

CONTRIBUȚII LA MANAGEMENTUL URBAN APLICAT PENTRU GUVERNAREA COMUNITĂȚILOR

Teză destinată obținerii
titlului științific de doctor inginer
la
Universitatea "Politehnica" din Timișoara
în domeniul Inginerie și Management
de către

Arh. Branea Ana-Maria

Conducător științific:
Referenți științifici:

prof.univ.dr.ing Monica Izvercian,
prof.univ.dr. Nicolae Robu
prof.univ.dr.ing. Mihai Iliescu
prof.univ.dr.ing. Constantin Bungău
prof.univ.dr.ing. Radu Radoslav

Ziua susținerii tezei: 14.02.2014.

INTRODUCERE

Prezenta teză de doctorat abordează conceptul de management urban, un termen dezbătut și promovat intens în ultima perioadă atât în literatura de specialitate cât și în mediul profesionist. Rareori aplicat propriu zis și adeseori greșit înțeles sau vehiculat doar ca termen, managementul urban nu și-a atins potențialul. Conceptul de participare este accentuat în cadrul abordării managementului urban fiind de asemenea un subiect de actualitate, tema multor studii și articole de specialitate.

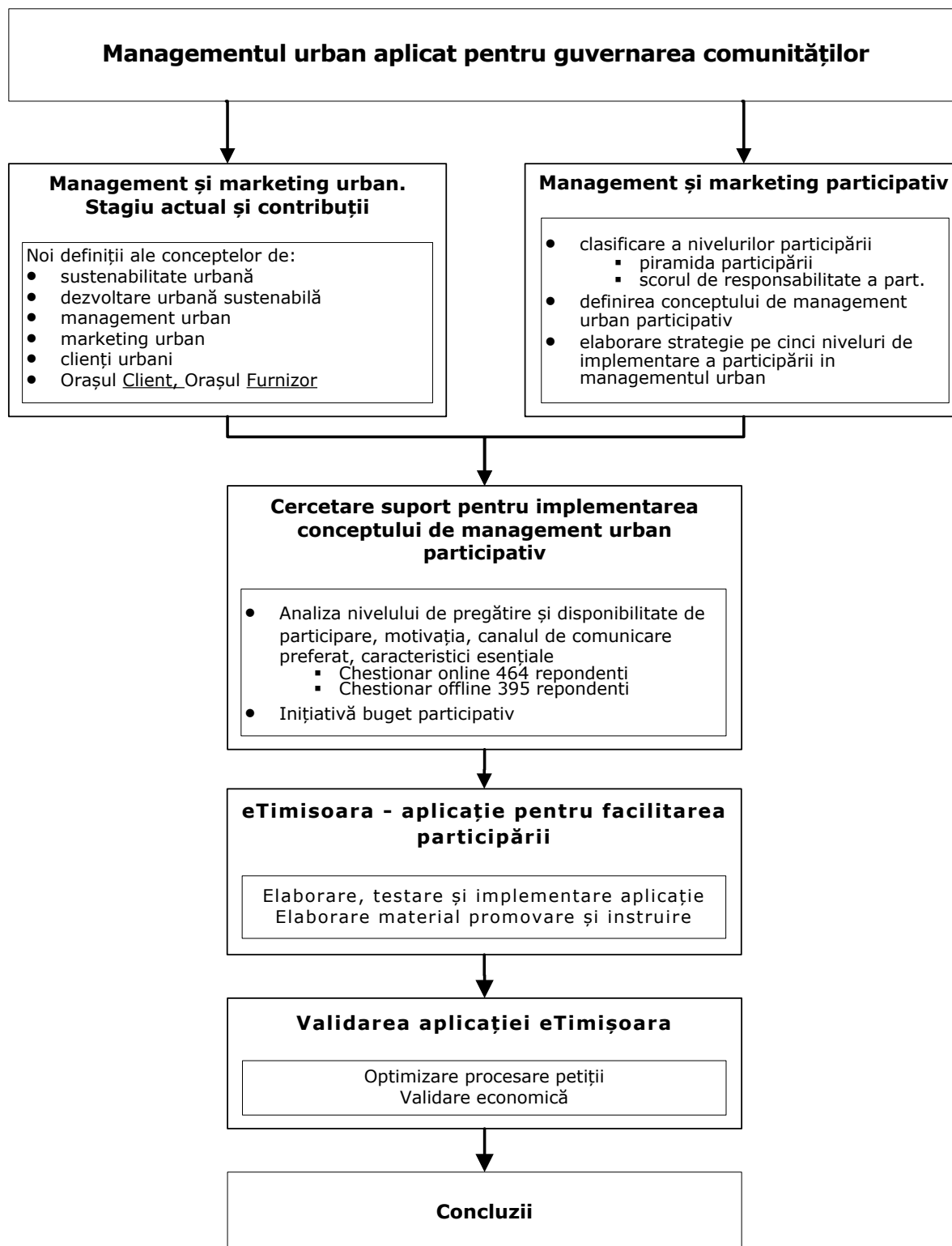
Tematica acestei teze a fost abordată în urma observațiilor rezultate din participarea directă a autorului în proiecte de dezvoltare urbană sau studii de cercetare în cadrul Centrului de Cercetare pentru Planificare Urbană Timișoara, al Facultății de Arhitectura și Urbanism și a interacțiunii directe cu autoritățile locale și cetățeni.

