

## **Orașe mici, provocări mari Politici europene pentru dezvoltare urbană sustenabilă**

**Lilian ONESCU**

**Secretar general adjunct Agenția Națională pentru Achiziții Publice**

[lilian.onescu@anap.gov.ro](mailto:lilian.onescu@anap.gov.ro)

**Daniela FLORESCU**

**Universitatea Financiar Bancară din București**

[danaflorescu70@gmail.com](mailto:danaflorescu70@gmail.com)

**Rezumat.** *Astăzi, mai mult de două treimi din populația Europei locuiește în zone urbane, iar tendința este una de creștere. Ca și în cazul societăților comerciale, majoritatea acestei populații se regăsește în orașele mici și mijlocii, orașe care se confruntă cu o serie de provocări generice, de natură demografică, economică, socială, de mediu, dar și cu o serie de provocări specifice cum ar fi cele legate de rețeaua de utilități, transportul în comun, infrastructura de transport neadaptată noilor cerințe, etc. Prezentul articol își propune realizarea unei analize asupra modului în care pot fi rezolvate toate aceste provocări prin implementarea unor strategii de dezvoltare urbană integrate sustenabile și inclusive*

**Cuvinte cheie:** dezvoltare durabilă, inovare, obiective europene, programe operaționale, urbanizare.

## 1. Introducere

Într-o lume aflată în continuă transformare și, în același timp, într-o permanentă interconectare, capacitatea unui oraș de a se adapta noilor tendințe manifestate la nivel internațional joacă un rol esențial în dezvoltarea sa ulterioară.

Astăzi, aproximativ 360 de milioane de europeni (aproximativ 72% din populația totală a UE), trăiesc în orașe și suburbiile acestora, tendința fiind una crescătoare. Potrivit estimărilor Organizației Națiunilor Unite, procentul populației urbane este în creștere, mai exact, se preconizează că la nivelul anilor 2050 acesta va depăși 80% (aproximativ 6,3 miliarde de oameni din cei 9,3 miliarde). Acesta este și unul din motivele pentru care, dacă secolele V- IXX au fost considerate secolele imperiilor, secolul XX secolul statelor, secolul XXI este considerat secolul orașelor.

La nivel european orașele îndeplinesc un rol vital în dezvoltarea regională, fiind considerate elemente cheie ale îmbunătățirii competitivității Uniunii Europene la nivel global. Capacitatea orașelor de inovare și de creare de noi oportunități economice constituie, de cele mai multe ori, o condiție ca regiunile să poată face față competiției globale. Atunci când orașele sunt competitive și regiunile în care sunt localizate sunt mai competitive.

Cu toate acestea, statisticile au arătat că o concentrare de populație și activități, nu reprezintă o condiție suficientă pentru a avea o creștere economică semnificativă. În ultimele două decenii structura economică a orașelor europene a suferit modificări importante, în funcție de tipologia funcțională a fiecărui centru urban, acestea s-au confruntat cu o dinamică economică din ce în ce mai accentuată, generându-se astfel noi provocări precum restructurarea industrială, criza economică, globalizarea, schimbările climatice și demografice, presiunea asupra resurselor – expansiunea urbană necontrolată, riscurile industriale.

Există o diferență considerabilă de performanță între capitale și celelalte orașe. De asemenea, există o diferență mare între orașele din vest și cele din partea de răsărit a Europei, diferență care nu poate fi explicată doar prin dimensiune. Mai mult decât atât, s-au observat variații importante în ceea ce privește performanța economică și socială chiar și în cazul orașelor de dimensiuni comparabile, care au structuri industriale similare și sunt situate în același stat membru.

