

Sabina Dimitriu

**Planificarea integrată
a dezvoltării spațiale
în contextul guvernancei
zonelor metropolitane**

Editura universitară "Ion Mincu"
București, 2023

Volum publicat în cadrul proiectului

ExcelDR – „Promovarea excelenței în cercetarea doctorală de arhitectură și urbanism”

Proiect finanțat prin Consiliul Național pentru Finanțarea

Învățământului Superior – FDI 2023

Domeniul Strategic de Finanțare D6 – „Dezvoltarea capacității instituționale pentru cercetare în universități”

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

DIMITRIU, SABINA

Planificarea integrată a dezvoltării spațiale în contextul guvernanței zonelor metropolitane / Sabina Dimitriu. - București : Editura Universitară "Ion Mincu", 2023

ISBN 978-606-638-303-5

71

Lucrarea de față reprezintă strict punctul de vedere al autorului. Responsabilitatea lucrării îi revine în întregime autorului, atât în ceea ce privește conținutul, cât și forma.

Toate drepturile rezervate. Nicio parte din această publicație nu poate fi reprodusă, stocată sau transmisă prin orice mijloace de natură electronică, mecanică, de copiere, înregistrare sau alte forme fără permisiunea scrisă a autorului și a editurii.

© 2023, Editura Universitară „Ion Mincu”, Strada Academiei, nr.18-20, sector 1, București, cod 010014, tel. 40.21.30.77.193

Finalizarea lucrării de doctorat în octombrie 2021 nu ar fi fost posibilă fără sprijinul și îndrumarea profesioniștilor desăvârșiți care au contribuit la formarea mea ca cercetător, ca urbanist și ca persoană. Întreaga mea recunoștință se îndreaptă către Conf. Dr. Arh. Angelica Stan pentru că mi-a fost alături, cu multă răbdare, și către Conf. Dr. Arh. Gabriel Pascariu, Conf. Dr. Arh. Liviu-Nichi Ianăși și Dr. Pietro Elisei: trei mentori fără de care nu aș fi acum aici.

Doi ani, o Lege Metropolitană și un proces de codificare a legislației în urbanism și amenajarea teritoriului mai târziu, problema planificării metropolitane devine și mai complexă, și mai disputată – și mai departe de a fi rezolvată.

Autoarea

CUPRINS

CAPITOLUL 1. INTRODUCERE	11
1.1 Metropolizare.....	11
1.2 Argument	12
1.3 Scopul cercetării	17
1.4 Metode	20
1.5 Structură.....	25
CAPITOLUL 2. ARGUMENTE ALE REAPARIȚIEI CURENTELOR DE PLANIFICARE METROPOLITANĂ ÎN EUROPA.....	28
2.1 Manifestări ale macro-tendențelor globale în spațiile metropolitane 30	
2.2 Un fundal european pentru provocări metropolitane	36
2.3 Convergența tendințelor-cheie în procese transformativ administrativ-teritoriale	41
CAPITOLUL 3. DEFINIREA CONCEPTELOR CHEIE	45
3.1 Zona metropolitană ca entitate morfo-funcțională.....	45
3.2 Zona metropolitană ca entitate instituțională.....	56
3.3 Zona metropolitană ca nivel de planificare spațială	78
CAPITOLUL 4. DISCURSUL ZONELOR METROPOLITANE ÎN EUROPA: PATRU REFORME NAȚIONALE CONTEMPORANE.....	94
4.1 Introducere	94
4.2 Millefeuille-ul guvernantei metropolitane franceze.....	105
4.3 Noile Citta metropolitane italiene.....	120
4.4 Zonele metropolitane și ITI în Polonia	135
4.5 Cooperarea metropolitană în scop programatic în România	145
4.6 Evaluare comparativă a contextelor naționale pentru planificarea spațială metropolitană. Concluzii	171
CAPITOLUL 5. ABORDĂRI COMPARATIVE METROPOLITANE .	181
5.1 Contextele de dezvoltare. Date generale, provocări metropolitane și considerații privind limitele administrative și funcționale	183
5.2 Administrarea metropolitană și planificarea spațială în Métropole de Lyon	200

5.3	Administrarea metropolitană și planificarea spațială pe teritoriul Città Metropolitana di Bologna.....	216
5.4	Administrarea metropolitană și planificarea spațială în aglomerația Poznań	228
5.5	Zona Metropolitană Cluj.....	240
5.7	Evaluare și concluzii. Perspective specifice pentru planificarea zonelor metropolitane românești de nivel secund	254
CAPITOLUL 6. DIRECȚII POSIBILE VIITOARE IN PARCURSUL METROPOLITAN ROMANESC. CONCLUZII		278
6.1	Pași premergători	278
6.2	Scenariul 1. ADI zonă metropolitană	286
6.3	Scenariul 2. Autoritatea metropolitană	298
6.4	Concluzii finale. Perspective și direcții viitoare de cercetare	311
GLOSAR DE TERMENI.....		320
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ		324
ANEXE.....		345

LISTA ABREVIERILOR

ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
ADR	Agenzie de Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de Management
AU	Autoritate Urbană
CATUC	Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor
CE	Comisia Europeană
DLRC	Dezvoltare Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FSE	Fondul Social European
GAL	Grup de Acțiune Locală
HG	Hotărâre a Guvernului
INS	Institutul Național de Statistică
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
KKRMP	Conceptul de direcții de dezvoltare spațială a zonei metropolitane Poznań
LUZ	Zonă Urbană mai Mare (<i>Larger Urban Zone</i>)
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OI	Organism Intermediar
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PATN	Planul de Amenajare a Teritoriului Național
PATZ	Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal
PID	Plan Integrat de Dezvoltare
PLU-H	Plan Local de Urbanism și Habitat (Franța)
PSM	Plan Strategic Metropolitan (Italia)
PTM	Plan Teritorial Metropolitan (Italia)
PUG	Plan Urbanistic General
PUZ	Plan Urbanistic Zonal
PMUD	Plan de Mobilitate Urbană Durabilă
PPP	Parteneriat Public Privat
PTCP	Planul provincial de coordonare teritorială (Italia)
SCoT	Schema de Coerență Teritorială (Franța)
SIDU	Strategie Integrată de Dezvoltare Urbană
UE	Uniunea Europeană
ZM	Zonă Metropolitană
ZUF	Zonă Urbană Funcțională
ZUM	Zonă Urbană Morfologică

LISTA FIGURILOR

Fig. 1 – Subiectul cercetării, la interfața între discipline științifice.....	19
Fig. 2 - Analiza spațială a întinderii zonelor metropolitane instituționale și a zonelor urbane funcționale în raport cu zonele construite.....	24
Fig. 3 - Structura tezei de cercetare	26
Fig. 4 – Organizarea cercetării comparative din cadrul tezei	27
Fig. 5 - Corelarea dinamicii populației cu PIB / loc. (%). Evoluție 1990 - 2015, EU-28/EFTA, orașe cu peste 50,000 loc	32
Fig. 6 – Creșterea suprafețelor construite urbane în raport cu dinamica populației (%). Evoluție 1990 - 2015, EU-28/EFTA.....	32
Fig. 7 – Lanțul causal și caracteristicile-cheie ale „renașterii” metropolitane contemporane.....	42
Fig. 8 – Tendințe ale proceselor-cheie aferente descentralizării în țările OECD	43
Fig. 9 - Cele două modele de formare a „câmpurilor urbane”.....	47
Fig. 10 - Modelul spațial concentric al tipologiilor de teritorii din cadrul regiunii rural-urbane.....	49
Fig. 11 – Orașele și ZUF, după gradul de Urbanizare (DEGURBA) în baza LAU-2016.	55
Fig. 12 - Configurația guvernantei elicoidale triple raportate la modele centralizate sau de non-implicare	61
Fig. 13 - Stratificarea nivelurilor de interacțiune în cadrul modelelor de guvernanta hibridă – propunere.....	62
Fig. 14 - Model al guvernantei multi-nivel de tip II, în context European.....	64
Fig. 15 - Dimensiunile verticale și orizontale ale guvernantei metropolitane.....	71
Fig. 16 - O evoluție a discursului despre politicile urbane în rapoartele OECD (2006, 2010, 2012, 2013, 2015-2017, 2019).....	82
Fig. 17 - Model-cadru conceptual pentru o politică publică la nivel metropolitan ...	83
Fig. 18 - Sumarizarea provocărilor spațiale, instituționale și de planificare a zonelor metropolitane aferente orașelor de nivel secund	93
Fig. 19 - Relațiile zonelor metropolitane în cadrul structurilor de guvernanta multi-nivel Europene – model general	95
Fig. 20 - Organisme de guvernanta metropolitană. Studii de caz.....	96
Fig. 21 - Indicele eficienței utilizării terenului, la nivelul țărilor și orașelor studiu de caz.....	104
Fig. 22- Structuri intercomunale cu impozitare proprie în anul 2022 și competențele acestora	109
Fig. 23 - Procesele de rescalare a competențelor la nivel metropolitan conform L. MAPTAM (2014).....	112
Fig. 24 - Administrarea unei metropole de drept comun și structura specifică a zonei metropolitane Aix-Marseille-Provence	114
Fig. 25 - Documentațiile-cheie nivel metropolitan, în contextul sistemului de planificare teritorială francez.	118
Fig. 26 - Structura de guvernare multi-nivel în Italia. Locul orașelor metropolitane	122
Fig. 27 - Structura nivelului guvernamental metropolitan italian.....	127