Scopul tezei îl reprezintă elaborarea unei strategii de implementare a managementului urban și întărire a acestuia prin implicarea cetățenilor în procesul decizional.

Pentru atingerea scopului următoarele obiective au fost stabilite:

- Definirea managementului urban
- Definirea sustenabilității urbane
- Definirea dezvoltării urbane sustenabile
- Definirea marketingului urban
- Definirea managementului urban participativ
- Definirea nivelurilor participării
- Definirea comunităților sustenabile
- Dezvoltarea unei strategii de implementare a participării în cadrul managementului urban
- Implementarea (parțială) a strategiei dezvoltate
- Validarea implementării prin creare unei aplicații de facilitare a asumării rolurilor de cetățean, comunitate și reformă a sectorului public

Teza este structurată pe șase capitole ce conțin analiza teoretică a conceptelor și implementarea și validarea aplicației dezvoltate de autor.



În cadrul primului capitol se prezintă:

- structura științifică, într-o formă succintă, pe care se bazează raționamentul autorului,
- oportunitatea unei noi abordări prin implementare marketingului și managementului urban
- noi definiții ale conceptelor de:
 - sustenabilitate urbană

- dezvoltare urbană sustenabilă
- management urban
- marketing urban
- Clasificări și definiții ale
 - clienților urbani
 - ipostazelor orașului din perspectiva marketingului urban
 - sistemului produselor urbane

Odată ce importanța orașelor și a regiunilor acestora a fost recunoscută mondial pentru dezvoltarea sustenabilă națională, înțelegerea etapei de dezvoltare urbană în care se află fiecare oraș este necesară pentru stabilirea strategiei de dezvoltare a acestuia. Autorul sintetizează în baza analizei literaturii de specialitate etapele dezvoltării urbane:

- Urbanizare
- Suburbanizare
- Dezurbanizare
- Regionalizare

Analizând efectele negative ale etapei de dezvoltare urbană dezurbanizare asupra așezărilor urbane, atât la nivel general, al exemplurilor internaționale cât și particular, asupra municipiului Timișoara, autorul identifică necesitatea unei noi definiții a sustenabilității urbane și dezvoltării urbane sustenabile datorită conflictelor dintre abordările mediului științific și practic. Dacă în mediul științific se dezbate atingerea unui echilibru între domeniile sustenabilității, în practică conceptele de sustenabilitate urbană și oraș sustenabil sunt confundate și în mod eronat, cel mai adesea sunt asociate doar cu domeniul ecologic al sustenabilității, supra-simplificându-se drept "oraș eco".