### Provocări privind dezvoltarea urbană

Problemele generate de marea concentrare a populației umane pun sub semnul întrebării viabilitatea pe termen lung a orașelor, care se confruntă cu o serie de:

- provocări generice, cum sunt cele de natură demografică, economică, socială, șomaj, sărăcie, presiuni puternice asupra mediului;
- dar și cu o serie de provocări specifice, cum sunt cele legate de:
- *rețeaua de utilități*, spre exemplu: managementul apei (care pornește de la identificarea resurselor de apă potabilă și industrială, continuând cu sistemele de captare și exploatare a acestora - tratare, distribuire, modele de consum, cu colectarea, epurarea și reintroducere în circuitul natural), managementul distribuției de energie electrică, a gazului metan, etc.;

- dezvoltarea rețelelor de transport: mijloace, căi de comunicație, infrastructura de transport inefficientă;
- deșeurilor solide: colectare, transport, sortare, depozitare, reciclare sau distrugere, reintegrare în mediul natural;
- menținerea spațiilor verzi din orașe, extinderea și modernizarea acestora.

Așezările umane reprezintă un consumator major de resurse naturale, inclusiv de suprafețe de teren, producând reziduuri neasimilabile, sau asimilabile într-un timp care depășește capacitatea de regenerare naturală a mediului, ceea ce conduce către un proces continuu de degradare a acestuia. În același timp poluarea aerului (noxe, particule în suspensie, metale grele, zgomote și vibrații, poluarea termică) din orașe este produsă în mare parte de către circulația auto.

În România, rețeaua de localități a cunoscut o dezvoltare semnificativă, în ultimele două decenii numărul de localități declarate orașe a constituit aproape o treime din numărul de orașe existente în 1990. O creștere notabilă a avut loc după anul 2000, când au fost declarate 55 de noi orașe din totalul celor 60 de orașe declarate după 1990.

În paralel cu creșterea numărului așezărilor urbane, între anii 1990 și 2010 suprafețele intravilane ale localităților a crescut cu 70%. Dezvoltare spațială a ariilor urbane nu a fost o consecință directă a evoluției ponderii populației urbane (aceasta fiind aflată în stagnare și chiar în declin), ci a mai multor factori care au concurat la apariția fenomenului de creștere a suprafeței intravilane, cum ar fi: prețul scăzut al terenurilor în raport cu cele din oraș, schimbarea opticii în ceea ce privește tipologia de locuire, beneficierea de o zonă cu un profil recreativ, existența unui regim tehnic mai permisiv, avantajul unei legături rapide cu principalele zone funcționale din oraș asigurată prin intermediul căii de circulație.

**Tabelul 1**

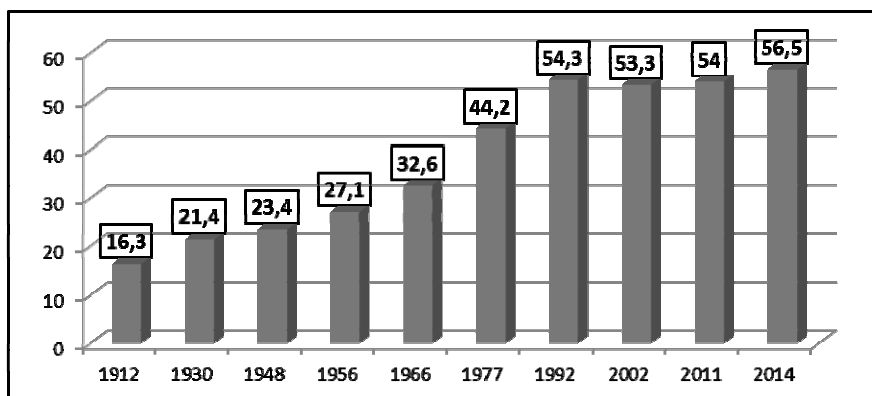
**Evoluția numărului de așezări urbane de pe teritoriul României  
în perioada 1912 – 2014**

Anul	1912	1930	1948	1956	1966	1977	1992	2002	2011	2014
Număr așezări urbane	119	142	152	170	183	235	260	268	320	320

Sursa: <http://www.insse.ro/publicatiistatistice/ian2015.pdf>

În ceea ce privește situația la nivel de județe, în medie fiecărui județ îi revin 8 orașe, cu un maxim de 16 orașe înregistrat în județul Suceava, urmat de Prahova și Hunedoara cu câte 14 orașe și un minim de 3 orașe înregistrat în județul Giurgiu, urmat de Bistrița Năsăud, Brăila, Galați și Sălaj cu câte 4 orașe.