Fig. 28 - Suprapunerea ZUF ale principalelor centre urbane din nordul Italiei peste limitele provinciale și ale orașelor metropolitane.....	129
Fig. 29 - Instrumentele de planificare metropolitană în cadrul de planificare teritorială național italian	132
Fig. 30 - Instrumentele de planificare metropolitană în cadrul de planificare teritorială național polonez	143
Fig. 31 - Structura de guvernare multi-nivel în România. Locul zonelor metropolitane	147
Fig. 32 - Partajarea competențelor administrațiilor publice locale în România, conform legii 195/2006.....	149
Fig. 33 - Organizarea unei Asociații de Dezvoltare Intercomunitară - Zonă Metropolitană.....	154
Fig. 34 - Delimitări spațiale metropolitane.....	158
Fig. 35 – Instrumentele de planificare metropolitană în cadrul de planificare teritorială național românesc.....	161
Fig. 36 - Calendar orientativ realizat pentru pașii de pregătire și implementare ai SIDU Zona Metropolitană Cluj (2017).....	164
Fig. 37 - Numărul de locuitori în orașele principale și zonele metropolitane ale studiilor de caz Lyon, Bologna, Poznan și Cluj-Napoca.	183
Fig. 38 - Analiza spațială a întinderii zonelor metropolitane instituționale și a zonelor urbane funcționale în raport cu zonele construite.....	185
Fig. 39 - Analiza poluării luminoase în interiorul limitelor zonelor metropolitane instituționale și a zonelor urbane funcționale (ZUF).....	186
Fig. 40 - Utilizarea terenurilor în zonele metropolitane și zonele urbane funcționale analizate (ZUF).....	193
Fig. 41 - Modificări în tipologia acoperirii terenurilor în perioada 2006-2018.....	194
Fig. 42 - Gradul de fragmentare al peisajului și suprafețele împădurite la nivelul zonelor metropolitane analizate	197
Fig. 43 - Procesul instituțional și instrumentele de planificare metropolitană la nivelul Métropole de Lyon.	201
Fig. 44 - Zona Metropolitană Grand Lyon, decupată din teritoriul departamentului Rhône.....	202
Fig. 45 - Organizarea guvernantei metropolitane în ZM Lyon.	204
Fig. 46 - Integrarea verticală a diferitelor spații de planificare teritorială. Sursa: Autor, fundal Urbalyon (CC by NC).....	208
Fig. 47 - Schema documentațiilor de amenajare a teritoriului, planificare spațială și urbanism și a relațiilor dintre ele pentru teritoriul Métropole de Lyon	210
Fig. 48 - Etapele elaborării, implementării și actualizării SCoT	211
Fig. 49 - Procesul instituțional și instrumentele de planificare la nivelul Città Metropolitana di Bologna.	217
Fig. 50 - Structura de guvernantă a Orașului Metropolitan Bologna.	218
Fig. 51 - Numărul de servicii și competențe delegate Uniunilor Comunale în 2017.	219
Fig. 52 – Platforma online PUMS Bologna - rețeaua velo metropolitană.....	220
Fig. 53 - Procesul de elaborare al PSM 2.0 Bologna.....	223
Fig. 54 - Obiectivele strategice ale PTM. Sursa: ptmbologna.it.....	226

Fig. 55 - PTM, portal online: Structura teritoriului	227
Fig. 56 – Evoluția instituțională și instrumentele de planificare ale Zonei Metropolitane Poznań.....	229
Fig. 57 - Întinderea teritorială a Zonei Metropolitane Poznań	230
Fig. 58 - Procesul de elaborare și implementare al Strategiei de Dezvoltare a Aglomerării Poznań.....	232
Fig. 59 - Mecanismul de elaborare, avizare și implementare al Strategiei ITI.....	237
Fig. 60 - Alocarea financiară pe priorități de dezvoltare la nivel regional.	239
Fig. 61 - Procesul instituțional și instrumentele de planificare metropolitană pentru Zona Metropolitană Cluj.....	240
Fig. 62 - Organigrama ADI Zonei Metropolitane Cluj.....	241
Fig. 63 - Reprezentarea UAT-urilor din ZMC în organul de decizie	242
Fig. 64 - Capacitatea administrativă locală pentru furnizarea serviciilor de planificare urbană și teritorială.	245
Fig. 65 - Întinderea Zonei Metropolitane Cluj în SIDU 2014-2023.....	247
Fig. 66 - Întâlnirea de dezbatere publică a SIDU ZMC. Sursa: arhivă personală ...	248
Fig. 67 - Structura de guvernanta propusă pentru implementarea dezvoltării strategice integrate metropolitane. Sursa: autoare, pentru SIDU ZMC (2017)	250
Fig. 68 - Ilustrarea SIDU ZMC pentru Ob. Strategic 3 - dezvoltarea sistemului antropic în armonie cu sistemul natural.	251
Fig. 69 - Corelarea între documentația SIDU 2021-2027 și alte documentații strategice și programatice.	253
Fig. 70 – Abordarea schematică a redefinirii zonelor metropolitane și periurbane în România. Scenarii instituționale.....	283
Fig. 71 - Conceptualizare a rolului, relațiilor, instrumentelor și resurselor unui ADI ZM în scenariul împuternicirii ca OI POR și Coordonator ITI	290
Fig. 72 – Scenariu de reorganizare a sistemului de planificare teritorială metropolitană pentru zonele metropolitane Românești, în ipoteza menținerii bazei legislative naționale existente	294
Fig. 73 - Schemă instituțională posibilă pentru elaborarea PATM și Strategiei Integrate ITI Zona Metropolitană	295
Fig. 74 - Variante de constituire a unei Autorități Metropolitane	299
Fig. 75 - Conceptualizare a rolului, relațiilor, instrumentelor și resurselor unei Autorități Metropolitane în scenariul reorganizării AT	302
Fig. 76 – Scenariu posibil de reorganizare a sistemului de planificare pentru zonele metropolitane Românești, în ipoteza reformei teritoriale	308
Fig. 77 - Schemă instituțională posibilă pentru elaborarea PUM, Strategiei de Dezvoltare și a Strategiei Integrate ITI Zona Metropolitană.....	309

LISTA TABELELOR

Tabel 1 - Succesiunea temporală a modelelor de guvernare metropolitană și posibile modele actuale.....	68
Tabel 2 - Sinteza caracteristicilor, avantajelor și dezavantajelor modelelor de organizare a guvernării metropolitane.....	74
Tabel 3 - Dimensiuni și indicatori ai unei guvernări teritoriale.....	79
Tabel 4 - Tabel sinoptic al criteriilor de diferențiere pentru documentațiile de planificare de nivel metropolitan.....	86
Tabel 5 - Criterii și caracteristici-cheie ale analizei comparative la nivel național pentru țările incluse în cercetarea doctorală.....	99
Tabel 6 - Procesele naționale de conturare a unor politici metropolitane în țările incluse în cercetarea doctorală.....	100
Tabel 7 - Indicatori-cheie ai dezvoltării urbane la nivelul țărilor și centrelor urbane aferele zonelor metropolitane studii de caz.....	101
Tabel 8 – Colectivități teritoriale (collectivités territoriales) la nivelul Franței Metropolitane și numărul acestora în 2021.....	106
Tabel 9 - Cele 22 de zone metropolitane franceze după modul de constituire și tipologie.....	110
Tabel 10 - Opțiuni de delimitare spațială a zonelor metropolitane poloneze.....	141
Tabel 11 - Evoluția caracteristicilor strategiilor de dezvoltare metropolitană în cursul perioadelor programatice.....	165
Tabel 12 - Tabel centralizator al principalelor caracteristici ale procesului și instrumentelor de planificare spațială metropolitană în Franța, Italia, Polonia și România.....	171
Tabel 13 - Tabel centralizator al studiilor de caz pentru zone metropolitane.....	182
Tabel 14 - Indicatori de bază ai întinderii, populației, densității și dinamicii populației la nivelul zonelor metropolitane.....	187
Tabel 15 - Indicatori socio-economici, ai locuirii, accesibilității și calității mediului în zonele metropolitane analizate.....	189
Tabel 16 - Utilizarea și dinamica utilizării terenurilor la nivelul zonelor urbane funcționale definite de Comisia Europeană, pentru perioada 2012-2018.....	195
Tabel 17 - Tabel centralizator al principalelor provocări metropolitane de dezvoltare spațială la nivelul studiilor de caz.....	198
Tabel 18 - Conținutul PLU-H Lyon. Sursă informații: Grand Lyon, 2019.....	214
Tabel 19 - Conținutul Planului Teritorial Metropolitan.....	225
Tabel 20 - Comparare între listele de proiecte ale versiunilor SIDU.....	249
Tabel 21 - Tabel centralizator comparativ al caracteristicilor instituționale, capacității bugetare și resurselor umane aferente zonelor metropolitane, respectiv UAT-urilor principale ale ZM.....	254
Tabel 22 - Tabel centralizator al principalelor caracteristici ale documentațiilor de planificare spațială analizate.....	267
Tabel 23 - Criterii comune posibile pentru delimitarea zonelor metropolitane ale orașelor de nivel secund.....	280
Tabel 24 - Atribuțiile Zonelor Metropolitane de drept comun franceze, conform legii (selecție).....	346

