



TEORIA SCHIMBĂRII

Politica Urbană a României



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport este un produs al Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu părerea Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document.

Declarație privind drepturile de autor

Materialele din această publicație sunt protejate prin drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea anumitor secțiuni din acest document fără permisiune poate reprezenta încălcarea legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete la: (i) Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (Bd. Libertății, nr. 16, Sector 5, București, România); sau (ii) Grupul Banca Mondială în România (Strada Vasile Lascăr, nr. 31, et. 6, Sector 2, București, România).

Mulțumiri

Prezentul raport este transmis în cadrul Acordului privind Serviciile de Asistență Tehnică Rambursabile pentru *Politica Urbană a României* și a fost elaborat sub îndrumarea și supravegherea lui Christoph Pusch (Director de Practică, Managementul Riscurilor Sociale, Urbane, Rurale și al Rezilienței, Europa și Asia Centrală) și a Tatiane Proskuryakova (Director de Țară, România și Ungaria), și David N. Sislen (Director de practică, Managementul Riscurilor Sociale, Urbane, Rurale și al Rezilienței, Europa și Asia Centrală). Raportul a fost elaborat de o echipă coordonată de Dean Cira (Specialist Urban Principal) și Paul Kriss (Specialist Urban Principal) și alcătuită din Yondela Silimela (Specialist Urban Senior), Carli Venter (Specialist Senior în Dezvoltare Urbană), Marcel Ionescu-Heroiu (Specialist Senior în Dezvoltare Urbană), Rosa Gabriela De Luis Matesanz (Specialist în Dezvoltare Urbană), Alexandra Lulache (Specialist în Dezvoltare Urbană), și Cristina Zamfir (Specialist Senior M&E).

Echipa dorește să își exprime mulțumirea pentru excelența cooperare, îndrumare și feedback primit de la reprezentanții Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, în special Secretarului de Stat Gheorghe Păsat, Directorului General Alexandru Soare, Directorului Liviu Băileșteanu, Șefului de Serviciu Radu Necșuliu, precum și Daniel Vâlceanu, Amalia Virdol, Bogdan Micu, Beniamin Stoica, Alina Huzui, Georgiana Toth, Anca Ureche, Antonia Dudău, Andrei Giurăscu, Andreea Chitrosan și celorlalți parteneri locali, regionali și naționali care au contribuit la elaborarea acestui raport.

Prezentul raport a fost transmis în luna decembrie 2020, în temeiul Acordului de servicii de asistență tehnică rambursabile privind Politică Urbană a României (P171176), semnat între Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 29 noiembrie 2019. Acest raport reprezintă un document de sprijin pentru Livrabilul 3 în cadrul acordului menționat mai sus - *Contribuții la politica urbană 2020-2035*.



Capitolul 1

Introducere

De ce o Politică Urbană pentru România?

Provocările globale urgente, cum ar fi pandemia de COVID-19, digitalizarea rapidă și decalajul digital, migrația populației, schimbările climatice, schimbările economice rapide, etc. au un impact direct și local asupra orașelor și municipiilor din întreaga lume.

În această eră fără precedent a urbanizării și în contextul Agendei pentru Dezvoltare Durabilă 2030, al Acordului de la Paris, al Pactului Verde European și al altor acorduri și cadre de dezvoltare globală, a devenit clar că orașele sunt hub-uri de cunoaștere și sursă de soluții pentru provocările actuale.

Astăzi, mai multe orașe europene se află în fruntea luptei împotriva acestor provocări globale, avansând soluții deschizătoare de drumuri la nivel de guvernare și angajament cetățenesc, acțiuni climatice inteligente, inovație și creativitate.

Cu toate acestea, România este una dintre puținele țări din Uniunea Europeană fără o politică clară de dezvoltare urbană și fără un program bugetar de stat dedicat exclusiv zonelor urbane / metropolitane.

Absența unui regim de planificare locală coerent, încadrat și susținut la nivel național, bazat pe bune practici, cum ar fi planificarea integrată a dezvoltării, bugetarea multianuală și planificarea teritorială a investițiilor de capital, limitează capacitatea municipiilor și orașelor de a răspunde celor mai presante provocări și de a deveni motoare ale creșterii și prosperității naționale.

Traectoria actuală de dezvoltare a orașelor românești nu este durabilă. Aceasta este caracterizată de tendințe negative, cum ar fi expansiunea urbană, sub-urbanizarea, creșterea costurilor locuințelor și utilităților, alături de provocări de mediu, cum ar fi poluarea și evenimentele meteo extreme generate de căldură.