Remediind erorile de interpretare, definițiile create de autor includ în conceptul de sustenabilitate toate cele patru domenii ale sale, ecologic, economic, social, tehnologic.:

- sustenabilitate urbană ilustrând o stare către care tinde o așezare urbană
- dezvoltarea urbană sustenabilă reprezentând procesul prin care această stare se poate atinge,

Autorul propune o nouă etapă a dezvoltării urbane denumită "sfârșâmare", prin care se coboară procesul de descentralizare impus la nivel național, macro, în cadrul etapei regionalizare, la nivel micro.

Se urmărește întărirea puterii actorului urban cetățeni printr-o descentralizare informațională a așezărilor urbane în comunități și împărțirea puterii și responsabilității procesului decizional cu aceasta. Creșterea independenței fiecărei unități, comunitate, în parte și coborârea nivelului decizional prin prioritizarea problemelor abordate în funcție de importanța acordată acestora de populație duce la eficientizarea utilizării fondurilor publice. În acest context este necesară o schimbare de atitudine a autorității locale din administrare către management urban.

Analizând instrumentele managementului urban definite în literatura de specialitate, planificarea urbană strategică și marketingul urban, și beneficiile planificării strategice față de planificarea teritorială tradițională autorul definește oportunitatea unei noi abordări.

Autorul concepe o nouă definire a managementului urban ce include, față de abordările științifice și practice uzuale, toate domeniile conceptului de sustenabilitate.

În urma analizei interpretării și aplicării conceptului de marketing urban autorul identifică și definește:

- clienților urbani
 - Locuitori
 - Turisti
 - Navetiști
 - Companii
 - Investitori
- două noi stări ale orașului în relație cu marketingul urban, față de cele din literatura de specialitate (piață, produs, producător)
 - furnizor
 - client
- sistemul produselor urbane
 - directe
 - indirecte
 - fizice
 - funcționale
- marketingul urban – accentuând față de definițiile existente importanța marketingului urban în proiectarea produselor urbane și incluzând toate ipostaze orașului din perspectiva marketingului

În cadrul celui de-al doilea capitol autorul a realizat:

- analiză asupra nivelurilor conceptului de participare atât în literatura de specialitate științifică cât și cea oficială la nivelul Uniunii Europene, rapoarte, ghiduri și coduri de implementare
- o clasificare proprie a acestor niveluri inter-relaționată cu etapele managementului urban în care se pot implementa și efectele asupra cetățenilor participanți.
- clasificare a riscurilor și beneficiilor Participării și eParticipării
- clasificat factorii esențiali implementării conceptului de Participare
- o analiză asupra nivelului de pregătire și disponibilitate de asumare a rolului de cetățean
- propunere de organizare participativă a clienților urbani
- analiză a beneficiilor parteneriatelor autorității locale cu organizațiile cetățenilor tip comunități-consilii cartier
- analiză a percepției cetățenilor asupra spațiului public
- definirea parteneriatelor operative
- identificarea și clasificarea caracteristicilor buneii guvernări
- definire a conceptului de management urban participativ
- strategie de implementare a managementului urban participativ

În baza analizei nivelurilor conceptului de participare atât în literatura de specialitate științifică cât și cea oficială la nivelul Uniunii Europene, rapoarte, ghiduri și coduri de implementare autorul a dezvoltat o structură de ilustrare a nivelurilor propuse de participare, gradul de control în cadrul fiecărei etape și efectul participării asupra clienților urbani.

- Nonparticipare – informare
- Participare
 - Consultare
 - Parteneriat
- Controlul cetățenilor
 - Putere delegată

- Controlul cetățenilor

Dezvoltând aceste niveluri de participare autorul a creat:

- piramida participării
- scorul de participare sustenabilă

Acestea definesc rolul cetățenilor, consiliilor de cartier și a autorității locale și nivelul de participare posibilă fiecărei categorii.

Analizând oportunitățile, riscurile și provocările Participării și eParticipării autorul a:

- identificat necesitatea unei platforme ce utilizează tehnologiile de informare și comunicare
- definit eParticiparea, ținând cont de aplicarea pentru toate nivele participării și implicarea în elaborarea și monitorizarea politicilor și produselor urbane spre deosebire de definițiile existente ce o confundau cu o consultare online

Prin identificarea factorilor esențiali procesului de participare autorul a stabilit caracteristicile necesare aplicației propuse pentru asumarea rolului de cetățean, a celui de comunitate și a reformei sectorului public.

