

# Parteneriat și dezvoltare locală

**Claudia Petrescu**

*Institutul de Cercetare a Calității Vieții*

**Andreea Constantin**

*Universitatea din București*

**Abstract :** *Lately, the concept of partnership has been widely used in local development strategies and programs, being one of the principles underlying these documents. This paper aims to study the role that partnership plays in the local development process, in order to see whether the importance attached to this principle in the development strategies and programs is suitable, and secondly to determine if the partnership that goes beyond a single community has a more significant effect on development. More specifically, the purpose of this paper is to describe how this partnerships functions in Romania, to identify the type of partnership that brings benefit for the community and the factors contributing to success or failure of such an approach.*

**Keywords :** local development, partnership, associations for intercommunity development, microregional development

**Cuvinte-cheie :** dezvoltare locală, parteneriat, asociații de dezvoltare intercomunitară, dezvoltare microregională

## Introducere

În ultimii ani societatea contemporană a fost nevoită să răspundă la două provocări majore – globalizarea și criza economică – care au avut efecte importante în ceea ce privește rolul statului în asigurarea bunăstării. Dacă procesul de globalizare a condus la o slăbire a rolului statului în procesul de asigurare a calității vieții cetățenilor săi, dublat de o creștere a competențelor administrațiilor regionale și locale și de lărgirea conceptului de guvernare, criza economică vine să întărească încă o dată necesitatea colaborării între actorii locali pentru identificarea de noi resurse, dar și funcțiile statului de asigurare a bunăstării. Un răspuns al statului la fenomenul globalizării îl constituie descentralizarea, care nu slăbește autoritatea acestuia, ci o reafirmă deoarece ajută guvernul local să răspundă, într-o manieră adecvată și eficientă, nevoilor existente la nivelul comunităților.

Dezvoltarea locală este centrată, în principal, pe mobilizarea resurselor existente la nivelul comunităților (Pike *et al.*, 2006; Sandu, 2008; Petrescu, 2009), resurse ce aparțin diversilor actori locali, instituționali sau noninstituționali, publici sau privați. Astfel, ea implică noi forme de cooperare și coordonare a actorilor locali care mută accentul la nivel conceptual de la noțiunea de guvern la cea de guvernare. Aceste noi forme de guvernare promovează formarea de rețele și parteneriate care să stea la baza dezvoltării economice și sociale.

Parteneriatul este un concept care apare din ce în ce mai mult în strategiile și programele de dezvoltare locală, fiind unul din principiile ce stau la baza fundamentării acestor documente. Acesta apare ca o soluție de rezolvare a diferitelor probleme apărute în diverse domenii de activitate mergând de la crearea și întreținerea infrastructurii până la furnizarea de servicii publice (educație, sănătate, servicii

sociale etc.). Este văzut din ce în ce mai mult ca un panaceu pentru aceste probleme diverse legate de dezvoltarea socială, dar în ce măsură este el o soluție viabilă pentru rezolvarea lor? Programele operaționale din România finanțate din fonduri structurale întăresc rolul parteneriatului prin favorizarea acelor proiecte care sunt dezvoltate în parteneriat cu alte instituții/organizații publice sau private.

Pornind de la aceste aspecte, articolul de față își propune să analizeze măsura în care parteneriatul influențează procesul de dezvoltare locală, astfel încât să putem stabili viabilitatea unui astfel de demers. În mod specific, articolul dorește să stabilească modul de funcționare al acestor parteneriate în România, să identifice tipul de parteneriat care reușește să aducă beneficii comunității și factorii care contribuie la succesul sau eșecul unui astfel de demers. De ce ne-am propus să analizăm măsura în care parteneriatul influențează procesele de dezvoltare? În primul rând pentru a vedea dacă importanța acordată acestui principiu în cadrul strategiilor și programelor de dezvoltare nu este prea mare, iar în al doilea rând pentru a stabili dacă parteneriatul, care depășește granițele unei singure comunități, are un efect mai accentuat asupra dezvoltării.

Structura lucrării de față pornește cu o prezentare a cadrului conceptual, respectiv caracteristicile dezvoltării locale și factorii care influențează acest proces, precum și tipuri de parteneriat și elemente care contribuie la succesul sau eșecul unui astfel de demers. Acest cadru conceptual ne permite să construim explicațiile teoretice pentru rolul parteneriatului în procesul de dezvoltare locală. O scurtă parte este dedicată prezentării metodologiei cercetării, urmată apoi de analiza datelor care vizează parteneriatul realizat în cadrul comunităților cuprinse în studiu. Ultima parte a lucrării cuprinde concluziile și o discuție asupra implicațiilor parteneriatului în dezvoltare.

## Cadrul conceptual

### *Dezvoltarea locală*

Dezvoltarea locală este un proces care înglobează atât acțiuni realizate cu participarea membrilor comunității, dar și pe cele realizate de autorități fără participarea oamenilor și care au drept scop creșterea calității vieții cetățenilor unei anumite comunități. Astfel, dezvoltarea locală la mai multe niveluri se realizează în funcție de gradul de comunitarism implicat: 1) cea care presupune participarea comunității în inițiere, implementare și evaluare, definită în literatura de specialitate ca dezvoltare comunitară; 2) participare în inițiere, dar implementată cu resurse extralocale obținute de autoritățile locale; 3) participare în inițiere, dar implementată cu resurse obținute de autorități prin (semi) constrângere; 4) corespunde modelului autoritarist în care inițierea și implementarea este realizată de către autorități (Sandu, 2008, 28).

Până prin anii '90 dezvoltarea locală era centrată pe creșterea economică care presupunea crearea de locuri de muncă, sporirea veniturilor și a productivității (Beer *et al.*, 2003). Această dezvoltare economică era motorul care declanșa creșterea calității vieții locuitorilor, promovând echitate și justiție socială, responsabilitate și participare (Midgley, 1997). Abordarea neoliberală consideră dezvoltarea economică locală ca fiind un mecanism de promovare a capitalismului la nivel local și de integrare a comunităților în cultura capitalistă globală (Midgley, Livermore, 2005). Astfel, se impune dezvoltarea antreprenoriatului, privatizarea serviciilor comunitare și introducerea principiilor de marketing la nivel comunitar. În anii '90 focalizarea se schimbă de la partea economică la adresarea aspectelor sociale, ecologice, politice și culturale. Houghton și Counsell (2004) apreciază că după jumătatea anilor '90 în definirea dezvoltării locale au fost luate în considerare și aspecte referitoare la reducerea inechităților sociale, protecția mediului, diversitatea culturală sau guvernarea participativă.

Despre dezvoltarea locale putem spune că, (Pike *et al.*, 2006) este un proces democratic deoarece presupune participarea actorilor locali și dialogul social ; are la bază un teritoriu pe care își propune să îl dezvolte ; implică mobilizarea resurselor locale și a avantajelor competitive.

Există câteva elemente de care trebuie să se țină cont în procesul de dezvoltare locală pentru a asigura durabilitatea unui astfel de demers (Petrescu, 2009) : participarea cetățenilor pe tot parcursul procesului de dezvoltare ; parteneriatul între structurile locale (administrație, agenți economici, instituții publice etc.) ; abordarea holistică a proiectelor/strategiilor de dezvoltare locală ; mobilizarea tuturor resurselor locale în termeni de capitaluri ; respectarea principiilor democrației participative.

Dezvoltarea locală a fost centrată pe două axe principale de politică publică (Pike *et al.*, 2006, 13) : crearea de infrastructură pentru creșterea accesibilității în zonă a posivilor investitori și industrializarea ca și politică promovată de guvernul central (politici de tip top-down). Abordarea de tip top-down prezintă câteva aspecte specifice cum ar fi (Pike *et al.*, 2006, 17) : decizia privind aria de intervenție și tipul acesteia este luată la nivel central ; managementul este asigurat de către administrația centrală ; este de tip sectorial ; promovează proiecte mari industriale care să întărească activitatea economică ; ca instrumente utilizează suportul financiar, stimulente, subsidii. Din păcate aceste politici de dezvoltare nu au avut întotdeauna succesul scontat, ele neavând sustenabilitatea dorită fie datorită politicilor de dezvoltare neechilibrate care puneau accentul numai pe un anumit aspect, ignorându-le pe celelalte, fie încercării de replicare standardizată a politicilor fără a se ține seama de context. Alți factori care au contribuit la eșecul acestor modele au fost : contextul social și instituțional, capitalul uman scăzut, structurile economice locale subdezvoltate, interesele divergente ale actorilor locali, lipsa implicării acestora în inițiere sau implementare.

