

# **INTRODUCERE: ZONE METROPLITANE ÎN LUME CUPRINS**

**· 0.1. ELEMENTE DEFINITORII**

**· 0.2. JUSTIFICAREA STUDIULUI**

**· 0.3. METODOLOGIA STUDIULUI**

**· 0.4. STRUCTURA STUDIULUI**

**· 0.5. SUMAR**

## 0.1. Elemente definitorii

### 0.1.1. Definierea zonei metropolitane: demografie, servicii, guvernare

O regiune metropolitană se referă la un teritoriu care conține un număr de unități administrative autonome, punându-se accent deopotrivă pe independența metropolitană și pe coordonarea afacerilor metropolitane (1993, The World Conference, Tokyo).

Termenul de regiune metropolitană, sau conurbații, sau arii urbane largi, se definește ca un teritoriu urban continuu și cu mari dimensiuni care lucrează ca o singură regiune multifuncțională. Regiune metropolitană este o singură realitate fizică urbană cu numeroase subsisteme și cu o populație de peste un milion de locuitori (Nientied, 1996).

În SUA, "Conceptul general al unei arii metropolitane este acela al unui teritoriu central conținând un nucleu dens populat și comunități adiacente, cu un coeficient ridicat de integrare socio-economică cu teritoriul central". Standardele curente solicită ca fiecare nouă arie metropolitană înscrisă statistic să cuprindă cel puțin: un oraș cu minimum 50.000 de locuitori și cu o populație metropolitană de peste 100.000 de locuitori (1999, USA Bureau of census).

Dacă ne referim la populație există abordări diferite între țări. Astfel în anii 1960 SMSA considera că o un teritoriu metropolitan în Statele Unite este acela locuit de peste 100000 de locuitori. În anii 1980-1990 în aceeași țară, după redefinirea teritoriului metropolitan în Arii Metropolitane Statistice primare și consolidate și după introducerea datelor privind locuirile de muncă și deplasările zilnice, s-a constatat că 135 de milioane reprezentând 70% din populația metropolitană locuia în 50 din cele mai largi teritorii metropolitane ierarhizate între 18 milioane, New York, și 850 milioane, West Palm Beach (Ottensmann, 1996).

Tot din punct de vedere al populației, studiile europene consideră regiunile metropolitane cuprinse între 200000 și un milion de locuitori (Saez et al, 1997). Nu este mai puțin adevărat că în cazul Olandei în aria metropolitană Randstat sau în Germania în regiunea metropolitană Rhine-Ruhr populația depășește cifrele menționate (peste 10 milioane de locuitori).

După legislația franceză "o aglomerare de comunități reprezintă o entitate publică care regroupează mai multe municipalități ce formează o arie geografică locuită de cel puțin 50.000 de locuitori. Cel puțin una din aceste localități trebuie să fie locuită de minimum 15.000 de locuitori. Misiunea entității este aceea de a formula un program comun pentru dezvoltare urbană și planificare a modului de folosire a terenului" (1999, legea Chevenement).

În sfârșit comparând cu experiența unor țări dezvoltate din Asia, sau în curs de dezvoltare din Asia sau America Centrală și de Sud, mărimea regiunilor metropolitane europene este incomparabil mai mică. Mexico

city, Mumbai și Sao Paulo, situate în anii 1990 pe primele trei locuri privind numărul de locuitori, au o populație de 18 milioane de locuitori, ierarhia continuând cu New York, Lagos, Los Angeles, Calcutta, Sanghai, Buenos Aires și Dahka, până la limita de 12 milioane de locuitori.

Numai populația nu oferă o definiție satisfăcătoare pentru regiunile metropolitane. Numărul locuitorilor reprezintă efectul statistic la o altă cauză: migrația factorilor de producție care determină o creștere economică distribuită pe un teritoriu vast care din punct de vedere structural, este fragmentat între diverse administrații alese și între diverse agenții sectoriale numite pentru rezolvarea unor aspecte variate de ordin economic, social, sau teritorial.