În baza analizei rezultatelor chestionarului realizat autorul a identificat:

- un fenomen de rezistență a populației la inovare
- un fenomen de rezistență a populației la responsabilizare
- legătură între procentul populației ce așteaptă ajutorul autorității publice, depunere petiții, și a celei ce preia inițiativa cu nivelul de educație și venit al populației

Autorul a identificat și dezvoltat pe larg factorilor esențiali implementării conceptului de participare:

- asumarea rolului de cetățean prin:
 - relaționarea clienților urbani și a actorilor urbani
 - crearea unei structuri de colaborare și implicare în creare politicilor urbane
 - analiza percepției și nivelului de înțelegere al cetățenilor asupra spațiului public
 - analiza utilizării spațiului virtual comparativ cu cel public
- asumarea rolului de comunitate și identificarea resurselor comunităților
- reforma sectorului public

Capitolul se încheie cu definirea conceptului de management urban participativ, rezultat din observația autorului asupra suprapunerii potențialului neaplicat, dar către care se tinde, a instrumentelor managementului urban și amendarea conceptului cu cel de participare. Autorul dezvoltă o strategie pe cinci niveluri de implementare a acestui concept.

- Nivelul I analiza mediului urban
- Nivelul II prioritizarea obiectivelor strategice
- Nivelul III elaborarea proiectelor urbane în parteneriate public private
- Nivelul IV implementarea proiectelor urbane în parteneriate public private
- Nivelul V monitorizarea produselor urbane

În cadrul capitolului trei autorul prezintă cercetarea realizată utilizând mijloacele specifice chestionare online în vederea măsurării:

- Nivelului de satisfacție al locuitorilor cu mediul urban
- Nivelului de interes pentru problemele urbane

- Disponibilității de implicare în soluționarea problemelor urbane
- Cunoștințele asupra mijloacelor de implicare disponibile
- Inițiativa de implicare existentă
- Tipul de participare preferat, personal sau online
- Motivația participării.

Deși 96% din respondenți și-au manifestat interesul pentru problemele cu care se confruntă comunitățile în care locuiesc și 93% și-au exprimat dorința de a participa doar 4% se implicaseră până în momentul completării chestionarului în rezolvarea unor probleme.

În urma cercetării răspunsurilor a rezultat că problema cheia a slabei participării este reprezentată de lipsa transparenței ce perpetua neîncrederea în acțiunile autorității publice și interesului celorlalți cetățeni. Majoritatea respondenților au declarat că beneficiind de susținerea autorităților locale s-ar implica personal în rezolvare problemelor cartierului în care locuiesc dar că nu consideră că dintre vecinii lor s-ar mai implica cineva. Acest aspect necesită remediere prin creare de oportunități de contact și colaborare, fapt ce a fost abordat prin procesul de participare propus și aplicația eTimișoara.

Autorul analizează nivelurile de participare existente în municipiul Timișoara din ultimii 9 ani. Sunt identificate problemele ce împiedică o bună funcționare și ce au ca rezultat un procent de doar 3,44% respondenți ai cercetării realizate de autor interesați și dispuși să apeleze la participarea directă din cei doar 15% care cunoșteau persoane implicate sau urmăreau activitățile desfășurate.