Insuccesul acestei abordări de sus în jos a dezvoltării locale combinat cu provocările

generate de procesul globalizării au condus la o schimbare a viziunii. Noua viziune se bazează pe generarea de politici de dezvoltare de jos în sus, de la nivel local la nivel național, (abordare de tip bottom-up). Caracteristicile principale ale abordării de tip *bottom-up* se referă la (Pike *et al.*, 2006, 17) : promovarea dezvoltării bazate pe inițiative locale ; management realizat la nivel local datorită descentralizării care presupune relații de cooperare pe verticală între diferite niveluri guvernamentale și pe orizontală între organizațiile publice și private ; abordare de tip teritorial ; utilizarea potențialului de dezvoltare al fiecărei zone ; furnizarea condițiilor esențiale pentru dezvoltarea activității economice.

Barquero Vazquez (2003) apreciază că acțiunile de dezvoltare locală sunt structurate pe trei piloni care vizează aspectele ce țin de *crearea de infrastructură, crearea de capacități la nivel local și creșterea capacității instituționale*. Primul pilon se referă la crearea de infrastructură (rețele edilo-utilitare, de comunicații, de transport), spații industriale și infrastructură pentru dezvoltarea capitalului uman (instituții de învățământ, medicale și culturale). Al doilea cuprinde aspectele legate de crearea și implementarea strategiilor comprehensive de dezvoltare locală care sunt elaborate prin participarea actorilor locali. Ultimul pilon urmărește creșterea capacității organizaționale și instituționale de a elabora, implementa și monitoriza strategia de dezvoltare. Acest aspect aduce în prim plan problema guvernării la nivel local care presupune crearea a noi forme de cooperare și coordonare la nivel local, dar și creșterea nivelului participării actorilor locali la implementarea strategiei astfel încât să fie dezvoltată capacitatea de autosusținere. Un alt aspect ce ține de *crearea de capacități*, în opinia autorului, se referă la dezvoltarea societății civile și la promovarea realizării de rețele și parteneriate care să conducă la progresul economic și social. Rezumând cele de mai sus, putem spune că strategia de dezvoltare locală trebuie să cuprindă aspecte care vizează crearea de infrastructură, capacitatea de a elabora și implementa strategii comprehensive

de dezvoltare și creșterea capacității instituționale prin îmbunătățirea guvernării locale.

Sunt trei principii care ghidează practica dezvoltării locale în opinia lui Jnanabrata Bhattacharyya (Bhattacharyya, 2004, 21) respectiv : auto-ajutorarea (*self-help*), intervenția în funcție de nevoi (*felt needs*) și participarea. Auto-ajutorarea construiește și utilizează capacitățile individuale/libertățile individuale, mobilizează resursele culturale, materiale, informaționale ale locuitorilor și permite evitarea dependenței. Intervenția în funcție de nevoile comunității permite o centrare pe necesitățile identificate și rezistența la măsurile impuse din exterior. Este un proces prin care oamenii sunt implicați în definirea și prioritizarea problemelor cu care se confruntă. Conform lui Bhattacharyya, participarea reprezintă, implicarea în „producerea semnificațiilor colective”, dar și „implicare în decizia privind stabilirea agendei publice și de acțiune ; implicare în procesul de definire a problemelor care trebuie rezolvate și a modului cum trebuie rezolvate” (Bhattacharyya, 2004, 23).

Practica dezvoltării locale este influențată de o serie de factori cum ar fi : contextul, teritoriul unde se realizează, istoria comunității, experiența acumulată la nivelul localității, resursele locale, dar și liderii formali și informali. Schimbările politice, economice, sociale și de mediu care se petrec la nivel național sau local au efecte directe sau indirecte asupra tipului de dezvoltare care urmează a fi realizată, favorizând anumite tipuri de acțiuni în detrimentul altora. Localizarea spațială este o variabilă importantă de explicare a modului de valorificare a resurselor comunității și a traiectoriei procesului de dezvoltare. Istoria relațiilor sociale comunitare, a relațiilor de putere, a capitalului social, uman și material, dar și experiența de dezvoltare acumulată la nivel local sunt tot atâtea variabile de explicare a tipului de dezvoltare. Resursele deținute de comunitate au o influență directă asupra modului de dezvoltare locală. Orice tip de dezvoltare locală participativă este dependentă de existența unor lideri formali și informali care să

beneficieze de un capital socio-uman ridicat la nivelul populației deoarece ei sunt cei care asigură reușita unui proiect de dezvoltare locală și favorizează reproducerea unor astfel de demersuri.

## **Descentralizare și guvernare locală**

Descentralizarea este procesul prin care au fost transferate diverse forme de putere și responsabilități de la autoritățile centrale la nivel local sau regional. Există, după cum putem observa din literatura de specialitate (Pike *et al.*, 2006 ; Canaleta *et al.*, 2004), două mari orientări. Prima dintre ele susține descentralizarea ca pe un mijloc de eficientizare a utilizării resurselor publice. Argumentele în acest sens sunt legate de o mai bună cunoaștere a nevoilor la nivelul fiecărei regiuni de către administrațiile teritoriale, de alocare a resurselor în funcție de aceste nevoi și de competiția care se poate dezvolta între regiuni având ca rezultat oferirea unor servicii publice competitive. Un alt argument în favoarea descentralizării este acela al responsabilizării administrațiilor regionale sau locale, acestea putând fi sancționate în mod direct în cazul eșecului.

Cea de-a doua orientare este cea Keynesiană, care susține beneficiile centralizării. Adepții acesteia aduc ca argumente deficiențele întâmpinate de statele descentralizate în redistribuirea veniturilor, imposibilitatea de a controla politicile de dezvoltare și a le sincroniza la nivel național sau adâncirea inegalităților dintre regiunile sărace și cele înstărite. O soluție frecvent utilizată în statele descentralizate sau în curs de descentralizare au fost programele de reducere a disparităților socio-economice între micro-regiuni (Canaleta *et al.*, 2004). Preocuparea pentru inegalitățile dintre regiuni își are originile în abordările neo-clasice. Acestea văd împărțirea administrativă pe regiuni ca producătoare de diferențe socio-economice survenite din faptul că economia, veniturile și bunăstarea sunt instrumente utilizabile la nivel regional, și nu la nivel național (Pike *et al.*, 2006).

Obiectivele general acceptate ale sectorului public sunt : eficiența în alocarea resurselor, redistribuirea veniturilor și stabilitatea macroeconomică (Canaleta *et al.*, 2004, 72). Se pare că relația dintre descentralizare și eficiența utilizării resurselor este una pozitivă, explicația oferită de W.E.Oates (1999) fiind aceea că o mai bună cunoaștere a nevoilor este posibilă mai degrabă la nivel local sau micro-regional, de aici rezultând și alocarea mai eficientă a resurselor. Pe de altă parte, însă, descentralizarea afectează negativ stabilitatea economică și accentuează inegalitatea între regiuni. Printre factorii care reduc stabilitatea economică, în cazul descentralizării, se numără incapacitatea administrației naționale de a corela politicile monetare cu cele fiscale la nivelul fiecărei micro-regiuni sau lipsa de mijloace de control asupra fluctuațiilor de pe piața muncii. Astfel, administrarea diferită a fiecărei regiuni duce la diferențe economice și sociale greu de controlat de la nivelul central (Canaleta *et al.*, 2004, 73).

Analizând avantajele și dezavantajele celor două opțiuni privind formele de administrare publică înțelegem apariția conceptului de management micro-regional, acesta combinând punctele pozitive ale fiecărui tip de administrare. Astfel, prin dezvoltarea de politici și acțiuni la nivel micro-regional se poate atinge atât cunoașterea nevoilor specifice și direcționarea resurselor către satisfacerea lor, responsabilizarea și controlul mai facil al reprezentanților administrației, pe de o parte, cât și acumularea de resurse suficiente pentru a desfășura programe importante, dezvoltarea competiției și colaborării între micro-regiuni, pe de altă parte.

