

## FIABILITATEA ȘI LEGITIMITATEA STRATEGIILOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ

### THE RELIABILITY AND LEGITIMITY OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIE

**Valentina CORNEA,**

Universitatea „Dunărea de Jos”, Galați

E-mail: valentina.cornea@ugal.ro

**Abstract.** *Strategiile reprezintă documente de politici publice care au rolul de a defini dezvoltarea pe termen mediu sau lung. Strategiile sunt utilizate ca instrumente în procesul de luare a deciziilor. Întrebarea cheie a studiului abordează aspecte de fiabilitate și legitimitate ale acestor documente. Dezbaterile publice și implicarea părților interesate oferă legitimitate strategiilor. Limitele strategiilor sunt reprezentate de compatibilitatea între interese și valori, cunoștințe și abilități între factorii de decizie și cetățeni. Restrângerea compatibilității afectează legitimitatea reducând fiabilitatea documentului și efectele dorite.*

**Cuvinte cheie:** strategie, proces decizional, dezvoltare.

**CZU:** 352.07(498)

**Abstract.** *Strategies represent public policy documents that have the role to define medium or long-term development. Strategies are used as tools in decision making process. The key question of the study addresses reliability and legitimacy aspects of these documents. Public debates and involving of stakeholders offer legitimacy to the strategies. The limits of the strategies are represented by compatibility between interests and values, knowledge and skills between policy makers and citizens. Narrowing of the compatibility affects legitimacy reducing reliability of the document and its desired effects.*

**Keywords:** strategy, decision making process, development.

**UDC:** 352.07(498)

#### **Rolul strategiilor de dezvoltare locală**

Accentul pe eficiență a făcut ca administrația publică contemporană să se profesionalizeze în sensul în care distincția clară între stabilirea scopurilor și alegerea mijloacelor nu mai operează ca atare, deoarece scopurile și mijloacele alese suferă redefiniri de-a lungul implementării lor procesuale. Administrația publică a trecut astfel de la un sistem bazat pe aplicarea legislației existente la administrarea prin programe de dezvoltare, cuplată cu descentralizarea (Zamfir, Stanescu, 2007, p.175).

Integrarea în Uniunea Europeană și, în consecință, implementarea politicii sale de coeziune a presupus un efort administrativ-instituțional îndreptat spre administrarea de programe, concepute pentru realizarea obiectivelor europene pe

termen lung privind creșterea economică și ocuparea forței de muncă, în conformitate cu Strategia Europa 2020. În susținerea acestui efort administrativ sunt create instrumente. Pentru perioada 2007-2013 instrumentele de la nivelul Uniunii Europene sunt cunoscute ca Fonduri Structurale și de coeziune. (FSC). Pentru perioadă 2014 – 2020 sunt propuse noi instrumente și anume: a) Planul de acțiune comun - un grup de proiecte implementate sub responsabilitatea beneficiarului, ca parte a programului sau programelor operaționale; b) Investiție teritorială integrată - abordare integrată a strategiilor de dezvoltare urbană sau teritorială care implică investiții din mai multe axe prioritare, din unul sau mai multe programe operaționale; c) Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității - este realizată prin strategii de dezvoltare locală pe zone integrate și multisectoriale, fiind plasată sub responsabilitatea comunității, a grupurilor de acțiune locală formate din reprezentanți ai intereselor socio-economice locale ale sectoarelor public și privat; grupurile de acțiune locală elaborează și pun în aplicare strategiile de dezvoltare locală (Documente de programare, 2015).