În 2014 un grad de urbanizare mai mare de 70% s-a înregistrat în județele Hunedoara, Brașov, Constanța în timp ce în județele Ilfov, Giurgiu, Dâmbovița, Teleorman gradul de urbanizare a fost de sub 35%.



Sursa: <http://www.insse.ro/cms/files/publicatiistatistice/PopulatiaRomanieipeceloc.la1ian2015.pdf>

**Figura 1. Evoluția privind ponderea populației urbane în România, în perioada 1912-2014**

Structural, România se încadrează, alături de alte state din estul și sudul Europei, în rândul ariilor cu economie predominant agricolă, puțin afectată de apariția noii economii rurale. Majoritatea orașelor aparțin categoriei orașelor mici, cu populații între 5.000 și 20.000 locuitori, urmate de orașele mijlocii cu populații între 20.000 și 50.000 locuitori.

La începutul anului 2015, primele zece orașe, după numărul de persoane cu domiciliul în localitatea respectivă, au fost: București (2.103.346), Iași (357.192), Timișoara (333.613), Cluj-Napoca (322.108), Constanța (319.168), Craiova (307.022), Galați (305.805), Brașov (291.195), Ploiești (234.969) și Oradea (223.237).

**Tabelul 2**

**Categoriile de așezări umane după numărul de locuitori din România în ianuarie 2015**

Categorie așezare urbană (după nr. de loc.)	Număr așezări umane	Pondere în total (%)
Sub 3.000	5	1,56
între 3.001 – 4.999	15	4,69
între 5.001 – 9.999	96	30,00
între 10.000 – 49.999	158	49,38
între 50.000 – 99.999	21	6,56
între 100.000 – 199.999	14	4,38
între 200.000 – 999.999	10	3,12
peste 1.000.000	1	0,31
<b>TOTAL</b>	<b>320</b>	<b>100,00</b>

Sursa: <http://www.insse.ro/cms/files/publicatiistatistice/PopulatiaRomanieipeceloc.la1ian2015.pdf>

Problema majoră legată de faptul că, în România creșterea suprafeței ariilor de intravilan a localităților urbane nu a fost dublată de o dezvoltare a infrastructurii existente, atât a celor de transport cât și a rețelelor edilitare, și nu a fost rezultatul unei planificări urbane, ci a unei presiuni imobiliare. Tendințele de dezvoltare din ultimii ani și polarizarea principalelor activități economice în orașele mari românești au pus în lumină

noi problematici la nivel teritorial. Orașele care dețin o poziție strategică raportat la axele de dezvoltare europene, o infrastructură economică și socială relativ dezvoltată constituie un potențial important pentru dezvoltarea așezărilor și zonelor aflate în proximitate. În acest context, o problemă teritorială importantă este dată de necesitatea identificării rolului orașelor mici și a zonelor rurale în raport cu aceste centre urbane de dezvoltare. Orașele mici au mai multe probleme nesoluționate și mai puține resurse umane, financiare și tehnice la dispoziție în comparație cu orașele mari.