Abordarea acestor provocări și, în același timp, reducerea decalajului dintre orașele dinamice și cele stagnante sau în declin, se află la baza unei abordări de dezvoltare urbană care este incluzivă, echitabilă și durabilă.

Dezvoltarea Politicii Urbane a României este fundamentală pentru a valorifica oportunitățile pe care le oferă orașele pentru a asigura o dezvoltare susținută pe termen lung, incluzivă și durabilă pentru populația României.

Domeniul de aplicare al Politicii Urbane

Scopul Politicii Urbane este de a stabili prioritățile pentru dezvoltarea urbană în România, pentru perioada 2021-2035, oferind în același timp îndrumări autorităților locale atunci când planifică inițiativele locale.

Dacă sunt bine planificate, bine administrate și angajate să ofere instrumentele necesare pentru a duce o viață bună, orașele pot promova schimbări comportamentale și instituționale care vor aduce beneficii tuturor.

Teoria schimbării

Teoreticieni și practicieni în domeniul evaluării, precum Huey Chen, Peter Rossi sau Carol Weiss, au evidențiat provocările în evaluarea programelor complexe, atunci când rezultatele așteptate nu sunt clare.

Factorii de decizie politică sunt adesea tentați să indice direcțiile dorite, fără a defini impactul și rezultatele exacte ale unui program sau „mini-pășii” necesari pe parcursul implementării.

Lipsa de claritate nu numai că face sarcina evaluării dificilă, ci și reduce probabilitatea de a fi abordate toate etapele importante pentru a atinge un anumit scop.

Conceptul de „teorie a schimbării” a fost popularizat de Carol Weiss printr-o descriere detaliată și o ilustrare a modului în care o schimbare dorită este de așteptat să aibă loc.

Aceasta i-a stimulat pe cei ce structurează inițiative complexe să fie specifici cu ce își propun pentru a ușura procesul de evaluare și a consolida capacitatea de a obține recunoaștere pentru rezultatele care au fost prezise în faza de planificare.

Institutul Aspen și a sa Masă Rotundă privind Schimbările Comunitare au extins și mai mult conceptul și au introdus o tehnică numită „cartografiere inversă”, care solicită factorilor de decizie politică să gândească pașii necesari în ordine inversă, de la impacturile pe termen lung la rezultatele intermediare și realizările imediate.

Rezultatele (outcomes) sunt considerate a fi condiții prealabile pentru impactul dorit; iar realizările (outputs) sunt condiții prealabile pentru rezultatele preconizate. Legăturile dintre aceste elemente sunt descrise în „roadmap”, o reprezentare grafică a procesului de schimbare.

Această abordare a fost încorporată în planificarea Politicii Urbane a României.

Teoria schimbării este descrisă pe larg în cadrul raportului de contribuții la Politică, care detaliază: (1) viziunea generală și principiile fundamentale pentru zonele urbane, (2) obiectivele pe termen lung, corelate cu Carta de la Leipzig, (3) rezultatele pe termen mediu, legate de obiectivele specifice, (4) realizările imediate ale măsurilor planificate, (5) modificările instituționale și legislative necesare, și (6) sursele de finanțare posibile.

Documentul actual reiterează principalele elemente ale teoriei, într-o manieră sintetică. Scopul este de a ușura înțelegerea strategiei și de a îndruma evaluările viitoare.

Cu toate acestea, părțile interesate implicate în implementarea Politicii Urbane ar trebui să consulte documentul complet, cu informații complete referitoare la intervențiile planificate.



Capitolul 2

Viziune, scopuri și obiective

Viziune

Viziunea Politicii Urbane exprimă „starea dorită” pentru zonele urbane ale României. Energiile colective, resursele și pasiunea partenerilor de lucru vor fi mobilizate către o dezvoltare urbană durabilă.

Zonele urbane ale României sunt reziliente, verzi, productive, competitive și incluzive, oferind locuitorilor o înaltă calitate a vieții și oportunități economice. Administrațiile publice locale sunt pro-active, interactive, accesibile și sustenabile din punct de vedere fiscal. Acestea plasează cetățeanul în centru, prin parteneriate și colaborare pentru a co-crea soluții inteligente și inovatoare pentru provocările lor.