Atât instrumentele specifice perioadei 2007-2013, cât și cele actuale au obligat autoritățile publice la elaborarea de strategii. Fără a exista în forme pure – politice, de dezvoltare sau protective (Arpinte, *et al.*, 2010), ci în combinații în care predomină un anumit tip, strategiile s-au impus în sectorul public din necesitatea coordonării active a proceselor de dezvoltare. În esență, sunt documente de politici ce clarifică pe termen mediu și lung direcțiile și domeniile spre care se orientează efortul de dezvoltare al comunității. Devenite în timp documente-cheie în scopul orientării spre decizii cu efect asupra dezvoltării, au suscitat atenția cercetătorilor și practicienilor, astfel încât au rezultat critei, caracteristici ce ar trebui să le întrunească. Esențiale în acest sens sunt:

- imagine asupra viitorului,
- creativitate,
- flexibilitate,
- activitate,
- create pentru acțiune,
- orientare spre schimbare,
- orientare spre un câștig durabil.

Însă, numeroase strategii, judicios elaborate și puse în aplicare, majoritatea având în titlu și sintagma „dezvoltare”, nu au produs efectele scontate. În 2013, cu o creștere economică trimestrială de 1,6%, România a fost lider în Uniunea Europeană, urmată de Letonia (1,2%), Marea Britanie și Ungaria (ambele cu 0,8%) (Ionescu, Nicoară, 2013). Aceiași creștere economică se atestă și în 2017, alimentată în special de cererea internă. Principalul factor care a contribuit la creșterea economică în 2017 a fost consumul privat. Stimulente ale consumului au fost reducerile taxelor indirecte și majorările salariale atât în sectorul public, cât și în cel privat (Raportul de țară, 2018, p. 1).

În pofida creșterii economice, România rămâne printre țările cu cetățeni mai degrabă nesatisfăcuți cu viața (Precupețu, 2018, p. 105). Acest fapt demonstrează că „o economie intrată într-un ciclu rapid de creștere nu rezolvă ea însăși problemele sociale. Dimpotrivă, sărăcia și polarizarea socială crește (Zamfir, Stanescu, 2007, p.175).

În mod justificat apare întrebarea: dacă există creștere, de ce nu există și dezvoltare? Experiența multor țări europene arată că în lipsa unei abordări strategice, acțiunile centrale și / sau regionale ale autorităților riscă să fie fragmentate și necoordonate și, în rezultat, vor fi în mare măsură ineficiente. Cred că adevărata problemă este de fapt nu doar existența unei strategii, ci calitatea acesteia. În România, acest tip de documente de politici este tot mai solicitat, eforturile depuse pentru elaborarea de strategii de dezvoltare fiind asociate cu atragerea de investii cu fonduri UE. Efectele asupra dezvoltării sunt modeste, având în vedere deosebirea conceptuală între *creștere* și *dezvoltare*. Dezvoltarea înseamnă schimbare observabilă în sistemul social, în sistemul de organizare care condiționează creșterea (economică), dar și schimbări în structurile mentale și în obișnuințele comportamentale. B.Bairoch definește dezvoltarea ca *ansamblul schimbărilor economice, științifice, tehnice, sociale, instituționale care se leagă de creșterea nivelului și a calității vieții* (apud Ionescu, 2004).

Cu certitudine, nu vom lasa să se inteleagă că doar prezența sau absența unui document de politici determină șansele de dezvoltare. Strategiile oferă arareori soluții perfecte. Unele sunt mai bune decât altele. Strategia neoliberală promovată de Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional în statele europene în tranziție, dominantă în anii '90 și axată pe retragerea statului s-a dovedit a fi opțiune strategică eronată, fiind ea însăși sursa principală a crizei economice și sociale, care a însoțit tranziția (Zamfir, 2004, p. 159).

Strategii diferite pot conduce la performanțe asemănătoare, precum și strategii similare pot genera efecte diferite. În localitățile și regiunile cu un declin economic acut, unde resursele sunt limitate, nici un document de politici nu va asigura ieșirea din impas, dacă nu este conceput pornind de la identificarea problemelor reale. A devenit obișnuință să fie invocate insuficiența sau lipsa resurselor - umane, financiare și infrastructurale – și mai puțin utilizarea necorespunzătoare sau irosirea acestor resurse.