Tabel 25 - Indicatori-cheie ai celor paisprezece Orașe Metropolitane.	348
Tabel 26 - Forme de cooperare metropolitană în zonele metropolitane poloneze. .	349
Tabel 27 – Tabel comparativ al prevederilor legislației-cheie pentru Zonele Metropolitane din România	350
Tabel 28 - date de bază privind stadiul constituirii Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară pentru Zonele Metropolitane, 2021	355
Tabel 29 - Indicatori de bază ai zonelor metropolitane studii de caz	356
Tabel 30 - Competențele zonei metropolitane Lyon, după proveniență.....	364
Tabel 31 - Reprezentarea în adunarea generală a ADI ZMC, la nivelul populației din 2008 și 2020.....	365

Capitolul 1. INTRODUCERE

1.1 METROPOLIZARE

Zonele metropolitane sunt teritorii ale ambiguității, niveluri administrative neconsolidate, realități funcționale în continuă schimbare suprapuse înexact peste limite formale, în care exercitarea atribuțiilor administrative depinde de adaptarea la o nouă structură funcțională urbană. Actul de guvernare, construcția prin care se administrează teritoriile metropolitane funcționale, reprezintă o problemă proeminentă începând cu prima jumătate a secolului trecut, fără însă să producă soluții considerate optime, sau măcar majoritar acceptate. Nu există un acord privind o structură, sau o abordare comună a guvernării metropolitane în literatura de specialitate (un „*acquis metropolitan*”), așa cum nu există nici o definiție comună a ceea ce înseamnă o zonă metropolitană, sau o terminologie unitară care să o desemneze.

În cercetarea empirică, instrumentele strategice și operaționale pentru gestionarea dezvoltării zonelor metropolitane au fost explorate predominant la nivel de studiu de caz. Studiile recente se concentrează pe abordarea comparativă a zonelor metropolitane, producând analize preponderent morfo-funcționale, fie integrate (Hall & Pain, 2006; Susteren, 2005), fie sectoriale¹. Majoritatea acestor cercetări au fost realizate în baza unor indicatori cantitativi și calitativi (ESPON, 2006; METREX & Eurocities, 2012; OECD, 2014), concentrându-se mai puțin pe problema organizațională a managementului integrat.

Studiile recente efectuate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD, 2009; OECD, 2015; OECD, 2015; OECD, 2019) oferă îndrumări cu privire la factorii cheie care informează opțiunile cadrului de guvernare, luând în considerare nevoile de dezvoltare locală în sectoare-cheie, cum ar fi mobilitatea și planificarea spațială. Aceste modele au aplicabilitate redusă în Europa de Est, o regiune caracterizată prin practici îndelungate de urbanism derogatoriu, dezvoltare teritorială incoerentă,

¹Abordând, de exemplu, transportul și mobilitatea la nivel metropolitan și impactul instrumentelor de planificare sectorială, cum ar fi Planul de Mobilitate Urbană Durabilă (PMUD)

supracentralizare istorică, declin demografic și o redresare lentă de la criza economică din 2008, întreruptă de desfășurarea în cascadă a pandemiei Covid-19, conflictelor militare și crizei energetice. Sistemele metropolitane de guvernare multi-nivel sunt dificil de implementat în Europa de Est, în parte din cauza dependenței puternice a regiunii de instrumentele structurale și implicit de politicile centralizate (*“de sus în jos”*) de la nivel european. România nu face excepție.

În România, înființarea zonelor metropolitane nu a reprezentat o acțiune generată în mod spontan la nivel local, ci mai degrabă un proces derivat instituțional și impus prin reglementările UE pentru accesarea fondurilor nerambursabile. Disponibilitatea finanțării alocate a generat o serie de reforme formale, mai degrabă decât de fond, România modificându-și structura guvernamentală subnațională și procesele de planificare pentru a deveni eligibilă pentru sprijin financiar structural. Această logică a determinat demararea procesului de regionalizare în România (1998) și desemnarea polilor de creștere (2008), favorizând un mediu propice unor politici riscante pentru dezvoltarea urbană. Strategiile *„orice se finanțează”*, la rândul lor, au produs strategii și proiecte neperformante și nesustenabile, departe de realitățile teritoriale. Lipsa instrumentelor care să ghideze instituțiile subnaționale spre investirea resurselor în proiecte de dezvoltare urbană relevante și integrate reprezintă unul dintre principalele motive pentru decuplarea politicilor de sus în jos cu realitățile metropolitane și motivația de bază pentru această cercetare.

1.2 ARGUMENT

Formele de organizare și cooperare metropolitană multi-nivel, cu o flexibilitate sporită și timpi de răspuns mai reduși la șocuri, au potențialul de a atenua atât riscurile socio-economice, de mediu și de sănătate cu care se confruntă orașele, cât și costul fragmentării administrative. Acest argument a captat discursul și practica europeană de planificare, conducând la înființarea de noi zone metropolitane rezultate din reforme naționale recente în țări precum Franța, Italia sau Polonia.

Se distinge o tendință contemporană clară de *rescalare*² a competențelor de planificare la niveluri funcționale urbane, determinată de nevoia de a aborda

² Termenii noi utilizați sunt prezentați în Glosar

provocări comune precum fluxurile de navetă, protecția mediului, gestionarea deșeurilor sau cooperarea economică (ESPON, 2018), sprijinind gestionarea problemelor în rapidă schimbare cum ar fi migrația sau aflurile de refugiați și planificarea pentru situații de urgență. Din ce în ce mai frecvent în ultima decadă, orașele mai mari testează noi forme de guvernare sau parteneriate. Cu toate acestea, având în vedere tradițiile divergente ale amenajării teritoriului și diferitele structuri și culturi administrative, aceste acorduri se materializează foarte diferit.

Începând cu prima definiție a Biroului de Recensământ din SUA din anii 1950, zonele metropolitane au beneficiat de cercetări ample care analizează procesele, fundamentele și justificările, strategiile și instrumentele de planificare la nivel de regiune urbană. Tema organizațională a fost abordată în profunzime mult mai recent, în urma definiției termenului de „*guvernare urbană*” (UN-Habitat, 2002), care a fundamentat cercetările ulterioare pe acest subiect (Kreukels, Salet, & Thornley, 2003; Hamilton, Miller, & Paytas, 2004). Cu toate acestea, rolul distinctiv al colaborării, managementului comun și partajării responsabilității pe liniile orizontale și verticale administrative reprezintă încă domenii de cercetare insuficient dezvoltate, în special în Europa de Est.

Indiferent de caracteristicile proceselor spațio-funcționale care modelează zonele metropolitane, problema operaționalizării acestora rămâne deschisă mai ales în România. Dependența de prevederile cadrului financiar multianual și de ciclurile electorale, reactivitatea politicilor naționale și lipsa unui cadru juridic consolidat pentru planificarea metropolitană erodează potențialul endogen al marilor centre urbane naționale. Planificarea metropolitană este încă strâns legată, dacă nu exclusiv determinată de beneficii financiare pentru implementarea proiectelor și serviciilor publice.

Factorii care au fundamentat consolidarea nivelului metropolitan în regiunile mai dezvoltate³ în ultimii 15-20 de ani sunt comuni în mare măsură. Confruntate cu provocările generate de macro-tendențele și presiunile globale, majoritatea țărilor europene apelează la descentralizare, reforme sau noi forme de cooperare pentru a guverna mai eficient teritoriile metropolitane.

³ Politica europeană de coeziune identifică regiunile mai dezvoltate ca fiind cele cu un PIB/cap (PPS) peste 100% din media UE-27.

Ipoteza de la care pleacă această cercetare este că există caracteristici comune de implementare a structurilor administrative metropolitane în Europa, care împreună cu instrumentele de planificare metropolitană deja validate în context pot fi adaptate la condițiile specifice naționale din România și alte țări din Europa de Est. Dar cum sunt ele transferabile? Și care sunt procesele prin care poate fi activată „renașterea” zonelor metropolitane românești?

În ceea ce privește motivația personală, în decursul procesului de trei ani de elaborare și apoi de actualizare a unei Strategii de Dezvoltare Urbană Integrată Metropolitană pentru perioada 2014-2020⁴, a devenit din ce în ce mai clar faptul că instrumentele actuale de planificare, contextul de politică, politic și arhitecturile instituționale metropolitane sunt în prezent inadecvate nevoilor de dezvoltare ale orașelor, îndeosebi pentru centrele urbane mai mari din România.

