

## **RAPORT DE ACTIVITATE - FAZA a-II-a**

**Contractul nr. : 63PED/2017**

**Proiectul : MODEL INOVATIV DE PLANIFICARE TERITORIALĂ A REȚELEI DE LOCALITĂȚI POLICENTRICE ȘI ECHILIBRATE ÎN CONTEXTUL SPECIALIZĂRILOR INTELIGENTE A ORAȘELOR DIN ROMÂNIA (ROCITYNET)**

**Faza : Nr. 2 - Analiză-diagnostic a zonelor urbane funcționale studiate și direcții strategice de intervenție pentru maximizarea rolului planificării spațiale la nivel național**

**Termen : 30-06-2018**

1. **Obiectivul proiectului:** Obiectivul general al proiectului îl constituie planificarea spațială a sistemului policentric de arii funcționale urbane (aglomerări urbane, zone metropolitane) și de coridoare de urbanizare, în contextul realităților economice din România și în contextul specializărilor funcționale inteligente ale orașelor europene promovate prin strategiile teritoriale ale Uniunii Europene.
2. **Rezultate preconizate** pentru atingerea obiectivului: Rezultatul proiectului este o metodologie științifică bazată pe un model matematic inovativ și un sistem informatic geografic pentru stabilirea unui diagnostic a zonelor urbane funcționale reale și a specializărilor funcționale inteligente pentru teritoriile studiate în vederea maximizării strategiilor de dezvoltare integrată a marilor orașe din România.
3. **Obiectivul fazei:** Evaluarea zonelor metropolitane din România și proiectarea rețelei de localități urbane la nivel național
4. **Rezultate preconizate pentru atingerea obiectivului fazei:** Monitorizarea politicilor locale privind dezvoltarea zonelor metropolitane din România pentru corectarea strategiilor de dezvoltare și pentru îmbunătățirea guvernancei locale, Necesitatea implementării Investițiilor Teritoriale Integrate (ITI) la nivelul zonelor metropolitane și model de dezvoltare teritorială privind rețeaua de localități la nivel național.

### **5. Rezumatul fazei :**

Activitățile efectuate sunt în concordanță cu etapa a-II-a a planului de realizare ROCITYNET. Astfel, primul capitol al predării a fost dedicat conceptului de zonă metropolitană, a modelelor europene privind dezvoltarea metropolitană, zonelor metropolitane din România și evaluarea acestora din punct de vedere al indicatorilor teritoriali.

### **Zonele metropolitane – concept, modalități de guvernare, zone metropolitane din România, analize**

**Zonele metropolitane** au fost studiate în cadrul a numeroase proiecte ESPON, precum „Policentricity” (ESPON 1.1.1), „Zoom In” (ESPON 2.4.2), „Urban functions” (1.4.3), toate acestea realizate în 2006, precum și „ESPON FOCI” (2013). Cel din urmă s-a aplecat îndeosebi asupra

legăturilor economice, de transport și științifice între orașe la diferite nivele teritoriale. În Europa există peste 120 de regiuni sau zone metropolitane recunoscute, ce cuprind aproape 70% din populația acesteia. Cunoscute ca „motoare ale economiei Europei”, ariile metropolitane au în comun aceleași probleme și oportunități sociale, economice și de mediu, necesitând o guvernare corespunzătoare pentru a li se putea adresa într-un mod coerent și integrat. În acest proces planificarea spațială joacă un rol major (BBSR, 2011).

*Metropolizarea* s-a considerat a fi procesul de restructurare urbană prin care un oraș are capacitatea de a concura cu altele și a obține astfel funcții metropolitane specifice. O metropolă trebuie înțeleasă ca o arie în care aspectele funcționale, structurale și strategice intersectează granițele sale administrative. Metropolizarea induce noi funcții economice în spațiile metropolitane și ridică probleme legate de guvernare (L. Behrer, G. Senecal, 2009) și este concepută a fi, uneori, o parafrază pentru concentrarea industriilor de cercetare intensivă din zonele metropolitane și aglomerațiile urbane majore (Kratke S., 2007). Una dintre problemele semnalate în ceea ce privește crearea zonelor metropolitane și gestionarea procesului de dezvoltare urbană și periurbană prin intermediul acestui cadru integrat, este fragmentarea modalităților de guvernare locală și existența unor relații de competiție și nu de cooperare între unitățile administrativ-teritoriale. Problema fragmentării modalităților de guvernare locală în cadrul marilor aglomerații urbane a făcut obiectul unei intense dezbateri în rândul specialiștilor în științe politice și planificare urbană încă de la mijlocul anilor 1950. Este vorba despre o discrepanță spațială între granițele unităților administrativ-teritoriale locale și teritoriul determinat pe criterii funcțional-economice al zonelor metropolitane (Brenner, 2003).

La nivel european există un concept destul de des întâlnit în cadrul literaturii de planificare teritorială și urbană și care poartă denumirea de regiune urbană funcțională (este mai cunoscut acronimul din lb. engleză FUR – Functional Urban Region). Deși elaborat în anii 1970 de Centrul european de coordonare și cercetare în domeniul științelor sociale de la Viena, el își păstrează încă actualitatea. În cadrul FUR există două componente: SMLA (arie metropolitană de muncă standard) – cuprinde teritoriul în care peste 15% din rezidenții activi economic se deplasează zilnic la muncă în metropolă, și MELA (arie metropolitană economică de muncă) – cuprinde teritoriul în care există populație care se deplasează zilnic pentru muncă în metropolă.

Deși acești indicatori sunt în continuare actuali, au fost depuse eforturi constante pentru ca ei să reflecte în permanență noile realități, cum ar fi de ex. situația în care indivizii nu mai fac naveta dintre rural spre urban sau invers ci între două zone periurbane/suburbane (situația este specifică mai ales în Statele Unite dar nu numai). Pentru a înțelege problema guvernării metropolitane, trebuie însă să distingem între formele de guvernare metropolitană promovate în anii 1960 și 1970 de încercările de reformă instituțională din prezent. Brenner (2003) identifică trei etape distincte în cadrul preocupărilor pentru crearea guvernământului metropolitan în Europa de Vest. În opinia sa, aranjamentele instituționale de la nivel metropolitan sunt în stransă legătură cu etapele succesive ale urbanizării capitaliste. În primul rând nu mai avem de a face cu un model instituțional impus de către nivelul central ci cu entități care sunt produsul procesului de interacțiune între actorii regionali, actori ce au de multe ori interese divergente. Nu doar sectorul public ia acum parte la reconfigurarea spațială a aglomerațiilor urbane ci și diferiți actori din sfera sectorului privat (asociații de investitori, grupuri non-profit, parteneriate public-privat, etc). Pentru țările din Europa Centrală și de Est este greu de determinat exact în ce etapă a preocupărilor pentru constituirea zonelor metropolitane se plasează. Având în vedere că evoluția acestor preocupări a fost considerată ca fiind în strânsă legătură cu dezvoltarea industrială, putem să concluzionăm că în acest spațiu geografic regăsim modele hibride, care contopesc în ele mai multe etape. În ceea ce privește România, se observă o aliniere la preocupările europene în domeniu, fără a exista însă un cadru instituțional și legal pe de o parte și tradiții în acest sens pe de altă parte care să susțină această aliniere.

### **Zone metropolitane în Europa**

Studiile de caz prezentate au la bază analizele teritoriale ale OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) – *OECD Territorial Reviews: Vienna-Bratislava; Austria/Slovak Republic* (OECD, 2003) precum și Raportul Final al proiectului ESPON - *POLYCE: Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe* (EU, 2012).

### **Zone metropolitane în Austria și Slovacia: Regiunea Metropolitană Viena-Bratislava**

Regiunea Viena-Bratislava a fost recunoscută ca entitate funcțională de către Uniunea Europeană, și a făcut obiectul a numeroase studii OECD. În prezent, cele 2 orașe au creat o regiune metropolitană funcțională, ambele țări fiind membre ale Uniunii Europene. Regiunea metropolitană Viena-Bratislava este situată la granița austro-slovacă, întinzându-se pe o suprafață de aproximativ 30.000 kmp, și având o populație de aproape 4,5 milioane locuitori. Conține 3 landuri din Austria (Viena, Austria Inferioară și Burgenland) și 2 regiuni din Slovacia (Bratislava și Tarnava), acestea din urmă considerate ca făcând parte din Zona Metropolitană Bratislava.

Ceea ce este caracteristic acestei regiuni metropolitane, alcătuită din 2 regiuni metropolitane din țări diferite, este *caracterisica sa transnațională*. Regiunea Metropolitană Viena-Bratislava reflectă tendințele europene de eliminare a barierelor naționale - ceea ce a dus la integrarea internațională a economiilor regionale – și de apariție a zonelor integrate funcțional dincolo de granițele politice. Procesul de integrare regională a celor 2 arii s-a accentuat după 1989, după o separare de mai bine de 40 de ani. Divizarea politică dintre estul și vestul Europei a reprimat mult timp tentativele regionale de integrare a Regiunii Metropolitane Viena-Bratislava. Deschiderea granițelor a permis o mai bună cooperare și utilizare a potențialului economic al regiunii, amplificând comerțul și investițiile străine directe, restructurând în întregime ambele economii regionale. Progresele înregistrate de atunci au permis regiunii, deși periferică, să se transforme într-o poartă între estul și vestul Europei. Cu o economie de mărimea celei a Irlandei, regiunea are potențial pentru a deveni un centru major al Europei Centrale. Deși colaborările trans-frontaliere sunt din ce în ce mai numeroase, încă nu există nici o instituție responsabilă de coordonarea regiunii metropolitane. Se pare deci că deși regiunea funcționează ca o regiune metropolitană, structurile guvernantei nu sunt încă stabilite. Singurele asociații existente la nivelul fiecărei țări sunt SUM (Stadt Umland Management – Management Suburban), care se ocupă de Zona Metropolitană Viena, și BAUM (Bratislava Umland Management – Managementul regiunii Bratislava), care se ocupă de Zona Metropolitană Bratislava.

În ceea ce privește planificarea spațială, fiecare land austriac ce compune regiunea metropolitană Viena-Bratislava (Viena, Austria Inferioară și Burgenland) are o altă lege de planificare urbană, regiunile componente ale regiunii Bratislava fiind coordonate de legea slovacă de planificare urbană. Inițiativa *Centrope* sau *Strategia Dunării* sunt doar câteva din inițiativele supra-teritoriale active în regiune, dar care nu intervin decisiv în procesul decizional referitor la regiunea metropolitană (Berg L., Meer J., Otgaar A., Speller C., 2006).

### **Modelul de dezvoltare socio-economică a Regiunii Metropolitane Viena-Bratislava**

Din punct de vedere *policentric*, ambele metropole sunt actori importanți în rețeaua urbană central-europeană, jucând un rol diferit, dar decisiv, în competitivitatea acestuia. Sistemul urban al Vienei este mai bine integrat funcțional decât cel al orașului Bratislava, care este însă mai bine integrat în sistemul orașelor mici și mijlocii care îl înconjoară. Astfel, orașul Viena joacă un rol mai dominant din punct de vedere metropolitan. Situate la numai 55 km una de cealaltă, orașele Viena și Bratislava - cele mai apropiate capitale din lume – au un important potențial de navetism. Datele despre navetism arată o diferență între sistemul urban funcțional integrat al Vienei și cel al Bratislavei. Acesta din urmă, făcând parte dintr-o forță țară comunistă, se caracterizează printr-un navetism unidirecțional către orașul-nucleu, având o subordonare ierarhică a centrelor mai mici din zona metropolitană ce le înconjoară.

*Regiunea metropolitană Viena-Bratislava* poate fi analizată pe 3 niveluri teritoriale:

1. *Orașele Viena și Bratislava.* Aceste sunt 2 centre economice, politice și administrative importante atât ale regiunii cât și ale țărilor lor. Ele cuprind 1,6 milioane locuitori, respectiv 0,4 milioane locuitori.
2. *Aglomerările urbane Viena și Bratislava.* Datorită vecinătății lor geografice, acestea pot fi analizate ca o singură zonă urbanizată, *bi-polară*. Această unitate teritorială cuprinde pe partea austriacă orașul Viena și 3 regiuni NUTS4 ce îl înconjoară (orașul Viena nu formează o unitate administrativă), iar pe partea slovacă regiunea Bratislava. Conține astfel 3 milioane locuitori care reprezintă nucleul regiunii metropolitane Viena-Bratislava.
3. *Regiunea metropolitană Viena-Bratislava* cuprinde regiunile metropolitane ale Vienei și Bratislavei. Conține 42%, respectiv 21% din populația Austriei, respectiv Slovaciei. Această regiune binațională reprezintă centrul unei regiuni funcționale mai mari, *Regiunea Europeană Viena*, sau *Europaregion Wien*. Aceasta va cuprinde Regiunea metropolitană Viena-Bratislava plus unele părți din nord-vestul Ungariei și partea de sud-est a Republicii Cehe, în jurul orașului Brno.

*Organizarea administrativă* a regiunii este eterogenă, caracterizată prin contrastul dintre Austria federală și R.Slovacă, unitară.

- Cele 3 landuri ce constituie Regiunea metropolitană Viena sunt independente, ce își decid autonom dezvoltarea și inclusiv dezvoltarea spațială, neexistând nicio instituție care să coordoneze politicile lor diferite.
- Cele 2 regiuni slovace ale Regiunii metropolitane Bratislava (Bratislava și Trnava), create în 1996, trec prin procese de reorganizare.

Cooperarea instituționalizată între landurile Austriei și regiunile Slovaciei este ca și inexistentă.

*Regiunea metropolitană Viena* („Ostregion”) este de nivel NUTS II, iar landurile componente sunt de nivel NUTS III. Deși regiunile slovace („Kraj”) sunt de nivel NUTS III, *Regiunea metropolitană Bratislava* nu formează o singură regiune NUTS, deoarece regiunea Bratislava este definită atât ca NUTS II cât și ca NUTS III, față de regiunea Tarnava care este de nivel NUTS III.

Față de Viena, care este orientată de-a lungul autostrăzilor de la vest și sud, Bratislava are zone de dezvoltare economică în nordul, estul și sudul orașului, lăsând restul regiunii cu zone foarte puțin populate între orașe. Regiunea dintre Viena și Bratislava este de altfel cea mai puțin populată din *Regiunea-nucleu*, fiind puternic dependentă de agricultură. În plus, circumstanțele ecologice nu permit o dezvoltare puternică a acestui spațiu, deoarece Dunărea – legătura directă între orașe – este înconjurată de păduri de luncă extrem de valoroase, care sunt totodată și arii protejate. În consecință, activitățile umane sunt aici limitate la anumite forme de turism și recreere.

Cele două coturi pe care Dunărea le face la nord și la sud, fac posibile două axe de dezvoltare Viena-Bratislava. La nord se află o zonă agricolă cu un mare potențial de dezvoltare, iar la sud au început modificările spațiale ce vor accelera construirea noii infrastructuri de transport. Cele două aglomerări urbane vor oferi piețe de muncă pentru mai mult de 1 milion de locuri de muncă la o distanță de mai puțin de 50 km. Alături de prețurile scăzute ale închirierii terenurilor, acest lucru constituie un alt motiv de dezvoltare economică și rezidențială a acestor arii.

Pentru o dezvoltare durabilă este nevoie de politici comune austriece și slovace. Se iau în considerare 2 abordări:

1. Dacă se stabilesc câteva orașe-satelit în regiune, se promovează o rețea extinsă de localități în întreaga zonă (modelul Londrei, cu orașele sale satelit).
2. Varianta dezvoltării unui număr limitat de centre nodale de-a lungul unor culoare liniare între Viena și Bratislava (modelul metropolei Stockholm) este mai bine acceptată de specialiștii locali în dezvoltarea spațială, deoarece astfel se păstrează extinderea urbană de-a lungul liniilor publice de transport.