Întrebarea al cărei răspuns nu l-am găsit încă în literatura consultată este legată de gradul de fragmentare a statului sau de asociere optimă în micro-regiuni pentru dezvoltarea durabilă. În România, gradul de fragmentare administrativă este unul ridicat (263 orașe, 2685 de comune conform site-ului [www.eromania.ro](http://www.eromania.ro)). Combinată cu veniturile insuficiente și cu capacitatea redusă de accesare a fondurilor europene această fragmentare a condus la necesitatea creării

de asociații intercomunitare care să faciliteze cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale. Aceste asociații funcționează ca persoane juridice de drept privat prin Legea 215/2001 (Legea administrației publice locale). Principalul beneficiu al înființării acestor asociații este reprezentat de posibilitatea accesării fondurilor structurale care sunt acordate acestora deoarece oferă posibilitatea dezvoltării integrate a unei anumite zone. Nu se poate spune însă în ce măsură aceste asociații sunt funcționale, multe dintre ele fiind create conjunctural și funcționând doar pentru derularea unui anumit proiect.

Conceptul de administrație regională poate fi utilizat, prin relaționarea lui cu cel de administrație națională. Pe de altă parte însă, trebuie să facem distincția între administrațiile regionale și cele locale și, prin extindere, între dezvoltare regională și dezvoltare locală. Motivele pentru care statele aleg un sistem administrativ descentralizat sunt legate de diferite tipuri de eficiență așteptate, teoria susținând, după cum am văzut, că utilizarea resurselor este una mai bună în cazul administrațiilor descentralizate. Una dintre sursele acestei eficiențe se presupune a fi autoritatea sporită a administrațiilor locale sau regionale. O întrebare legitimă formulată de Tulia Falletti (2005) este dacă într-adevăr descentralizarea duce la creșterea puterii administrației regiunilor. Încercând să găsească un răspuns la întrebarea formulată mai sus, Falletti arată că descentralizarea nu este un fenomen unidimensional și că nu putem discuta simplist despre urmările descentralizării (2005, 328). De aici înțelegem că efectele descentralizării sunt multiple și sunt date de caracterul multidimensional al acestui proces. Astfel, notăm că unele forme de descentralizare duc la o creștere a puterii administrației locale, pe când alte forme duc la scăderea acestei puteri. Literatura discută despre trei tipuri de descentralizare : administrativă, fiscală și politică. Descentralizarea administrativă poate avea atât efecte pozitive, cât și efecte negative asupra bunei funcționări a administrației regionale. Pentru a conduce către rezultate dezirabile Falletti (2005, 329) consideră că

este necesară transmiterea competențelor și a fondurilor dinspre centru spre regiuni, în sens contrar descentralizarea neavând sens. În mod similar discutăm și despre descentralizarea fiscală, condiția pentru ca urmările acestui proces să fie pozitive și să ducă la creșterea puterii administrației regionale fiind aceea de a transfera fondurile colectate la nivel național din taxe și impozite către regiuni, fără a lăsa ca procesul de colectare să revină în sarcina regiunilor. Argumentul adus de Falleti este legat de incapacitatea structurală a administrațiilor regionale de a colecta taxele. În ceea ce privește descentralizarea politică, studiile arată că, aproape invariabil, acest tip de descentralizare sporește puterea administrațiilor regionale (Falleti, 2005, 329).

Procesul de descentralizare are ca efect și mutarea accentului de la guvern la guvernare, la diverse scale teritoriale și în diferite domenii funcționale. Conceptul de guvernare se referă la atribuții de administrare sau reglementare și presupune aducerea în procesul de decizie a unei varietăți mai mari de actori instituționali. Guvernarea are la bază „un parteneriat între organizații guvernamentale, para-guvernamentale și non-guvernamentale în care sectorul public este doar primul între egali” (Pike *et al.*, 2006, 127). Mecanismul care stă la baza guvernării este reprezentat de interacțiunile dintre actorii care vin din nevoia de a schimba resurse și a negocia diferite interese. Vazques Barquero (2003, 101) apreciază că „guvernarea dezvoltării locale implică un proces de cooperare și coordonare care integrează strategiile actorilor publici și privați, deciziile lor de investiții și schimbările pe care le-au stabilit între ei”. Guvernarea are forme de manifestare diferită datorită contextului unde se desfășoară, caracteristicilor actorilor implicați, nivelului de dezvoltare a capitalului uman, social, material etc.

## Parteneriat

Instrumentul de administrare a guvernării locale este reprezentat de parteneriat. Parteneriatul este definit ca fiind o coalitiție de interese

organizată formal și care include actori din diferite sectoare (public și privat). Relația de parteneriat presupune realizarea de activități comune de către actorii implicați „bazate pe recunoașterea mutuală a punctelor tari și a celor slabe ale celor doi parteneri, care lucrează pentru îndeplinirea unor obiective stabilite de comun acord și dezvoltate printr-o comunicare eficientă” (Petrescu, 2007, 413). Parteneriatul presupune o înțelegere scrisă între actorii interesați în care să fie specificate obiectivele ce stau la baza acestui acord, responsabilitățile și drepturile fiecărei părți, modul de gestionare al parteneriatului, beneficiile și riscurile (Mitchell, 2008; Reich, 2002).

Există câteva elemente care stau la baza realizării unui parteneriat între actorii interesați (Paoletto, 2000, 42): stabilirea de comun acord a unor obiective ce urmează a fi îndeplinite, acordul pentru demararea activităților, construirea activităților să fie făcută pe baza punctelor tari ale partenerilor, iar acțiunile trebuie să ducă la depășirea punctelor slabe.

Relația de parteneriat presupune cel puțin o responsabilitate asumată de actorii implicați. Față de cine este asumată această responsabilitate? În cazul parteneriatelor public-privat este important de stabilit față de cine este asumată această responsabilitate – față de guvern, față de actorii implicați, față de beneficiari, față de populație – și cum este asigurată o transparență adecvată. Asigurarea acestei transparențe cere participarea tuturor grupurilor interesate, inclusiv a beneficiarilor, astfel încât să se asigure o comunicare eficientă.

Buse și Walt (*apud* Michell, 2008) consideră că există anumiți factori care trebuie să fie avuți în vedere atunci când se încheie un parteneriat pentru a asigura succesul acestuia: obiectivele stabilite să fie specifice, realiste și împărtășite de toți actorii implicați; responsabilitățile și rolurile fiecărui partener să fie agreate și specificate foarte clar; beneficiile să fie distincte pentru fiecare parte; percepția transparenței de către toți cei implicați; menținerea activă a parteneriatului; egalitatea participării; îndeplinirea obligațiilor stabilite. Austin (2000) stabilește o serie

de elemente importante într-o relație de parteneriat pe care le grupează în „cei șapte C ai colaborării strategice”: claritatea scopurilor; congruența misiunii, strategiei și valorilor; crearea de valoare; conectarea cu scopurile și cu oamenii; comunicarea între parteneri; continuarea învățării; angajament (*commitment*) față de parteneriat.

Sintetizând, putem spune că factorii care pot determina succesul sau eșecul unui parteneriat sunt: leadership-ul care trebuie să fie concret, asumat și responsabil; viziunea unitară și consensul între actorii locali; viziunea trebuie să fie transpusă în obiective realiste; strategiile trebuie să aibă la bază o analiză a nevoilor și a priorităților locale; procesul trebuie să fie incluziv pentru toți actorii; comunicarea trebuie să existe între toți actorii, iar rezultatele să fie comunicate către cei față de care s-a asumat responsabilitatea; beneficiile să fie distincte pentru toți cei implicați; transparența procesului trebuie asigurată; angajamentul actorilor pentru implementarea strategiei/proiectului; mobilizarea resurselor necesare.

Există mai multe criterii de clasificare a parteneriatelor în funcție de partea care deține coordonarea activităților (Mitchell, 2000, 62) sau în funcție de problemele care se cer a fi rezolvate (United Nations Foundation, 2003). Tipurile de parteneriat stabilite în funcție de acest ultim criteriu sunt: parteneriat operațional realizat pentru rezolvarea unor probleme bine definite; parteneriat politic sau strategic constituit pentru rezolvarea problemelor ce decurg din schimbările politice sau cele din domeniile protecției mediului, ocupării forței de muncă, respectării drepturilor omului; parteneriat creat pentru realizarea suportului necesar rezolvării unor probleme (*advocacy partnership*); parteneriat variat ce cuprinde elemente operaționale, de politică și advocacy.

Inițierea unui parteneriat public-privat presupune obținerea de beneficii de către cele două părți, dar și riscuri. Dintre beneficiile potențiale putem enumera (Petrescu, 2007): reducerea costurilor, împărțirea riscurilor, creșterea nivelului de furnizare a serviciilor sau menținerea, creșterea eficiență

în implementare, beneficii economice. Riscurile ce pot apărea sunt: pierderea controlului de către administrația publică, care trebuie să stabilească standardele de performanță în producerea și furnizarea serviciilor publice; creșterea costului pentru utilizatorii serviciilor; risc politic; niveluri inacceptabile ale responsabilității; lipsa de încredere; concurența limitată; părtinire în procesul de selecție, litigii de muncă.