Scopuri - Piloni

Dezideratele Politicii Urbane ar trebui înțelese ca piloni ce se sprijină reciproc, patru acorduri asupra modului în care ar trebui să fie planificat un oraș pentru a asigura un trai decent, urmărirea binelui comun și o planificare urbană integratoare care nu lasă pe nimeni în urmă în evoluția sa.

1. ORAȘE VERZI ȘI REZILIENTE

A vorbi despre un oraș verde și rezilient înseamnă a ne asigura că strategiile de atenuare a schimbărilor climatice, alături de adaptarea la schimbările climatice și o reziliență sporită la pericolele naturale sunt practici bine înrădăcinate și includ toate categoriile demografice.

2. ORAȘE COMPETITIVE ȘI PRODUCTIVE

Acest deziderat recunoaște rolul orașelor ca motoare esențiale ale creșterii economice. Prin urmare, se bazează pe asigurarea strategiilor și politicilor care sporesc atractivitatea orașelor atât pentru afaceri, cât și pentru forța de muncă. Aceasta înseamnă abordarea discrepanțelor de infrastructură și logistică, concentrându-se totodată pe crearea de medii bune și atractive pentru lucrători.

3. ORAȘE JUSTE ȘI INCLUZIVE

Acest scop se concentrează pe asigurarea faptului că transformarea urbană nu lasă pe nimeni în urmă în evoluția sa. Prin urmare, asigurându-ne că fiecare categorie demografică are acces egal la servicii de interes general – acces echitabil la beneficiile mediului urban.

4. ORAȘE BINE GUVERNATE

Acest deziderat are în vedere asigurarea eficienței, transparenței și accesibilității la procesul de guvernare.

Obiective

Politica Urbană identifică o paletă largă de obiective de politică care instrumentează realizarea fiecăruia dintre scopurile Cartei de la Leipzig. Paleta va fi considerată un meniu al dimensiunilor complementare ale politicii, care pot fi utilizate de toate administrațiile publice locale din mediul urban (zone urbane funcționale) pe măsură ce își elaborează strategiile de dezvoltare urbană durabilă integrată.





Capitolul 3

Măsuri

MĂSURI PENTRU ORAȘE VERZI ȘI REZILIENTE

Realizarea orașelor verzi și reziliente, locuibile și inteligente din punct de vedere climatic, se va baza pe:

- limitarea fenomenului de expansiune urbană, în special în zonele cu o scădere demografică;
- regenerarea zonelor intravilane, acordând o atenție specială apartamentelor familiale din perioada comunistă, terenurilor industriale dezafectate și patrimoniului subutilizat și reducând aglomerația de vehicule;
- investiții în activarea spațiilor publice deschise, încorporând soluții bazate pe natură și infrastructură verde urbană pentru a atenua pericolele hidrometeorologice;
- investiții în reducerea vulnerabilității la riscul seismic.

MĂSURI PENTRU ORAȘE COMPETITIVE

Pentru a dezvolta orașe productive, competitive și ofertante din punct de vedere al locurilor de muncă, guvernul și partenerii de dezvoltare vor proceda la:

- asigurarea investițiilor în infrastructura economică necesară, în special tranzitul de masă rutier și feroviar ecologic;
- pregătirea și valorificarea terenurilor și proprietăților bine amplasate pentru activitate economică;
- contracararea efectelor declinului demografic prin încurajarea parteneriatelor strategice cu instituțiile de învățământ și organizații ale societății civile pentru a dezvolta, atrage și reține o forță de muncă calificată;
- asigurarea unor procese de guvernare eficiente care nu împiedică competitivitatea economică.

MĂSURI PENTRU ORAȘE JUSTE ȘI INCLUZIVE

Răspunsurile la dezideratul de orașe echitabile, incluzive și sustenabile se vor baza pe:

- reglementarea proprietății funciare, regularizarea așezărilor informale pentru a încuraja locuințele sociale și accesul la servicii de infrastructură;
- furnizarea de locuințe bine amplasate, proiectate corespunzător și accesibile din punct de vedere al prețurilor;
- ONG-uri puternice care completează serviciile guvernamentale și acționează ca o punte între comunitățile vulnerabile și guverne;
- măsuri deliberate pentru a îmbunătăți accesul și accesibilitatea financiară la serviciile publice;
- eliminarea decalajului digital.