Serviciile de interes metropolitan aduc o altă perspectivă asupra definirii regiunilor metropolitane și care sunt clasificate după indicatorii adoptați: economici, tehnici, financiari, sociali și politici. Analiza economică se referă la găsirea mărimii optime a asigurării de servicii din punct de vedere al eficienței economice. Complexitatea tehnică se referă la formele optime de asigurare a serviciilor, analiza nevoilor consumatorilor și analiza producătorilor acestor servicii. Perspectiva financiară privește compatibilitatea dintre reponsabilitățile privind cheltuielile și veniturile. Aspectele sociale sunt legate de accesul la servicii și la un loc de muncă în scopul controlului apariției disparităților, segregării dar și a siguranței locuitorilor. Criteriile politice privesc capacitatea partidelor de ași formula programe cu caracter preventiv sau curativ pentru problemele existente și pentru proiectarea celei mai eficiente structuri de management a regiunii metropolitane.

În final vom face referire și la situația României, unde definirea zonei metropolitane se face prin legea 351/2001, anexa 1, pct. 11, după cum urmează: „Zonă constituită prin asociere, pe bază de parteneriat voluntar, între marile centre urbane (capitala României și municipiile de rang I) și localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată, la distanțe de până la 30 km, între care s-au dezvoltat relații de cooperare pe multiple planuri”.

Legea 351/2001 prin art. 7, alin 2 specifică modul de funcționare a zonelor metropolitane: „Zonele metropolitane prevăzute la alineatul (1) funcționează ca entități independente fără personalitate juridică”

Pentru a ghida studiul în desfășurarea sa de la forme de organizare la programe, din punct de vedere al autorilor, cuvintele cheie pentru dezvoltarea zonei metropolitane a municipiului de rang I sunt:

- Teritoriu vast din punct de vedere fizic și demografic
- „Amalgam” urban-rural
- Fragmentare administrativă
- Interdependență funcțională

### **0.1.2.Aspecte critice de management**

În ultimul timp întrebarea „Cum se organizează și cum sunt conduse largile teritorii metropolitane?” a revenit pe agenda politicianilor într-un număr semnificativ de țări europene, asiatice și americane. Interesul pentru acest subiect susținut și de mediile academice este determinat de nevoia de înțelegere a fenomenului de metropolizare care diferă de la țară la țară.

Procesul de creștere a zonelor metropolitane reflectă istoria proceselor de urbanizare. Dezvoltarea industrială și tehnologică, a formelor de transport, a influențat crucial procesul de dezvoltare sau de anexare a teritoriilor aflate în jurul centrelor urbane. Diversitate structurilor de guvernare a acestor teritorii este determinată de diversitatea economică și socială.

Problemele zonelor metropolitane au fost însă cam aceleași. Unele au fost asociate cu lipsa infrastructurii caracterizate prin rețele de transport inadecvate, planificarea nejudicioasă a modului de utilizare a terenului, existența unei oferte reduse de locuințe sau lipsa unor elemente vitale conexe locuinței precum apa, canalizarea, etc. O altă clasă de probleme se naște din aspectele privind echitatea redistribuției. Rezultatul se manifestă prin existența sărăciei, prin accesul ingal la servicii de educație și de aici la un loc de muncă cu valoare socială adăugată, la servicii de sănătate, etc. Nu mai puțin importante sunt escaladarea infracționalității și a crimei.

Viața politică, socială și economică dintre oraș și regiunea cel înconjură au fost întotdeauna legate. Relația simbiotică dintre orașul compact și a suburbiilor cu densitate demografică redusă constă în modul în care destinul economic și politic al zonelor suburbane, cauzat de o creștere economică, influențează succesul economic și politic al orașului (Ledebur, Barnes, 1993).

Practica amenajării teritoriului ca răspuns la nevoile locuitorilor orașului compact, cu alte cuvinte acceptarea unui „apartheid urban”, este astăzi înlocuită cu un plan de acțiune comun între diverse jurisdicții pentru rezolvarea problemelor care afectează nu localități luate separat ci întreaga regiune.

„Materialul de lucru” în cadrul cooperării mai multor jurisdicții este constituit din mișcarea rapidă a factorilor de producție (forța de muncă și capitalul) în interiorul zonei metropolitane, determinate de migrația unei forțe de muncă disponibile în regiuni/localități sărace către regiuni/localități prospere și care solicită forța de muncă (Lipshitz, 1992).

La nivel metropolitan rezultatul va fi depopularea accentuată a periferiilor și o creștere a densităților în zonele urbane. Pentru a evita acest aspect al disparităților teritoriale este necesară coordonarea între (1). Creșterea economică locală și cea națională și (2). Dispersarea geografică a populației și dispersarea geografică a dezvoltării economice.