Parteneriatul public-privat poate reprezenta soluția la unele eșecuri în domenii în care administrația publică, piața și comunitatea împărtășesc un interes, dar nici una dintre părți nu deține toată responsabilitatea. Deși parteneriatul public-privat a fost inițiat ca răspuns la constrângerile bugetare, acum este de preferat ca el să fie demarat și condus de companii private și organizații ale societății civile (în acest mod se asigură transparența), fapt reflectat mai bine de schimbările petrecute în percepțiile și așteptările cetățenilor vis-a-vis de rolul fiecărui sector în rezolvarea problemelor care în trecut erau privite ca intrând în sarcina guvernelor. Multe dintre problemele sociale contemporane depășesc capacitatea unui singur actor – public, privat sau societate civilă – de a le rezolva într-un mod eficient și, de aceea, este acceptată ideea că guvernele nu mai pot rezolva singure problemele sociale care apar, că sectorul de afaceri trebuie să își asume și responsabilități sociale, iar societatea civilă trebuie să aibă un rol mai important.

Nu există o rețetă universal valabilă care să asigure succesul unui parteneriat, dar este important ca în cadrul acestei relații să fie găsit un echilibru între 1) responsabilitate și flexibilitate, 2) leadership, expertiză și participare, 3) consens și diversitate (Balloch și Taylor, 2001, 7). O problemă în cadrul parteneriatului o constituie, de multe ori, dominarea acestuia de instituțiile publice care au capacitatea și resursele pentru a se ocupa de respectiva problemă.

În România, în mod specific, axa 4, din Programul Național de Dezvoltare Rurală, stimulează acțiuni de tip LEADER care presupun parteneriate în și între comunități,

între diferiți actori publici și privați pentru a avea acțiuni de dezvoltare integrate. Abordarea este una de tip microregional, în care rolul central revine grupului de acțiune locală. Acesta reprezintă, de fapt, un parteneriat între administrația locală, instituții publice, organizații private și entități non-guvernamentale și este înregistrat juridic ca asociație.

## Metodologie

Pentru a vedea care este contribuția parteneriatelor în cadrul procesului de dezvoltare am ales să analizăm două grupuri de comunități având caracteristici inițiale asemănătoare și asupra cărora s-a intervenit cu același tip de program de dezvoltare, axat în special pe dezvoltarea de capacități și susținerea copiilor.

Primul dintre cele două grupuri de comunități este reprezentat de 12 comune din județul Ialomița. Proiectul a fost inițiat în anul 2003 de o organizație internațională în comunele Fierbinți, Dridu și Jilavele, comune cu care s-a încheiat un acord de parteneriat. În anii 2004 și 2005, parteneriatul a fost extins în alte 6 comune din județ: Adâncata, Brazii, Maia, Moldoveni, Movilița și Armășești, urmând ca în anul 2006 localitățile Manasia, Coșereni și Roșiori să devină parteneri în acest proiect.

Cel de-al doilea grup de comunități este compus din trei comune din județul Constanța. Aceeași organizație desfășoară programul de dezvoltare comunitară din 2001 în comunele Cumpăna, Corbu și Cobadin. Programul este derulat în satele centru de comună, dar și în celelalte sate componente, numărul comunităților care beneficiază de această intervenție fiind de opt.

Datele utilizate în cadrul acestui articol au fost culese în cadrul a două cercetări întreprinse de această organizație în anul 2008. Autorii sunt cei care s-au ocupat de elaborarea metodologiei de cercetare, de culegerea datelor și de analiza acestora<sup>1</sup>. Aceste cercetări au vizat analiza nevoilor comunitare în cadrul a două proiecte de dezvoltare comunitară integrată, derulate în județele Ialomița și Constanța.

Atât în Ialomița, cât și în Constanța cercetarea a fost desfășurată în toate comunitățile unde organizația avea programul de dezvoltare comunitară integrată. Astfel, în Ialomița am vizitat douăsprezece comunități, iar în Constanța trei. Metodologia cercetării s-a bazat pe modelul construirii capacităților comunitare și a încercat să identifice elementele care pot să influențeze procesul de dezvoltare comunitară. A fost utilizată o metodologie calitativă de culegere a datelor bazată pe interviuri semistructurate cu principalii actori sociali locali și județeni și focus-grupuri cu membri ai comunității. Modelul folosit în acest studiu s-a axat pe trei dimensiuni cu importanță deosebită în procesul de dezvoltare comunitară: capitalul existent la nivelul comunității, organizațiile active în procesul de dezvoltare și alte caracteristici care pot facilita dezvoltarea, cum ar fi mecanismele de participare sau experiența altor programe de dezvoltare. A fost investigată existența a trei tipuri de capital: material, uman și social. În ceea ce privește organizațiile, cercetarea a încercat să identifice toți actorii care pot să joace un rol în dezvoltarea locală: administrația locală, școala, biserica, organizațiile non-guvernamentale, serviciile sociale, serviciile de sănătate. În fiecare dintre cele 15 localități au fost utilizate metodologii similare de analiză: echipa de cercetare a realizat 10-12 interviuri în profunzime, cu lideri formali și informali ai comunității din cele patru domenii mari de intervenție (educație, sănătate, dezvoltare spirituală, dezvoltare economică), între care: autoritățile alese sau numite, medici, directori de școală, preoți, antreprenori, bibliotecari. Ghidurile de interviu au inclus întrebări abordând o varietate de subiecte precum: principalele caracteristici ale comunității locale, principalele probleme locale, capitalul social existent la nivel local, structurile locale de putere, identificarea liderilor informali, relațiile cu principalii angajatori locali, chestiunii legate de protecția mediului etc. Ghidurile de interviu au avut o secțiune specială dedicată capacității acestor lideri de a influența procesul de dezvoltare la nivel local și resurselor de care dispun.

Primul pas în demersul comparativ pe care îl vom încerca între cele două grupuri de localități este acela de a analiza, pe câteva dimensiuni, nivelul de dezvoltare socio-economică a acestora. Dimensiunile din perspectiva cărora vom analiza cele două cazuri sunt: caracteristici generale ale comunităților, capital material, capital uman, capital social, câteva date despre nivelul de dezvoltare economică a celor două grupuri de comune. În final vom analiza și contribuția parteneriatelor la dezvoltarea comunelor și factorii care au contribuit la succesul acestor parteneriate.

### **Analiza datelor**

Comunitățile din Ialomița cuprinse în program diferă ca nivel și perspective de dezvoltare. Toate comunitățile sunt situate în zonă de câmpie ceea ce, conform teoriei (Sandu, 1999), face ca nivelul de dezvoltare să fie mai redus din cauza activității economice preponderent agrare și a nivelului redus de educație. Conform indicelui dezvoltării comunei (Sandu, Voineagu, Panduru, 2009), șapte din cele douăsprezece comunități sunt considerate a fi foarte sărace, două ca având un nivel mediu de dezvoltare și două fiind dezvoltate.

Deși bunăstarea individuală a membrilor comunității este de un nivel mediu spre ridicat, în peste 50% dintre cazuri, avem de-a face cu o sărăcie caracterizată prin probabilitate redusă de consum de bunuri publice și private în comunitate. Acesta este cel mai mare paradox întâlnit în cadrul acestor comunități: mulți dintre indivizi au resurse materiale, dar nu dispun de bunuri publice în comunitățile din care provin.

Apropierea de București, 50-80 km, face ca aceste comunități să aibă perspective de dezvoltare, nivelul de așteptări al locuitorilor crescând foarte mult. Peste 50% din populația activă a celor 12 comunități face naveta în București pentru a lucra, ceea ce duce la creșterea presiunii asupra autorităților locale de dezvoltare a unor servicii la nivel comunitar, de îmbunătățire a infrastructurii, de introducere a unor utilități.

În ceea ce privește starea generală a grupului de comunități din județul Constanța am constatat că nivelul de dezvoltare economic este scăzut, majoritatea persoanelor lucrând în agricultură sau în turism, fiind activități sezoniere. Excepție face comuna Cumpăna a cărei populație este angajată în municipiul Constanța (distanța între cele două localități este de 5 km). Cobadin este o comună izolată, gradul scăzut de dezvoltare datorându-se și acestui aspect. Conform indicelui de dezvoltare al comunei, Cobadin are un nivel mediu de dezvoltare, Corbu este o comună dezvoltată, iar Cumpăna foarte dezvoltată.