MĂSURI PENTRU ORAȘE BINE GUVERNATE

Pentru orașe bine guvernate măsurile se vor concentra pe:

- un sistem de coordonare pe verticală și orizontală între administrații publice, respectând totodată autonomia locală;
- organisme publice cu capacitate adecvată;
- reglementare simplificată;
- sisteme de guvernare eficiente care utilizează soluții IT adecvate scopului;
- transparență și guvernare participativă;
- mediu financiar stabil bazat pe fluxuri fiscale previzibile și pe venituri importante din surse proprii.



Capitolul 4

Accentuarea elementelor transversale

Planificarea spațială

Dubla provocare a expansiunii urbane necontrolate și a contracției cu care se confruntă orașele românești necesită o abordare flexibilă în care rolul sistemului de planificare spațială crește și se schimbă din reglementarea utilizării terenului către integrarea, echilibrarea și transpunerea direcțiilor de dezvoltare sectorială în realitățile mediului construit.

În acest scop, ar trebui integrate patru direcții cheie ale politicii:

- stabilirea unei viziuni comune pentru a promova sustenabilitatea spațială și a spori capacitatea instituțională de promovare a modelelor de urbanizare durabile, semnalând responsabilitatea partajată a tuturor părților interesate și a nivelurilor de guvernare de a acționa în direcția respectivelor scopuri și interdependența acestora de planificarea spațială;
- facilitarea planificării integrate a dezvoltării peri-urbane pentru a contura comunități compacte, conectate și diverse, limitând în același timp expansiunea necontrolată și abordarea deficiențelor din infrastructura fizică și socială din comunitățile peri-urbane existente;
- valorificarea activelor urbane existente, cum ar fi patrimoniul și zonele industriale dezafectate și pentru a îmbunătăți atractivitatea nucleului urban și a cartierelor

rezidențiale urbane existente, acționând asupra fondului imobiliar îmbătrânit, a supraaglomerării parcărilor și a spațiilor publice limitate și a infrastructurii sociale pe baza principiilor reutilizării circulare și a planificării integrate;

- îmbunătățirea conectivității în interiorul și între zonele urbane și peri-urbane pe baza principiilor accesibilității și integrării utilizării terenurilor cu planificarea infrastructurii, pentru a reduce utilizarea mașinilor provocată de expansiune și pentru a spori accesul echitabil la resurse.

Instrumentele digitale

Implementarea instrumentelor digitale adecvate scopurilor permite luarea de decizii bazate pe dovezi, investiții adecvate și bine direcționate și operațiuni eficiente.

Politica Urbană propune două niveluri de intervenție în dezvoltarea instrumentelor digitale adecvate:

- primul nivel urmărește să consolideze o logică coerentă pentru orașele inteligente care se aplică în toate orașele, susținută de principii precum interoperabilitatea, vizibilitatea, etc., și bazată pe capacitatea adecvată, etc.;
- cel de-al doilea nivel se concentrează pe intervenții la nivel de oraș și recomandă instrumente specifice necesare pentru a accelera realizarea dezideratelor politicii.



Capitolul 5

Prioritizarea

„Cheia pentru a deveni un lider mai eficient nu constă în a verifica zilnic toate elementele de pe lista ta de sarcini. Constă în a-ți forma obiceiul de a-ți prioritiza timpul, astfel încât să îți atingi cele mai importante scopuri într-un mod eficient.”