**Zone metropolitane în Ungaria: Zona metropolitană Budapesta**

Zona metropolitană Budapesta este o zonă statistică, definită de Institutul Național de Statistică al Ungariei pentru a descrie atât accesul navei către și din Budapesta și suburbiile sale cât și dezvoltarea zonei sale periferice în jurul unor centre de creștere urbană. În anul 2014 zona metropolitană Budapesta avea 7,626 kmp și se întindea mult peste limitele regiunii administrative ale capitalei, incluzând 193 localități din jurul său și formând regiunea Ungaria Centrală. Cu o populație aproape dublă decât cea a orașului Budapesta (care era de 1,774,665 în 2014), în Zona metropolitană Budapesta trăiește aproape 34% din populația țării (avea 3,284,110 locuitori în 2011), devenind astfel cea de-a 10-a zonă urbană de mari dimensiuni din Europa (Large Urban Zone – LUZ, definită de Eurostat în 2004 și se referă la zona funcțională urbană).

“Budapesta cea Mare” este de obicei asociată cu aglomerarea urbană din jurul capitalei Budapesta. Așa cum arată ea în prezent, are o mărime extinsă față de fosta capitală Budapesta, componența sa fiind legiferată în 1949 și intrată în vigoare la 1950. Atunci, fostului oraș Budapesta i s-au atașat 7 orașe și 16 sate, mărindu-i-se astfel suprafața de la 207 kmp la 525 kmp (cu 154%). De atunci, suprafața totală a Budapesta a rămas aceeași. În prezent Budapesta este singura zonă metropolitană din Ungaria comparabilă cu celelalte metropole ale Europei. Modelul de dezvoltare a zonei metropolitane Budapesta a rezultat în lucrarea de față din unele aspecte desprinse din Raportul Final al proiectului ESPON - POLYCE: *Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe* (EU, 2012). De asemenea au fost utilizate concluzii ale lucrării *Third Euro Conference The European City in Transition, the City and the Regions, Suburbanization and its consequences in the Budapest Metropolitan Area* (G.Soons, G.Ignits, 2003). De asemenea, o importantă sursă de date a fost OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), care are numeroase informații referitoare la zonele urbane de diferite dimensiuni la scară mondială.

#### *Strategii de planificare metropolitană*

Deși în politica de planificare a Ungariei, *metropolizarea și dezvoltarea policentrică* reprezintă obiective politice, dezvoltarea policentrică este mai adânc ancorată în viziunea spațială față de metropolizare. În politicile sale teritoriale, Ungaria a prevăzut cu mult timp în urmă contrabalansarea dominației orașului Budapesta, iar dezvoltarea policentrică are loc la diferite niveluri decizionale.

Conceptul de *metropolizare* este folosit destul de frecvent în documentele de planificare teritorială din Ungaria prin referire la dezvoltarea policentrică, dar luând în considerare doar spațiul din jurul Budapestei. *Conceptul Național de Dezvoltare Spațială* a stabilit ca obiectiv pe termen mediu crearea „regiunii metropolitane competitive Budapesta”, lucru la care se va ajunge prin câteva măsuri:

- Consolidarea funcțiilor internaționale ale Budapestei în domeniul afacerilor și relațiilor europene, ca oraș-poartă către sud-estul Europei și Balcani.
- Utilizarea avantajelor pe care le oferă tehnologia înaltă și economia bazată pe cunoaștere, precum și a forței de muncă înalt calificată a orașului.
- Consolidarea caracterului de centru turistic internațional al orașului.
- Crearea unui oraș și a unei regiuni metropolitane în care să se poată trăi bine, printr-un management și o planificare de mediu adecvate, precum și prin revitalizarea terenurilor industriale dezafectate.
- Reabilitarea cartierelor cu construcții numeroase și creșterea mărimii spațiilor verzi.
- Crearea unei aglomerări echilibrată și funcțională în jurul Budapestei prin prevenirea extinderii urbane, consolidarea sub-centrelor și modernizarea legăturilor de transport.
- Îmbunătățirea cooperării inter-municipale prin intermediul unor instituții comune.

#### *Modelul de dezvoltare socio-economică și de mediu a Zonei Metropolitane Budapesta*

Budapesta și zonele sale periferice au suferit o perioadă de transformare odată cu căderea comunismului. Până în anii '80 populația ce locuia în zona suburbană dorea să se mute în oraș, deoarece condițiile de viață nu erau satisfăcătoare. În anii '90, populația din zona metropolitană

Budapesta a crescut cu 20%, în timp ce Budapesta a pierdut 15%. Numeroși emigranți din Budapesta s-au mutat în noile zone suburbane în căutarea unui mediu mai “verde”. Întrucât și suburbiile și-au îmbunătățit infrastructura, atrăgând astfel populația înstărită, rezultatul a fost extinderea zonelor suburbane și dezvoltarea rapidă a localităților.

În 1990, Legea Administrației Locale a descentralizat numeroase competențe spre municipalități, oferindu-le un statut de autonomie garantat constituțional. Însă pentru că această lege nu a stabilit nici o instituție pentru a guverna zona metropolitană, acest aspect a devenit subiect de discuție între conducerile districtelor și cea a orașului.

Procesul de suburbanizare a început în anii 1950, dar nu a fost nici spontan, nici planificat, dezvoltarea orașului fiind adesea determinată de decizii individuale, în schimb a avut loc foarte rapid din cauza industrializării forțate. În anii 1960 satele învecinate au devenit noile suburbii (cea de-a doua centură suburbană), cu o populație ce a crescut rapid (din 1950 până în 2009 populația acestor foste sate și orașe mici a crescut de la 300.000 la aproape 800.000), formând ceea ce astăzi este cunoscut sub numele de „*Zona metropolitană Budapesta*”. Adevărata periferie a capitalei conține în jurul său 193 localități, generând o zonă cu un puternic trafic de navetism, denumită adesea Zona de Navetism Budapesta. Populația orașului Budapesta a crescut în mod constant până în anii '80, în anii socialismului, procesele aglomerării fiind determinate de necesitatea creșterii forței de muncă din Budapesta, capitala fiind cel mai important centru industrial. Cererea mare de forță de muncă nu era satisfăcută nici de intrarea femeilor pe piața muncii, nici de migrarea muncitorilor înspre capitală. Acest aflus a avut un rol decisiv în creșterea populației în zonele periferice, urmată de creșterea rapidă a numărului de navetiști din suburbii către capitală.

Alte motive importante ce au dus la stabilirea populației în afara orașului au fost dificultățile administrative întâmpinate în stabilirea în interiorul orașului, precum și subfinanțarea infrastructurii urbane, ce a apărut odată cu dezvoltarea industrială, lucru care a dus, pe termen lung, la o penurie a locuințelor în Budapesta. Astfel, numărul lucrătorilor din industrie a devenit mai mare decât numărul de locuitori ai orașului, ceea ce a făcut ca satele și orașele din apropiere să fie înghițite de zona metropolitană. În același timp, infrastructura a rămas subdezvoltată, creând un handicap autorităților locale din zona metropolitană a Budapestei de după 1989.

În concluzie, înainte de căderea comunismului, comunitățile periferice din zona metropolitană Budapesta erau alcătuite majoritar din navetiști. Acestea erau arii rezidențiale care serveau nevoile de pe piața muncii din capitala Budapesta, lipsindu-le astfel multe din caracteristicile vieții suburbane (infrastructură dezvoltată, peisaj suburban, un stil de viață urban), cunoscând însă fenomenul congestiei demografice.

Începând cu anii '80, relația funcțională dezechilibrată dintre comunitățile periferice și orașul-nucleu a început să devină treptat mai echilibrată. În această perioadă, cererea de forță de muncă în capitală a început să scadă, lucru care a continuat și după 1989. Populația totală în zona metropolitană Budapesta nu a crescut semnificativ în anii '80 dar a început să crească în anii '90, mai ales datorită suburbanizării. În acest deceniu modelul de transformare urbană s-a transformat, fiind caracteristic societăților post-industriale.

#### *Relații policentrice în Zona Metropolitană Budapesta*

Zona metropolitană Budapesta are cea mai numeroasă populație comparativ cu Praga, Viena, Bratislava și Ljubljana și, deși regiunea metropolitană a orașului este mai mică decât a orașelor Viena sau Praga, deține și cea mai mare concentrare de salariați (aproape 856.000). În ceea ce privește distribuția spațială a populației și locurilor de muncă, zona metropolitană Budapesta este puternic monocentrică, numărul locurilor de muncă în orașul-nucleu depășind cu mult numărul populației. În zona metropolitană funcțională se observă o distribuție a populației și locurilor de muncă similară cu cea a metropolelor Viena și Praga. Pe de o parte, regiunea metropolitană Budapesta conține un număr mare de orașe mici și mijlocii, care îi întăresc vitalitatea economică. Pe de altă parte, regiunea este dominată de orașul-nucleu, centru rezidențial și de locuri de muncă.

Rezultă de aici că regiunea metropolitană Budapesta are mari oportunități de stabilire a unei structuri funcționale urbane policentrice care să contrabalanseze poziția dominantă a capitalei. În Budapesta, mobilitatea este cea mai mare dintre orașele amintite în proiectul POLYCE, cu un flux de navetism cu 50% mai mare decât cel înregistrat în Viena, următoarea ca valoare. Aproape o treime din aceste fluxuri au loc între centrele metropolitane, restul fiind îndreptate exclusiv spre Budapesta. Acest lucru reflectă o puternică asimetrie în ceea ce privește funcțiile rezidențiale și locurile de muncă, creându-se un dezechilibru în distribuția spațială a populației și cea a locurilor de muncă, precum și un navetism direcționat majoritar în orașul-nucleu.

Relațiile Budapesta-Viena și Budapesta-Bratislava se fac rapid, pe rețele feroviare sau rutiere, pe distanțe suficient de scurte care să permită deplasarea de o zi în vederea unor întâlniri de afaceri. Totuși, vitezele de deplasare (80-95 km/h) sunt mici comparativ cu alte regiuni policentrice ale Europei. Relația cu Praga se face cu avionul, iar la Ljubljana, cu care există conexiuni slabe atât feroviare – 8 ore – cât și aeriene – nu există zboruri directe – se poate face cu mașina, în 4 ore.

Proiectul POLYCE a demonstrat că importanța orașului Budapesta are la bază funcția sa de oraș-capitală și de centru de afaceri. Punctele slabe ale sunt reprezentate de rolurile neclare în managementul orașului, de lipsa unei coordonări strategice în ceea ce privește dezvoltarea și de problemele de management public în cadrul municipalităților, lipsa cooperării și puternice inegalități sociale. În ceea ce privește capacitatea de dezvoltare locală, dotările instituționale au fost criticate, respectiv atât sistemul administrativ cât și mediul politic. Se pare că gestionarea inadecvată și suprapunerea competențelor politice au contribuit semnificativ la performanța moderată a Budapestei în ultimii ani. Există câteva amenințări în ceea ce privește tendințele de dezvoltare urbană. Acestea se referă la creșterea inegalităților sociale, a birocrăției și a corupției.

### **Zone metropolitane din România**

Definirea **zonei metropolitane** se face în România prin Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități, Anexa I, care o definește ca fiind „zona constituită prin asociere, pe bază de parteneriat voluntar între marile centre urbane (Capitala României și municipiile de rangul I) și localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată, la distanță de până la 30 km, între care s-au dezvoltat relații de colaborare pe multiple planuri”. Prin aceeași lege sunt incluse în categoria marilor centre urbane Capitala alături de 11 municipii de rangul I: Bacău, Brașov, Brăila și Galați – definite ca formând singurul sistem urban din România, Cluj Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Oradea, Ploiești și Timișoara. Legea 351/2001 prin art. 7, alin. 2 specifică modul de funcționare al zonelor metropolitane: „Zonele metropolitane prevăzute la aliniatul (1) funcționează ca entități independente fără personalitate juridică”.

Conform Legii Urbanismului nr. 350/2001, Anexa II, **teritoriul metropolitan** este „suprafața situată în jurul marilor aglomerări urbane, delimitată prin studii de specialitate, în cadrul căreia se creează relații reciproce de influență în domeniul căilor de comunicație, economic, social, cultural și al infrastructurii edilitare”. Legea nr. 286/2006 privind modificarea și completarea Legii cadru a administrației publice locale nr. 215/2001 definește zona metropolitană ca „o asociație de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între orașul capitală sau orașe de rangul întâi și unitățile administrativ-teritoriale situate în vecinătatea acestora”. Conform Legii Urbanismului nr. 350/2001, Anexa II, limita teritoriului metropolitan depășește de regulă limita administrativă a localității și poate depăși limita județului din care face parte. Cu alte cuvinte, zonele metropolitane pot funcționa pe un perimetru independent de limitele unităților administrativ-teritoriale, stabilit de comun acord de autoritățile administrației publice locale (FZMAUR, 2013).

### **Constituirea Zonei Metropolitane**

Constituirea zonei metropolitane se face în cadrul legislativ românesc existent ținând seama de prevederile Ordonanței 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, în condițiile păstrării autonomiei administrative și politice a fiecărei localități din zona metropolitană.

Modul de colaborare este reglementat prin acte și proceduri administrative elaborate, avizate și aprobate în contextul legislativ existent.

Ca urmare a modificării art. 7 alin. (1) din Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național, prin Legea nr. 264/2011, și municipiile, reședință de județ, pot constitui zone metropolitane prin asociere cu localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată. Asociații metropolitane se pot forma la nivelul polilor de creștere și la nivelul polilor de dezvoltare urbană stabiliți prin lege, sau la nivelul tuturor orașelor cu statut de municipiu reședință de județ.

Legea 215/2001, modificată, definește formarea realităților metropolitane ca asociații de dezvoltare intercomunitară. Astfel, la art. 11 se precizează că: “Două sau mai multe unități administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, formând asociații de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică.”

Potrivit aceluiași articol, asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt de utilitate publică și se constituie în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice. Zonele metropolitane și aglomerările urbane constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale componente au ca scop dezvoltarea infrastructurilor și a obiectivelor de dezvoltare de interes comun. Legea precizează însă că autoritățile deliberative și executive de la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale componente își păstrează autonomia locală (Săgeată, 2008).

Articolul 1 al aceleiași legi stabilește formele entităților metropolitane, astfel:

- aglomerări urbane - asociațiile de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii și orașe, împreună cu localitățile urbane și rurale aflate în zona de influență;
- asociații de dezvoltare intercomunitară – structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice;
- zone metropolitane – asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul 1 sau municipiile reședință de județ și unitățile administrativ teritoriale aflate în zona imediată.

Modul de guvernare al Zonei Metropolitane

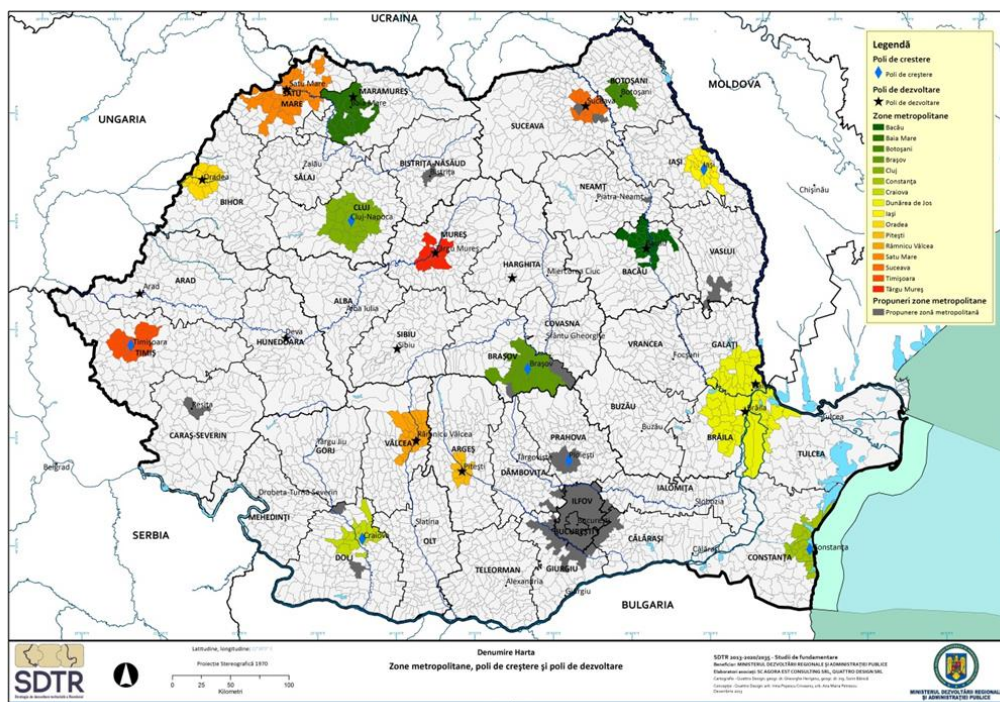
Legea administrației publice locale trasează cadrul de organizare și funcționare al zonelor metropolitane. Din punctul de vedere al statutului juridic, zonele metropolitane sunt persoane juridice de drept privat dar de utilitate publică, care poartă denumirea de asociații de dezvoltare intercomunitară. Zona metropolitană nu este așadar similară unei unități administrativ-teritoriale, aceasta deoarece Constituția României enumeră în mod expres diviziunile administrative care sunt comunele, orașele/municipiile și județele.