Problemele identificate:

- Împărțirea municipiului Timișoara în teritoriile consiliilor consultative de cartier ce dau dovadă de vicii de formare fiind într-un continuu proces de divizare condus de cetățeni, fără bază științifică sau expertiză. Adesea, consiliile reprezintă teritorii prea vaste și diverse pentru posibilitățile lor fapt ce duce la dezbinare și reorganizare. Autorul propune o reorganizare teritorială bazată pe comunități, pe care o vlidează printr-o matrice de verificare a criteriilor comunităților sustenabile prin meoda simplă aditivă.
- Accesul la informații - multiple surse de informații îngreunează accesul la informațiile cu adevărat relevante pentru cetățeni dând impresia unei aparente lipse de activitate sau eficiență.
- Limitarea numărului de membrii și a participării directe exclusivă membrilor
- Procedura de selectare a membrilor ce nu constituie un proces natural de reprezentare a locuitorilor din zona respectivă omite colaborare cu aceștia și susținerea reciprocă.
- Raportul dintre conducerea unui consiliu și numărul de membrii
- Programarea și desfășurarea întâlnirilor publice – adițional unei medii lunare extrem de scăzute de aproximativ 0,05 invitații/lună/cartier o mare parte din acestea sunt anunțate cu mai puțin de trei zile înainte față de norma de zece.
- Limitarea participării la nivelul de informare

Soluțiile sunt oferite prin intermediul aplicației create.

Participarea ca acțiune individuală este motivată de interese personale pentru o anumită problemă sau zonă. De cele mai multe ori aceasta este o acțiune singulară ce se finalizează prin rezolvarea problemei sau abandon. Ca acțiune recurentă aceasta necesită o anumită tipologie de personalitate,

deschisă, dedicată binelui general, voluntară și dificil de descurajat. Ca fenomen de masă, participarea este auto-generată dar necesită imbolduri puternice pentru a se demara și este inseparabilă de conceptul de comunitate.

Procesul de participare propus reprezintă inițiativă tip buget participativ în special la nivelul local, permițând cetățenilor să își exprime propunerile asupra cheltuirii bugetului orașului. Autorul a realizat o structură de ce ia în considerare nevoile și caracteristicile României cu inovația limitării nivelului de participare în funcție de scara proiectului și etapizarea, pentru a asigura că priceperea și expertiza potrivită sunt aplicate și pentru a limita eventualele eșecuri.

- Pentru priorități la nivelul întregului oraș, - proiecte de infrastructură la scară mare, participarea cetățenilor este limitată la creionarea ierarhiei de priorități a orașului și participarea la dezbateri publice, iar decizia finală este în mâinile autorităților.
- Pentru scară redusă, probleme la nivelul comunităților, soluția poate fi în mare parte generată de cetățeni, validată de autoritățile locale și votată într-o competiție pentru fonduri la nivelul întregului oraș, sprijinită de o etapă de negociere ca măsură de siguranță împotriva eșecului.

Autorul a elaborat o matrice multicriterială de distribuție a resurselor ai cărei indici au rezultat în urma analizei activității autorității locale a municipiului Timișoara și a participării cetățenilor:

- ierarhia priorităților desemnată la nivel local,
- nivelurile de deficiență identificate de experți ai autorității locale pentru fiecare din cele cinci probleme majore abordate
- bonusul acordat cartierului din perspectiva autorității locale
- bonusul acordat cartierului din perspectiva cetățenilor întregului oraș
- suprafața cartierului
- numărul de locuitori
- nivelul de participare al cetățenilor

Accentul este pus pe coborârea nivelului decizional la cel mai relevant nivel de decizie, particularizarea investițiilor abordate pe necesitățile fiecărui cartier și implicarea cetățenilor în identificarea și soluționarea problemelor urbane.

Considerând parțialitatea repondenților unui chestionar online pentru un tip de participare ce utilizează TIC autorul a realizat un sondaj direct în toate cartierele municipiului Timișoara pentru a determina viabilitatea unei asemenea aplicații și ce caracteristici consideră cetățenii drept esențiale:

- Promptitudinea răspunsului autorității locale
- Răspunsul primit direct de la persoana responsabilă
- Ușurință în utilizare
- Vedere de ansamblu a petițiilor din zonă
- Utilizare fără costuri
- Posibilitate de interacțiune cu ceilalți cetățeni

Concluziile sondajului au fost implementate în cadrul aplicației dezvoltate

Aplicația eTimișoara constă într-o platformă online ce utilizează instrumentele specifice Web 2.0 și oferă posibilitatea:

- cetățenilor de a marca problemele identificate sau proiecte propuse direct pe harta municipiului Timișoara
- autorității publice de a marca viitoarele investiții ce vor fi efectuate și răspunde direct, punctual și transparent cetățenilor.