### **Inițiative la nivel european pentru o dezvoltare durabilă a orașelor**

Este tot mai evident că diversele provocări cu care se confruntă zonele urbane – demografice, sociale, economice, de mediu – sunt strâns legate între ele, iar succesul în materie de dezvoltare urbană poate fi atins numai prin intermediul unei abordări integrate. Cu toate acestea, reacția în materie de politici la nivel european și național, în ceea ce privesc problemele mai sus amintite, a fost una lentă și divizată:

- în anul 1997, în Comunicarea „*Către o agendă urbană în Uniunea Europeană*”, Comisia Europeană susținea că sunt necesare noi eforturi pentru a consolida sau a restabili rolul orașelor europene ca locuri de integrare socială și culturală, ca surse de prosperitate economică și dezvoltare durabilă și ca baze ale democrației;
- Tratatul de la Lisabona (2007) a adăugat coeziunea teritorială la obiectivele UE și a consolidat guvernanta pe mai multe niveluri;
- în anul 2011, *Parlamentul European* a adoptat o rezoluție prin care se pronunța în favoarea consolidării dimensiunii urbane a politicilor UE și a cooperării interguvernamentale în ceea ce privește politicile de dezvoltare urbană, invitând în același timp la înființarea unui program de lucru comun sau a unei agende urbane europene. Parlamentul European a subliniat necesitatea implicării orașelor în mai mare măsură în aceste procese;
- la jumătatea anului 2013, în contextul unei cooperări interguvernamentale privind dezvoltarea urbană, *un grup de state membre* conduse de Țările de Jos și de Belgia a făcut o nouă propunere privind agenda urbană;
- la sfârșitul anului 2013, *Comitetul Regiunilor* a emis un aviz din proprie inițiativă intitulat „*Către o agendă urbană integrată a UE*”. Avizul invita la crearea unei agende urbane integrate a UE, oferind dimensiunii urbane o bază structurală în politicile și legislația europeană;
- la începutul anului 2014, *Eurocities* susținea ideea unei agende urbane a UE în scopul de a asigura o mai bună coordonare a politicilor, integrarea obiectivelor de dezvoltare urbană în cadrul mai multor politici, o mai bună echilibrare a priorităților din programele europene de investiții, consolidarea dialogului direct dintre orașe și Comisie și atribuirea unui rol mai puternic de coordonare comisarului responsabil de politica regional (Eurocities: Urban-Voice, 2015).
- în 2014 Comisia Europeană a creat Forumul CITIES (CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe, 2014), cu scopul de a lansa o dezbatere pe tema necesității întocmirii unei agende urbane a UE. Urmare a acestei inițiative, mai multe organizații ale părților interesate au formulat solicitări explicite prin intermediul unor documente de poziție:

- *Consiliul localităților și regiunilor Europene (CEMR)* a solicitat elaborarea unei agende urbane a UE care să faciliteze accesul și implicarea activă a tuturor categoriilor de orașe - mici, medii și mari - în procesul de elaborare a politicilor, să recunoască rolul regiunilor funcționale și necesitatea unei coordonări mai bune a politicilor.
- *Energy Cities* a susținut necesitatea formulării și implementării unei agende urbane a UE pentru a exploata întregul potențial al autorităților locale și a plasa coeziunea teritorială în centrul politicilor UE.
- Miniștrii responsabili cu politica de coeziune s-au întâlnit la Atena în luna aprilie 2014 pentru a discuta agenda urbană a UE, iar concluziile întâlnirii se regăsesc în Agenda teritorială a Uniunii Europene 2020.
- Sintetizând, potrivit Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a Cartei de la Leipzig (pentru orașe europene durabile), a Declarației de la Toledo (Documentul abordează rezolvarea provocărilor urbane actuale și implementarea Strategiei Europa 2020 prin realizarea unei dezvoltări urbane mai inteligente, durabile și incluzive social) și nu în ultimul rând a Agendei teritoriale a Uniunii Europene 2020:
- *orașele europene* ar trebui să fie:
  - locuri de progres social avansat;
  - platforme pentru democrație, dialog cultural și diversitate;
  - locuri de regenerare verde, ecologică sau de mediu;
  - locuri de atracție și motoare de creștere economică.
- dezvoltarea teritorială urbană europeană ar trebui să:
  - reflecte o dezvoltare durabilă a Europei bazată pe o creștere economică și pe o organizare teritorială echilibrată, cu o structură urbană policentrică;
  - includă centre regionale puternice care să asigure un bun acces la servicii de interes economic general;
  - se caracterizeze printr-o structură compactă a așezărilor umane cu o extindere urbană limitată;
  - beneficieze de un înalt nivel de protecție și calitate a mediului din jurul orașelor.