*Legea 351/2001*, prin planul de amenajarea a teritoriului zonal de tip metropolitan, face posibilă inițierea parteneriatului public-privat pe programe strategice de dezvoltare a teritoriilor urbane și/sau rurale, însă nu prevede forme de administrare a planului metropolitan, forme de monitorizare și de control al dezvoltării zonale de tip metropolitan.

Zona metropolitană este condusă de un consiliu de administrație format din persoane numite, reprezentanți ai autorităților locale care se asociază, având în frunte un președinte. Se poate înființa și un aparat tehnic pentru ducerea la îndeplinire a obiectivelor stabilite. Ca mod de finanțare, legea face trimitere la contribuții de la bugetul autorităților asociate și la programe finanțate de stat în scopul încurajării acestei asocieri. Sunt permise însă și alte tipuri de surse de finanțare, în condițiile legii. Datorită statutului juridic al zonei metropolitane nu este permis ca aceasta să stabilească și să colecteze taxe și impozite.



Cadrul legislativ existent din România permite administrației publice locale să realizeze asocieri și parteneriate în scopul dezvoltării socio-economice, culturale, amenajării teritoriului și de protecție a mediului, fără ca partenerii să își piardă autonomia administrativă. Astfel, legislația se concentrează pe aspectele juridice ale colaborării și mai puțin pe aspectele politice și economice ale acestora. Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR), singura organizație de acest fel la nivel național, a realizat în 2013 un studiu la nivelul polilor de creștere și polilor de dezvoltare urbană din România, în cadrul căruia a fost analizat și cadrul legislativ actual pentru zonele metropolitane. Studiul a adus în discuție necesitatea unei legi unice care să reglementeze toate aspectele legate de constituirea și funcționarea zonelor metropolitane, din punct de vedere teritorial, instituțional și financiar, reglementările existente fiind fie insuficiente, fie prea vagi. Astfel, o lege-cadru dedicată zonelor metropolitane nu doar ar reuni dispozițiile legale existente, dar ar și clarifica, acolo unde este cazul, echivocul legislației în vigoare (FZMAUR, 2013). Au fost elaborate o serie de propuneri de modificare a legislației care reglementează modul de constituire și de funcționare al zonelor metropolitane, respectiv al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară prin intermediul cărora ele își desfășoară efectiv activitatea. Propunerile fac referire atât la aspecte instituționale, organismele de conducere ale asociațiilor, modul de finanțare al ADI-urilor, statutul ADI-urilor, competențele în domeniul transportului public local, cât și la competențele zonelor metropolitane în ceea ce privește amenajarea teritoriului metropolitan. În acest sens, studiul propune ca asociațiilor de dezvoltare intercomunitară să li se delege de către unitățile membre, competențele privind coordonarea planurilor urbanistice ale localităților membre în zona metropolitană. O altă propunere importantă în cadrul studiului a fost aceea de a modifica legislația din domeniul urbanismului pentru ca Planurile de Amenajare Teritorială a Zonelor Metropolitane să devină acte de reglementare urbanistică și să coordoneze dezvoltarea urbanistică de la nivelul întregii aglomerații urbane prin subscrierea Planurilor Urbanistice Generale ale UAT-urilor membre într-un ADI de tip metropolitan. Strategia de dezvoltare teritorială a României (SDTR, 2016) cuprinde o secțiune dedicată zonelor metropolitane, în care atrage atenția asupra faptului că în ciuda existenței unui cadru legal pentru dezvoltarea metropolitană în România și a unor programe de finanțare a zonelor metropolitane, „cadru legal actual nu stabilește suficiente instrumente pentru dezvoltarea zonelor metropolitane la adevăratul lor potențial”.



Arii metropolitane funcționale și propuneri de arii metropolitane (Sursa: SDTR, 2016)

Discuția cu privire la crearea de zone metropolitane în România este relativ recentă, și trebuie înțeleasă luând în considerare doi factori care au apărut în urmă cu puțin timp. Primul este fenomenul de extindere al marilor orașe spre zonele de periferie, împreună cu care tind să formeze o singură zonă funcțională. Cel de-al doilea este aderarea la Uniunea Europeană și oportunitățile de finanțare care au apărut pe diferite axe strategice ce au ca țintă zonele metropolitane (Neamțu, 2012). Astfel, unul dintre avantajele ar fi ca zona metropolitană să poată accesa mai ușor fondurile europene, iar proiectele să fie corelate între localități.

Potrivit Legii 351/2001, privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național -Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități, cu actualizări și completări ulterioare, municipiile cu potențial de configurare a zonelor metropolitane sunt cele de rang 0 și I, precum și municipiile reședință de județ. Astfel, potrivit legislației în vigoare, în România sunt 11 municipii de rangul I care, prin mărime, importanță, nivel al serviciilor și al activităților economice, constituie zone de atracție și resimt presiunile dezvoltării: Bacău, Brașov, Brăila, Galați, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Oradea, Ploiești, Timișoara. Totuși, conform tendințelor europene, aglomerările urbane tind să abordeze acest tip de cooperare indiferent de numărul de locuitori (FZMAUR, 2013).

Dezvoltarea zonelor metropolitane facilitează amenajarea integrată a teritoriului la nivel regional, astfel încât prin aceasta să se diminueze dezechilibrele dintre centru și aria limitrofă provocate de dispersarea sau marginalizarea generată de izolarea unor așezări lipsite de oportunități (Dumitrică și Dinu, 2013). Aceste dezechilibre socio-economice se manifestă în sectoare ca transportul în comun, infrastructura, locuire și comerț.

Din punct de vedere administrativ, structurile metropolitane sunt dependente de factorii politici, sociali, economici, istorici și geografici (Dumitrică și Dinu, 2013), funcționarea acestor zone fiind influențată atât de conducerea metropolitană cât și de implicarea entităților care o compun.

În România, H.G. 899/2008 a fost un demers legislativ semnificativ în dezvoltarea zonelor metropolitane, aceasta hotărâre desemnând polii de creștere și de dezvoltare urbană în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională.

### **Evaluarea zonelor metropolitane din Romania**

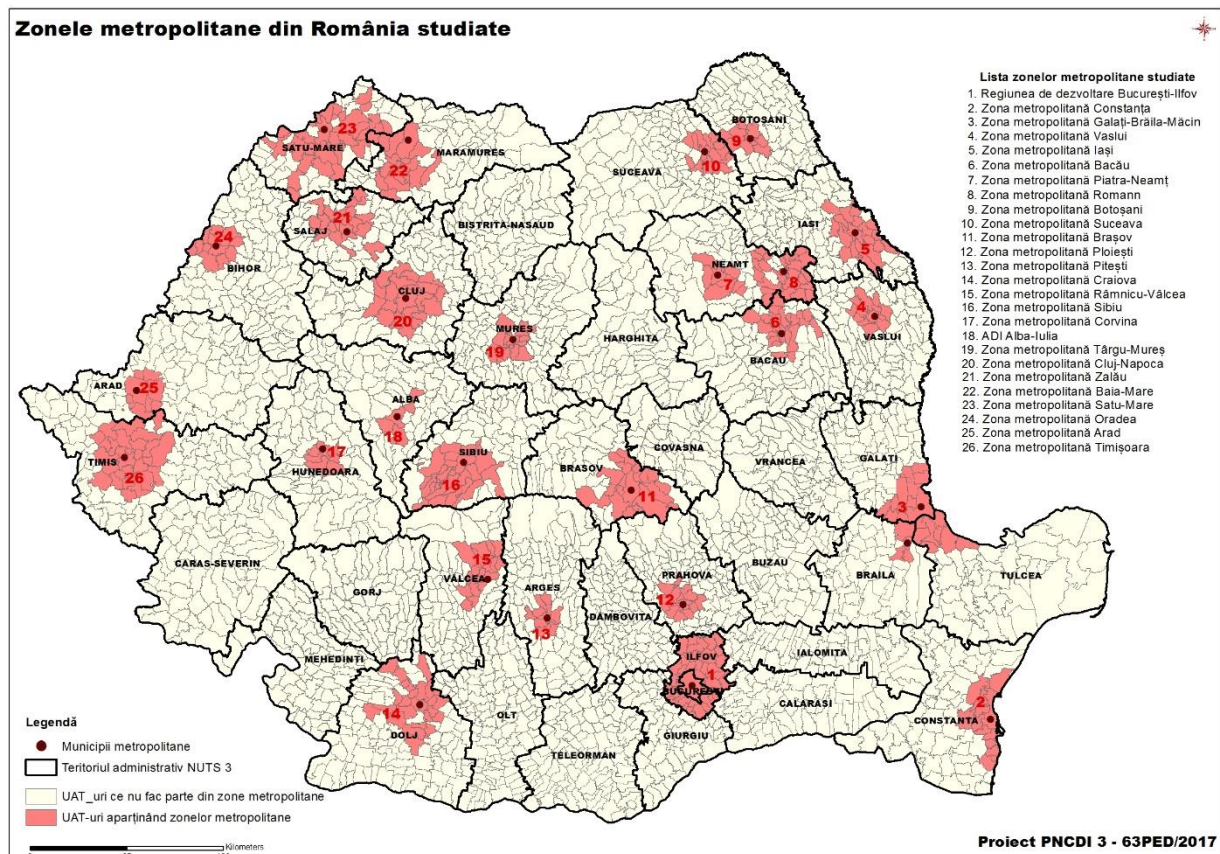
Zonele metropolitane sunt cele mai dinamice structuri spațiale la nivel global, cu o dinamică de dezvoltare ridicată, fiind considerate motoarele dezvoltării socio-economice. Dinamica dezvoltării marilor orașe din România și a zonelor periurbane din jurul lor este în concordanță cu trendul european și mondial. Astfel, prin atuurile marilor orașe din Romania (planificare spațială eficientă, specializare funcțională și specializare funcțională inteligentă, buna guvernare) sunt atrase investiții care pot genera bunăstare atât la nivelul orașului, cât și în zona metropolitană a acestuia.

O continuă monitorizare a politicilor locale privind dezvoltarea zonelor metropolitane din România este absolut necesară, pentru corectarea strategiilor de dezvoltare și pentru îmbunătățirea guvernantei locale. Elaborarea unei strategii de dezvoltare policentrică și definirea zonelor urbane funcționale inteligente are rolul de a pune bazele la nivel național a priorităților, obiectivelor și necesităților în vederea dezvoltării unei rețele policentrice eficiente funcțional și în corelare directă cu nivelurile strategice regionale și locale. De asemenea, o bună guvernare la nivel local crează premisele dezvoltării unor zone urbane funcționale care să atragă investiții și să ridice standardul de viață în zonele respective.

Din acest motiv, în acest capitol a fost propusă o metodologie de evaluare a performanțelor zonelor metropolitane în ultimii 10 ani, metodologie bazată pe indicatori statistici în evoluție, o metodă matematico-statistică inovativă utilizată și în evaluările zonelor urbane funcționale și pe capacitatea de analiză a Sistemelor Informatică Geografice.

În acest sens, au fost identificați indicatorii statistici ce pot fi cuantificați în timp și care exprimă cel mai bine performanța socio-economică a zonelor metropolitane studiate.

Harta zonelor metropolitane studiate este prezentată în figura de mai jos, această hartă fiind realizată, în special, pe baza datelor preluate de pe site-urile zonelor metropolitane din România, dar și din alte surse, inclusiv publicații on-line.



Zone metropolitane studiate

Indicatorii statistici relevanți pentru evaluarea zonelor metropolitane sunt legați de mobilitatea persoanelor și performanțele economice în evoluție. Astfel, a fost creată o bază de date la nivelul unităților administrativ-teritoriale din zonele metropolitane studiate în sistem GIS ce conține următorii indicatori în evoluție:

- Numărul de locuințe noi (2012, 2013, 2014, 2015, 2016);
- Numărul de locuințe total (2016);
- Populația UAT-urilor (2008, 2011, 2014, 2016, 2017);
- Numărul de salariați din UAT-uri (2008, 2011, 2014, 2016);
- Cifra de afaceri la nivelul UAT-urilor (2009, 2011, 2013, 2015, 2016).

Indicatorii statistici de bază au fost combinați, astfel încât să obținem acei indicatori care să evidențieze în mod corect evoluția teritorială a zonelor metropolitane studiate. Indicatorii combinați identificați au fost:

- Raportul dintre numărul de locuințe noi construite în ultimii 5 ani statistici și Numărul de locuințe total din UAT la nivelul anului 2016;
- Raportul dintre Numărul de salariați 2016 și populația UAT-urilor 2016;
- Panta medie de creștere a numărului de salariați;
- Panta medie a creșterii cifrei de afaceri;
- Panta medie a creșterii sau descreșterii populației.

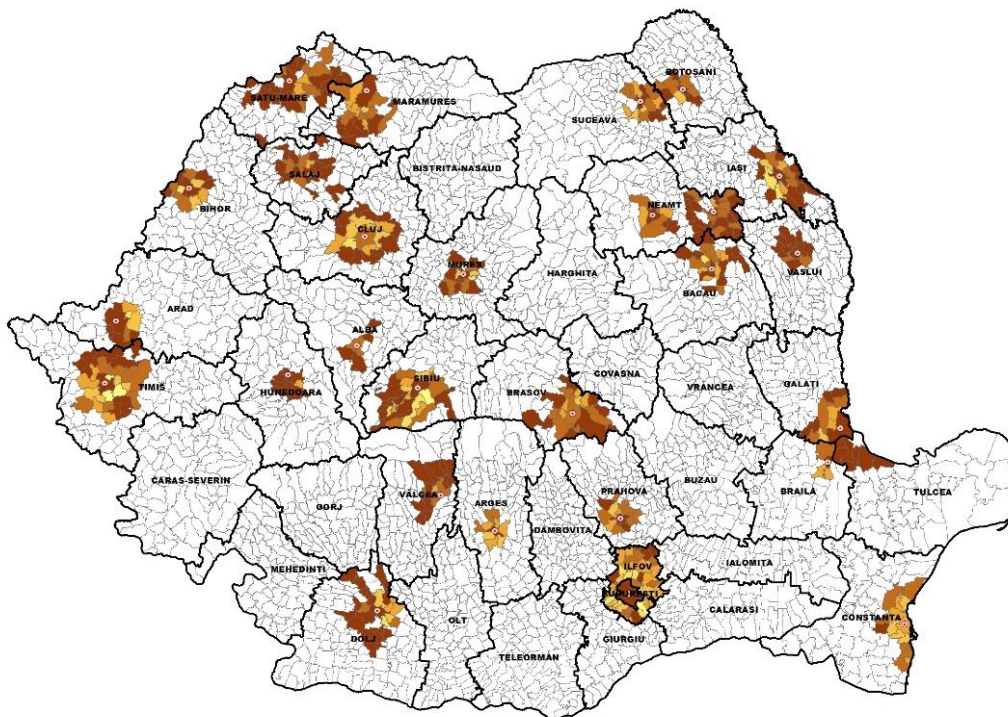
Ca și în cazul metodologiei de evaluare a zonelor funcționale din România, pentru fiecare indicator combinat s-a realizat o grupare a valorilor înregistrate la nivelul UAT-urilor pe 10 intervale conform



schemei standard de clasificare Natural breaks (Jencks), obținându-se în acest mod 10 grupe, cărora, în ordinea crescătoare a valorilor, li s-au atribuit punctaje de la 1 la 10. Valorile sunt împărțite în clase acolo unde granițele sunt marcate prin salturi mari de la o valoare la alta. În cazul în care un indicator a înregistrat valoarea 0 la un UAT studiat, punctajul atribuit aceluia UAT la acest indicator va fi tot 0. Prin urmare, toate valorile indicatorilor selectați au fost transformate în punctaje ale grupelor din care fac parte (1,2,...,10, eventual 0), iar acest lucru a fost realizat cu ajutorul suportului statistic al programului ArcGIS 10.4. Pentru fiecare indicator combinat prin utilizarea tehnicilor iterative (metoda Delphi), specialistii din domeniul planificării spațiale ai INCĐ Urban-Incerc, sucursala Urbanproiect au determinat ponderi în vederea realizării unui indice compozit de performanță al localităților componente zonelor metropolitane studiate.