- de întărire a puterii formelor de organizare pe comunități care să facă trecerea de la asumarea rolului de cetățean la cel de comunitate.

Aplicația acționează pe primele trei nivele ale participării definite în capitolul *Error! Reference source not found. Error! Reference source not found.* Informare, Consultare și o formă incipientă de Parteneriat și a fost realizată cu suportul autorității publice, în special al primarului municipiului Timișoara Prof. Dr. Ing. Nicolae Robu și în colaborare cu angajații Primăriei Municipiului Timișoara, implementând sugestiile primite.

Nivelul de participare Informare este facilitat prin marcarea detaliilor și locațiilor viitoarelor investiții și termenul limită de implementare întărind nivelul de responsabilitate și angajament al autorității locale față de cetățeni.

Prin aceasta funcționalitate de informare se urmărește:

- Optimizarea vizualizării viitoarelor investiții propuse la nivelul orașului
- Clasificarea investițiilor pe direcțiile din primărie responsabile
- Optimizarea vizualizării statutului și progresului acestor investiții
- Transparența investițiilor propuse
- Transparența realizărilor autorității locale
- Responsabilizarea autorităților locale
- Responsabilizarea cetățenilor
- Creșterea nivelului de cunoaștere a cetățenilor asupra activității autorității locale
- Creșterea nivelului de încredere și satisfacție a cetățenilor în autoritățile locale
- Stabilizarea (îmbunătățirea) imaginii autorității locale

Nivelul de Consultare este facilitat prin permiterea și încurajarea cetățenilor de a marca problemele identificate la nivel urban urmărindu-se:

- Transformarea locuitorilor prin participare în cetățeni
- Optimizarea vizualizării cererilor/reclamațiilor la nivelul orașului
- Clasificarea cererilor/reclamațiilor pe direcțiile din primărie responsabile
- Optimizarea vizualizării statutului și progresului acestor cereri/reclamații
- Transparența cererilor/reclamațiilor marcate
- Transparența realizărilor autorității locale, cereri/reclamații rezolvate sau care nu se pot rezolva cu explicațiile aferente
- Responsabilizarea autorităților locale
- Responsabilizarea cetățenilor
- Implicarea cetățenilor
- Eficientizarea colectării, gestionării, clasificării și rezolvării cererilor/reclamațiilor
- Crearea unei unelte de trimitere a acestor cereri/reclamații ușor de folosit
- Filtrarea cererilor/reclamațiilor în funcție de importanța și eliminarea celor nepotrivite în urma procesului de votare
- Creșterea nivelului de încredere și satisfacție a cetățenilor în autoritățile locale
- Îmbunătățirea imaginii autorității locale

Nivelul de Participare este prezent în cadrul aplicației propuse sub o formă incipientă, care să obișnuiască cetățenii cu un nivel mai ridicat de implicare, responsabilitate. Aplicație permite cetățenilor înscrierea propunerilor de

soluționare a unor probleme, de îmbunătățire a zonei sau calității vieții. În cadrul acestei etape intervine partea analitică și creativă a participării, cetățenii nemaifiind simple surse de informații ci evoluează către parteneri reali, viabili ai autorității locale.

Aplicația creată de autor permite tuturor cetățenilor:

- Accesul la informații
 - educare a cetățenilor asupra problemelor urbane, prin:
 - vizualizarea tuturor marcărilor
 - a problemelor rezolvate
 - a investițiilor realizate
 - a explicațiilor ce însoțesc problemele irezolvabile
- Posibilitatea de a participa
 - Pasiv - doar vizionând problemele și propunerile marcate de ceilalți cetățeni
 - Reținut – susținere sau dezaprobare a problemele și propunerile marcate de ceilalți cetățeni prin votare
 - Activ - marcarea problemele sau propunerile de interes personal
 - Intensiv – implicarea în consilii de cartier, elaborare produse urbane, politici urbane
- Consultarea - marcarea problemelor
- Consultare - opțiunea de vot asupra marcarilor realizate
- Parteneriat – marcarea de propuneri cu posibilitatea continuarii colaborarii prin realizarea studiului de fezabilitate și a proiectului de către cetățeni și implementarea acestuia de autoritatea locală sau cu participarea voluntară a cetățenilor din zonă