Cum pot fi dezvoltate și implementate strategii eficiente de dezvoltare a spațiului metropolitan pentru orașele de nivel secund din România?

Dificultatea de a formula un răspuns la această întrebare nu decurge neapărat din provocarea elaborării documentațiilor de planificare în sine. Din acest motiv, cercetarea nu se concentrează pe problema adecvării conținutului în relație cu fenomene dinamice precum dinamica demografică, extinderea zonelor construite, conectivitatea metropolitană, fragmentarea teritorială, multipolaritatea, coeziunea socială, ș.a. În schimb, sunt abordate modurile de asigurare a cadrului instituțional, juridic și politic, precum și a resurselor care pot fi furnizate în sprijinul implementării prevederilor acestor documentații.

În al doilea rând, furnizarea unei serii de coordonate pentru instrumentele metropolitane de planificare spațială subscrise unei politici urbane naționale coerente nu este motivată de premisa unei eficiențe mai mari a politicilor de sus în jos. Dimpotrivă, practica profesională evidențiază că voința politică, deschiderea către dialog cu alte părți interesate și capacitatea de a valorifica în comun oportunitățile sunt diferențiatori esențiali pentru succesul diferitelor asociații de dezvoltare intercomunitară (ADI). Cu toate acestea, în cei 15 ani de când au fost înființate ADI-urile metropolitane, performanța

⁴Strategia de Dezvoltare Integrată pentru Zona Metropolitană Cluj, 2017, disponibil la <https://www.clujmet.ro/resurse/>

acestora a fost în mod constant insuficientă vis-a-vis de satisfacerea nevoilor reale de dezvoltare ale zonelor metropolitane, o problemă care decurge în mare parte din inadecvarea instrumentelor și resurselor lor și a mandatului limitat cu care au fost împuternicite.

Cercetarea pune sub semnul întrebării modul în care zonele metropolitane din România, ca structuri instituționale, au utilizat instrumente de planificare spațială în scopul sprijinirii dezvoltării integrate în cele două perioade de programare deja finalizate (2007-2020). „*Europenizarea*” (Ladrech, 1994) românească, un exercițiu în conformitate cu cerințele de acces la FESI, a avut ca rezultat constituirea unor structuri instituționale slabe. Managementul dezvoltării metropolitane în România a fost până acum marcat de disonanța dintre nevoile reale de coordonare a dezvoltării, pe de o parte, și planurile strategico-programatice, dezvoltate ciclic și supuse unor foarte frecvente schimbări de cerințe de la nivel central.

Această problemă este mai evidentă în cazul marilor centre urbane, unde dinamica teritorială și complexitatea relațiilor care decurg din funcțiile specializate ale acestora fac imperativă alinierea viziunilor de dezvoltare între principalele municipii și unitățile administrativ-teritoriale din zona urbană funcțională (ZUF). Provocarea nu este unic românească: la nivel european, orașele de peste 200.000 de locuitori se comportă diferit în ceea ce privește capacitatea de polarizare, dinamica PIB pe cap de locuitor și extinderea zonelor construite, așa cum va fi arătat în capitolul 2.

În timp ce instrumentele de planificare spațială locală și structurile de guvernare mai flexibile pot fi potrivite pentru gestionarea dezvoltării ZUF ale orașelor mici și mijlocii, cooperarea metropolitană instituționalizată devine un *deziderat* pentru centrele urbane mai mari. Acest argument este ilustrat de eșecul Planurilor și Strategiilor de Dezvoltare Urbană Integrată din România (PIDU și SIDU) în reconcilierea intereselor divergente de dezvoltare, cu precădere în ceea ce privește captarea competitivă a investițiilor și a locuitorilor, prin exploatarea diferențelor de cost și impozitare de către periferie, fără intenția de a oferi și infrastructura sau serviciile necesare locuirii în noi ansambluri.

Din 2014, foștii poli de creștere sunt subscriși unui program de sprijin nediferențiat pentru dezvoltarea urbană durabilă (DUD), de care beneficiază toate cele 41 de reședințe de județ și Municipiul București, prin finanțare nerambursabilă în cadrul axei prioritare IV a Programului Operațional Regional (POR). Dar diferențele dintre marile orașe cu rol strategic în

rețeaua de așezări naționale și macroregionale și capitalele de județ cu puțin peste 50.000 de locuitori (precum Zalău) subliniază nevoia reală a unei separări conceptuale și metodologice, argument pentru studiul de față.

Cercetarea se concentrează pe zonele metropolitane ale centrelor urbane cu o populație între 200.000 și 1 milion de locuitori care au un rol critic în echilibrarea sistemelor de așezări policentrice europene și naționale. Pragul de 200.000 de locuitori nu este doar susținut de cercetările privind traiectoria particulară de dezvoltare ale orașelor europene de peste 50.000 de locuitori (Florczyk, et al., 2019), ci poate fi găsit și în documentațiile naționale de amenajare a teritoriului⁵ și reprezintă un punct de plecare pentru definirea unui concept de „*zonă metropolitană de nivel secund*”.

Cartea nu abordează problematica orașelor și regiunilor-capitală, nici la nivel European și nici în context național. Provocarea planificării spațiale a Municipiului București și teritoriului său funcțional reprezintă o temă ce necesită alte instrumente legislative specifice, datorită complexității administrative și soluțiilor adesea asimetrice, așa cum va fi discutat în următorul capitol.

⁵PATN, Capitolul IV – Rețeaua de Localități stabilește orașele de Rang I (11) ca având o populație de cca. 50.000 – 200.000 de locuitori, o zonă de influență până la 500.000 de locuitori și o rază de deservire a serviciilor specializate de cca. 60 – 80 km (Legea nr. 351/2001).

1.3 SCOPUL CERCETĂRII

Parcursul de cercetare urmărește să identifice posibilele soluții la deficiențele cadrului de planificare spațială metropolitană din România și să dezvolte orientări pentru un proces de redimensionare administrativă care să permită o coordonare mai eficientă a politicilor de dezvoltare, în mod specific pentru zonele metropolitane românești de nivel secund.

Prima întrebare de cercetare vizează identificarea factorilor endogeni și exogeni care au dus la reapariția și *reinventarea* instituțiilor metropolitane în ultimul deceniu și jumătate în Europa.

În continuare, cartea explorează instrumentele strategice, programatice și normative pe care autoritățile publice europene le folosesc în prezent pentru a gestiona dezvoltarea metropolitană, urmărind să ofere un răspuns la întrebarea privind factorii spațiali și instituționali care pot fi determinanți pentru selecția lor în contextul României.

Contribuția finală a acestei cărți abordează a treia – și ultima – întrebare de cercetare: *„cum poate fi asigurată dezvoltarea spațială metropolitană eficientă prin adaptarea instrumentelor și a cadrelor administrative pentru orașele de nivelul doi din România?”*.

Întregul proces de analiză, interpretare și modelare se bazează pe următoarele patru ipoteze ale cercetării exploratorii:

1. Capacitatea pentru dezvoltare integrată la nivel metropolitan în România este limitată de lipsa instrumentelor de planificare la această scară și de inadecvarea mecanismelor de coordonare multi-nivel și multiactorial a părților interesate implicate.
2. Experiențe contemporane europene pot informa o mai bună gestionare a zonelor metropolitane românești existente, prin furnizarea unor orientări privind modul în care planificarea dezvoltării spațiale poate fi rescalată la nivelul construcțiilor instituționale existente.
3. În actualul context legislativ și programatic, există premise de îmbunătățire incrementală a performanței zonelor metropolitane, prin mecanisme și instrumente de planificare participativă integrată și prin utilizarea de noi tehnologii.

4. În perspectivă, pentru ca zonele metropolitane românești să devină cu adevărat teritorii competitive, sustenabile și inovative, sunt necesare modificări de substanță ale cadrului legislativ și instituțional care să permită reprojectarea competențelor și împuternicirea prin lege a zonelor metropolitane.

Cercetarea examinează studii de caz și abordări practice europene precum Lyon (Franța), Bologna (Italia), Poznań (Polonia) și Cluj-Napoca (România), având în vedere potențialul de adaptare a experimentelor europene la contextul românesc.

Prin analiza instrumentelor strategice, programatice și normative pentru gestionarea dezvoltării metropolitane, acesta urmărește în continuare să identifice factorii spațiali și instituționali care influențează o posibilă operaționalizare a acestora. Aspirația prezentei cărți este de a contribui considerații pentru dezvoltarea și implementarea unei reforme naționale eficiente, mai departe de Legea Zonelor Metropolitane nr. 246/2022 și de Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor (CATUC), cu a căror elaborare a fost contemporană. Constatările contribuie la un concept instrumental pentru planificarea integrată metropolitană, identificând factori comuni de succes și oferind pași sugestivi pentru reformarea sistemului decizional privind dezvoltarea orașelor românești de nivel secund.