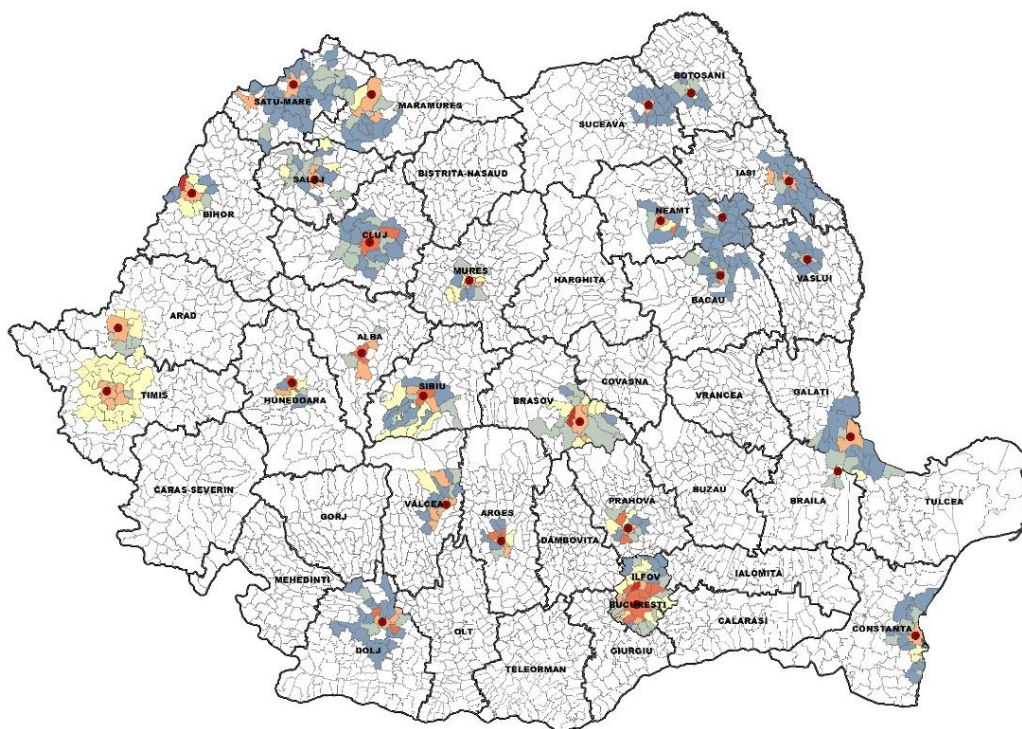
Pentru indicatorul privind locuirea, mai precis indicele combinat compus din raportul dintre numărul de locuințe realizate în ultimii 5 ani statistici și numărul total de locuințe la nivelul anului 2016, reflectă o creștere semnificativă a locuințelor noi în jurul marilor municipii, dintre care menționăm: București, Cluj-Napoca, Timișoara, Constanța și parțial în jurul municipiilor Iași, Craiova, Pitești, Oradea, Arad, Sibiu și Ploiești.

Harta de mai jos, reflectă evaluarea acestui indicator, culorile deschise reprezentând o evoluție ridicată a numărului de locuințe noi, în timp ce culorile închise reprezintă o evoluție modestă a numărului de locuințe noi comparativ cu totalul locuințelor în anul 2016.



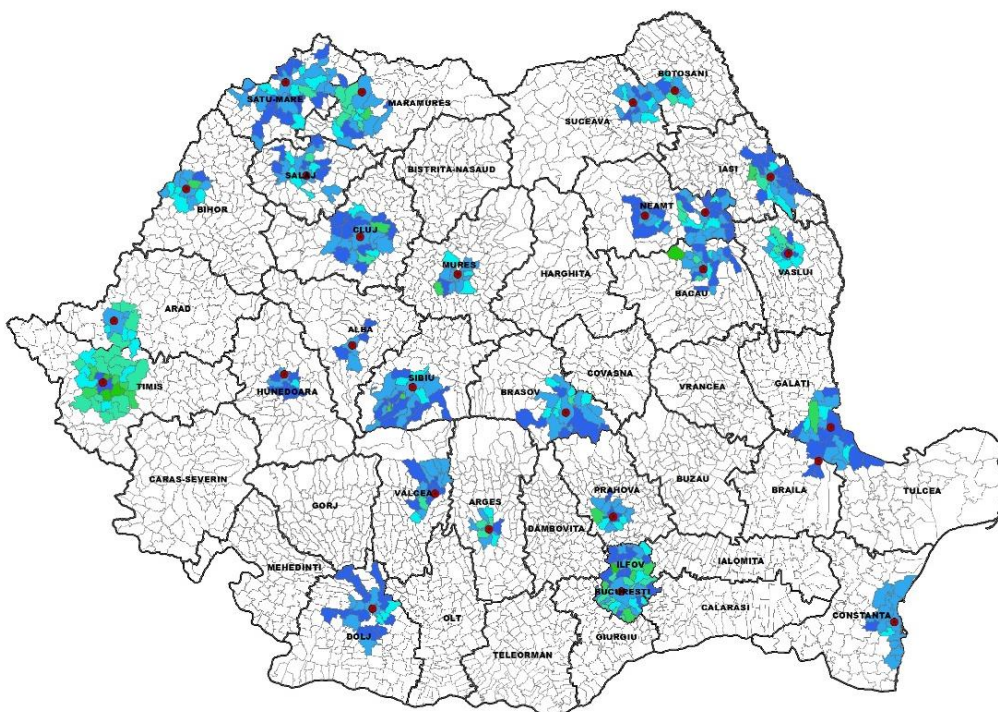
Zone metropolitane studiate – analiza evoluției locuințelor noi raportate la numărul total de locuințe (2016)

Pentru indicatorul combinat privind raportul dintre numărul de salariați și populația UAT-urilor la nivelul anului 2016 se observă situația pozitivă din jurul coridorului de dezvoltare Timișoara-Arad și la nivelul județului Ilfov. De asemenea, procente pozitive întâlnim parțial în jurul municipiilor Brașov, Oradea, Ploiești, Sibiu, Baia Mare, Târgu Mureș.



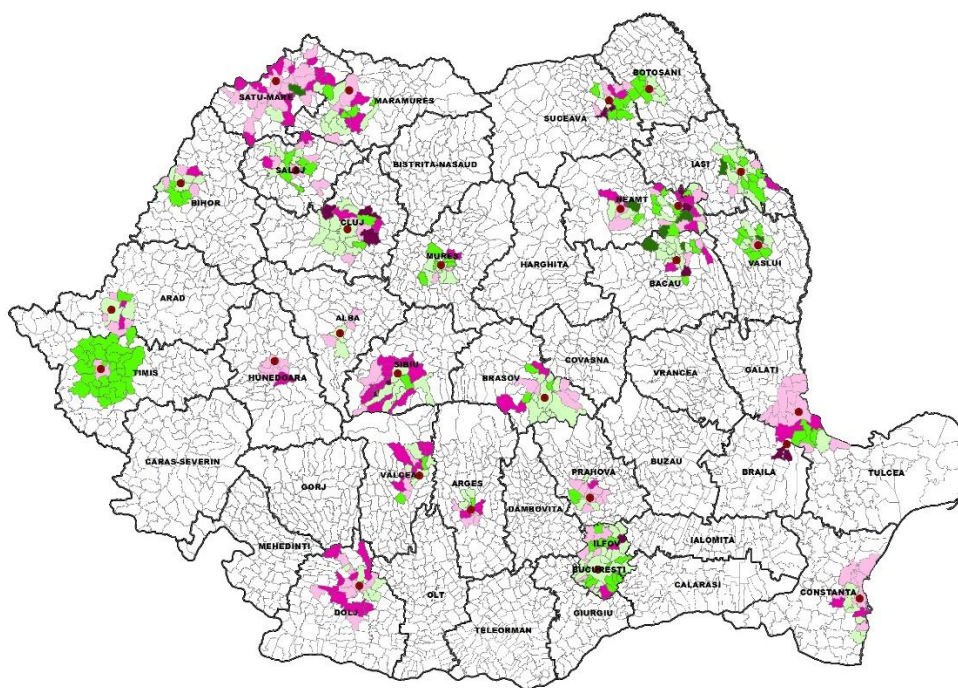
Zone metropolitane studiate – analiza numărului de salariați raportat la volumul populației UAT (2016)

Referitor la panta medie a numărului de salariați, indicatorul statistic fiind evaluat în anii 2008, 2011, 2014, 2016), putem concluziona că zonele metropolitane cu creșteri semnificative de salariați (creșteri de 3-7 ori) se înregistrează pe culoarul de dezvoltare Timișoara-Arad, în jurul municipiului București, parțial pe culoarul Baia Mare-Satu Mare, în jurul municipiului Iași și Vaslui.



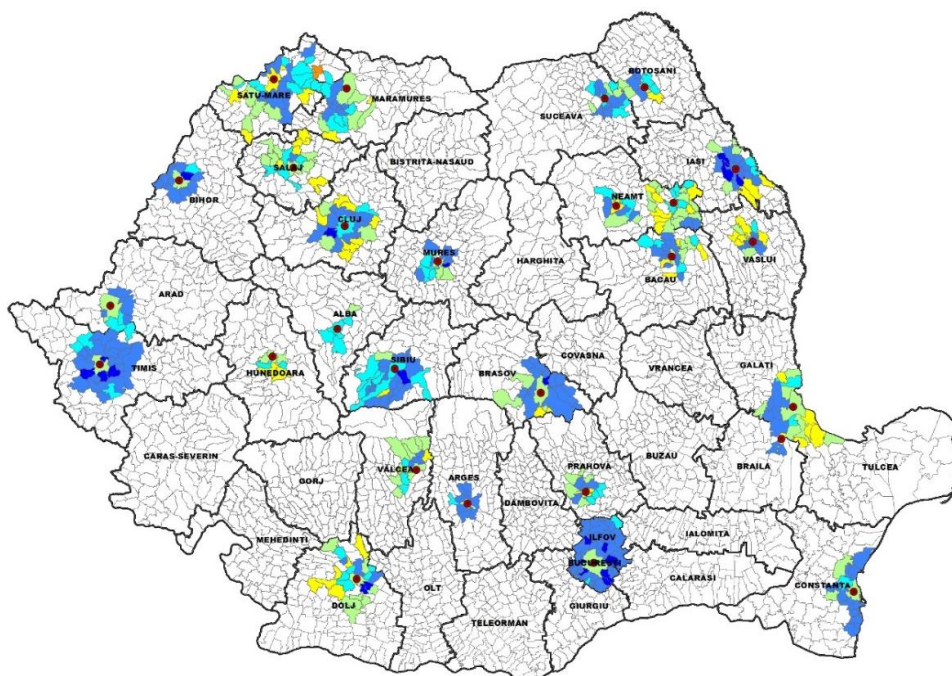
Zone metropolitane studiate – analiza pantei medii de creștere a numărului de salariați (2009-2016)





Zone metropolitane studiate – analiza raportului numărului de salariați 2016-2014

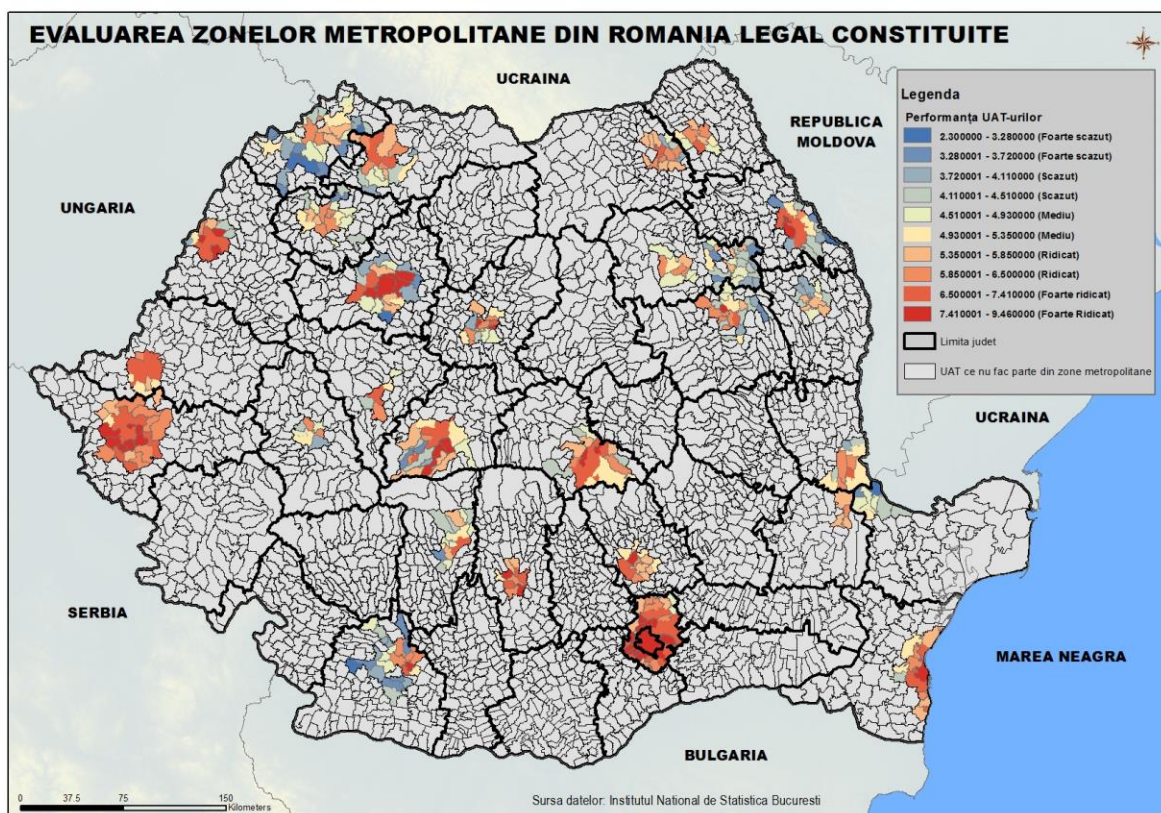
Analizele referitoare privind raportul dintre numărul de salariați în anul 2016 și anul 2014, reflectă aceeași dinamică pe culoarul Timiș-Arad și în jurul municipiului București, dar și creșteri semnificative în jurul municipiilor Cluj-Napoca, Târgu-Mureș, Iași, Brașov, Sibiu, Oradea, Bacău, Botoșani, Baia Mare, Suceava și Vaslui. Referitor la evoluția populației în perioada 2009-2017 se observă o creștere importantă a volumului populației în jurul marilor orașe din România. Astfel, avem creșteri importante în jurul municipiului București, Timișoara, Cluj-Napoca, Iași, Sibiu, Târgu-Mureș, Oradea, Arad, Suceava, Constanța, Ploiești, Pitești și parțial în jurul municipiilor Satu-Mare, Baia-Mare, Botoșani, Craiova, Bacău, Brăila, Zalău.