Rezultatele unui studiu privind aspectele de legitimitate și fiabilitate a strategiilor de dezvoltare sunt în măsură să explice nu doar eșecurile, cât prevenirea sau evitarea acestora. Legitimitatea oferă o perspectivă asupra fiabilității. Cu alte cuvinte, o strategie legitimă este și fiabilă. Garanția că documentul adoptat va produce efectele scontate nu se poate acorda apriori. Strategiile nu sunt prezumtiv corecte și eficiente dacă nu sunt și susținute prin suportul social al cetățenilor, prin suport social înțelegându-se „totalitatea modalităților prin care, din partea societății, la nivel global sau secvențial, local,

privind comunitatea, se acordă sprijin atât pentru supraviețuire cât și pentru dezvoltare” (Argeșanu, 2013, p. 3)

### **Sursele legitimității**

*Comportamentul administrativ.* Fiind un concept multidimensional, legitimitatea are implicații pe mai multe paliere: atât la nivel subiectiv, cât și la nivel obiectiv. Valori, norme, instituții, reguli, proceduri, actori și performanțe ale sistemului politic. Valorile, normele, instituțiile, regulile, procedurile, actorii și performanțele sistemului politic reprezintă nivelul obiectiv. Nivelul subiectiv rezidă în percepții, atitudini, comportamente ale cetățenilor (Voicu, 2005, p. 12).

O investigație asupra gradului de legitimitate a unei strategii de dezvoltare trebuie să ia în calcul cel puțin două variabile - comportamentul administrativ și competența civic administrativă a cetățenilor.

Prima variabilă – comportamentul administrativ – vizează gradul de implicare și responsabilitate a factorilor de decizie în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare. Cea de-a doua - face trimitere la implicarea cetățenilor în procesul de elaborare a strategiilor.

Sugestia unanim recomandată de către experți este ca în elaborarea strategiilor să fie implicați un număr cât mai mare de actori interesați din toate domeniile de activitate a comunității, precum și o bună colaborare între aceștia. Grupurile de lucru, constituite din reprezentanți ai administrației publice locale, mediului de afaceri, societate civilă sunt formula clasică. Aceste grupuri de lucru se întâlnesc periodic în ședințe de lucru, fiecare grup fiind responsabil de un anumit domeniu. Se observă o tendință de abandonare a acestei formule, elaborarea strategiei devenind un „serviciu externalizat”. Autoritățile publice locale contractează firme de consultanță care elaborează strategiile de dezvoltare. Spre exemplu, Strategia de Dezvoltare Locală a Municipiului Galați 2014-2020 este elaborată de Aventa Consulting SRL Iași. Valoarea contractului constituie 193.540 lei, fără TVA. Conform caietului de sarcini, Aventa Consulting SRL Iași este responsabilă și de pregătirea a 15 proiecte majore de investiții, care să transpună în practică obiectivele strategiei, cu efect direct asupra dezvoltării comunității urbane și a mediului economic, precum și la nivel regional, de instruirea funcționarilor privind implementarea strategiei, elaborarea a 8 din cele 15 proiecte strategice pentru oraș în următorii șapte ani.

Este rezonabilă decizia autorităților de a încredința firmelor de consultanță elaborarea strategiilor? Firmele de consultanță cu certitudine pot face parte din grupurile de lucru. Sarcina principală ar trebui totuși să fie asumată de autoritatea locală. De ce? Pentru că o strategie este strâns legată de atribuțiile nivelurilor decizionale. Procesul de elaborare a strategiei în sine este unul tehnic și profesional. Acesta trebuie derulat de funcționarii publici pentru a asigura o argumentare și fundamentare completă și structurată a tuturor informațiilor

privind variantele și deciziile posibile. Dincolo de atribuțiile și responsabilitățile impuse de poziția ocupată sau de actele normative, conducerea poartă responsabilitatea articulării strategiei într-un întreg coerent. Mai mult, strategiile sunt puternic influențate de voința politică sau de incertitudinea disponibilității pe termen lung a resurselor necesare, motiv pentru care sunt antrenate competențele necesare asumării deciziilor strategice în raport cu schimbările anticipate și resursele disponibile (Arpinte, 2007, p. 551)