Tactic, guvernarea zonelor metropolitane se referă la schimbări în tiparele de dezvoltare a unor teritorii cu densități reduse printr-o cooperare voluntară între administrațiile locale existente, prin intervenția statului în asigurarea unor servicii urbane, printr-o coordonare public-privată, prin existența unor agenții regionale suplimentare structurilor administrative și

prin oferirea unor facilități publice care au ca scop stimularea instituționalizării regionale (Downs, 1994).

Dimensiunile cooperării între mai multe jurisdicții sunt generate de obiectivele cooperării, formele instituționale, modele tactice de abordare pentru obținerea de rezultate măsurabile în gradul de creștere economică, îmbunătățirea serviciilor publice locale, îmbunătățirea mediului construit și natural precum și schimbări în structura socio-politică (Nunn, Rosentraub, 1997).

Ceea ce apare critic în practica metro-governării este modul de măsurare a performanțelor cooperării între diverse administrații locale. Dificultatea rezidă din faptul că în teritoriul metropolitan există deja rețele/coaliții operaționale inter-sectoriale private și publice care au ca scop cooperarea în interes propriu pe baza unor percepții și obiective proprii.

Governarea interactivă a zonei metropolitane implică parteneriatul administrației cu aceste rețele operaționale în scopul stimulării consolidării acestor rețele în jurul temelor strategice de dezvoltare. Aceste rețele strategice pot activa complementar structurilor legale administrative în scopul atingerii unor obiective politice regionale precum întărirea poziției competitive a zonei metropolitane, creșterea calității vieții, creșterea factorilor de ameliorare a afacerilor, etc într-un cuvânt ajută la creșterea capacității de luare a deciziei la nivel local.

Grell and Gappert<sup>1</sup> menționau dificultatea de a crea „o nouă infrastructură civică” prin care să se realizeze cooperarea, comunicare și a rețelelor interurbane pentru obținerea unei identități a regiunii/zona metropolitan care să cuprindă cooperarea și dezvoltarea reciprocă.

Rezultatele pozitive în guvernarea metropolitană sunt date, în concordanță cu van den Berg, Braun, van der Meer<sup>2</sup>, de existența următorilor factori: calitatea de lideri a persoanelor cheie din administrația locală, existența unor condiții teritorial-economice, existența unei viziuni și a unei strategii de dezvoltare, existența suportului politic și al comunității.

Ca o concluzie, o regiune metropolitană conține trei componente majore: identitatea culturală, o bază economică și socială necesară susținerii dezvoltării zonei și o formă de putere privind luarea deciziilor (Luc van den Brande, 1993). Din punct de vedere administrativ structurile „metro-regiuni” sunt dependente de factori politici, sociali, economici, istorici, geografici, etc. și în consecință nu se pot proiecta și realiza ca formă finită într-un laborator/birou.

Capitolele următoare propun cititorului ideea că o cooperare sectorială nu poate avea loc în mod durabil, dacă cooperarea dintre diversele jurisdicții componente a zonei metropolitane nu are loc.

---

<sup>1</sup> Grell J și Gappert G., 1993, The New Civic Infrastructure: Intersectoral Collaboration and the Decision Making Process.

<sup>2</sup> Leo van den Berg, Erik Braun, Jan van der Meer, 1997, Metropolitan Organising Capacity, Experiences with Organising Major Projects in European Cities,

De asemenea autorii își propun să răspundă la următoarele întrebări privind modul de guvernare și de management a zonei metropolitane a municipiilor de rang 0 și 1 în România:

- Care sunt principiile și elementele definitorii ale cooperării între mai multe jurisdicții?
- Care sunt „formatele” instituționale în care cooperarea se poate naște și dezvolta?
- Care sunt acțiunile pe care administrația locală și centrală vor trebui să le întreprindă?

## **0.2. Justificarea studiului**

### **0.2.1. Justificare din condiții existente în România**

Municipiile de rang 0 și 1 se confruntă cu probleme de extra-teritorialitate a programelor proprii de dezvoltare în defavoarea sau în favoarea vecinătăților. Aspectele negative ale extra-teritorialității generează scăderii ale valorii terenului și a condițiilor de locuire, iar aspectele pozitive nu sunt capturate de bugetul local care generează aceste aspecte. Pe de altă parte zonele rurale periferice beneficiază de prezentul proces de suburbanizare a capitalei.