John C. Maxwell

Obiective prioritare

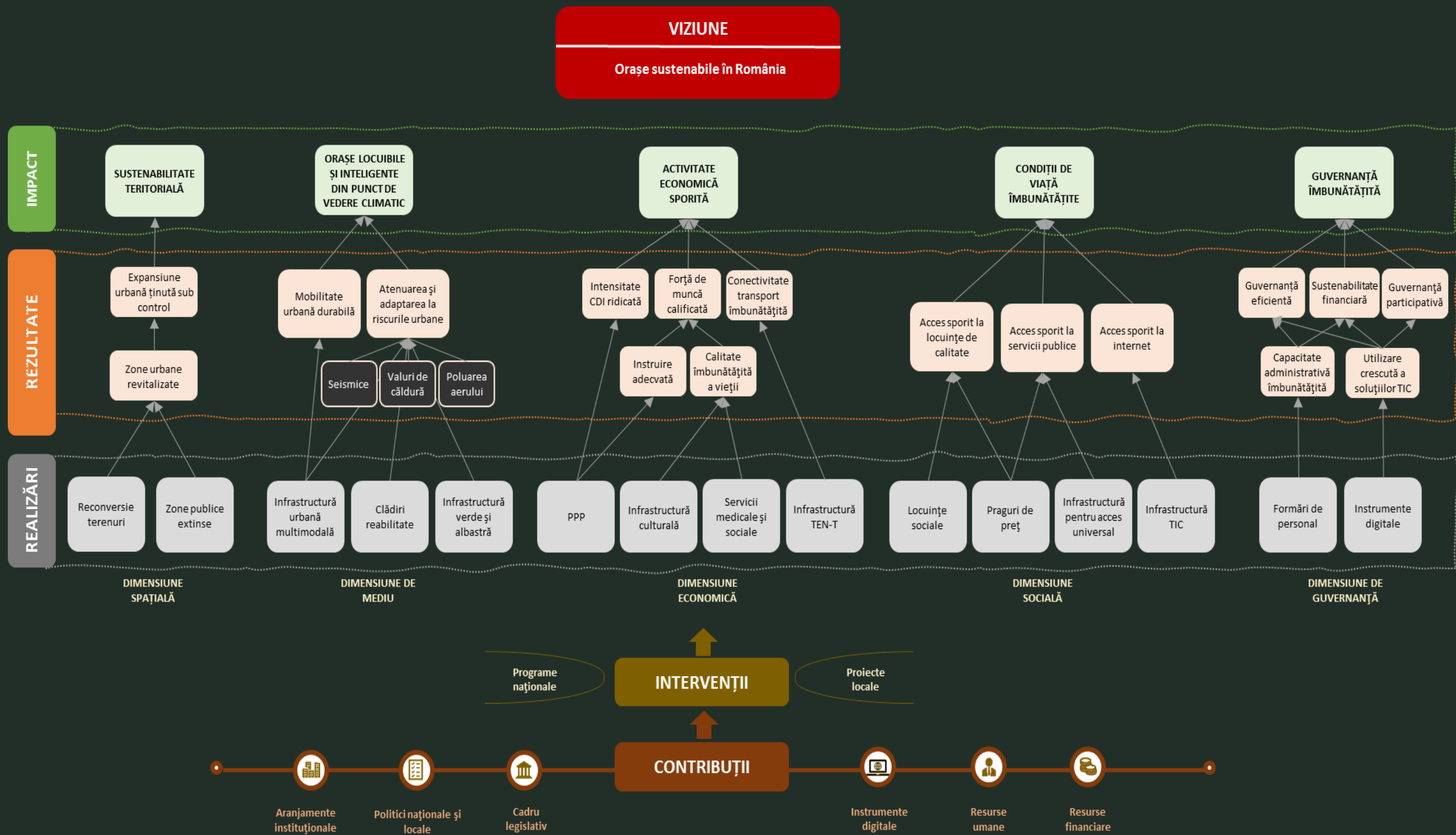
Din lista largă a obiectivelor urbane, cinci obiective prioritare reies ca cele mai importante direcții ale Politicii Urbane, având în vedere efectul lor multiplicator, capacitatea de a aduce numeroase co-beneficii și contribuția simultană la mai mulți piloni:

- 1) Sustenabilitatea spațială
- 2) Crearea de orașe locuibile și inteligente din punct de vedere climatic prin intensificarea infrastructurii verzi- albastre pentru a atenua și a se adapta la riscurile urbane
- 3) Intensificarea activității economice prin oferirea unor condiții de trai prielnice, creșterea ofertei locurilor de muncă și îmbunătățirea accesului la centre de afaceri bine deservite
- 4) Îmbunătățirea condițiilor de viață, în special prin creșterea accesului la locuințe și servicii publice
- 5) Îmbunătățirea capacității sectorului public și a cooperării între administrații publice și sectoare/domenii.

Obiectivele de politică neprioritizate nu vor fi ignorate, ci sunt prevăzute ca direcții de politică complementare pe care orașele le pot integra pentru a urmări dezideratele celor patru piloni generali.

Măsuri prioritizate

Obiectivele prioritare cuprind mai multe măsuri asociate care permit operaționalizarea acestora, identificarea lacunelor sau incoerențelor legislative, a nevoilor instituționale și/sau de capacitate și a oportunităților de finanțare pentru succesiunea lor eficientă.





Capitolul 7

Monitorizarea și evaluarea

Planificarea activităților *Aranjamente instituționale*

Funcția de monitorizare se va baza pe verificări periodice ale progresului privind implementarea Politicii, printr-o colectare și o analiză continuă și sistematică a datelor de monitorizare.