*Competența civic administrativă a cetățenilor.* Competența civic administrativă a cetățenilor funcționează ca o variabilă de măsurare indirectă pentru o potențială participare civică (Sandu, 2005, p. 169). Indivizii se pot crede competenți în calitate de cetățeni sau de supuși. În calitate de cetățeni competenți, ei se percep ca fiind capabili să afecteze deciziile guvernamentale prin influența politică: prin formarea grupurilor, prin amenințarea retragerii votului sau alte represalii. În calitate de supuși competenți, ei se percep ca fiind capabili să apeleze la un set de legi obișnuite și sistematice în contactele pe care le au cu oficialii guvernamentali (Sandu, 2005, p. 68). Invocată drept variabilă pentru aprecierea legitimității unei strategii de dezvoltare va urmări cu precădere *suportul social*, adică cât de mult trebuie să se implice cetățenii în procesul de elaborare și implementare a unei strategii. Strategiile de succes sunt caracterizate prin parteneriat și abordare participativă formată din reprezentanți ai publicului principal, instituțiilor publice - private și non-guvernamentale, organizațiilor și asociațiilor, cu impact posibil asupra dezvoltării colectivității teritoriale.

Cu toate că există un interes (declarat) pentru informare și participare din partea cetățenilor, disponibilitatea și comportamentele de informare, participare și implicare efectivă a cetățenilor se situează la cote scăzute. Dovezile empirice întăresc convingerea că cetățenii au păstrat stereotipuri și atitudini tipice perioadei când statul era omniprezent și se ocupa de toate. Populația așteaptă ca deciziile cele mai importante să vină din partea administrației.

Fenomenul participării este explicat de teoria clasică a acțiunii colective prin existența unui beneficiu resimțit la nivel individual. În această ordine de idei, J.Elster arată că omul poate prefera mai curând un maxim prezent și accesibil, decât unul viitor și inaccesibil, nelocalizat, chiar dacă i se spune că va fi maxim (*apud* Ionescu, 2004).

Factorilor explicativi ai „neparticipării”, „neimplicării”, consacrați deja în literatura de specialitate, li se mai adaugă și factori „specificali”.

*Volum excesiv de mare al documentelor.* Ideea că mult înseamnă și bun a condus la sporirea excesivă, de multe ori nejustificată a volumului (exprimat în pagini) a strategiilor de dezvoltare. Strategia de dezvoltare a municipiului Râmnicul Vâlcea a crescut de la 70 la 160 de pagini. SDD a mun. Brăila – 98 pagini, SDD municipiul Galați – 240 pagini. Sub titlul promițător „Strategia de dezvoltare a municipiului Cluj-Napoca 2014-2020”, administrația locală a

publicat un document de 1159 de pagini, cu intenția declarată de a realiza o planificare strategică cuprinzătoare a orașului pentru următorii 7 ani. În aceste documente, chiar dacă rigoarea metodologică cere o analiză diagnostic, se atestă extrem de multe date tehnice – soluri, geologie etc. - care nu au nici un fel de utilitate ulterioară.