### ***Nivelul de dezvoltare economică a comunelor***

Nivelurile de dezvoltare economică ale celor două grupuri de comunități sunt un aspect esențial în discuția de față.

Gradul de dezvoltare economică a celor 12 comunități din Ialomița diferă între ele, dar nu putem spune că avem de-a face cu sărăcie extremă în nici una dintre ele. Conform declarațiilor autorităților publice județene, este „zona cea mai bogată a județului”, sunt comunele „cele mai de vază” în care se întâlnesc „conace boierești, oameni gospodari, muncitori, cu resurse” (reprezentant administrație publică județeană). Cele mai dezvoltate sunt comunitățile în care locuitorii se ocupă cu cultivarea legumelor, deoarece profiturile sunt mai mari și mai sigure. Cele două comunități care au cultură mare, Armășești și Moldoveni, sunt și cele în care nivelul de trai al locuitorilor este cel mai scăzut. Bărbații sunt cei care au locuri de muncă în alte localități și aduc venitul sigur în gospodărie, femeile lucrând în agricultură sau având grijă de copii. În cele mai multe comunități, peste 50% din populația activă ocupată face naveta în marile orașe aflate în apropiere – Urziceni și București. Apropierea de capitală sau Urziceni este un alt factor care favorizează dezvoltarea economică. Distanțele mici și existența unui transport regulat permite locuitorilor să aibă acces la alt tip de resurse care conduce la crearea unui alt nivel al așteptărilor. Schimbarea nivelului așteptărilor în

comunitate permite crearea de presiune asupra autorităților locale astfel încât să accelereze procesul de dezvoltare. Aproximativ 75% din populație este ocupată în agricultură. În 10 din cele 12 comunități populația cultivă legume pe suprafețe mari astfel încât să poată comercializa. Majoritatea legumicultorilor și-au achiziționat instalații de irigare moderne astfel încât să se asigure de profitabilitatea culturilor. Problema majoră este cea a desfacerii produselor, aproximativ 80% dintre legumicultori vânzând marfa prin engross-iști la piețele amenajate în localități sau direct „de la poartă”. Prețul obținut în acest fel este foarte mic, dar legumicultorii declară că nu au timp să meargă la piață în orașe să vândă. În comuna Maia există un investitor care și-a deschis un depozit de legume și fructe și care preia producția locală. Nu există asociații ale legumicultorilor și nici firme ale acestora, fapt ce îngreunează și accesarea fondurilor structurale pentru dezvoltarea agriculturii.

Și comunitățile din Constanța cuprinse în proiect au ca domeniu principal de activitate economică agricultura. Cea mai dezvoltată comunitate din punct de vedere economic este Cumpăna, care este situată la 5 km de Constanța. În această comunitate se desfășoară un proiect prin care se va crea o zonă industrială prin concesionarea de teren firmelor care vor dori să își deschidă unități de producție în zonă. Pe viitor, odată cu dezvoltarea și expansiunea zonei metropolitane Constanța, vor putea fi dezvoltate și alte activități economice în aceste comunități. Posibilități de dezvoltare a unor mici afaceri există în toate cele trei comunități chiar dacă în mod diferit. În Cobadin se pot dezvolta mici afaceri legate de legumicultură și apicultură. Este mai dificil pentru activitățile industriale din cauza „relativei izolări” a comunității. În Corbu cel mai bine se pot dezvolta afacerile legate de turism, zona fiind considerată „a doua Vama Veche”. Cumpăna este localitatea unde se pot dezvolta toate tipurile de afaceri. Cea mai importantă investiție în viitorul apropiat este deschiderea unei policlinici particulare în comunitate.

Pentru încurajarea micilor întreprinzători administrațiile locale au organizat centre de informare unde cetățenii pot primi indicații utile despre modalitățile de accesarea a fondurilor europene. Agenții economici din Cumpăna și Corbu au declarat că au participat la sesiuni de informare privind modalitățile de accesare a fondurilor europene. Unii dintre aceștia chiar au accesat fonduri SAPARD pentru modernizarea utilajelor.

### ***Capital material***

În Ialomița, infrastructura rutieră este de calitate slabă spre medie, numai comunitățile care au drum național sau județean având străzi bine asfaltate (Coșereni, Movilița, Adâncata, Jilavele). Majoritatea locuitorilor s-au arătat nemulțumiți de calitatea rețelei stradale, deși multe drumuri au fost pietruite cu ocazia alegerilor locale. Moldoveni este comuna care nu are nici un drum asfaltat, iar accesul se face pe drumuri pietruite. În ce privește accesul la utilități situația stă foarte prost. Numai în 5 din cele 12 comunități este aducțiune de apă realizată numai parțial și la care au acces doar foarte puțini locuitori. Toate comunele au depus proiecte pe Ordonanța Guvernamentală 7 pentru realizarea aducțiunii de apă potabilă și așteaptă finanțarea. În nici o comună nu există rețea de gaze sau canalizare. Costurile pe care le presupune racordarea gospodăriilor la aceste rețele este foarte mare și astfel autoritățile locale declară că nu ar fi eficient să fie introduse aceste utilități.

Și în grupul din Constanța infrastructura rutieră este slabă spre medie, excepție făcând comuna Cumpăna care are asfaltat aproximativ toate străzile. Accesul la utilități este deficitar în cele trei comunități: rețeaua de apă este prezentă doar în satele centru de comună din Cumpăna și Corbu, canalizare există doar într-o foarte mică măsură în Cumpăna, rețea de gaze nu există.

### ***Capital uman***

În Ialomița, accesul la educație al copiilor din comunitățile proiectului se realizează fără

mare dificultate, în fiecare comunitate existând unități de învățământ atât pentru preșcolari, cât și pentru ciclul primar și gimnazial. Peste 60% din cadrele didactice sunt titulare, iar 35% dintre suplinitorii sunt calificați sau în curs de calificare. Aproximativ 50% din cadrele didactice sunt navetiste. Majoritatea populației se declară satisfăcută de calitatea cadrelor didactice care se implică foarte mult în procesul de educație al copiilor. În aproape toate comunitățile proiectului o problemă majoră în ce privește calitatea cadrelor didactice o constituie profesorii de limbi străine. Aceștia nu sunt calificați și nu vin regulat la ore.

Dotarea școlilor este satisfăcătoare în majoritatea unităților de învățământ. Mai sunt necesare extinderi ale clădirii existente în Adâncata, școala neavând suficient spațiu pentru derularea corespunzătoare a activităților. O problemă foarte des întâlnită este cea a sălilor și a terenurilor de sport care nu există în dotarea școlilor. Numai școala din Movilița are o sală de sport construită recent prin programul guvernamental. O parte dintre unitățile de învățământ dispun de materiale didactice necesare dotării sălilor de sport, dar nu au aceste spații. Mai sunt încă unități de învățământ care nu dispun de grupuri sanitare interioare, ceea ce constituie o problemă majoră, mai ales la învățământul preșcolar.

O problemă o reprezintă învățământul liceal. Numai în două comunități existând liceu și Școli de Arte și Meserii. Majoritatea elevilor merg la liceu în Urziceni, București, Ploiești, Fierbinți sau Armășești. Costurile pentru un elev la liceu sunt destul de mari și de aceea mulți părinți preferă să dea copiii la liceul din Fierbinți unde primesc și burse.

În județul Constanța școlile existente sunt în mare parte modernizate sau în curs de modernizare. Dotarea școlilor cu materiale didactice este foarte bună, existând un fond alocat anual de către Inspectoratul Școlar Județean pentru achiziții. Grădiniță cu program prelungit există doar în Cumpăna, deși ar fi necesară înființarea unor astfel programe. Din discuțiile cu membrii comunităților reiese că aceștia sunt mulțumiți de starea sălilor de clasă și se declară foarte satisfăcuți de dotarea

cu materiale didactice. Și de metodele de predare și de pregătirea cadrelor didactice membrii comunităților din Constanța se declară mulțumiți, părinții declarând că nivelul calității educației din comune este satisfăcător.