În mod important, scopul acestei cărți este de a aborda o lacună de cercetare privind relația dintre instrumentele de planificare spațială și configurațiile instituționale din România. Aceste considerații acoperă șase puncte cheie:

1. Identificarea zonelor metropolitane la nivel național și introducerea unor aranjamente asimetrice de guvernare,
2. Delimitarea acestora,
3. Creionarea arhitecturii instituționale prin care se poate governa o zonă metropolitană de rang secund,
4. Competențele autorităților sau asociațiilor metropolitane,
5. Competența tehnică a realizării documentațiilor de planificare metropolitană,
6. Caracteristicile documentațiilor de planificare strategică, normativă, programatică și relația dintre acestea.

Nu există în prezent un studiu similar care să susțină direcții de derivare pentru un proiect național metropolitan și pentru reformarea Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară, deși cercetarea vine într-un moment în care conceptul de zonă metropolitană a revenit în centrul atenției discursului public politic și al acțiunilor legislative⁶. Constatările pot contribui astfel în timp util la fundamentarea științifică a dezvoltării durabile în zonele metropolitane în practică, într-un moment în care noul cadru legislativ încă nu cuprinde norme de aplicare a prevederilor Legii Zonelor Metropolitane.

Din punct de vedere epistemologic, problema este complexă și se extinde dincolo de granițele disciplinei urbane, integrând concepte din sferele managementului urban și economiei, administrației și politicilor publice, dreptului și nu numai, recunoscând în egală măsură imperativul implicării urbanistilor în definirea și implementarea politicii publice metropolitane.

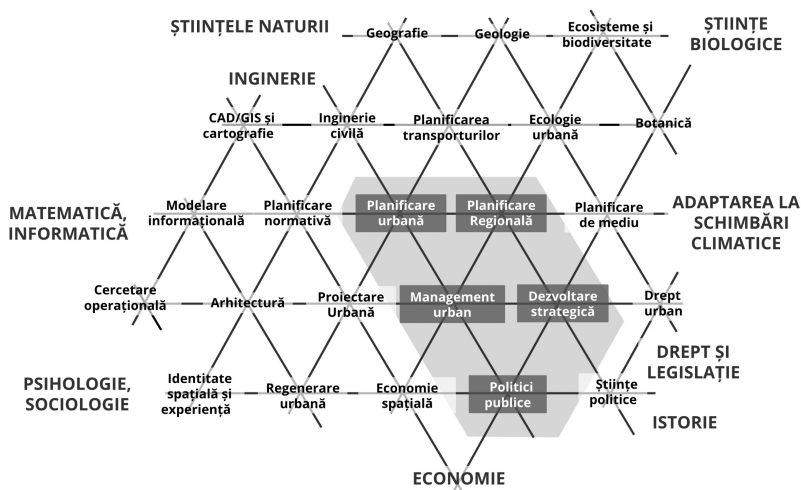


Fig. 1 – Subiectul cercetării, la interfața între discipline științifice.
Sursa: Interpretare după Schoeman (2010)

⁶ Noua Lege Metropolitană a României, publicată în 2022, și CATUC.

1.4 METODE

Politicile integrate de planificare și dezvoltare spațială reprezintă cercetări orientate spre probleme, informate de tensiuni și provocări legate de practica de planificare și conduse de scopul îmbunătățirii viitoare.

Procesul de cercetare implică o abordare bazată pe mai multe metode. Cadrul teoretic este construit pe literatura științifică și documentele de politică multi-nivel în domeniul dezvoltării și guvernancei metropolitane, fundamentarea acestuia fiind realizată prin recenzarea cercetărilor de referință contemporane în domeniile trans-disciplinare ilustrate în subcapitolul anterior. Conceptele și principiile derivate din această trecere în revistă sunt utilizate în continuare pentru construirea cadrului teoretic, identificarea lacunelor și reformularea întrebărilor de cercetare.

În construcția teoretică, se deosebesc în continuare trei cadre de interpretare. Primul se referă la teoriile și metodele relevante pentru dezvoltarea metropolitană, care deconstruiesc spațiul metropolitan și relația centru-periferie specifică orașelor de nivel secund. Al doilea adresează teorii și perspective legate de instituționalismul metropolitan, privind metropola din perspectiva unui sistem administrativ-politic. Al treilea cercetează modalitatea în care zonele metropolitane ca *spații* și ca *instituții* reclamă instrumente de planificare specifice.

Influența politicilor și conceptelor europene de dezvoltare asupra instrumentelor de planificare a teritoriului metropolitan în contextul macrotendințelor actuale de dezvoltare reprezintă o complexitate adițională. Deși nu reprezintă o cheie teoretică separată, manifestarea obiectivelor programatice europene influențează cadrul conceptual specific pe care sunt construite studiile de caz, și este abordată ca fundal general al studiului.

Această arhitectură conceptuală derivă ulterior un set de factori de analiză pentru studiile de caz și cercetarea exploratorie, construiți pe o abordare euristică și empirică și informați atât de studii de caz la nivel european, cât și de experiența proprie a autoarei în practica de planificare metropolitană în România, Italia și Franța. Cercetarea prin studii de caz a fost selectată ca instrument datorită adecvării sale în ceea ce privește generarea de cunoștințe dependente de context și utilitatea pentru dezvoltarea conceptelor și modelelor aplicabile dincolo de cazul specific analizat (Yin, 2014; Pierre, 2005).

Ca instrument de cercetare, comparația permite o înțelegere mai aprofundată și multidirecțională a problemelor complexe ale planificării spațiale metropolitane și permite eliminarea „*naturii idiosincratice a multor studii de caz [singulare]*” (Agranoff & Radin, 1991, p. 204). Acesta sprijină realizarea generalizărilor analitice în scopuri științifice și informează perspectivele viitoare cu aplicabilitate practică în domeniul planificării spațiale.

Analiza comparativă reprezintă o metodă standard în multiple domenii de cercetare, însă studiul complex al dezvoltării spațiale în contextul guvernanței metropolitane se confruntă cu o serie de provocări legate de *reductionism*. Deși necesară într-o anumită măsură pentru a asigura comparabilitatea studiilor de caz, această tehnică poate normaliza specificul contextelor locale (Pierre, 2005) și factorii istorici, socio-politici și culturali care au influențat dezvoltarea structurilor instituționale și instrumentelor de planificare. Cu toate acestea, Pierre (2005) oferă argumente pentru relevanța studiilor urbane comparative în ceea ce privește asemănările instituționale care decurg din răspunsuri politice la factori externi și provocări comune, cum ar fi globalizarea, criza climatică sau țintele programatice europene.

Cercetarea comparativă este organizată în trei etape, după cum urmează. Etapa de definire și proiectare stabilește cadrul teoretic, trece în revistă literatura științifică de referință și definește strategia de selectare a studiilor de caz. În continuare, colectarea și analiza datelor se concentrează pe analize individuale și comparative ale indicatorilor metropolitani cantitativi și calitativi. În final, a treia etapă construiește scenariile și concluziile formulate în baza concluziilor analizelor comparative.

Selecția *cazurilor critice* este informată de mai multe criterii care capitalizează potențialul de furnizare a informațiilor necesare și suficiente cu privire la încorporarea politicilor europene și a instrumentelor programatice, a mecanismelor de integrare spațială și instituțională și a conceperii și implementării strategiilor și politicilor de dezvoltare spațială integrată:

1. Existența unui interes național pentru dezvoltarea metropolitană, manifestat fie ca politică explicită, fie ca proces recent de reformă administrativă (ultimii 15 ani);
2. Existența unor asemănări structurale ale sistemului administrativ (Codul napoleonic — România, Franța și Italia; planificare centralizată de natură est-europeană: România, Polonia)

3. Prezența proceselor de adaptare la politicile europene, puse în aplicare prin reforme ale aranjamentelor instituționale recente care pot fi deconstruite, analizate și comparate⁷;
4. Disponibilitatea și accesibilitatea datelor cantitative și calitative, inclusiv familiaritatea și experiența autorului cu cazurile selectate.

Metodele de lucru predominant calitative sunt susținute de o analiză exploratorie la nivel european prin cercetare documentară, precum și vizite de studiu și interviuri efectuate cu reprezentanți ai orașelor și zonelor metropolitane din România, Franța și Italia. Alte metode de colectare a datelor, cum ar fi analiza rapoartelor, publicațiilor, site-urile web și mass-media locală au fost folosite ca fundal pentru informațiile obținute prin interviuri. Analiza studiului de caz românesc pleacă de la o fundamentare legislativă mai robustă sprijinită de experiența personală anterioară, continuând prin analize, interviuri și chestionare. O descriere mai detaliată a arhitecturii studiilor de caz va fi prezentată în Capitolul 4.

