proiectele de dezvoltare locală sau comunitară,
- instituțiile administrației publice locale cunosc cel mai bine care sunt resursele locale (financiare și nefinanciare) care pot fi alocate în cadrul unor proiecte de dezvoltare.

Faza 4 Construcția planurilor de acțiune

Această fază cuprinde următoarele puncte:

- pre-evaluarea rezultatelor proiectelor,
- menționarea nevoilor pentru realizarea proiectului,
- menționarea alternativelor financiare.

Faza 5 Specificarea detaliilor din proiecte

Aici au loc:

- pregătirea planurilor de dezvoltare,
- realizarea studiilor de fezabilitate detaliate,
- dezvoltarea, monitorizarea și evaluarea programului.

Faza 6 Pregătirea planului de dezvoltare general și implementarea

Această fază se referă la

- stabilirea orarului pentru implementarea programului de dezvoltare,
- precizarea nevoilor de natură financiară,
- derularea programului general de dezvoltare.

Fazele 1, 2 și 3 țin mai ales de partea de planificare strategică și intră în sarcina celor care elaborează planul de dezvoltare strategică. În schimb, fazele 4, 5 și 6 țin mai ales de implementare. Pe lângă agenții de dezvoltare implicați în aceste activități se impune și cooptarea unor specialiști în domeniile pentru care se elaborează aceste proiecte de dezvoltare locală. Aceștia trebuie să fie în măsură să precizeze detaliile de natură tehnică și financiară care să asigure condițiile pentru implementarea proiectelor, dar și să susțină autoritățile locale, agenții de dezvoltare locală în vederea construirii capacității locale de aplicare practică a programelor cuprinse în strategia de dezvoltare.

Bibliografie

1. Csáth M., *Stratégia tervezés és vezetés*. Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1990.
2. Ghiolțan, Călin – Balogh Márton – Hosu, Ioan – Dragoș, Dacian-Cosmin *Dezvoltare regională și locală*. Cluj: Editura Gewalt, 2001.
3. NATIONAL CIVIC LEAGUE – “The Community Visioning and Strategic Planning Handbook”, 1997.
4. Rechnitzer János, *Területi stratégiák*. Budapest–Pécs: Dialog–Campus Kiadó, 1998.
5. Vincze Mária, *Dezvoltare regională și rurală*. Cluj: Presa Universitară Clujeană, 2000.