Zone metropolitane studiate – analiza pantei de evoluție a populației în perioada 2009-2017

Din analizele realizate privind panta de evoluție a cifrei de afaceri se observă o creștere foarte mare a cifrei de afaceri pentru municipiile Cluj-Napoca (creștere de 2 ori a cifrei de afaceri în anul 2016 față de anul 2009, devenind al 2-lea oraș ca cifră de afaceri după capitala României – București), Timișoara, Brașov, Arad (creștere de 2,5 ori a cifrei de afaceri în anul 2016 față de anul 2009), Oradea și Târgu Mureș. Municipii cu cifre de afaceri ridicate, dar cu ritmuri de creștere mai lente sunt municipiile: Constanța, Ploiești, Pitești, Sibiu, Iași, Galați, Craiova și Bacău. Dintre municipiile cu cifre de afaceri moderate, dar cu creșteri semnificative în perioada 2009-2016 menționăm municipiile Baia Mare, Satu Mare, Alba-Iulia, Suceava, Brăila. Municipiile cu creșteri modeste a cifrei de afaceri sunt și municipiile a căror zone metropolitane au un potențial scăzut de a deveni zone funcționale. Dintre acestea menționăm municipiile Râmnicu Vâlcea, Deva, Piatra Neamț, Vaslui.

Harta indicelui de performanță la nivelul localităților componente zonelor metropolitane din România se prezintă astfel:



Harta indicelui de performanță a UAT-urilor componente ale zonelor metropolitane din România

Evaluarea zonelor metropolitane din România evidențiază ritmul de dezvoltare al țării. Analizele realizate demonstrează o dezvoltare teritorială a României cu viteze diferite. Sunt teritorii unde polii de creștere economică au un trend ascendent și aici menționăm capitala României – București cu zona metropolitană (județul Ilfov), culoarul de dezvoltare economică Timiș-Arad, zona metropolitană Cluj-Napoca, Oradea, Constanța, Brașov, Ploiești, Pitești. Totuși, sunt și multe municipii cu cifre de afaceri scăzute în comparație cu marile orașe și care au o evoluție economică nesemnificativă pentru crearea de zone urbane funcționale și susținerea unei rețele de localități policentrice.

Planificarea spațială are o importanță deosebită în delimitarea zonelor funcționale corespunzătoare pentru fiecare municipiu reședință de județ, iar elaborarea unei strategii metropolitane integrate pe

termen mediu și lung constituie un element esențial pentru fiecare zonă metropolitană funcțională, deoarece stabilește o viziune pe termen lung, bazată pe politici, programe și proiecte strategice. Investițiile teritoriale integrate reprezintă un instrument excelent de stimulare a creării de zone urbane funcționale, însă prin Programul Operațional Regional 2014-2020 a fost ratată șansa implementării unui astfel de instrument la nivelul marilor municipii din România. În acest context, modalitățile de guvernare metropolitane sunt de o importanță crucială în ceea ce privește dezvoltarea teritorială prin întărirea competitivității și atragerea de noi specializări funcționale. Abordarea inteligentă a specializării funcționale presupune mai departe concentrarea intervenției publice pe domenii de specializare conform principiului „resurse limitate direcționate către domenii limitate”. Este o provocare pe care instituțiile de învățământ superior încep să și-o asume, creând noi specializări.

## **Investiții teritoriale integrate – rol esențial în dezvoltarea integrată a orașelor metropolitane**

### **Considerații tehnice**

Multiplele provocări cu care se confruntă Europa – economice, sociale și de mediu – indică necesitatea unei abordări integrate și teritoriale, pentru furnizarea unui răspuns eficace. Această abordare este multidimensională, adaptată la caracteristici și rezultate specifice situației din teren, ceea ce poate presupune depășirea granițelor administrative și poate necesita o mai mare disponibilitate din partea diferitelor niveluri de guvernare de a coopera și de a coordona acțiuni pentru realizarea unor obiective comune. În plus, aceasta corespunde noului obiectiv de coeziune teritorială introdus de Tratatul de la Lisabona, care recunoaște că la nivel european nu se poate realiza o coeziune economică și socială în lipsa punerii unui accent mai puternic pe impactul teritorial al politicilor UE. Investițiile teritoriale integrate sunt instrumente de dezvoltare teritorială care presupun existența unei strategii de dezvoltare teritorială integrată aferentă unui teritoriu desemnat, a unui set de acțiuni care pot fi puse în aplicare pentru atingerea obiectivelor stabilite prin strategia de dezvoltare teritorială integrată, și a unor mecanisme de guvernare pentru gestionarea investițiilor teritoriale integrate. Practic, ITI sunt subprograme care cuprind măsuri integrate multidimensionale. Elementul cheie pentru aplicarea ITI este abordarea integrată. Aceasta presupune ieșirea din perspectiva sectorială pentru soluționarea problemelor identificate în teritoriu; astfel, chiar dacă propunerile de măsuri vor fi în bună parte sectoriale (adica vor putea fi asimilate unui domeniu), există o viziune globală, o perspectivă de ansamblu care asigură corelarea intervențiilor și atingerea obiectivelor strategice. De asemenea, abordarea integrată teritorială presupune depășirea granițelor administrative și necesită o disponibilitate sporită nivelurilor de guvernare de a coopera și coordona acțiuni pentru realizarea unor obiective comune. ITI reprezintă un instrument de punere în aplicare a strategiilor teritoriale integrate, acestea fiind considerate esențiale în realizarea obiectivelor strategiei Europa 2020. ITI nu sunt operațiuni sau priorități în cadrul unui program operațional, ci permit finanțarea punerii în aplicare a strategiilor teritoriale integrate din mai multe axe prioritare ale unui sau mai multor programe operaționale. Astfel, ITI oferă flexibilitate în elaborarea programelor operaționale și eficiență prin implementarea unor acțiuni integrate. Trebuie de asemenea precizat că în afara de investițiile care sprijină printr-un ITI o strategie de dezvoltare bazată pe situația din teren, pot fi finanțate acțiuni suplimentare ținute către aceeași zonă prin axele prioritare ale unui program operațional sau ale unor programe operaționale care nu participă la finanțarea ITI – totuși, se recomandă ca investițiile sectoriale să fie corelate și aliniate la strategiile de dezvoltare teritorială integrate.

Zonele urbane funcționale pot oferi o *organizare teritorială mai eficientă și un acces mai bun la servicii de interes general*, permițând astfel progrese din punctul de vedere al obiectivelor de coeziune și competitivitate. Investițiile teritoriale integrate reprezintă un instrument excelent de stimulare a creării de zone urbane funcționale și de aplicare a acestui obiectiv strategic. Utilizarea



acestui instrument va crește eficiența mecanismelor de guvernare teritorială și cooperarea între diverse așezări și, în plus, va crește responsabilitatea beneficiarilor locali. Investițiile teritoriale integrate (ITI) vor avea la bază nevoile locale pentru a stimula dezvoltarea integrată și cooperarea la nivel trans-sectorial și subregional, conducând astfel la sinergii între fondurile structurale europene și alte surse de finanțare (de exemplu, bugetul național sau local) și evitând finanțarea de proiecte disparate sau divergente. Conform Acordului de parteneriat pentru perioada 2014-2020, Guvernul României intenționează să utilizeze instrumentul ITI în următoarele tipuri de teritorii, orientând astfel dezvoltarea viziunii strategice teritoriale și obiectivele formulate în strategiile integrate relevante:

- *Zone urbane funcționale*, care folosesc experiența acumulată prin implementarea Planurilor de dezvoltare urbană integrată din perioada de programare 2007-2013, în special în ceea ce privește politica polilor de creștere;

Delimitarea teritoriilor în care poate fi pusă în aplicare trebuie să ia în considerare o serie de factori. Pe de o parte, teritoriul trebuie să aibă caracteristici teritoriale relativ omogene. Delimitarea unui astfel de teritoriu nu ar trebui să urmeze neapărat granițele administrative, ci ar trebui să aibă o strategie integrată de dezvoltare. Aceasta înseamnă că ar trebui să existe o structură administrativă care să o gestioneze, iar această structură administrativă ar trebui să aibă o sursă de finanțare. Finanțarea pentru gestionarea ITI ar putea fi obținută din fondurile de asistență tehnică (modul în care organismele intermediare sunt finanțate în prezent în România), dar în mod ideal ar trebui să aibă mai multe surse de finanțare. În mod ideal, ITI nu ar trebui să fie privite doar ca un instrument de atragere a fondurilor UE, ci ca un instrument de stimulare a sinergiilor teritoriale și de promovare a dezvoltării regionale. Dacă este văzută doar ca un instrument de atragere a fondurilor UE, sustenabilitatea și eficiența investițiilor realizate pot fi compromise. De exemplu, un sistem metropolitan de transport poate fi creat pentru a atrage fonduri UE și apoi să fie desființat de îndată ce fondurile nu mai sunt disponibile - sau deoarece costurile operaționale și de întreținere nu pot fi acoperite de localitățile constituente. În consecință, ITI ar trebui să vină să servească nevoi mai generale ale unui teritoriu definit, nu doar să servească drept vehicul pentru mobilizarea fondurilor UE.

**Principiile la nivel european** pe baza cărora urmează să fie identificate zonele urbane pentru promovarea și punerea în aplicare a acțiunilor integrate de dezvoltare durabilă sunt după cum urmează:

- Promovarea de diverse acțiuni bazate pe tipologia așezărilor urbane (poli de creștere, zone metropolitane, orașe mici, stațiuni turistice);
- Utilizarea dispozițiilor din documentațiile de planificare urbană pentru a delimita zonele de intervenție și a stabili tipurile de intervenții;
- Definirea intervențiilor specifice pentru tipurile de zone identificate, pe baza zonelor funcționale (zone centrale, zone rezidențiale, zone industriale, etc.);
- Concentrarea pe domenii specifice de intervenție pentru a se asigura o abordare mai integrată;
- Stabilirea criteriilor de selecție pentru proiectele de regenerare urbană, proiectele urmând a fi selectate în funcție de obiectivul intervenției;

Investițiile teritoriale integrate (ITI) sunt în fond un nou instrument de dezvoltare teritorială, care permite implementarea strategiilor teritoriale într-un mod integrat, cu fonduri alocate pentru cel puțin două axe prioritare, dintr-unul sau mai multe programe operaționale. Inițial, CE a recomandat ca cel puțin 5% din fondurile UE (în primul rând FEDR, FSE și Fondul de Coeziune) să fie utilizate pentru ITI.

Această recomandare nu a fost adoptată în urma negocierilor ulterioare, dar ideea generală se păstrează. În general, ITI sunt destinate implementării în zonele urbane. Exemplele de teritorii în care ITI ar putea fi implementate includ:

- zone metropolitane;

- sisteme urbane sau conurbații formate din mai multe orașe apropiate;
- cartiere cu probleme specifice din zonele urbane mari;
- un sistem de orașe mici.

Pentru stimularea abordării integrate, Comisia Europeană încurajează utilizarea combinată a fondurilor (FEDR, FSE, Fondul de Coeziune), precum și utilizarea altor instrumente financiare. Combinarea fondurilor nu este obligatorie, însă se recomandă, în special pentru domeniul dezvoltării urbane, combinarea FEDR și FSE pentru corelarea investițiilor în infrastructură cu investițiile nemateriale. Propunerea legislativă a Comisiei Europene cuprindea inițial o prevedere potrivit căreia minimum 5% din fondurile FEDR alocate la nivel național trebuiau să fie destinate investițiilor teritoriale integrate. Această prevedere este negociată în prezent, propunerea de compromis propunând ca cei 5% să fie alocați ITI sau programelor operaționale / axelor

prioritare dedicate dezvoltării urbane. De asemenea, cel puțin o parte din gestiunea investițiilor teritoriale integrate va fi delegată orașelor sau altor autorități regionale sau locale responsabile cu implementarea strategiilor de dezvoltare urbană durabilă. Responsabilitatea finală pentru gestiunea operațiunilor ITI aparține Autorității de Management, însă statele membre sau Autoritățile de Management pot desemna drept organisme intermediare pentru managementul și implementarea ITI o serie de instituții precum autorități locale, agenții pentru dezvoltare regională. În cazul ITI derulate în teritorii transfrontaliere, poate fi desemnată ca organism intermediar o Grupare Europeană pentru Cooperare Teritorială (GECT) sau o organizație fondată de autorități publice din cel puțin două state participante și guvernată

de legislația unuia dintre aceste state. Forma și intensitatea delegării gestionării ITI pot varia în funcție de mecanismele statelor membre sau ale regiunii.

În ceea ce privește delimitarea teritoriilor în care se pot aplica investițiile teritoriale integrate, trebuie avute în vedere următoarele criterii și elemente:

- existența unei strategii de dezvoltare integrată;
- caracteristici teritoriale specifice;
- lipsa oricărei dependențe față de limitele administrative;

Strategia de dezvoltare integrată intersectorială trebuie să asigure necesitățile de dezvoltare ale teritoriului respectiv, și va fi concepută astfel încât să poată genera sinergii prin aplicarea coordonată a acțiunilor propuse. Setul de acțiuni trebuie să contribuie atât la obiectivele tematice ale axelor prioritare din programul (sau programele) care asigură finanțarea, cât și la obiectivele de dezvoltare ale strategiei teritoriale.

### **Investiții teritoriale integrate (ITI) în statele membre UE**

Pentru perioada de programare 2014-2020, instrumentul ITI va fi aplicat în mod diversificat în 19 state membre UE (11 SM vechi, 8 SM noi), din care 14 State Membre au optat pentru dezvoltare urbană sustenabilă.

Astfel, putem indica câteva caracteristici specifice implementării ITI:

#### **• nivelul alocării de fonduri ESI pentru ITI:**

- 4 State Membre UE, în afară de **România**, cu alocare mai mare de 1 mld. euro pentru ITI: Franța, Italia, Polonia și Republica Cehă;

#### **• alocare de tip multifond pentru ITI – 8 state membre:**

- în 5 state membre - Franța (numai ITI Bretania), Germania, Olanda, Anglia, Grecia

FEDR și FSE;

- Cehia – FEDR, FC și FSE;
- Spania - FEDR, FSE și FEPAM;
- România - FEDR, FSE, FC, FEADR, FEPAM;

#### **• tipologia abordării pentru ITI:**

- după caracteristici geografice specifice – 3 state membre – Portugalia (zona costieră-zona metropolitană port Lisabona și Porto), Spania(zona costieră Mar Menor/Murcia, provincia

Cadiz/Andaluzia, regiunea Extremadura, ITI Azul/Insulele Canare) și România (Delta Dunării).

Pentru o mai bună gestionare a instrumentelor de dezvoltare teritorială, la nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice va fi creată o unitate de coordonare pentru strategii integrate/instrumente de dezvoltare teritorială, care să asigure:

- o corelare adecvată între strategii la diferite niveluri (coordonare verticală);
- coerența cu alte strategii sectoriale și măsuri propuse (coordonare orizontală);
- stabilirea unui cadru de performanță care să includă obiective concrete legate de competitivitate și obiective de coeziune, care să fie atinse în cadrul teritoriului unde vor fi puse în aplicare ITI-urile;
- monitorizarea punerii în aplicare a strategiilor, inclusiv elemente de evaluare a impactului teritorial;
- procesul de selectare a aglomerărilor urbane care vor implementa ITI.

Pentru fiecare zonă selectată pentru punerea în aplicare a unei ITI va exista o structură de gestionare a capacității administrative relevante pentru punerea în aplicare a proiectelor la nivelul relevant. Deoarece se are în vedere utilizarea unei abordări multi-fond (folosind FEDR și FSE) pentru punerea în aplicare a ITI-urilor, atât pentru zonele urbane funcționale, cât și pentru Delta Dunării, sunt necesare modalități de coordonare între Fondurile ESI. Strategiile trebuie integrate pentru a combina investițiile economice sociale și de mediu finanțate prin FEDR și FSE. O unitate de coordonare pentru strategiile integrate/ instrumentele de dezvoltare teritorială ar putea fi creată la nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, având drept principală atribuție selectarea zonelor și strategiilor puse în aplicare prin intermediul ITI, precum și monitorizarea punerii în aplicare a ITI-urilor, după cum este descris mai sus.