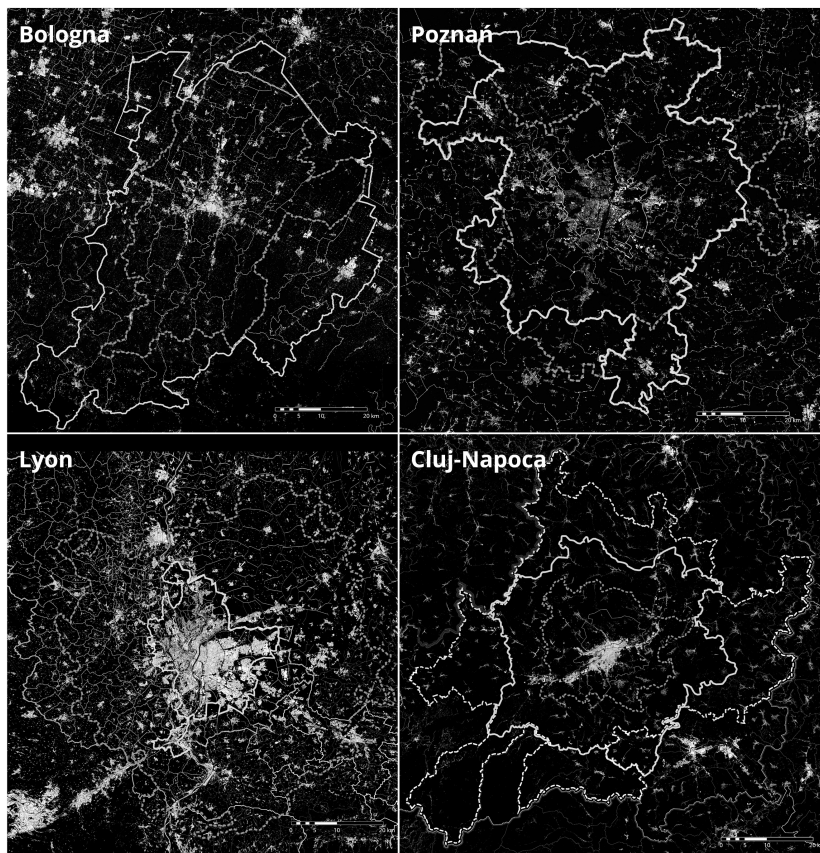
Analiza documentară include examinarea documentațiilor și arhivelor existente, respectiv a legilor, cadrelor juridice și constituționale care precizează organizarea administrativ-teritorială și atribuirea competențelor în amenajarea teritoriului. Acestea sunt completate de studii ce documentează schimbările instituționale și reformele metropolitane recente, de planuri strategice, viziuni și concepte, masterplanuri și planuri sectoriale (de exemplu, PMUD), reglementări și norme, hărți, organigrame, scheme, fotografii, statistici și ilustrații spațiale pentru fiecare studiu de caz.

Analizele sunt completate cu date extrase din interviuri și întâlniri cu lideri politici și alți factori interesați la nivel local. Documentarea proceselor transformative instituționale este realizată prin analizarea informațiilor spațiale și administrative de bază la scară metropolitană, a schemelor și organigramelor structurilor administrative și a cadrului instituțional al agențiilor și grupurilor de interese implicate în planificarea metropolitană. În baza acestora, sunt elaborate scheme comparative de proces și sinteză pentru organizarea cadrului administrativ și a sistemului de documentații spațial-metropolitane, în scopul ilustrării diferențelor și al sprijinirii propunerilor avansate în Capitolul 6.

⁷ De exemplu, redimensionarea competențelor la nivel metropolitan prin mecanismul ITI polonez

Structura cercetării empirice urmărește două niveluri, cel național (Franța, Italia, Polonia și România) și cel metropolitan. Analiza comparativă la nivel metropolitan este realizată prin studii de caz ale Grand Lyon (Franța), Città Metropolitana di Bologna (Italia), Zonei Metropolitane Poznań (Polonia) și Zonei Metropolitane Cluj (România) și examinează structuri monocentrice similare cu realitățile polilor de creștere din România, de dimensiuni și cu roluri apropiate orașelor de rang I. Totodată, aceste patru zone metropolitane reprezintă teritorii unde formalizarea cooperării metropolitane s-a realizat prin procese diferite, însă comparabile, în care politica națională a fost contextualizată prin prisma experiențelor locale de colaborare.

În final, în baza rezultatelor evaluării comparative a caracteristicilor, provocărilor, formelor de administrare și instrumentelor de planificare spațială aferente celor patru studii de caz, cercetarea oferă considerații și un comentariu critic privind transferabilitatea elementelor legate de structura instituțională a zone metropolitane condițiile-cheie pentru succesul coordonării dezvoltării și modalitățile în care acestea se pot declina în instrumente strategice și normative de planificare.



Legendă

	Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate)		Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE)		Limita zonei urbane funcționale (Propunere Banca Mondială)
	Limita administrativă a municipiului principal				

Surse: EC JRC, European Settlement Map R2019; EUROSTAT Regional Yearbook 2020; Banca Mondială (2019).

Fig. 2 - Analiza spațială a întinderii zonelor metropolitane instituționale și a zonelor urbane funcționale în raport cu zonele construite.

Sursa: Autor, procesare date EC JRC, ESM 2019, EUROSTAT, WB (2019)

1.5 STRUCTURĂ

Cercetarea este organizată în patru segmente tematiche și șase capitole. Introducerea, contextul global și analiza premiselor pentru reaparitia curentelor de planificare metropolitană în Europa constituie fundalul.

Capitolul 2 examinează contextul și premisele pentru emergența noilor curente de planificare metropolitană, identificând forțe externe influente, procese și argumente ancorate în realitățile actuale. Acest capitol identifică efectele macro-tendințelor globale în spațiile metropolitane, precum și implicațiile conceptelor spațiale europene contemporane în practică: policentricitate, competitivitate și coeziune.

Capitolul 3 este construit pe trei conceptualizări ale zonelor metropolitane: ca entități morfo-funcționale, ca entități instituționale și ca niveluri spațiale în cadrul sistemelor de planificare teritorială. Cadrul teoretic se bazează pe cercetări anterioare relevante care au intersectat explicitatea spațială metropolitană cu declinațiile politico-instituționale.

Capitolul 4 deconstruiește discursul zonelor metropolitane din Europa, prezentând patru contexte naționale (Franța, Italia, Polonia și România) și politicile de dezvoltare metropolitană recente. Acesta analizează contexte, structuri, procese și condiții specifice care au susținut o schimbare de paradigmă în planificarea metropolitană și prezintă o evaluare comparativă.

Capitolul 5 se concentrează pe Métropole de Lyon, Città Metropolitana di Bologna, Zona Metropolitană Poznań și Zona Metropolitană Cluj-Napoca, și prezintă o analiză de nivel înalt a provocărilor și considerațiilor referitoare la granițele administrative și funcționale, care sunt apoi investigate individual prin prisma procesului formativ, organizării instituționale, competențelor de planificare, conținutului instrumental și procesului de elaborare a documentelor de planificare strategică și operațională metropolitană. Evaluarea comparativă prezintă contribuțiile și considerațiile proprii ale autoarei cu privire la caracteristicile cheie ale zonelor metropolitane, instrumentelor și capacității de abordare a provocărilor sociale, culturale, economice și de mediu identificate.

În final, Capitolul 6 încorporează aceste concluzii în formularea a două scenarii, ca posibile direcții de viitor în parcursul metropolitan românesc, prezentând considerațiile finale asupra variantelor de *metropolizare* în România și direcții viitoare de studiu.