Rezolvarea acestor probleme solicită forme de management pentru teritorii care sunt sub jurisdicția diverselor consilii locale, cu diverse interese și priorități de dezvoltare. Legea 351/2001, prin planul de amenajarea a teritoriului zonal de tip metropolitan, deschide drumul parteneriatului public-public-privat pe programe strategice de dezvoltare a teritoriilor urbane și/sau rurale. Legea 351 nu prevede însă forme de administrare a planului metropolitan, forme de monitorizare și de control al dezvoltării zonale de tip metropolitan.

Consiliile locale luate separat pot realiza un plan de amenajare a teritoriului de tip zonal metropolitan, dar se confruntă ulterior cu probleme în faza de implementare a planului, legate de coordonarea problematicei teritoriale, economice și de mediu, generate de interacțiunea fluxurilor economice atât în interiorul zonei metropolitane cât și între aceasta și economia națională și internațională.

Cadrul legislativ existent din România oferă administrației publice locale posibilitatea realizării de asocieri și parteneriate în scopul dezvoltării socio-economice, culturale, amenajării teritoriului și de protecție a mediului în condițiile păstrării autonomiei administrative a partenerilor. Legislația se concentrează pe aspectele juridice ale colaborării și mai puțin pe aspectele politice și economice ale acesteia.

Modelul politic de conducerea zonei metropolitane poate interpreta, în condiții proprii, conținutul art. 146 al Tratatului de la Maastricht prin care este autorizată prezența directă a entităților regionale la nivelul luării deciziilor. Modelul politic trebuie să răspundă la întrebarea dacă entitățile

administrative partenere pot fi în același timp părți din asocieri și judecători ai propriilor decizii.

### **0.2.2. Justificare din evoluția condițiilor externe**

Inceputul dezvoltării metropolitane în Europa (1960-1970) a demonstrat multiple forme de conducere care s-au concentrat în principal pe aspecte privind suburbanizarea, planificarea spațială și trafic. Decada anilor 80 a reprezentat un declin al guvernării metropolitane cauzat de motive politice, probleme de legitimitate, metode de conducere, etc, cu punct final abolirea autorităților metropolitane (vezi Olanda, Marea Britanie, Danemarca și Spania). Incepând cu anul 1990, politica UE25 este aceea de a întări nivelul regional, fără modificarea administrației naționale, sau locale în scopul urmăririi principiilor parteneriatului, subsidiarității, descentralizării și concentrării folosirii resurselor (1999, Perger). Conceptul modern al dezvoltării durabile pentru regiunile metropolitane derivă din „Agenda 21” de la Rio, și din Agenda Habitat II de la Istanbul.

Prin reforma planificării fizice regionale și a guvernării metropolitane, au fost promovate orașele-regiuni și noi forme de cooperare și de atragere a investițiilor multinaționale, altele decât cele folosite în perioada Fordistă-Keynesiană. Renașterea guvernării metropolitane este cauzată de orientarea, în concordanță cu descentralizarea teritorială a țării, către forme precum oraș-regiune (Olanda) GLA (Marea Britanie), cooperea inter-municipală (Franța, Italia), comunități regionale (Germania) și asociația municipalităților (Spania), (2002, van der Meer, van Hoek).

Dacă în prima formă de guvernare metropolitană atenția era acordată modernizării administrației, organizării teritoriale și eficienței serviciilor, noua formă de guvernare metropolitană se concentrează pe priorități economice precum competitivitatea teritorială, atragerea de investiții de capital în contextul geo-economic al integrării europene (Brenner, 2003).

Complexitatea procesului de globalizare determină administrația locală la reconsiderarea avantajelor competitive în scopul stimulării investițiilor private și realizării unui cadru atractiv de locuire. Procesul de aderare a României la Uniunea Europeană în 2007 determină coordonarea politicilor economice, sociale, monetare și de mediu cu țările membre ale Uniunii proces cu impact asupra resurselor și condițiilor existente.

Pentru realizarea programelor finanțate prin UE25, în special programele Phare, sau a altor agenții internaționale, administrațiile locale au nevoie de (1). Noi forme instituționale care să realizeze pachete de programe/proiecte rezultate dintr-o planificare co-ordonată a politicilor publice și (2). De o creștere a capacității organizaționale și umane a structurilor existente și propuse.

Programele INTERREG IIC, pentru țările CADSES, generează în următorii ani zone de acțiune în domeniul dezvoltării procesului de planificare în parteneriat și a strategiilor de dezvoltare integrate, dezvoltarea sistemelor urbane policentrice, dezvoltarea diversificată a sistemelor de trafic și facilitarea accesului la infrastructură, abordarea atentă privind patrimoniul natural și cultural și asistență tehnică legată de aceste programe.