**Principiile pe baza la nivel național** cărora urmează să fie identificate zonele urbane pentru promovarea și punerea în aplicare a acțiunilor integrate de dezvoltare durabilă sunt după cum urmează:

- Promovarea de diverse acțiuni bazate pe tipologia așezărilor urbane (poli de creștere, zone metropolitane, orașe mici, stațiuni turistice);
- Utilizarea dispozițiilor din documentațiile de planificare urbană pentru a delimita zonele de intervenție și a stabili tipurile de intervenții;
- Definirea intervențiilor specifice pentru tipurile de zone identificate, pe baza zonelor funcționale (zone centrale, zone rezidențiale, zone industriale, etc.);
- Concentrarea pe domenii specifice de intervenție pentru a se asigura o abordare mai integrată;
- Stabilirea criteriilor de selecție pentru proiectele de regenerare urbană, proiectele urmând a fi selectate în funcție de obiectivul intervenției;

**Factori ce ar trebui să fie luați în considerare pentru delimitarea teritoriilor în care ITI pot fi implementate.**

Pe de o parte, teritoriul trebuie să aibă caracteristici teritoriale relativ omogene. Delimitarea unui astfel de teritoriu nu trebuie să urmărească neapărat granițele administrative, dar trebuie să aibă o strategie de dezvoltare integrată. Aceasta înseamnă că trebuie stabilită o structură administrativă care să gestioneze ITI, structură care trebuie să aibă o sursă de finanțare. Finanțarea pentru gestionarea ITI poate proveni din fondurile de asistență tehnică (modul în care sunt finanțate în prezent organismele intermediare din România), dar ar fi ideal să existe mai multe surse de finanțare. ITI nu trebuie considerate doar un instrument de atragere de fonduri UE, ci ca un instrument de valorificare a sinergiilor teritoriale și de încurajare a dezvoltării regionale.

Dacă ITI sunt considerate un simplu instrument de atragere de fonduri UE, durabilitatea și eficiența investițiilor realizate pot fi periclitate. De exemplu, pentru a atrage fonduri UE poate fi creat un sistem de transport la nivelul zonei metropolitane, care poate fi ulterior desființat imediat ce fondurile s-au epuizat deoarece costurile de operare și întreținere nu pot fi acoperite de localitățile

componente. În consecință, ITI trebuie să servească nevoilor mai generale ale unui teritoriu definit, și nu ca simplu instrument de valorificare a fondurilor UE.

### **Mecanisme de guvernare pentru gestionarea ITI**

Responsabilitatea finală pentru gestionarea și punerea în aplicare a operațiunilor unei ITI îi revine autorității de gestionare a programului operațional. Totuși, aceasta poate desemna organisme intermediare, inclusiv autorități locale, organisme de dezvoltare teritorială sau organizații neguvernamentale, pentru îndeplinirea unora sau a tuturor sarcinilor de gestiune și de punere în aplicare.

Forma și intensitatea delegării gestionării unei ITI pot varia în funcție de mecanismele administrative ale statului membru sau ale regiunii. Dacă o ITI pune în aplicare acțiuni integrate în favoarea dezvoltării urbane durabile (articolul 7 din Regulamentul privind FEDR), este obligatoriu ca sarcinile referitoare cel puțin la selectarea operațiunii să fie delegate autorităților urbane. Diagrama de pe pagina următoare stabilește modul în care o ITI ar putea beneficia de investiții în cadrul uneia sau mai multor axe prioritare în scopul unei intervenții multidimensionale și intersectoriale. O ITI poate sprijini orice operațiune care corespunde priorităților de investiții ale axelor prioritare participante.

Conform Acordului de parteneriat pentru perioada 2014-2020, Guvernul României a intenționat să utilizeze instrumentul ITI în următoarele tipuri de teritorii, orientând astfel dezvoltarea viziunii strategice teritoriale și obiectivele formulate în strategiile integrate relevante:

- **Zone urbane funcționale**, care folosesc experiența acumulată prin implementarea Planurilor de dezvoltare urbană integrată din perioada de programare 2007-2013, în special în ceea ce privește politica polilor de creștere;

Identificarea exactă a zonelor urbane funcționale de implementare a ITI va face obiectul unui proces de selecție național. Strategia urmează a fi finalizată în 2013 și aprobată de Parlament.

- **Rezervația Biosferei Delta Dunării** (un teritoriu unic cu funcții foarte specifice: populație rară și izolată, specializare și vulnerabilitate economică, acces nesatisfăcător la servicii etc.);

Elaborarea strategiei integrate pentru această zonă a început și se va desfășura cu ajutorul Băncii Mondiale și autorităților locale competente.

Utilizarea ITI în zonele urbane funcționale se va axa pe două obiective principale:

- **Dezvoltarea zonelor majore de dezvoltare** (motoare de dezvoltare națională și regională), sprijinind astfel competitivitatea la nivel național (de exemplu, concentrarea pe inovare, cercetare și dezvoltare, accesul la rețele europene etc.);

- **Dezvoltare teritorială echilibrată**, care asigură acces echitabil la servicii de interes general, sprijinind astfel obiectivul de coeziune

La nivel național, este luat în considerare un proces de selecție a zonelor urbane funcționale și a strategiilor acestora de utilizare a ITI, având în vedere următoarele criterii de selecție orientative:

- Zona acoperită de ITI va include zonele urbane funcționale constând într-o așezare urbană polarizată și zonele sale înconjurătoare, sau un sistem urban;
- Zona acoperită de ITI reprezintă o concentrare importantă de populație și activitate economică la nivel regional și național;
- Existența de structuri administrative înființate la nivelul unei zone urbane potențial funcționale și/sau existența unei experiențe anterioare privind proiectele finanțate la nivel zonal;
- Existența unei strategii de dezvoltare integrate la nivelul zonei urbane funcționale;
- Existența unui plan de acțiune derivat din strategia de dezvoltare integrată, cu o listă prioritară de obiective care trebuie să fie complementare și etapizate, inclusiv bugetele planificate pentru implementarea proiectelor.

Din păcate la nivelul teritoriului național singura zonă unde a fost aprobată o finanțare de tip I.T.I. este Delta Dunării.



**Rezervația Biosferei Delta Dunării** reprezintă un teritoriu unic cu funcții foarte specifice: populație rară și izolată, specializare și vulnerabilitate economică, acces nesatisfăcător la servicii etc. Elaborarea strategiei integrate pentru această zonă s-a desfășurat cu ajutorul Băncii Mondiale și autorităților **Instrumentul financiar ITI Delta Dunării** asigură finanțarea pentru proiecte din toate programele operaționale, cuprinzând investiții din FC, FEDR, FSE, FEADR și FEPAM. Astfel, în perioada de programare 2014-2020 pentru instrumentul ITI sunt stabilite alocări indicative în valoare totală de circa 1,11 mld. euro, distribuite în cadrul programelor operaționale, după cum urmează:

- Programul Operațional Infrastructura Mare – € 407,640,000.00;
- Programul Operațional Regional – € 358,106,383.00;
- Programul Operațional Capital Uman – € 60,000,000.00;
- Programul Operațional Competitivitate – € 60,000,000.00;
- Programul Operațional Capacitate Administrativă – € 16,000,000.00;
- Programul Național Dezvoltare Rurală – € 168,000,000.00 (inclusiv contribuția națională);
- Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Marine – €37,000,000.00;
- Programul Operațional Asistență Tehnică – € 5,000,000 locale competente.



Zona ITI Delta Dunării

Responsabilitatea finală pentru gestionarea și punerea în aplicare a operațiunilor unei ITI îi revine autorității de gestionare a programului operațional. Totuși, aceasta poate desemna organisme intermediare, inclusiv autorități locale, organisme de dezvoltare teritorială sau organizații neguvernamentale, pentru îndeplinirea unora sau a tuturor sarcinilor de gestiune și de punere în aplicare. Forma și intensitatea delegării gestionării unei ITI pot varia în funcție de mecanismele administrative ale statului membru sau ale regiunii. Dacă o ITI pune în aplicare acțiuni integrate în

favoarea dezvoltării urbane durabile (articolul 7 din Regulamentul privind FEDR), este obligatoriu ca sarcinile referitoare cel puțin la selectarea operațiunii să fie delegate autorităților urbane. O ITI poate sprijini orice operațiune care corespunde priorităților de investiții ale axelor prioritare participante.

La nivelul ITI Delta Dunării avem **structura organizatorică a ADI-ITI Delta Dunării** alcătuită din:

- Adunarea Generală - organism de conducere
- Comitetul Consultativ - organism partenerial cu caracter deschis pe bază de voluntariat al ADI. Se pot constitui cinci Subcomitete Consultative Tematice, corespunzătoare celor cinci piloni strategici pe care este structurată SIDD(DD)2030, piloni cărora se adresează transversal mecanismul ITI Delta Dunării:
  - Subcomitet Consultativ Tematic Pilonul I: Protejarea mediului și a resurselor naturale;
  - Subcomitet Consultativ Tematic Pilonul II: Îmbunătățirea economiei;
  - Subcomitet Consultativ Tematic Pilonul III: Îmbunătățirea conectivității;
  - Subcomitet Consultativ Tematic Pilonul IV: Asigurarea serviciilor publice;
  - Subcomitet Consultativ Tematic Pilonul V: Promovarea eficienței, accesibilității și sustenabilității.
- Comisia de Cenzori - organ de control financiar
- Consiliul Director - organism executiv de administrare al Asociației (Președintele ADI-ITI DD și doi vicepreședinți)
- Aparatul tehnic propriu de lucru.

#### **Beneficiile implementării ITI:**

- ITI ca instrument de promovare a utilizării integrate a fondurilor are potențialul de a genera un rezultat total mai bun pentru aceeași valoare a investiției publice;
- Posibila delegare a gestiunii ITI conferă competențe actorilor de la nivel subregional (părților interesate de la nivel local/urban), asigurând implicarea acestora în elaborarea și punerea în aplicare a programelor și asumarea responsabilității în acest sens;
- Având în vedere că o ITI va avea asigurate încă de la început diversele sale surse de finanțare, finanțarea acțiunilor integrate se va bucura de o siguranță mai mare;
- ITI reprezintă un instrument conceput pentru o abordare bazată pe situația din teren a dezvoltării, care poate contribui la descătușarea potențialului slab utilizat de la nivel local, urban și regional.

## **Rețeaua de localități a României**

### **Considerații tehnice**

Dezvoltarea teritoriului și a localităților presupune potențarea unor anumite entități spațiale, zone sau centre, prin acțiuni de amenajare și protecție, în vederea realizării unor ansambluri teritoriale funcționale și armonioase. Investițiile și dezvoltarea urbană nu mai depind de resursele interne, nici volumul fondurilor disponibile la nivel local nu depinde de performanța economiei urbane. Orașele au avut acces în mod aleator la fondurile de dezvoltare create prin redistribuirea bugetului central.

**Abordarea policentrică** coincide cu economia de tip neoliberal, propunându-se mărirea capacității și dinamismul centrelor de activități prin organizări de tip rețea a agenților economici și instituțiilor pentru creșterea eficienței și competitivității. Filozofia economică ce stă la baza acestor structuri este cea a dezvoltării endogene prin crearea capitalului uman local, crearea unei baze de resurse locale, încurajarea firmelor și antreprenoriatului local, exploatarea sinergiilor dintre actorii locali. Arhetipul unei astfel de dezvoltări este „districtul industrial” postfordist, o rețea densă de actori având relații de cooperare, subcontractare și exploatare a inovării tehnologice.

O abordare a analizei morfologiei rețelei de localități prin înțelegerea relației dintre centrele urbane și grila de transport, precum și cu topologia terenului implică:

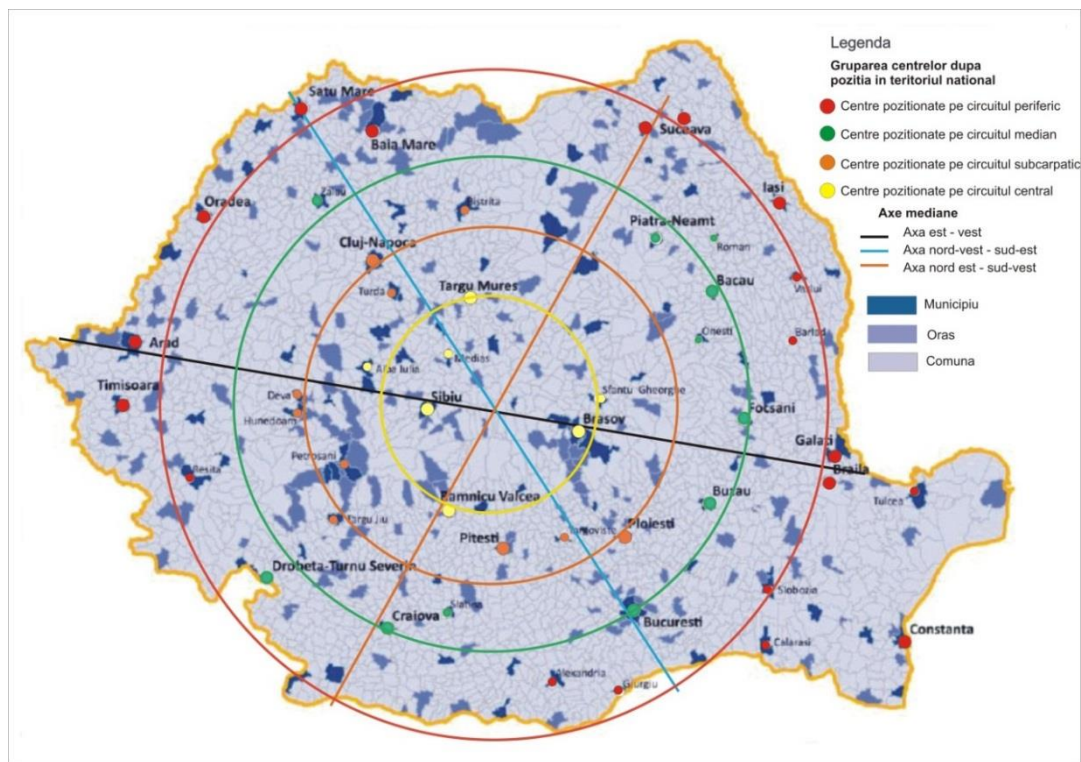
- O mai bună înțelegere a ceea ce este posibil să se observe folosind analiza la scară mare și modul în care aceste informații pot fi integrate pentru a ne îmbunătăți cunoștințele teoretice despre zonele urbane și dinamica acestora;
- Evaluarea și măsurarea creșterii urbane metropolitane și priurbane de la un nivel strict morfologic și clasificarea tipologiilor utilizând analiza de cluster;
- Definirea interacțiunii dintre măsurile de morfologie și integrarea rețelei, care arată că efectul morfologiei asupra rețelei este mai puternic în funcție de tipurile urbane;
- Identificarea efectului aspectelor geografice asupra așezărilor urbane definite de forma forțelor urbane și a sistemului de infrastructură.