*Lipsa de încredere în autoritățile publice ca rezultat al unor încercări anterioare de colaborare.* Impresia generală ce se creează în legătură cu implicarea cetățenilor este că cetățenii sunt tot mai puțin interesați de problemele pentru care li se cere să se implice, dar și autoritățile nu depun suficiente eforturi în a-i implica. Analizând site-urile oficiale ale autorităților publice locale este de observat că regula democratică a dezbaterilor publice este respectată, dar aceasta este o regulă respectată parțial. Publicarea tardivă a strategiilor de dezvoltare (Strategia de dezvoltare a municipiului a mun Galați pentru 2015 – 2020 în luna mai, 2015 încă nu este publicată) sau limitarea dezbaterilor pentru a prezenta strategia sunt cel puțin două situații care susțin teza „regulă respectată parțial”. Scopul dezbaterilor este de a asigura caracter comprehensiv documentului, a aprecia relevanța documentului în raport cu interesele factorilor de susținere locali, de a crea atitudine constructivă față de acest demers de planificare comunitară. Despre rezultatele dezbaterilor autoritățile publice aproape ca nu vorbesc. Nu se cunosc caracteristicile (socio-demografice, opțiuni și valori politice și nu numai) ale celor care participă. Participanți activi în cadrul dezbaterilor sunt reprezentanți ai administrației publice care exprimă anumite interese și reprezentanți mass-media. Din comentariile acestor două categorii, de cele mai dese rezultă lipsa consensului, decât consens cu privire la prioritățile de dezvoltare pentru perioada formulată. Prezentarea rezultatelor dezbaterilor este la fel de impotantă ca și prezentarea strategiei. Luarea în considerare a doleanțelor celor mai vizibili, activi politic cetățeni și prin urmare o soluționare favorabilă din partea actorilor politici are drept consecință încălcarea principiului egalității, dacă aceste doleanțe nu sunt reprezentative pentru toată populația. Principiul democratic al egalității influenței este respectat doar în condițiile în care nu există o diferență între preferințele celor care participă și ale celor care nu participă (Comșa, *et al.* 2006).

### **Puncte slabe ale strategiilor**

*Superficialitate.* Unul dintre aspectele slabe ale strategiilor analizate este superficialitatea. Spre exemplu, în Strategia de dezvoltare a municipiului Galați lista deciziilor strategice vizează proiecte pe care primăria Galați nu are cum să le dezvolte. Obiectivul „amenajarea Lacului Brateș în scop recreațional, sportiv și hidrologic”, depinde exclusiv de Ministerul Agriculturii. Mai mult, terenul vizat pentru o astfel de amenajare a fost vândut 1997. Obiectivul strategic în

această situație, sau pornind de la această situație ar fi „Dezvoltarea de parteneriate în scopul amenajării zonelor recreaționale, sportive și hidrologice”.

*Reluarea obiectivelor nerealizate din strategii anterioare.* Foarte multe obiective de dezvoltare sunt reluate din documentele anterioare, fără a fi analizate cauzele nerealizării. Spre exemplu, centura pentru tranzitul autovehiculelor de mare tonaj este o promisiune electorală încă din 2004.

*Elemente de noutate slab corelate cu rezultatele analizelor diagnostic.* Strategiile nu sunt fundamentate în mod obișnuit pe cântărirea atentă a importanței costurilor și avantajelor sociale (Howlett, 2004). Interesul reprezentanților administrației publice eclipsează atenția asupra costurilor și avantajelor sociale. Ideea unui tunel pe sub Dunăre este un exemplu în acest sens. Deși Guvernul a acordat o garanție guvernamentală de 140 milioane euro, proiectul promovat de primarul orașului Galați este vag argumentat și corelat cu rezultatele analizei diagnostic.

*Confuzie între „decizii strategice” și „decizii operaționale”.* Deciziile strategice stabilesc orientările de perspectivă, cele operaționale vizează îndeplinirea activităților curente, ce țin de competența autorităților publice. „Amenajarea și dotarea Falezii Dunării cu material dendrologic și mobilier urban” sau „Reabilitarea urbanistică a centrului istoric” nu întrunesc condițiile unori decizii strategice, nici tactice. Sunt activități ce pot fi derulate fără „strategii”, și țin nemijlocit de competența autorităților locale.