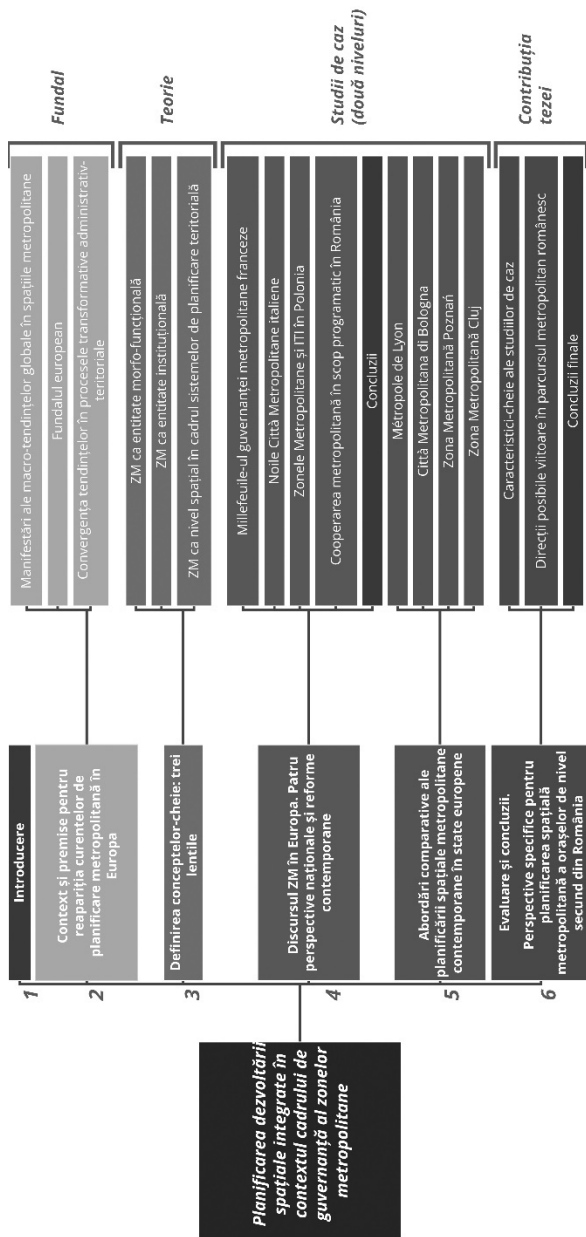


Fig. 3 - Structura tezei de cercetare

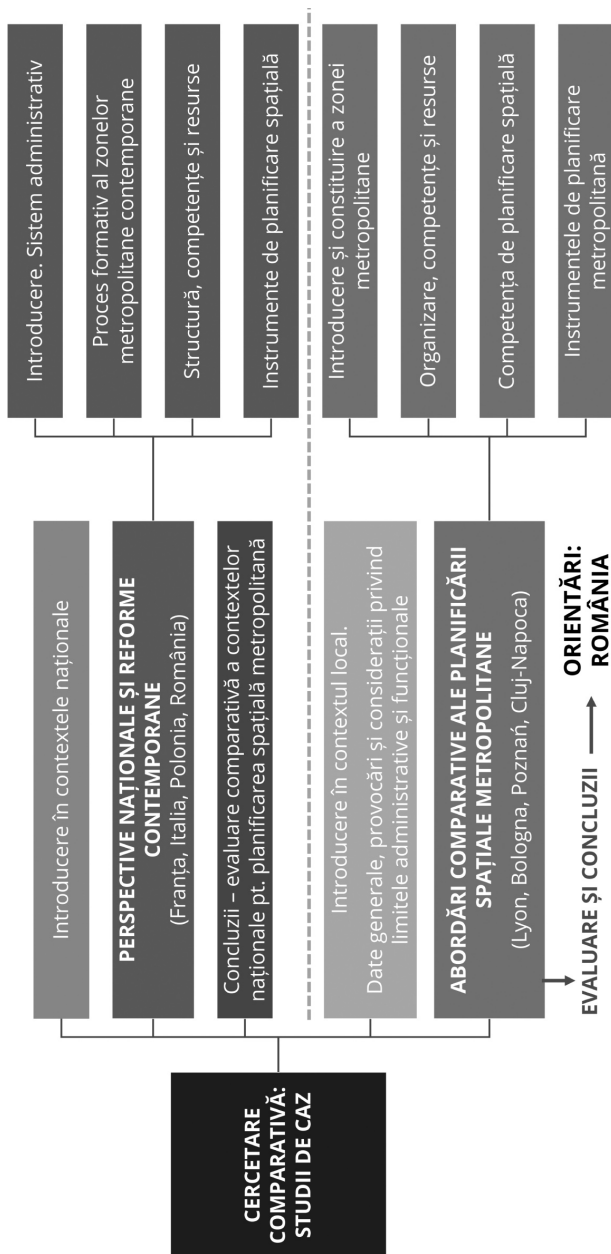


Fig. 4 – Organizarea cercetării comparative din cadrul tezei

Capitolul 2. ARGUMENTE ALE REAPARIȚIEI CURENTELOR DE PLANIFICARE METROPOLITANĂ ÎN EUROPA

Teritoriile urbane europene se confruntă din ce în ce mai mult cu concurența pentru funcții centrale, în contextul politicilor economice supranaționale care le influențează capacitățile de a atrage capital uman și investiții și de a-și valorifica potențialul endogen (Camagni, 2009). Capacitatea acestora de a rămâne competitive depășește abilitățile individuale ale orașelor, constrânse de propriile limite administrative, și justifică necesitatea implementării unor noi modele multi-nivel de guvernare colaborativă și de planificare comună a dezvoltării spațiale (Healey P. , Hakee, Motte, & Needham, 1997; Kreukels, Salet, & Thornley, 2003; Giffinger & Suitner, 2014).

În ultimele decenii, aceste realități au generat noi instrumente de planificare la scară teritorială specifică, implicând un grup de părți interesate care se diferențiază de cel uzual aferent planificării urbane. Noile instrumente și constelații actoriale sunt motivate de nevoia unor politici *glocale*⁸, care să poată funcționa eficient în spațiul metropolitan.

Procesul contemporan de *metropolizare* europeană este, prin urmare, guvernat de interacțiuni globale și locale care contribuie decisiv la performanța economică și la stabilitatea întregului sistem urban (Riguelle, Thomas, & Verhetsel, 2007; Roca Cladera, Duarte, & Moix, 2009).

Teritoriul european este dens, puternic urbanizat și multipolar, cu o distribuție eterogenă a centrelor urbane, cu dimensiuni și performanțe diferite. Disparitățile de dezvoltare și diferențele între politicile sociale și fiscale ale țărilor reflectă în mod elocvent reziliența acestor teritorii. Deși economiile naționale și regionale au avut în genere o experiență pozitivă de redresare după criza economică din 2008, impactul acesteia din urmă asupra resurselor publice coroborat cu alte macro-tendențe (în special demografice)

⁸Glocalizarea (un hibrid lingvistic între globalizare și localizare) este manifestarea simultană a tendințelor de universalizare și personalizare în sistemele sociale, politice și economice contemporane (Robertson, 2012)

au condus la creșterea presiunii asupra sistemelor publice și la accentuarea concurenței teritoriale (Calafati, 2012; Nijkamp & Kourtit, 2013).

Dincolo de impactul diferențiat pe care l-a avut asupra statelor, pandemia COVID-19 a subliniat și dimensiunea teritorială a managementului crizei sanitare și importanța unei gestionări situaționale adecvate la nivel local, în special în teritorii complexe și interdependente. COVID- 19 a afectat și va continua să afecteze în special zonele metropolitane, prin impactul fragmentării responsabilităților asupra rezilienței socio-economice locale.

Prin urmare, o serie de factori externi condiționează modul în care zonele metropolitane pot fi guvernate și planificate în mod durabil: în primul rând, macro-tendențele precum globalizarea, urbanizarea, schimbările climatice și fenomenele disruptive precum pandemiile sau salturile tehnologice; în al doilea rând, implicațiile politicilor europene și conceptelor-cheie de coeziune, competitivitate și policentricitate. Deconstruirea acestor factori este necesară datorită rolului lor determinant în noile modele de cooperare, guvernare și planificare metropolitană.

2.1 MANIFESTĂRI ALE MACRO-TENDINȚELOR GLOBALE ÎN SPAȚIILE METROPOLITANE

2.1.1 Urbanizarea, globalizarea, inovarea și metropola

Rapoartele Comisiei Europene indică faptul că, în general, economia UE continuă să beneficieze de pe urma globalizării, deși aceste beneficii nu sunt transmise în mod automat sau uniform tuturor regiunilor europene (European Union, 2017). În practică, principalele atuuri care conduc la valorificarea oportunităților globalizării sunt legate fie de atractivitatea investițiilor, cum ar fi costul forței de muncă și accesibilitatea fizică, fie de capacitatea de inovare și gradul de avansare tehnologică (OECD, 2015). Orașele au fost considerate în mod tradițional punctele focale ale activității creative și forțele motrice din teritoriu, datorită proximității geografice a resurselor și actorilor și a interacțiunilor multidisciplinare care promovează crearea, diseminarea și adoptarea rapidă a ideilor noi. Rolul lor de a beneficia de studii teoretice și practice ample care au ajuns la concluzii similare (Jacobs, 1961; Diez, 2002; Chapin, Cooke, De Propriis, MacNeill, & Mateos-Garcia, 2011; Cohendet, Grandadam, & Simon, 2010).

Aproximativ 75% din populația europeană trăiește în prezent în zone urbane: circa 336 de milioane de oameni, o cifră în continuă creștere (Eurostat, 2023). În același timp însă, aproximativ 43% din populația Uniunii Europene trăiește într-o regiune NUTS 3 care a înregistrat un declin natural al numărului de locuitori între 2005 și 2015, în special în regiunile rurale și state din est precum România, Bulgaria, Ungaria sau Țările Baltice (Lavalley, et al., 2017). La nivelul UE-27, cea mai semnificativă creștere a populației a avut loc în regiunile metropolitane, în special în cele capitale: cu 8% între în UE-15 și cu 5% în UE-13 în perioada 2005-2015⁹. Cercetările recente care ilustrează dinamica urban-rurală europeană, precum fi Atlasul pentru Agenda Teritorială 2030 (BBSR & ESPON, 2020) confirmă o concluzie cvasi-unanimă: „Populația va continua să se concentreze în zonele metropolitane” (OECD, 2022).

Cartografierea dinamicii populației la nivelul UAT-urilor între 2001 și 2017 evidențiază trei tendințe majore la nivel european:

⁹ În principal datorită amplificării migrației interne și nu datorită unei creșteri demografice naturale

1. La nivel macroregional, depopularea sudului și estului Europei, în special a Peninsulelor Iberice și Balcanice, a statelor baltice și a Germaniei de Est.¹⁰
2. La nivel național și regional, creșterea disparităților urban-rural prin concentrare demografică în ZUF ale principalelor centre urbane
3. La nivel local, creșterea accelerată a periurbanizării la nivel de ZUF, în special în Franța, Polonia, Irlanda, Italia, Spania și România.