**Morfologia structurii rețelei de localități** rezultă din caracteristicile esențiale ale fiecărei localități, în modul în care acestea atrag în zona lor de influență alte așezări. În modelul morfologic general se găsesc nouă tipuri de centre urbane, după cum urmează:

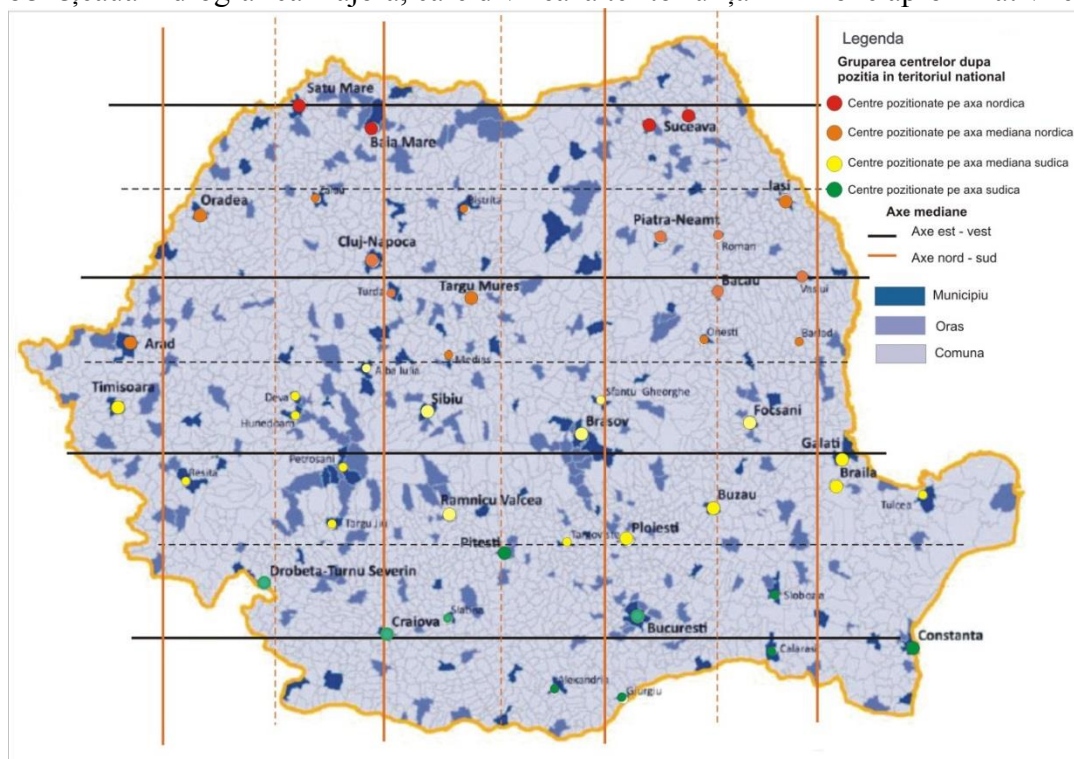
- a) Monocentric - o singură așezare distinctă concentrată în zona de influență (Craiova, Călărași, Iași, Slobozia);
- b) Bicentric - două așezări concentrate distincte în zona de influență (Brăila, Galați);
- c) Policentric - mai mult de două așezări distincte în zona de influență (Baia Mare, Brașov);
- d) Risipite dense - o structură de acoperire densă și continuă a localităților (nu atât de densă ca marilor orașe, dar nici prea slab populată, în multe cazuri cu o densitate de peste 100 de loc./ km<sup>2</sup>);
- e) Clustere risipite - grupuri de așezări dense neuniforme și ne-continue în zona de influență;
- f) Risipite - localități punctuale puțin dispersate, distribuite neregulat în zona de influență (Focșani, Suceava);
- g) Densă - în mare parte compusă din așezări dense, continue, fără centre distincte sau puncte urbanizate (zone rurale populate,);
- h) Dispersate linear - un model liniar de așezare slab populată; acest lucru poate însemna că acestea s-au dezvoltat de-a lungul unui râu, litoral, sau a unui drum (valea Bistriței);
- i) Linear dense - un model liniar de așezare dens populată; acestea s-au dezvoltat alături de un râu, de un drum sau pe litoral (litoralul Mării Negre, Valea Prahovei).

Din punct de vedere al formei generale, rețeaua de localități trebuie privită în relația sa cu teritoriul național care prezintă anumite caracteristici geografice ce influențează puternic morfologia așezărilor.

Lanțul munților Carpați împarte teritoriul țării în două zone circulare, care impun ansamblului rețelei de localități organizarea după un sistem de linii de forță radial-concentrice, linii care ocolesc la interior și la exterior relieful muntos.



În acest sistem de organizare se observă că există un circuit al centrelor periferice, dominat de centre mari, precum și un circuit median, cu centre specifice reliefului de câmpie și colinar. O densitate mai mare a centrelor urbane se observă pe circuitul subcarpatic și pe cel al interiorului arcului muntos, zone în care s-au dezvoltat activități neagricole, favorizând astfel apariția orașelor. Un alt sistem de organizare a formei generale a rețelei de localități poate fi considerat cel determinat de rețeaua hidrografică majoră, care divizează teritoriul țării în zone aproximativ rectangulare.



În acest sistem, rețeaua de localități este privită sub forma unor benzi lineare, orizontale și verticale, care ocupă în mod variat teritoriul național. Se remarcă astfel că centrele cele mai numeroase și cu



posibilitățile cele mai importante de a crea legături policentrice se află de-a lungul axei Carpaților Meridionali, cuprinzând orașe de o parte și de alta a lanțului muntos (axa Timișoara – Sibiu – Brașov - Galați).

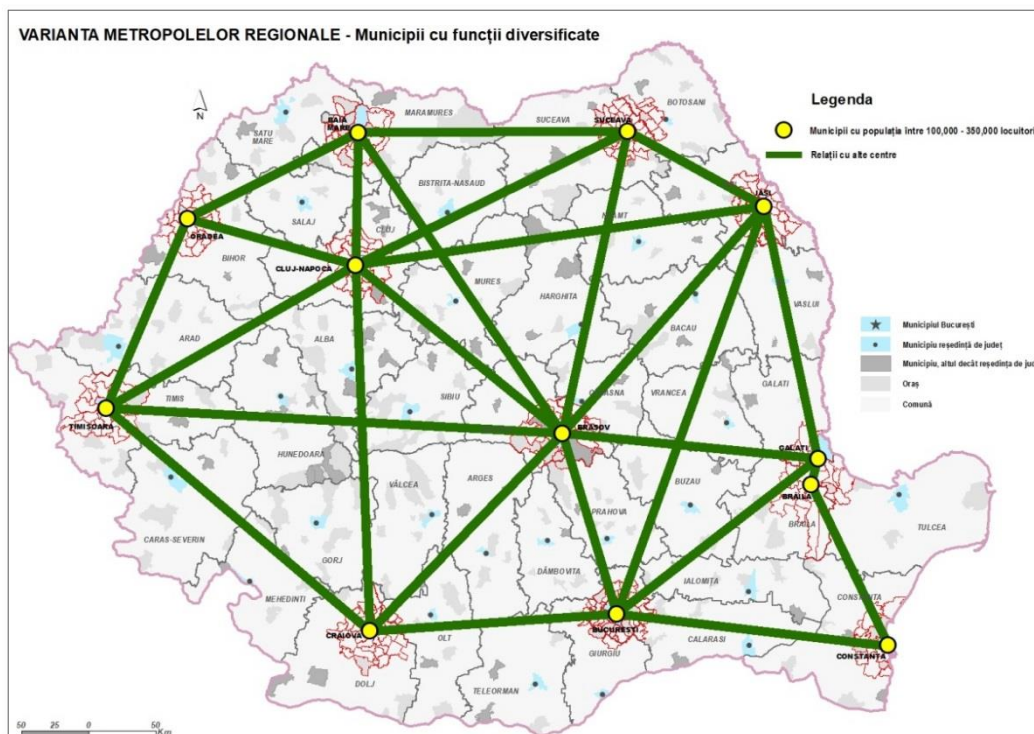
O a doua grupă de centre sunt amplasate pe axa jumătății de nord a teritoriului național, care leagă municipiile Bacău - Târgu Mureș - Cluj - Oradea și Arad. Centrele urbane din această zonă sunt mai răsfirate, având posibilități mai reduse de a forma clustere.

Infrastructura necesară relaționării acestor centre este de conceput să se dezvolte pe aceste axe, așa încât zonele urbane aferente acestora să își potențeze la maxim capacitățile policentrice. Aceste sisteme de organizare a rețelei de localități trebuie analizate comparativ, în detaliu, pentru a se stabili configurația care oferă potențialul cel mai mare de dezvoltare a centrelor și care determină rețeaua optimă de relații pe căile de transport și comunicații.

Varianta clasică, cel mai frecvent luată în considerare pentru dezvoltare, este cea a metropolelor regionale, care concentrează în prezent cea mai mare parte a resurselor și care din acest motiv nu poate fi ignorată în cercetarea de față.

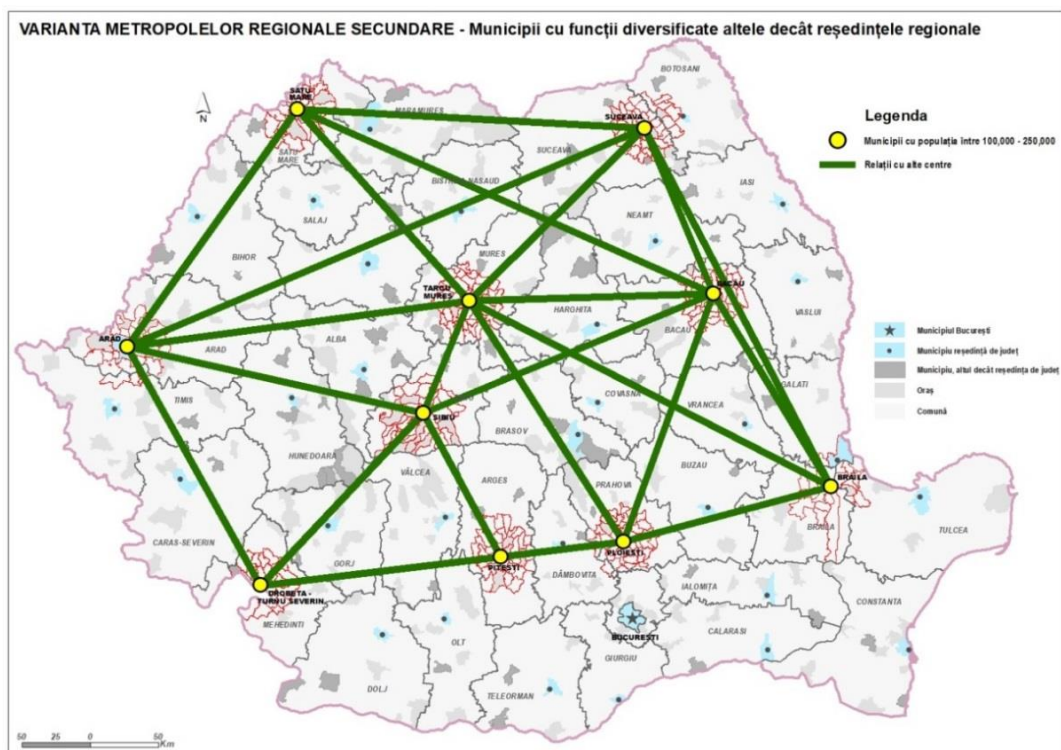
Această variantă se aseamănă în multe privințe cu cea precedentă, însă mărimea centrelor metropolitane și asocierea în zonele lor limitrofe, atât a orașelor cât și a satelor, o face să difere de rețeaua structurilor policentrice prin caracterul amorf al zonelor de influență. Rețeaua de căi de comunicații este și în această variantă puternic dezvoltată fiind necesar să preia mari fluxuri de trafic. Avantajul unei astfel de rețele este că centrele majore sunt deja echipate, fiind necesară organizarea zonei metropolitane, ceea ce impune un efort suplimentar de amenajare.

Chiar și în cazul rețelei majore de transport există în această variantă avantajul unor tronsoane deja existente, cum ar fi autostrăzile București - Constanța, București - Ploiești (Brașov), Oradea - Cluj - Târgu Mureș (Brașov), Sibiu - Deva, Lugoj - Arad, sau drumuri naționale modernizate.

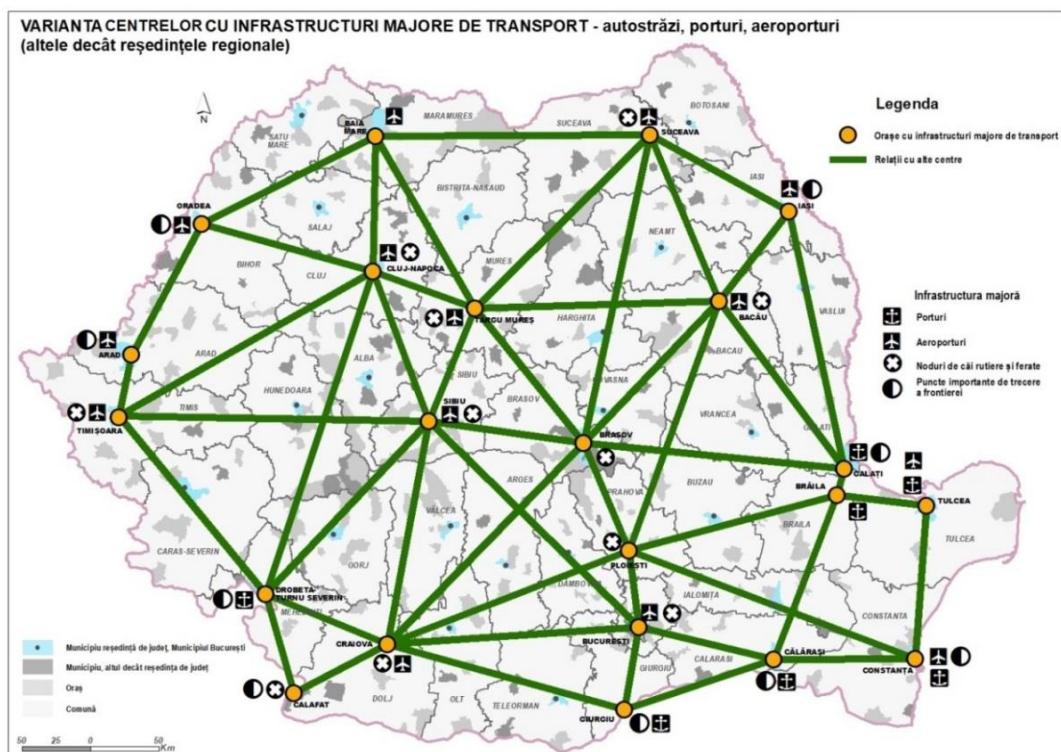


O variantă derivată din cea precedentă este construită pe baza ipotezei dezvoltării unor centre regionale secundare, care în prezent constituie metropole complementare și de echilibru pentru metropolele regionale istorice. Avantajul acestei variante este că amenajarea zonelor metropolitane, ca și a centrelor principale, va fi mai simplă, dat fiind că mărimea și densitatea localităților este mai mică decât în cazul metropolelor regionale.





Acoperirea teritoriului național cu această rețea este mai redusă, dat fiind numărul centrelor componente, dar relațiile cu centrele metropolitane consacrate vor duce la o acoperire convenabilă, prin prelungirea căilor de comunicație care, însă, poate fi prohibitivă. Plecând de la premisa că mobilitatea are o importanță semnificativă în dezvoltarea centrelor într-o structură coerentă, a fost luată în considerare varianta centrelor cu infrastructuri majore de căi de comunicație.