Conform unui eșantion de 100 cetățeni invitați, atât prin mijloace online cât și abordați pe stradă, să testeze aplicația eTimișoara și să se implice în soluționarea problemelor cartierelor în care locuiesc și a orașului, 83% au răspuns pozitiv creându-și conturi și urmărind și utilizând aplicația pe perioada de o săptămână a testării live. Dintre aceștia:

- 20,3% s-au dovedit utilizatori pasivi
- 50% reținuți exprimându-si preferințele doar prin vot de susținere sau dezaprobare
- 21,8% activi prin marcarea de probleme sau propuneri
- 7,8% intensiv activi fiind membri ai consiliilor de cartier

Viabilitatea și atractivitatea aplicației a fost astfel dovedită.

Capitolul cinci conține validarea aplicației create de autor atât la nivelul proceselor implicate cât și ca optimizare a timpului investit în procesarea petițiilor primite.

Prin implementarea categoriilor de probleme sau propuneri și direcționarea acestora către persoana imediat responsabilă în soluționare, aplicația creată elimină aproximativ 9 zile din timpul necesar răspunderii unei petiții. Se obține astfel o îmbunătățire și raționalizare a procesării, o economisire de timp și resurse ale autorității publice și o îmbunătățire a imaginii acesteia prin eficiența și promptitudinea crescută.

Transparența scăzută a actualului proces de înregistrare a unei petiții rezultă într-o irosire a resurselor autorității publice prin procesarea unui număr mult mai mare de petiții survenite în urma depunerii de același cetățean a aceleiași petiții pe diferite canale de comunicare sau depunerea aceleiași

probleme de mai mulți cetățeni individual. Aplicația creată, prin funcționalitățile de votare și marcare pe hartă diminuează aceste pierderi de timp și resurse.

În cadrul aplicării practice a teoriei pentru municipiul Timișoara sunt primite, în medie, aproximativ 50 de petiții pe zi, ce se încadrează specificului aplicației create de autor, de către Primăria Municipiului Timișoara prin Direcția de Comunicare, dar sunt depuse de doar 20-30 de cetățeni. Luând în considerare procentul de retrimiteri de 5,99% a unei petiții rezultă între 19 și 28 de petiții reale ce trebuie procesate față de cele 50 depuse.

Timpii minimi irosiți cu prelucrarea petițiilor dublate:

- considerând real numărul maxim de petiții înregistrate, respectiv 28, este reprezentat de $\Delta t_1 = 6$ ore și 26 minute zilnic, (timpul irosit, Δ , investind timpul minim, t , pentru procesarea cantității maxime declarate de petiții reale, 28)
- considerând real numărul minim de petiții, respectiv 19, $\Delta t_2 = 9$ ore și 19 minute (timpul irosit, Δ , investind timpul minim, t , pentru procesarea cantității minime declarate de petiții reale, 19)

Timpii maximi irosiți cu prelucrarea petițiilor dublate:

- considerând real numărul maxim de petiții înregistrate, respectiv 28, este reprezentat de ΔT_1 , 8 ore și 32 minute zilnic (timpul irosit, Δ , investind timpul maxim, T , pentru procesarea cantității maxime declarate de petiții reale, 28)
- considerând real numărul minim de petiții, respectiv 19, ΔT_2 , 12 ore și 16 minute (timpul irosit, Δ , investind timpul maxim, T , pentru procesarea cantității minime declarate de petiții reale, 19)

În același interval de timp prin utilizarea aplicației pentru doar 50% din totalul de petiții se pot procesa între 106 și 614 petiții, considerând marja de timp necesară acestei procesări, față de cele 50 petiții pe zi inițiale.