Serviciile de sănătate sunt o altă dimensiune importantă pentru înțelegerea nivelului de dezvoltare. Asistența medicală este problema cea mai gravă cu care se confruntă majoritatea localităților cuprinse în programul din Ialomița. Serviciile medicale furnizate în cele 12 comunități ale proiectului sunt nesatisfăcătoare în opinia majorității locuitorilor. Sunt comunități în care cadrele medicale sunt slab pregătite (Brazii, Moldoveni), insuficiente sau vin doar două-trei zile pe săptămână la cabinet (Moldoveni, Jilavele, Adâncata, Dridu, Maia, Roșiori). Sunt foarte puține cadre medicale care stau în comunități (Armășești, Coșereni, Fierbinți) majoritatea făcând naveta. Medici stomatologi există în foarte puține comunități (Adâncata, Dridu, Coșereni) și ei sunt cei care se implică mai activ în activitățile comunitare. Se intenționează aducerea de medici stomatologi în Maia și Jilavele. Dotarea cabinetelor medicale este precară de cele mai multe ori, excepție făcând Roșiori. Unele primării au construit dispensare medicale noi dar nu găsesc medici specialiști care să accepte să lucreze la sat (Brazii, Maia).

În cele trei comunități din Constanța există atât medici de familie, cât și medici stomatologi. În Cobadin, deși sunt 10 cadre medicale din care trei medici de familie și cinci asistente medicale, localnicii consideră că accesul la asistența medicală a locuitorilor din satele aparținătoare comunelor este deficitar, fiind nevoie de crearea unor dispensare medicale unde medicii să poată merge și să consulte pacienții. Aici probleme cu asistența medicală sunt semnalate în satele aparținătoare comunelor și care sunt mai izolate sau unde există comunități de romi.

Pentru creșterea nivelului de informare și conștientizare, medicii declară că sunt organizate periodic sesiuni de informare în școli pentru copiii care sunt învățați reguli de

igienă de bază. Pentru prevenirea infecției cu HIV au fost organizate sesiuni de informare pentru școli. În plus, medicii au în cabinetele medicale pliante, afișe, broșuri în care se explică modalitățile de prevenție împotriva anumitor boli sau regulile de igienă de bază.

O problemă majoră se regăsește în localitățile Cobadin și Cumpăna unde există comunități de romi. La nivelul administrației publice există câte un mediator sanitar care se ocupă de problemele romilor.

### **Capital social**

Pentru a analiza capitalul social existent în comunitate au fost avute în vedere următoarele aspecte: relațiile între membrii comunității, existența unor conflicte/tensiuni, încrederea în administrația publică locală, existența liderilor informali, participarea la diverse acțiuni realizate în comunitate și viața asociativă.

În Ialomița, în cele douăsprezece comunități nu există conflicte majore, oamenii se ajută foarte puțin între ei deoarece „nu au timp”, iar încrederea în autoritățile locale este redusă. Nivelul, gradul și tipul de participare diferă foarte mult în cele douăsprezece comunități. În ce privește nivelul de participare, avem o implicare a cadrelor didactice, a liderilor spirituali (dar nu în toate comunitățile), a administrației publice locale și a unora dintre ceilalți agenți locali – medic, agenți economici. Putem spune că în proiectele derulate până în prezent se întâlnește o participare a elitelor în special. Comunitatea participă în proiectele comunitare dacă este solicitată. Gradul de participare diferă foarte mult, având comunități unde locuitorii se implică într-o măsură mai mare, altele în care implicarea lor este extrem de redusă. Nivelul și gradul de participare depind de motivație. Astfel este important tipul de participare existent în comunitate. Nu putem spune că există la nivelul comunităților participare neinteresată, în cele mai multe cazuri fiind o participare de tip cointerestat sau grupală. Locuitorii participă la activitățile întreprinse de școală deoarece au copii în unitățile de învățământ. La activitățile derulate de

primăriei participă dacă au ceva de câștigat – de exemplu vin să împrăștie piatra dacă este vorba de strada pe care merg ei – întâlnindu-se tot o participare cointerestată. O participare grupală avem în cazul activităților desfășurate de către biserică.

Stilul de conducere de la nivelul administrației publice locale este un factor favorizant al participării comunitare. În comunitățile în care decidenții locali sunt deschiși și comunicativi participarea locală la proiecte este mai mare. În comunități nu există lideri informali recunoscuți, cetățenii declarând că nu au încredere unii în alții. Putem spune însă că se întâlnesc lideri informali potențiali, cum ar fi preoții sau cadrele didactice, care pot fi agenți de dezvoltare locală. Aceștia dispun de un capital de încredere mare în comunitate ceea ce face ca ei să poată determina participarea.

În Constanța nu există conflicte majore în cele trei comunități, excepție făcând cele în care există comunități de romi (Cumpăna, Cobadin) unde mai sunt prezente tensiuni între populația majoritară și etnicii romi. În cadrul comunelor există întrajutorare, iar participarea la diversele acțiuni realizate este destul de numeroasă atunci când oamenii sunt cointerestați să se implice. În Corbu și Cumpăna se fac întâlniri lunare cu cetățenii (fie la căminul cultural, fie la școală, fie în anumite zone ale localității) prin care aceștia sunt informați de acțiuni întreprinse și li se cere părerea despre cum ar trebui rezolvate anumite probleme locale. Astfel, în aceste două comunități nivelul de încredere al oamenilor în administrația publică este foarte mare și implicarea lor în acțiunile întreprinse de administrația publică locală este mult mai mare. Nici în aceste comunități nu există lideri informali recunoscuți.

Asociativitatea și colaborarea în cadrul comunităților și între comunități este un factor extrem de important în dezvoltarea socio-economică. În Ialomița viața asociativă este slab reprezentată în cele douăsprezece comunități ale proiectului. Sunt asociații agricole și câteva încercări de formare a unor asociații de producători agricoli (Coșereni, Movilița, Roșiori). Există o singură organizație nonguvernamentală în Manasia, restul localităților

neavând astfel de forme de asociativitate. O cauză a vieții asociative scăzute este reprezentată de lipsa unor rețele sociale comunitare. Cetățenii nu au încredere unii în alții și nu au lideri informali. Lipsa unor modele de bună practică, care să le arate oamenilor beneficiile unei astfel de asocieri face să nu existe organizații nonguvernamentale locale, singura organizație care s-a implicat în viața comunităților fiind cea sub egida căreia s-a desfășurat și cercetarea de față. Dezinteresul față de colaborare se observă și prin lipsa de coeziune între comunitățile din program. Acestea nu dezvoltă parteneriate între ele și nu fac parte din nicio asociație intercomunitară. Singura formă de colaborare este înfrățirea cu alte localități. Acest proces este însă unul foarte restrâns și slab exploatat.

Pe de altă parte, în toate comunitățile programului din Constanța există asociații cu sau fără personalitate juridică: Corbu – două, Cobadin – trei și Cumpăna – 14. O parte dintre aceste asociații au nevoie să fie sprijinite în inițierea și implementarea de proiecte deoarece sunt abia la început. Asociație de dezvoltare comunitară există doar în Cumpăna, dar este abia la început de drum și mai au nevoie de măsuri de sprijin pentru a putea accesa fonduri pentru diverse proiecte.

Asociații cu inițiative concretizate sunt cele din Cumpăna care au deja vechime de câțiva ani.

La nivelul fiecărei comunități există un grup de inițiativă ce adună lideri formali și informali din comunitățile proiectului. Numai în Cumpăna acest grup de inițiativă s-a constituit într-o asociație astfel încât să existe relativ independent de ajutorul organizației pentru care am realizat cercetarea și să își poată dezvolta propriile proiecte.

Instituțiile publice din cadrul comunităților au participat la schimburi de experiență. Există și aici înfrățiri între comunitățile cuprinse în proiect și alte localități din diverse țări europene, de data aceasta cu activitate vizibilă. În Corbu se desfășura un schimb de experiență cu localitatea Salonic din Grecia chiar în momentul cercetării. Cei din administrația publică din Cobadin au participat la un

schimb de experiență cu o localitate din Belgia pentru amenajarea unei stații de epurare. Cele mai multe schimburi de experiență sunt cele organizate la nivelul unităților de învățământ, cadrele didactice participând la diverse cercuri pedagogice. Cumpăna este înfrățită cu opt comunități din Europa.

Ceea ce este însă foarte important este participarea comunelor Cumpăna și Corbu în cadrul asociației de dezvoltare microregională „Asociația Intercomunitară Zona Metropolitană Constanța”.