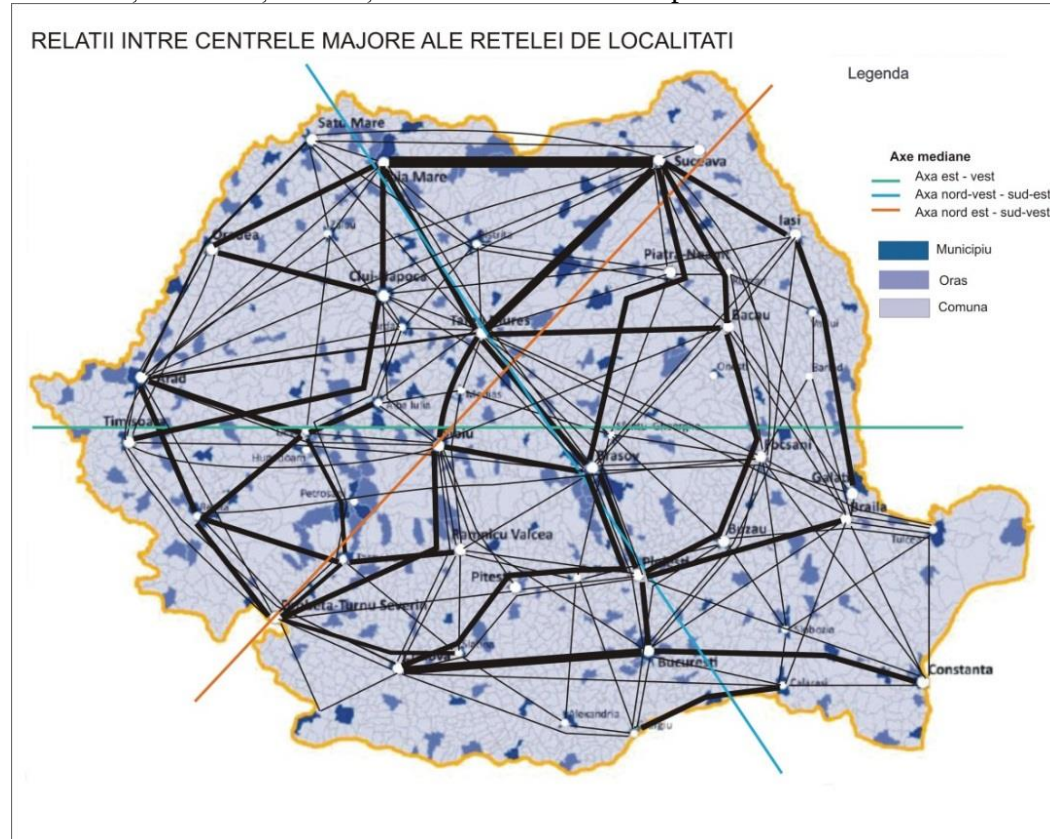
În această variantă, rețeaua de localități este compusă din centre având acces la căi de comunicații majore, cum sunt: porturi, aeroporturi, căi ferate, puncte de trecere a frontierei, care le pot asigura o

aprovizionare constantă cu resurse. Componentele rețelei de localități din această variantă sunt centrele regionale și mari municipii cu rol teritorial; acoperirea teritoriului național fiind maximă datorită densității și orașelor situate la frontieră sau în apropierea acesteia.

Din sinteza variantelor studiate reiese o ierarhie a centrelor bazată mai mult pe caracteristicile morfologice ale acestora și mai puțin pe gradul de echipare sau mărime, exprimată în număr de locuitori sau locuri de muncă. Centrele considerate în variantele de rețele de localități studiate au fost ierarhizate în funcție de scoruri acordate pentru caracteristicile lor morfologice și pentru echiparea majoră, relaționată cu capacitatea acestora de a realiza legături la mare distanță.

Scorurile cele mai mari le obțin municipiile cu o bună poziționare în cadrul teritoriului național, de exemplu Brașov sau Târgu Mureș (anexa 1), dar și cele cu posibilități de formare a unor structuri policentrice sau zone metropolitane, împreună cu alte centre, cu care realizează volume mari de populație și activități (de ex. București, Constanța sau Timișoara).

Tendențele actuale de urbanizare și organizare a rețelelor de localități, la nivel național sau continental, promovează structurile complexe, realizate din mai multe centre urbane care conlucrează în plan local și fac să fie apreciate în mod deosebit centrele cu potențial de creare a relațiilor policentrice sau metropolitane. Aceste relații pot fi dezvoltate numai în condițiile existenței în zona de influență imediată a unui centru major a orașelor sau comunelor cu disponibilități de formare a unor asocieri reciproc avantajoase, cum ar fi exploatarea în comun a resurselor sau echipări edilitare comune. Municipii ca Baia Mare, Brașov sau Constanța sunt apreciate din acest punct de vedere, acestea având bune posibilități de formare a unor structuri policentrice cu șanse de îmbunătățire a funcționalității zonei în care sunt amplasate.



Această reprezentare are ca scop să redea necesitățile de relaționare spațială a centrelor importante, fără a lua în considerare traseele reale de transport între zonele componente ale teritoriului. Transportul rapid și confortabil, dintr-o extremitate a teritoriului în alta, diametral opusă, ar trebui să devină un obiectiv al dezvoltării rețelei de căi de transport din România, în vederea îmbunătățirii funcționării rețelei de localități.



Analiza relațiilor dintre centre nu a luat în considerare nici aspectele calitative ale legăturilor dintre acestea, deși o mare parte dintre căile de acces traversează lanțul muntos care împarte teritoriul în regiuni distincte. Legăturile la mare distanță traversează numeroase localități, fapt care îngreunează de asemenea relațiile dintre centrele rețelei de localități.

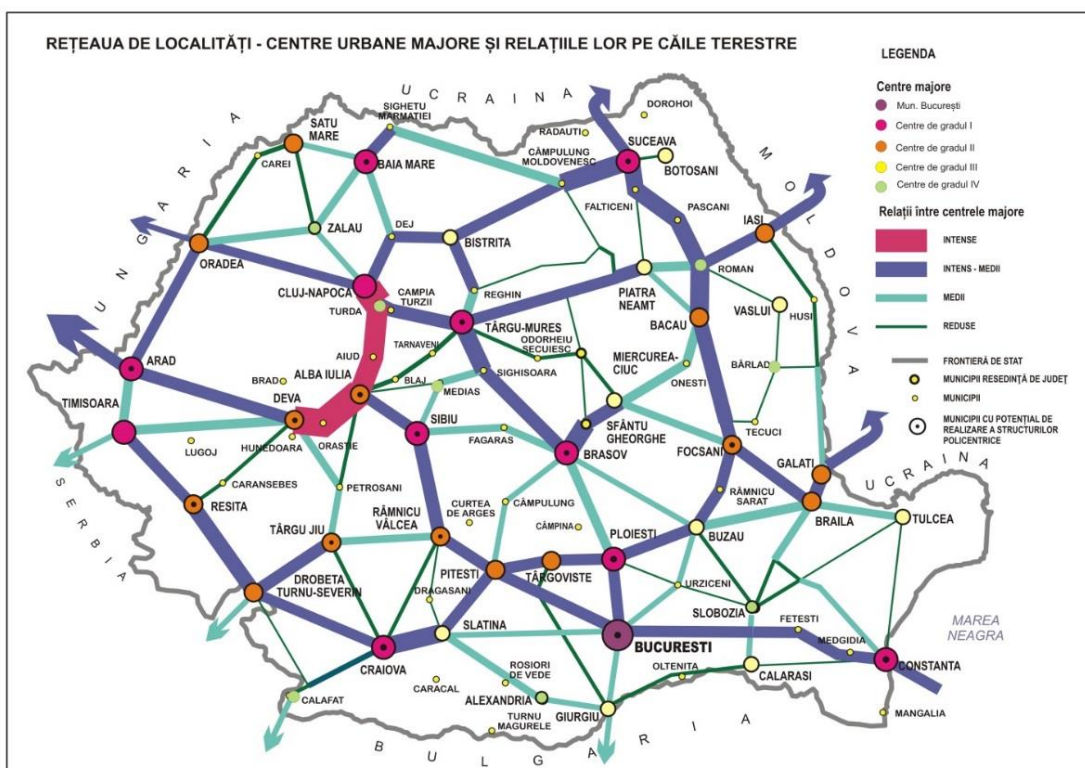
Centrele majore ale rețelei de localități au fost ierarhizate și după numărul de relații cu alte centre care asigură consistența rețelei și traficul de tranzit.

Scorurile cele mai mari le-au obținut centrele din centrul țării (Târgu Mureș, Cluj-Napoca, Brașov, Alba Iulia), dar și cele aflate în poziții cheie pentru relaționarea cu alte zone ale teritoriului, cum sunt Baia Mare, Bacău, Constanța, Craiova, Suceava (anexa 2).

De mare importanță este și relaționarea rețelei de localități prin legături la mare distanță (anexa 3), realizate prin porturi, aeroporturi, căi ferate sau puncte de trecere a frontierei, deși actualmente și rețeaua rutieră devine tot mai interesantă pentru traficul la mare distanță. La acest punct sunt favorizate centrele cu infrastructuri majore pentru traficul naval, aerian și pe calea ferată, care pot dezvolta relații rapide sau de mare capacitate cu centre îndepărtate.

Propunerea de dezvoltare a rețelei naționale de localități se bazează pe potențarea centrelor cu posibilități de realizare a structurilor policentrice, facilitarea relațiilor între centrele principale și a relațiilor cu țările vecine, precum și a traficului de tranzit.

Centrele cu potențial de realizare a structurilor policentrice sunt amplasate predominant în jurul și în interiorul arcului carpatic, alcătuind un sistem concentric intersectat de traseele legăturilor interne și cu exteriorul.



Această structură circulară este determinată de configurația reliefului și rețelei hidrografice, precum și de dezvoltarea istorică legată de utilizarea resurselor locale cât și de relațiile de schimb.

Grupările de orașe, cu potențial de a alcătui structuri policentrice, s-au dezvoltat în zona submontană și pe văile ce traversează lanțul muntos, în relație cu activitățile industriale și manufacturiere care utilizau resurse locale ca lemnul, cărbunele, minereurile, rocile pentru construcții, s.a.

Centrele dezvoltate în zonele de câmpie au fost în prima fază puncte de schimb între resursele provenind din zona subcarpatică (produse animale, lemn, bunuri manufacturiere, etc.) și cele acumulate din zonele cerealiere, precum și bunuri transportate pe principalele cursuri de apă din

apropiere (Dunăre, Siret, Prut). În epoca modernă aceste centre au inclus funcții industriale și administrative, multe din acestea devenind componente regionale importante în rețeaua națională de localități.

Legăturile dintre aceste două categorii de centre se constituie într-o rețea radială de trasee de transport, care se extind din zona montană spre centrele din câmpie și mai departe spre porturile de la Dunăre și Marea Neagră, precum și spre exteriorul țării.

Pornind de la premisa dezvoltării unor centre cu potențial de policentricitate, legate de orașele din proximitate, se pot concepe unele variante de rețele de localități coerente, eficiente și funcționale.

Morfologia acestor scheme este dependentă de forma teritoriului național și de cea a reliefului, care impun ansamblului rețelei de localități o organizare după un sistem de linii de forță radial-concentrice, în care domină legăturile circulare.

Analiza de față constată o mică corespondență directă între policentricitate la scară națională și locală. Întrucât guvernele consideră din ce în ce mai mult „dezvoltarea urbană policentrică” ca instrument important de politică pentru a realiza, printre altele, o dezvoltare regională echilibrată, analiza de față sugerează că politicile și planurile care avansează „policentrismul” ar trebui făcute în raport cu anumite scări geografice specifice pentru posibile efecte de interacțiune la diverse nivele.

În timp ce analiza de față oferă o perspectivă orizontală asupra dezvoltării urbane policentrice în orașele românești, studiul poate fi îmbogățit prin studii de caz, în profunzime, care să examineze modul în care procesele identificate se desfășoară în localități specifice. Aceste studii de caz ar putea pune în lumină aspirațiile, strategiile și obiectivele rezidenților, companiilor și administrațiilor care ajută la modelarea (policentrică) a rețelei de localități. Pe măsură ce analizele vor avansa, metodele de studiu pot fi îmbunătățite în continuare. În primul rând, analiza actuală se bazează pe centrele cu populație relativ mare, presupunând că acestea vor coordona dezvoltarea policentrică în proximitate. Analize mai aprofundate privind alte centre urbane (de exemplu, clustere de ocupare a forței de muncă și hub-uri de transport) ar putea genera o înțelegere mai avansată și nuanțată a dezvoltării urbane policentrice.

Mai mult, aici am considerat policentricitatea în termeni morfologici iar analizele care examinează policentrismul funcțional și politic ar putea sau nu să ajungă la același concluzii. În al doilea rând, a trecut aproape un deceniu de la primele cercetări asupra tendințelor de dezvoltare pentru structurile urbane policentrice, o analiză longitudinală ar putea ajuta evaluarea impactului acestor străduințe. Observăm că o astfel de evaluare a direcției de dezvoltare a rețelei de localități va trebui să țină cont fără îndoială de variabilele geografice, politice și economice. În al treilea rând, întrucât nu există corespondență strictă între policentricitatea la nivel macro și cea de nivel local, studiile viitoare ale impactului dezvoltării urbane policentrice asupra mediului, planificării și analizei urbane ar trebui să includă în mod explicit scara spațială la care au loc procesele economice, sociale și de mediu. Este de așteptat ca analiza de față să ofere un punct de plecare util pentru aceste eforturi viitoare.

## **6. Stadiul realizării fazei a-II-a :**

Obiectivele fazei a-II-a au fost realizate în procent de 100%. Astfel, pe baza analizelor naționale și internaționale realizate în cadrul unor proiecte de cercetare, a fost elaborată o metodologie de evaluare a zonelor metropolitane legal constituite din România. Această metodologie a avut ca scop identificarea acelor unități administrativ-teritoriale care îndeplinesc criteriile internaționale de a fi parte integrată a zonelor funcționale din jurul marilor orașe. Rezultatul final l-a reprezentat o hartă de sinteză a tuturor UAT-urilor din România ce se pot constitui ca zone urbane funcționale în jurul marilor orașe. Obiectivul al-II-lea al fazei l-a constituit necesitatea implementării Investițiilor Teritoriale Integrate în dezvoltarea zonelor metropolitane. Astfel au fost evidențiați factorii ce ar trebui să fie luați în considerare pentru delimitarea teritoriilor în care ITI pot fi implementate, mecanismele de guvernare pentru gestionarea ITI și beneficiile implementării ITI.



Ultimul obiectiv l-a reprezentat o viziune originală asupra rețelei de localități din România. Astfel, analiza realizată se bazează pe centrele cu populație relativ mare, presupunând că acestea vor coordona dezvoltarea policentrică în proximitate. Analize mai aprofundate privind alte centre urbane (de exemplu, clustere de ocupare a forței de muncă și hub-uri de transport) ar putea genera o înțelegere mai avansată și nuanțată a dezvoltării urbane policentrice. Mai mult, aici am considerat policentricitatea în termeni morfologici iar analizele care examinează policentrismul funcțional și politic ar putea sau nu să ajungă la același concluzii. În al doilea rând, a trecut aproape un deceniu de la primele cercetări asupra tendințelor de dezvoltare pentru structurile urbane policentrice, o analiză longitudinală ar putea ajuta evaluarea impactului acestor străduințe. Observăm că o astfel de evaluare a direcției de dezvoltare a rețelei de localități va trebui să țină cont fără îndoială de variabilele geografice, politice și economice. În al treilea rând, întrucât nu există corespondență strictă între policentricitatea la nivel macro și cea de nivel local, studiile viitoare ale impactului dezvoltării urbane policentrice asupra mediului, planificării și analizei urbane ar trebui să includă în mod explicit scara spațială la care au loc procesele economice, sociale și de mediu. Este de așteptat ca analiza de față să ofere un punct de plecare util pentru aceste eforturi viitoare.

## **7. Concluzii generale**

Obiectivele proiectului au fost îndeplinite. Astfel, au fost realizate metodologii originale de evaluarea a zonelor urbane funcționale, metodologii foarte necesare în definirea și evaluarea politicilor de dezvoltare teritorială din România. Pe baza acestor metodologii a fost definit un model original de rețea de localități la nivelul României care să țină seama de toate criteriile teritoriale, sociale, economice și de implementarea noilor tehnologii SMART la nivelul orașelor. De asemenea, au fost elaborate 5 articole (3 ISI) și o carte (cu ISBN) care să descrie metodologia proiectului. Au fost 3 participări la conferințe naționale și internaționale și a fost organizată o masă rotundă pentru prezentarea rezultatelor. Conform recomandărilor specialiștilor, această lucrare ar trebui continuată cu o analiză de atractivitate a marilor orașe din România, premisă importantă pentru atragerea de investiții naționale și internaționale.

**RESPONSABIL PROIECT**  
**CSI Conf. Univ. Dr. arh. Habil. Urb. Vasile MEIȚĂ**