Având în vedere toate acestea, Politica de coeziune 2014-2020 urmărește să stimuleze strategiile integrate (sunt susținute măsuri în materie de ocupare a forței de muncă, educație, incluziune socială și capacitate instituțională) care intensifică dezvoltarea urbană durabilă în vederea consolidării rezistenței orașelor și a asigurării sinergiilor dintre investițiile sprijinite din Fondurile Structurale și de Investiții Europene (FSIE).

În plus, în actuala perioadă de programare se pune accent pe dezvoltarea unor parteneriate puternice menite să implice societatea civilă, economia locală și diversele niveluri de guvernare. Combinarea capacităților și a cunoștințelor de la nivel local fiind esențială pentru identificarea unor soluții comune și realizarea unor rezultate larg acceptate și sustenabile.

Pentru perioada de programare 2014 - 2020, cel puțin 5% din resursele FEDR (Fondul European de Dezvoltare Regională) sunt alocate statelor membre în vederea elaborării și implementării unor strategii integrate de dezvoltare urbană durabilă. Existând mai multe opțiuni de finanțare a acestor strategii:

○ *utilizarea noului instrument de Investiții Teritoriale Integrate (ITI)*. Instrument care oferă posibilitatea combinării finanțării în funcție de diferite obiective tematice (emisii scăzute de dioxid de carbon în zonele urbane, îmbunătățirea mediului urban, inclusiv regenerarea terenurilor industriale abandonate și reducerea poluării aerului, promovarea mobilității urbane durabile, precum și a incluziunii sociale prin sprijinirea regenerării fizice, economice și sociale a zonelor urbane defavorizate), inclusiv combinarea finanțării provenind de la acele axe prioritare și programe operaționale sprijinite din FEDR, FSE și Fondul de coeziune. De asemenea, ITI poate fi însoțit de sprijin financiar din partea FEADR sau FEPAM.

○ *prioritățile de investiții adaptate pentru a facilita soluționarea provocărilor urbane*. În actualul cadru financiar vor fi finanțate o serie de obiective tematice specifice zonelor urbane sprijinite din Fondurile Structurale și de Investiții Europene. Acestea ar putea fi incorporate în strategia de dezvoltare urbană integrată a unei zone urbane (conform articolul 7 din Regulamentul privind FEDR), însoțită de acțiuni sprijinite din FSE în cadrul priorităților de investiții ale acestuia (articolul 3 din Regulamentul privind FEDR).

○ *acțiuni inovatoare în zonele urbane*. Pentru actuala perioadă de finanțare au fost alocate 330 milioane EUR pentru realizarea de studii și proiecte pilot destinate testării de noi soluții la provocările urbane.

○ *realizarea de schimburi între orașe, promovate în continuare prin noile programe URBACT III*. Una din acțiunile vizate de Comisia Europeană constă în crearea unei rețele care va include autoritățile urbane ce beneficiază de finanțare din fondurile FSIE, și care va acționa ca un forum în vederea consolidării capacității administrative a orașelor, promovând noi tehnici și dezvoltând investiții integrate.