## **Concluzii**

Strategiile de dezvoltare definesc și fundamentează proiectele prioritare majore. Faptul că nu sunt și fiabile se datorează corelării insuficiente a acțiunilor și ignorarea principalelor probleme ce definesc viața colectivității. Situația actuală a strategiilor de dezvoltare reflectă abordarea potrivit căreia atragerea de fonduri reprezintă soluția principală în realizarea obiectivelor strategice propuse. Acest tip de abordare subminează, mai bine zis alimentează starea de pasivitate, de neimplicare a cetățenilor atât în procesul de elaborare, cât și implementare a strategiilor. Atragerea de fonduri este considerată a fi problema autorităților, nu și a cetățenilor.

Faptul că absența performanțelor, a randamentului scontat și al autorității mandatate să gestioneze puterea într-o anumită perioadă de timp generează simptome de contestare a puterii aflate în exercitiu (Nazare, 2006), devine un mit. Încă se profită de rezerva de „bună-voință” a cetățenilor de a susține promisiuni populiste, fără a supune judecății posibilitatea respectării acestora. Un cetățean ajuns la limita de jos existenței mai degrabă va accepta un suport ce produce beneficii imediate, decât de viitor. Dacă strategiile ar fi gândite la fel de bine precum mecanismele de seducție electorală, atunci ar fi deopotrivă și legitime și fiabile.

**Referințe bibliografice:**

1. Argeșanu, N. R. (2013). Politici din sfera protecției sociale și sustenabilitatea lor în contextul constrângerilor bugetare. În *Munich Personal RePEc Archive*, 1-19, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/47800/>
2. Arpinte, D. (2007). Strategie. In Zamfir C, Stănescu S. *Enciclopedia dezvoltării sociale* (pp. 549-553). Iași: Polirom.
3. Arpinte, D., Cace, S., Scoican, N.A. (2010). *Economia Socială în România - două profiluri regionale*. București: Editura Expert.
4. Comisia Europeană (2018). Raportul de țară din 2018 privind România. Bruxelles: Comisia Europeană.
5. Comșa, M. (et all) Participare civico-politică și responsabilizare socială pentru o guvernare democratică. Cetățenie activă în perspectiva integrării europene. Proiect de cercetare finanțat de Ministerul Educației și Cercetării, în cadrul Programului CEEEX., 2006-2008. <http://socasis.ubbcluj.ro/index.php>
6. Documente de programare (2015). Autoritatea de Management pentru Programul Operațional regional. Documente de programare <http://www.inforegio.ro/ro/programare-2014-2020/dezvoltare-regionala.html>
7. Howlett, M. , Ramesh, M.(2004) *Studiul Politicilor Publice. Cicluri și Sub sisteme ale Politicilor Publice*. Chișinău: Editura Epitaf.
8. Ionescu, D. Nicoară, R., Eurobarometru Standard 80 Opinia publică în Uniunea Europeană. Raport Național România elaborat pentru Reprezentanța Comisiei Europene în România, 2013 [http://ec.europa.eu/romania/images/25022014\\_eurobarometru.pdf](http://ec.europa.eu/romania/images/25022014_eurobarometru.pdf)
9. Ionescu. I.I. (2004) *Sociologia dezvoltării comunitare*. Iași: Institutul European.
10. Nazare, V. (2006). Legitimitate, popularitate și eficiență politică. *Sfera politicii*, 123-124. <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/123-124/art11-nazare.html>
11. Precupețu, I. (2018). *Calitatea vieții în România în context european. Raport de cercetare*. Institutul de Cercetare a Calității Vieții.
12. Sandu, D. (2005). *Dezvoltare comunitară: cercetare, practică, ideologie*. Iași: Polirom.
13. Voicu, M. (2005). *Ce fel de bunăstare își doresc românii? Despre legitimitatea politicilor sociale în România*. Iași: Polirom.
14. Zamfir, C. (2004). *O analiă critică a tranziției. Ce va fi după?* Iași: Polirom.
15. Zamfir, C., Stănescu S. (coord). (2007). *Enciclopedia dezvoltării sociale*. Iași: Polirom.