### 0.3. Metodologia studiului

Dezvoltarea unui model de dezvoltare a unui teritoriu zonal de tip metropolitan solicită în primul rând analiza scării economice a serviciilor publice din punct de vedere al eficienței și costurilor serviciilor. În al doilea rând modelul trebuie să se sprijine pe forme instituționale durabile între nivelul politic și cel executiv în scopul obținerii, pe termen lung a unui teritoriu competitiv și echilibrat amenajat din punct de vedere al serviciilor publice și al echipării edilitare indiferent de modificări aduse compoziției politice ale consiliilor locale prin ciclul electoral.

Pentru a obține rezultatele menționate studiul, din punct de vedere metodologic, are ca structură următoarele faze:

Faza 1: Elaboratorii studiului au conceput un plan sistematic de cercetare și de revizuire a documentelor scrise în acest domeniu, în scopul creării unei bibliografii analitice formată din studii selective din practica țărilor UE25, aplicabile pentru România. IHS Romania srl a plecat de la ipoteza că indiferent de formula instituțională selectată, formele organizaționale vor adopta un proces de realizarea a PATZ în scopul obținerii unui teritoriu al dezvoltării durabile, competitiv și fără disparități socio-economice.

Faza 2: Pe baza bibliografiei analitice naționale și internaționale, elaboratorii vor propune modele de conducere a zonei metropolitane clasificate pe categorii de impact: instituțional, strategic și tactic-operational.

Faza 3: Modelele de dezvoltarea instituțională propuse vor deveni subiect de dezbateri publice, consiliile locale partenere în constituirea zonei metropolitane informațiile și opiniile culese ajutând la realizarea modelului instituțional final.

### 0.4. Structura studiului

Prezenta lucrare orchestrează demersul instituțional pe patru registre distincte. Primul registru cuprinde elemente de audit privind fundamentare a deciziei consiliilor locale înaintea începerii demersului de asociere, prezentând informații asupra conținutului juridic și de management privind modul de organizare a teritoriului metropolitan. Al doilea registru conține modele de organizare necesare operaționalizării programelor politice elaborate în cadrul PATZ, ca răspuns la auditul încheiat. Registrul al treilea și al patrulea concretizează forma de asociere și de operaționalizarea a proiectelor. Mai specific, studiul va conține patru capitole prezentate în următoarea ordine:

Capitolul I, partea a I-a, conține elemente necesare fundamentării deciziei politice asupra formei de conducere a zonei metropolitane, prezentând cadrul legal de abordare a subiectului, principiile și condițiile de funcționare, descriind obiectivele colaborării, domeniile de cooperare, competențele transferate în cadrul zonei precum și relațiile de tip cere-ofertă stabilite în prezent între localitățile participante în zona metropolitană.



Capitolul I, partea a-II-a, va descrie formele de tip asociativ și economic, precum și forme de management privind organizarea surselor de informații, forme de organizare a conținutului proiectelor investiționale, criteriile de alegere a proiectelor și forme de control al PAT zonal metropolitan precum și indicatori de măsurare a performanțelor dezvoltării zonei metropolitane.

Capitolul II aduce informații comparative privind capacitatea managerială a zonei, posibilități de finanțare a programelor de dezvoltare economico-socială.

Capitolul III propune forma instituțională posibilă în concordanță cu stadiul actual al legislației din România.

Capitolul IV prezintă forma de operaționalizare a zonei metropolitane, contract pe proiect.

### 0.5. Sumar: forme de guvernare a zonelor metropolitane

#### 1. Forme de guvernare în scopul coordonării dezvoltării/realizării unor servicii:

	Forum	Cooperare ad-hoc	Asociație	Agentie	Conducere pe 2 nivele	Anexare
Tip	Participativ	Public	Public Public-privat	Public Privat Public-privat	Public	Public
Condiții de funcționare	Neoficial constituit  Motive bine definite  Obiective clare	Protocol  Principii și competențe	Act constitutiv  Statut  Indicatori de performanță	Hotărâre consiliu local  Contract  Indicatori de performanță	Cadru legislativ  Alegeri metropolitane	Cadru legislativ

**2. Condiții de organizare:** (1). Organizare administrativă, (2). Capacitate de mobilizare suport politic și comunitar, (3). Viziune și strategii pentru coordonarea activităților, (4). Capacitate de organizare a rețelelor și (5). Capacitate de conducere (Berg, Braun, 1999).