În România, pentru actuala perioadă de programare a fost creată în cadrul Programului Operațional Regional 2014-2020 Axa prioritara 4 dedicată în totalitate dezvoltării urbane durabile, care beneficiază de un buget în cuantum de 1,38 miliarde de euro (sume provenite din Fondul European de Dezvoltare Regională și contribuția națională), reprezentând 17,88% din fondurile alocate POR 2014-2020. În cadrul acestei axe sunt combinate prioritățile de investiții aferente obiectivelor tematice europene:

- economii cu emisii scăzute de carbon (Obiectivul tematic nr. 4). Vor fi finanțate investiții în transportul urban: căi de rulare, piste de bicicliști, achiziția de mijloace de transport ecologice electrice etc. (bugetul alocat: 1126,41 milioane de euro);
- protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor (Obiectivul tematic nr. 6). Vor fi revitalize zonele urbane (reconversia și refuncționalizarea terenurilor abandonate, crearea de zone verzi de mici dimensiuni, părculețe etc.); reabilitate străzile urbane și utilitățile de bază (bugetul alocat: 183,97 milioane de euro);
- promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei (Obiectivul tematic nr. 9). Vor fi construite clădiri pentru activități educative, culturale și recreative;
- investiții în educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții (Obiectivul tematic nr. 10). Va fi reabilitată infrastructura de educație (creșe, grădinițe, licee tehnologice, școli profesionale și tehnice) – bugetul alocat - 76,47 milioane de euro.

## Concluzii

„Orașele dețin calități culturale și arhitecturale unice, forțe puternice de incluziune socială și posibilități excepționale de dezvoltare economică. Orașele reprezintă centre de cunoaștere și surse de creștere și inovație... Pe termen lung, orașele au funcția de motoare ale progresului social și ale creșterii economice”, (Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile, 2007).

Având în vedere toate acestea, în perioada de programare 2014-2020, dezvoltarea mediului urban durabil ar trebui să:

- se bazeze pe o creștere economică și o organizare teritorială a activităților echilibrate, cu o structură urbană policentrică;
- se bazeze pe regiuni metropolitane și alte zone urbane puternice, care pot oferi o bună accesibilitate la serviciile de interes economic general;
- fie caracterizate printr-o structură compactă a așezării, cu un grad limitat de extindere urbană;
- beneficieze de un grad înalt de protecție a mediului și a calității în interiorul și în jurul orașelor.

Strategiile de dezvoltare urbană trebuie să fie fundamentate pe inovare în domenii multiple, care să vizeze atât serviciile și tehnologia, cât și inovarea socială și instituțională, astfel încât orașele de mâine să fie diverse, coezive și atractive. Potențialul socio-economic și cel cultural, trebuie să fie exploatate la întreaga capacitate, ca o sursă de inovare, pentru dezvoltarea unor orașe ecologice și sănătoase cu o economie puternică și incluzivă.

---

## Bibliografie

---

- Onescu Lilian și Florescu Daniela, *Fondurile Europene, oportunitatea dezvoltării durabile și inteligente a mediului urban*. (București: În volumul de comunicări științifice - Orașul inteligent, Editura Economică, 2014), 155-166.
- Onescu Lilian, ‘ *Sistemul de control, instrument indispensabil în implementarea cu succes a proiectelor europene*’ În: Reforma Statului – Instituții, Proceduri, Resurse ale Administrației Publice”(lucrarea a fost prezentată în cadrul conferinței organizată de Centrul de Drept Public și Științe Administrative, București 23 octombrie, 2015).
- Comisia Europeană: <http://ec.europa.eu>
- Comisia Europeană: Fondurile UE pentru Dezvoltare Regională, 22.10.2015, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/funding/erdf/)
- Comisia Europeană: Fondurile UE pentru Coeziune – Statistici, 22.10.2015, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/funding/cohesion-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/funding/cohesion-fund/)
- Comisia Europeană: Fondul Social European, 22.10.2015, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/funding/social-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/funding/social-fund/)
- Eurocities: Urban-Voice, 10.11.2015, [http://eurocities.eu/eurocities/newsletters\\_list/Urban-Voice-March-2014](http://eurocities.eu/eurocities/newsletters_list/Urban-Voice-March-2014)
- Comisia Europeană: CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe”, 17-18 februarie 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/urban2014.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/urban2014.pdf)
- Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile, 24-25 mai 2007, <http://documents.tips/documents/carta-de-la-leipzig-ro.html>
- <http://www.insse.ro/>