Funcția de evaluare va include evaluări selective, destinate să ofere feedback și lecții învățate, care să fie încorporate în planificarea strategică și procesul de luare a deciziilor.

Comitetul de M&E (din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației) va implementa toate activitățile legate de funcția de monitorizare (de exemplu, colectarea și agregarea datelor de monitorizare) și va coordona activitățile legate de funcția de evaluare (de exemplu, aprobarea evaluărilor intermediare și finale)

Este de așteptat ca autoritățile locale să prezinte anual informații despre portofoliul și progresul proiectelor urbane locale.

Observatorul Urban nou înființat va alerta cu privire la posibilele schimbări în contextul Politicii Urbane (de exemplu, indicatori urbani cu performanțe slabe).

Asistența Tehnică externă este prevăzută pentru evaluarea eficacității, eficienței, relevanței și impactului Politicii Urbane. Rezultatele vor fi diseminate prin intermediul a patru rapoarte de evaluare.

2021

- CONFIGURAREA POLITICII

Funcția de monitorizare:

- Evaluarea portofoliului de proiecte
- Evaluarea adecvării resurselor financiare
- Discuții cu autorități locale
- Dialog cu autoritățile de management ale programelor operationale

2025

- PRIMELE REZULTATE

Funcția de evaluare:

- Evaluarea configurării Politicii
- Evaluarea progresului intermediar (2021-2024)
- Recomandări pentru realocarea fondurilor UE

2028

- PRIMELE IMPACTURI - POLITICI UE ACTUALIZATE

Funcția de evaluare:

- Evaluarea progresului intermediar (2021-2027)
- Estimarea impactului intermediar (2021-2027)
- Evaluarea relevanței Politicii și actualizarea intervențiilor prioritare

2032

- PROIECTE NOI & REZULTATE AFERENTE

Funcția de evaluare:

- Re-evaluarea configurării Politicii (portofoliu nou de proiecte)
- Evaluarea progresului intermediar (2028-2031)

2035

- FINALIZARE

Funcția de evaluare:

- Evaluarea progresului intermediar (2028-2035)
- Estimarea impactului intermediar (2028-2035)
- Evaluarea ex-post: rezultate globale și lecții învățate

Monitorizare continuă (Comitetul de M&E)

Indicatori

Funcțiile de M&E se vor baza pe sistemul de indicatori ai Observatorului Urban, care cuprinde peste 800 de indicatori, asociați cu cele cinci dimensiuni ale Politicii Urbane - spațială, de mediu, economică, socială și de guvernare. Va fi asigurată o monitorizare mai atentă a indicatorilor legați direct de intervențiile prioritare ale Politicii, prezentați în tabelul de mai jos.

DIMENSIUNE	COD	INDICATOR
SPAȚIALĂ	1	Raportul dintre consumul de teren și rata de creștere a populației
	2	Adoptarea planurilor urbane integrate (mediu, transport, urbanism)
	3	Satisfacția față de spațiile publice (Barometru urban)
DE MEDIU	4	Emisii de gaze cu efect de seră pe cap de locuitor
	5	Zonele verzi pe cap de locuitor
	6	Numărul de evenimente în care limita emisiilor principale de poluanți atmosferici este depășită
	7	% persoane care se află la 0,5 km de transportul public care circulă cel puțin la fiecare 20 de minute
ECONOMICĂ	8	Produsul intern brut pe cap de locuitor
	9	Discrepanțe în calificarea forței de muncă actuale
	10	Intensitatea cercetării și dezvoltării
	11	Accesibilitatea drumurilor naționale
	12	Traficul trenurilor de marfă
	13	Satisfacția în ceea ce privește nivelul serviciilor sociale și de sănătate (Barometru urban)
	14	Satisfacția în ceea ce privește nivelul serviciilor culturale, recreative și de agrement (Barometru urban)
SOCIALĂ	15	Populația cu risc de sărăcie sau excludere
	16	Asigurarea de locuințe convenabile ca preț
	17	Populația cu acces la internet
DE GUVERNANȚĂ	18	Venituri proprii pe cap de locuitor
	19	Fonduri UE primite
	20	Alocarea cheltuielilor pentru instruirea personalului
	21	Cooperarea cu alte administrații publice locale și alte niveluri de guvernare
	22	Participarea cetățenilor la planificarea locală
	23	Satisfacția în ceea ce privește oportunitățile de a participa la planificarea locală (Barometru urban)