### **Parteneriat**

Parteneriatul este variabila pe care ne-am propus să o urmărim în cadrul procesului de dezvoltare a acestor comunități. Pentru aceasta vom analiza parteneriatele dezvoltate în cadrul diferitelor proiecte, cele din asociațiile intercomunitare și din grupurile de acțiune locală. Deoarece Grupurile de Acțiune Locală nu au fost încă recunoscute de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale vom analiza doar dacă există o astfel de asociere și dacă reprezentanții instituțiilor locale o consideră funcțională.

În ce privește comunitățile din Ialomița, putem spune că parteneriatul este slab reprezentat, aici derulându-se un singur proiect pe microregiune care își propune îmbunătățirea managementului deșeurilor. Acest proiect are la bază un parteneriat între 11 comunități, care însă nu funcționează decât în cadrul acestuia. Se poate afirma că este un parteneriat de conjunctură care probabil va înceta la finalizarea proiectului. Colaborările între comunități au la bază apartenența politică a liderilor locali și nu interesele comune de dezvoltare.

Singurul parteneriat de lungă durată în Ialomița este cel încheiat de fiecare comunitate în parte cu organizația care desfășoară programul de dezvoltare pentru derularea activităților din cadrul proiectului de dezvoltare comunitară integrată. Deoarece nu doreau să colaboreze între ele, comunitățile vor fi „obligate” prin noua strategie de intervenție a organizației să dezvolte proiecte în

parteneriat prin introducerea unui criteriu suplimentar de evaluare, respectiv parteneriatul. Nici în interiorul comunităților nu putem afirma că există parteneriate între instituții publice și private, ci doar colaborări punctuale și conjuncturale. În majoritate aceste colaborări depind de relațiile personale ale celor care le inițiază. Între instituțiile publice există colaborări și parteneriate și datorită interdependenței funcțiilor lor, multe dintre acestea fiind informale.

În Ialomița, comunitățile sunt cuprinse într-un Grup de Acțiune Locală dezvoltat pe microregiunea Urziceni, dar autoritățile publice consideră că nu constituie o entitate funcțională deoarece interesele sunt divergente și sunt prea mulți actori implicați care nu pot fi „controlați”.

În Constanța situația se prezintă puțin diferit în sensul că cele trei comunități sunt implicate în diverse parteneriate realizate în cadrul diferitelor asociații. În comunități există parteneriate cu diversele organizații nonguvernamentale care își derulează activitatea pe raza comunelor, dar și între instituțiile publice. Multe din aceste parteneriate nu sunt formale, ci informale.

Cumpăna este localitatea cea mai dezvoltată dintre cele trei, comuna având și cele mai multe parteneriate încheiate. Astfel comuna face parte din Asociația Intercomunitară Zona Metropolitană Constanța, din Grupul de Acțiune Locală Murfatlar și din Asociația de Colaborare Transfrontalieră și Dezvoltare Dobrogea Dunăreană. În plus comuna a derulat proiecte în parteneriat pe managementul deșeurilor, creșterea capacității manageriale în administrația publică, organizare de diferite evenimente. În strategia de dezvoltare a comunei, realizarea de parteneriate de tip *public-privat* constituie un obiectiv specific. Grupul de Acțiune Locală nu este funcțional încă, dar comunitățile fac parte și din Asociația Intercomunitară Zona Metropolitană Constanța.

Și Corbu și Cobadin sunt implicate în diverse proiecte în parteneriat și fac parte din asociații de dezvoltare intercomunitară. Dacă Asociația Intercomunitară Zona Metro-

politană Constanța din care fac parte Cumpăna și Corbu este funcțională, având deja proiecte și o strategie de dezvoltare aprobată, nu același lucru se poate spune și despre celelalte care sunt realizate doar pentru derularea unor proiecte.

Factorii care contribuie la realizarea și desfășurarea de parteneriate în Constanța sunt: interesele comune de dezvoltare, identificarea unor oportunități de finanțare care pot fi accesate doar în parteneriat, liderii formali ai comunităților, capacitatea crescută de mobilizare a resurselor locale, stabilirea de parteneriate în funcție de nevoile identificate la nivel comunitar. Din păcate majoritatea parteneriatelor create sunt între administrațiile publice, doar puține fiind încheiate între administrația publică și actori privați sau neguvernamentali.

Întrebarea firească este de ce, după cum am observat în teren, formele asociative, inclusiv parteneriatele, sunt mai mult prezente în grupul din Constanța decât în cel din Ialomița.

Un posibil răspuns la această întrebare este acela că stocul de capital social, înțeles aici ca număr de lideri formali, dar mai ales informali din comunitate, bune relații între administrație, celelalte instituții de la nivel local și membrii comunității, pare să fie mai ridicat în Constanța. Încrederea pe care oamenii o au în liderii lor, în instituții ca școala, primăria îi fac mai deschiși spre a se asocia cu aceștia în demersuri de lungă durată. La fel de important este și spiritul antreprenorial mai dezvoltat în Constanța care îi face pe locuitorii de acolo să înțeleagă într-un mod pragmatic rolul asociațiilor și avantajele pe care un parteneriat le poate avea. Acest spirit caracterizează, în mod special, reprezentanții comunei Cumpăna, în cadrul căreia observăm, de altfel, și cea mai bogată viață asociativă.

## Discuții și concluzii

La nivelul comunităților din România parteneriatul există sub diverse forme. În mediul

rural, putem spune că există parteneriate în cadrul comunităților, multe dintre ele informale, între instituțiile publice: primărie, școală, dispensar medical, biserică. Parteneriatele cu mediul de afaceri sunt punctuale și se limitează, de cele mai multe ori, la sponsorizări acordate pentru derularea anumitor evenimente. Putem spune că și aceasta este o formă incipientă de parteneriat care nu are însă substanța necesară și implică mediul de afaceri doar într-un mod pasiv.

Parteneriatele de tip public-privat încheiate între administrația locală și diverse organizații nonguvernamentale funcționează cel mai bine în România (Petrescu, 2009). Care sunt factorii care asigură succesul acestor parteneriate? Mulți dintre ei țin de caracterul non-profit al activității organizațiilor nonguvernamentale care ajută la construirea relației de încredere între parteneri, de flexibilitatea crescută, de expertiza deținută, de metodele de comunicare utilizate, de capacitatea crescută de mobilizare a resurselor, de modul de lucru care implică foarte mult comunitatea în derularea activităților. Acest caracter non-profit face ca suspiciunile legate de eventualele interese „obscure” sau de fapte de corupție să fie evitate. Parteneriatele create între sectorul nonguvernamental și instituțiile publice sunt operaționale sau strategice și vin să răspundă unor probleme punctuale identificate în comunitate. Beneficiile obținute de către instituțiile publice sunt destul de mari: costuri mai mici prin aducerea de venituri suplimentare, creșterea calității și cantității serviciilor furnizate, reducerea birocrăției, creșterea capacității instituționale, creșterea satisfacției cetățenilor față de serviciile furnizate.

Analiza datelor obținute în urma cercetării indică faptul că parteneriatele microregionale (între comunități) au apărut ca urmare a existenței unor finanțări ce puteau fi accesate numai în acest mod. Acesta a fost un factor deosebit de motivant pentru realizarea parteneriatelor între comunități. Aceași linie este continuată și de unele dintre programele operaționale actuale care acordă finanțări pentru dezvoltarea locală realizată în parteneriat

(Programul operațional regional ; Programul operațional mediu ; Programul național de dezvoltare rurală). Din păcate unele din parteneriatele înființate pentru accesarea acestor finanțări nu au fost durabile, ci s-au încheiat după finalizarea proiectului. Cauza eșecului acestor parteneriate îl reprezintă lipsa unor interese comune solide, lipsa de viziune a liderilor formali implicați, lipsa de angajament a actorilor pentru implementarea proiectului, lipsa unei viziuni unitare și a unui consens stabilit prin reguli clare. Lipsa unui acord formal reprezintă un factor care poate contribui la eșecul unui parteneriat între comunități. Un alt factor al insuccesului poate fi și lipsa susținerii politice în consiliile locale a inițiativelor liderilor formali.

Acestea (parteneriatele intercomunitare) sunt parteneriate politice sau strategice încheiate pentru rezolvarea unor probleme ce țin de protecția mediului sau de schimbările politice, și care odată ce problema a fost rezolvată au încetat să existe. Una din provocările la care articolul a încercat să ofere un răspuns a fost legată de impactul acestui tip de parteneriat asupra procesului de dezvoltare. Analizele efectuate arată că atâta timp cât actorii din cadrul unui parteneriat intercomunitar își asumă responsabilități clare, investesc resurse, au interese și viziuni comune, acestea au un impact mai mare asupra dezvoltării locale. Au un impact mai mare deoarece vizează o dezvoltare integrată a unei microregiuni ceea ce presupune o abordare holistică a problemelor și integrarea sectorială și spațială a proiectelor. Este o abordare care se potrivește în special orașelor mici și comunităților rurale care au venituri insuficiente și capacitate redusă de accesare a oportunităților de finanțare, și care în acest mod reușesc să își rezolve diversele probleme legate în special de protecția mediului și crearea de infrastructură. Fiecare localitate nu este un teritoriu izolat care se poate dezvolta independent de celelalte unități administrativ-teritoriale cu care se învecinează, de aceea pentru a avea o dezvoltare durabilă este necesar să existe servicii complementare și conexe în vecinătate. În plus aceste parteneriate permit

un schimb de bune practici între actori care favorizează procesele de dezvoltare.

Cercetarea de teren ne-a permis să observăm și un factor pe care îl considerăm extrem de important pentru un parteneriat – leadershipul. Acolo unde liderii formali sunt susținuți puternic de către comunitate, unde comunicarea între ei și comunitate este bună, nu se ține cont de apartenența la un anumit partid politic când se încheie parteneriate. În mediul rural puține activități se realizează fără implicarea administrației locale și mai precis, fără aceea a liderului formal al comunității – primarul. Succesul unei acțiuni depinde de implicarea primarului sau de acordul lui, în caz contrar celorlalți reprezentanți ai instituțiilor publice (școală, biserică, bibliotecă, cămin cultural) fiindu-le teamă să ia parte. Așa cum am văzut în Ialomița colaborările între comunități se bazează mai mult pe afilierile politice și nu pe interesele comunităților.

Absența vieții asociative și participarea redusă a comunității în procesul de decizie constituie alte două elemente care explică lipsa propensiunii spre încheierea de parteneriate. Acolo unde există asociații neguvernamentale se poate observa că și numărul de parteneriate *intra* și intercomunitare este mai mare. Comunitățile din Ialomița apreciază că organizația nonprofit care derulează proiectul de dezvoltare comunitară în cadrul lor reprezintă „motorul dezvoltării lor”, colaborarea cu această organizație crescându-le capacitatea instituțională și spațiul de oportunități.

Participarea actorilor locali în procesul de decizie este destul de redusă în majoritatea comunităților rurale din România. Astfel, deciziile adoptate și strategia de dezvoltare nu se bazează pe nevoile reale ale cetățenilor, ci pe cele percepute de către reprezentanții aleși. Cum comunicarea între cetățeni și reprezentanții aleși este de cele mai multe ori deficitară, problemele reale nu sunt luate în considerare. Lipsa de comunicare duce la neîncredere între actorii locali, fapt care împiedică colaborarea lor.

Se poate observa că parteneriatul presupune o împletire de resurse de capital social,

uman, relațional și material, iar complexitatea presupusă de dezvoltarea unei astfel de colaborări descurajează multe dintre comunități. Ceea ce putem spune însă este că, deși în forme incipiente, existența unor parteneriate, în special create din inițiative venite dinspre comunitate, își aduce un aport pozitiv în procesul de dezvoltare a comunităților.

#### **Notă :**

1. Datele au fost culese în cadrul evaluării nevoilor din comunitățile proiectului și a unor analize de tip baseline derulate de autori în cadrul organizației World Vision România.

#### **Bibliografie**

- Austin, J. (2000) *The Collaboration Challenge : How Nonprofits and Businesses Succeed Through Strategic Alliances*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Balloch, S. and Taylor, M. (2001) *Partnership working. Policy and practice*, Bristol : Policy Press.
- Beer, A., Haughton, G. and Maude, A. (2003) *Developing Locally : An International Comparison of Local and Regional Economic Development*, Bristol : Policy Press.
- Bhattacharyya, J. (2004) Theorizing Community Development. *Journal of the Community Development Society*, 34, 2.
- Canaleta, C. G., P. P. Arzoz and M. R. Garate (2004) Regional Economic Disparities and Decentralisation. *Urban Studies*, Carfax Publishing, 41, 1, 71-94.
- Davoodi, H., Heng-fu, Z. (1998) Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, Academic Press, 45, 2, 228-239. Disponibil la <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6WMG-45M7VF0-2/2/b7403cfea789a01483f3e27791fe0458>, la data de 16 ianuarie 2010.
- Freinkman, L.M., Plamen Y. (1999) *Decentralization in regional Fiscal Systems in Russia*. The World Bank : Europe and Central Asia Region, disponibil la <http://books.google.com/books?id=PA8xq0TqC98C&printsec=frontcover&dq=>

- Freinkman+and+Yossifov&source=bl&ots=ATWiGGloVS&sig=Nv\_6UzchK4zejYZyYMN9WsC0kI&hl=en&ei=bVdcS\_LdD9SA\_QbZnP2aBQ&sa=X&oi=book\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CAcQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false în data de 12 decembrie 2009.
- Houghton, G. and Counsell, D. (2004) *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, London: Routledge and Regional Studies Association.
- Hughes, J. T. (1998) The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach. *Urban Studies*, 35, 4, 615-626.
- Lambru, M. (2004) Parteneriat public-privat și contractare de servicii în domeniul social. *Revista de Asistență Socială*, 1, 2004, 3-17.
- Lambru, M., Mărginean, I. (coord.) (2004) *Parteneriatul public privat în furnizarea de servicii sociale*, București: Editura Ziua.
- Lin, J.Y, Liu, Z. (1998) Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Conference Paper*, D01, 4th Annual International Conference on Transition Economics. Disponibil la <http://www3.nccu.edu.tw/Îjthuang/Fiscal%20Decentralization%20and%20Economic%20Growth.pdf>, în data de 14 decembrie 2009.
- Midgley, J. (1997) *Social Welfare in Global Context*, Thousand Oaks, California: Sage Publication.
- Midgley, J., Livermore, M. (2005) Development Theory and Community Practice, în M. Weil, *The Handbook of Community Practice*, Thousand Oaks, California: Sage Publication.
- Mitchell, M. (2000) Models of service delivery, în Y. Wang (ed.), *Public-Private Partnerships in Social Sector. Issues and Country Experiences in Asia and Pacific*, Tokyo: ADBI Publishing.
- Mitchell, M. (2008) *An Overview of Public Private Partnerships in Health*, Harvard School of Public Health, <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/PPP-final-MDM.pdf>
- Oates, W. E. (1999) An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, 37, 3, 1120-1149, September, disponibil la <http://ideas.repec.org/a/aea/jeclit/v37y1999i3p1120-1149.html> în data de 12 decembrie 2009
- Paoletto, G. (2000) Public-Private Sector Partnerships: An Overview of Cause and Effect, în Y. Wang (ed.), *Public-Private Partnerships in Social Sector. Issues and Country Experiences in Asia and Pacific*, Tokyo: ADBI Publishing.
- Petrescu, C. (2007) Parteneriat public-privat, în Zamfir, C. și Stănescu, S. (coord.) *Enciclopedia dezvoltării sociale*, Iași: Editura Polirom.
- Petrescu, C. (2009) *Participare și dezvoltare locală*, București, teză de doctorat.
- Pike, A., Rodriquez-Pose, A. and Tomaney, J. (2006) *Local and Regional Development*, London and New York: Routledge.
- Reich, R.M. (ed.) (2002) *Public-private partnerships for public health*, Harvard Center for Population and Development Studies, USA.
- Sandu, D. (1999) Dezvoltare și sărăcie în satele României, *Sociologie Românească*.
- Sandu, D. (2008) *Dezvoltare comunitară și regională*, suport de curs Universitatea București, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Master Administrație publică.
- Sandu, D., Voineagu, V. și Panduru, F. (2009) *Dezvoltarea comunelor din România*, INS, SAS.
- Vazquez, B.A. (2003) *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*, London and New York: Routledge.
- Wang, Yidan (ed.) (2000) *Public-Private Partnerships in Social Sector. Issues and Country Experiences in Asia and Pacific*, Tokyo: ADBI Publishing.
- \*\*\*PNDR 2007-2013.
- \*\*\*UNDP (2005) *Local Sustainable Development*, National Human Development Report.
- \*\*\*United Nations Foundation (2003) *Understanding Public-Private Partnership*, [www.undp.org](http://www.undp.org)

Primit la redacție: februarie, 2010