Pe fondul unui declin demografic general, concentrarea teritorială și a dezvoltării în marile centre urbane afectează potențialul de dezvoltare al teritoriilor rurale și al orașelor mici, accentuând disparitățile de dezvoltare națională și regională.

O analiză a relației dintre dinamica populației din orașele UE-28/EFTA cu peste 50.000 de locuitori și dinamica PIB-ului pe cap de locuitor¹¹ (Fig. 5) ilustrează faptul că cei doi indicatori se corelează: centrele urbane mai mari au înregistrat o creștere mai puternică a PIB-ului pe cap de locuitor între 1990 și 2015, în timp ce centrele care au pierdut populație în aceeași perioadă au observat și un declin a bunăstării. În medie, PIB-ul pe cap de locuitor a crescut cu 39,9% pentru orașele între 50.000 și 200.000 de locuitori, cu 48,2% pentru orașele între 200.000 și 1 milion de locuitori și cu 54,5% pentru metropolele mari.

Însă nu același lucru poate fi observat în cazul analizei dinamicii suprafețelor construite urbane: există o slabă corelare inversă, în sensul unei creșteri ușor mai pronunțate a suprafețelor construite în orașele mici (12.0% pentru orașe de 50.000 – 200.000 loc.) în raport cu marile metropole (9.39% pentru orașe de peste 1 mil. loc. în 2015, interval 1990 – 2015).

¹⁰După 1989, Germania de Est s-a confruntat cu o scădere bruscă a natalității și cu un exod al populației tinere spre vestul țării. Berlin Institute (2019) estimează că din cele 77 de districte din estul Germaniei, 41 vor pierde cel puțin o treime din populația activă între 2017 și 2035.

¹¹Analiză a 709 orașe din UE-28 și EFTA, pe baza datelor Global Human Settlement Urban Centre Database (GHS-UCDB)

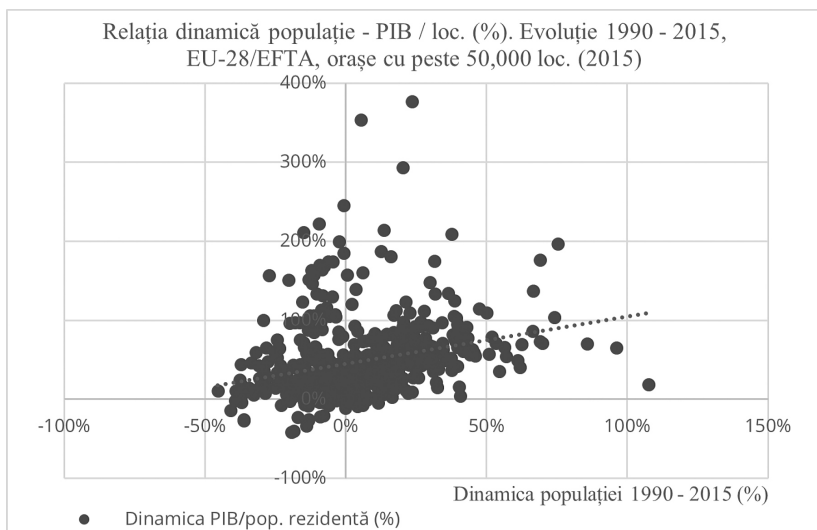


Fig. 5 - Corelarea dinamicii populației cu PIB / loc. (%). Evoluție 1990 - 2015, EU-28/EFTA, orașe cu peste 50,000 loc.

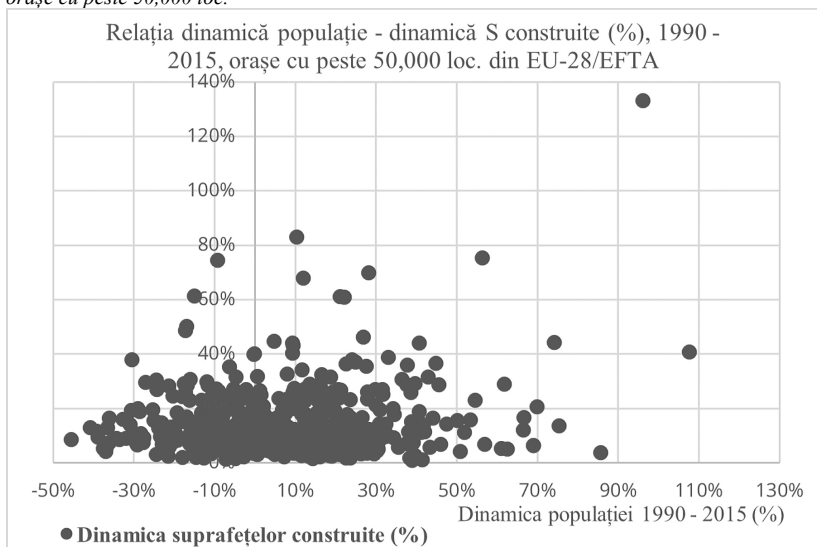


Fig. 6 – Creșterea suprafețelor construite urbane în raport cu dinamica populației (%). Evoluție 1990 - 2015, EU-28/EFTA

Suprafața construită a tuturor orașelor europene cu peste 50.000 de locuitori a crescut în ultimii 25 de ani, fără excepție și indiferent de dinamica populației. În timp ce creșterea bunăstării depinde de forțele pieței și de

avantajele competitive ale marilor metropole, expansiunea urbană este o expresie a politicilor de dezvoltare spațială metropolitană. Pe fondul presiunii crescânde asupra orașelor periurbane, planificarea metropolitană este deosebit de relevantă.

Utilizarea terenurilor pe cap de locuitor în UE a crescut constant de la 0,94 hectare la 100 de locuitori în 1975 la 1,3 hectare în 2010 (Lavalley, et al., 2017). Creșterea ocupării terenurilor este cauzată în primul rând de extinderea rapidă și uneori necontrolată a zonelor construite din jurul orașelor, fenomen ce creează suburbii de densitate relativ scăzută, ineficiente din punct de vedere al utilizării resurselor. Potrivit rapoartelor PLUREL, suprafețele artificiale din zonele periurbane se ridică la aproape 48.000 km²¹² (față de 49.000 km² aferenți zonelor urbane), proiecțiile indicând o rată de creștere periurbană de până la 3,7 ori mai mare decât cea urbană (Piorr, Ravetz, & Tosics, 2011).

La nivel administrativ, orașele europene se suprapun așadar cu aproximativ jumătate din suprafața teritoriilor integrate urban-rurale. Odată cu creșterea urbanizării, zonele metropolitane se confruntă cu provocări aferente mobilității, accesibilității locuirii, concurenței economice, infrastructurilor tehnice, sănătății urbane, segregării sociale și mediului. Ipoteza centrală este că aceste provocări pot fi abordate în mod rezonabil, rentabil și durabil prin instrumente integrate de planificare a teritoriului metropolitan, adecvate dimensiunii și complexității teritoriului.

2.1.2 Forțe disruptive globale: oportunități și amenințări pentru zonele metropolitane

Curba exponențială a evoluției tehnologice remodelează dezvoltarea economică și socială la nivel global printr-o varietate de factori, de la tehnologia *blockchain* și inteligența artificială în aplicații comerciale și până la e-guvernare, comerț electronic, date deschise, rețele sociale și altele, adesea menționate ca a patra revoluție industrială (Bloem, et al., 2017). Cu toate acestea, tendințele tehnologice nu afectează în mod egal regiunile: ca

¹²Zonele periurbane sunt definite în proiectul PLUREL ca „dezvoltări de bază construite care conțin așezări mai mici de 20.000 de locuitori, cu o densitate medie de cel puțin 40 loc./km²” (Piorr, Ravetz, & Tosics, 2011)

sedii ale guvernului și corporațiilor, orașele mai mari sunt de obicei punctele regionale de intrare pentru tehnologii inovatoare.

Există o legătură directă între capacitatea de inovare a unui oraș și dimensiunea acestuia (OECD, 2019; World Economic Forum, 2014) datorită faptului că orașele mai mari devin specializate în proiectarea de noi bunuri și soluții (Duranton & Puga, 2001). În același timp, între 37% și 69% dintre locurile de muncă din UE se confruntă cu riscul de dispariție din cauza automatizării, iar sectoarele precum agricultura, transporturile, producția, serviciile pentru clienți și finanțele vor fi cele mai afectate (European Union, 2019). Schimbările în structura ocupațională sunt deja vizibile și puternic diferențiate în funcție de tipologia regională, pe fondul relocării forței de muncă specializate, a cărei mobilitate a crescut cu peste 50% între 2003 și 2017 (Smit, Tacke, Lund, Manyika, & Thiel, 2020). Zonele metropolitane, prin atractivitatea lor pentru investiții, reprezintă deja „porțile” noilor tehnologii, care generează schimbări în structura urbană și periurbană (Cooper & Sebake, 2018) și creează provocări pentru administrațiile publice privind furnizarea de locuințe, servicii și infrastructură.

Aceste tendințe au fost exacerbate de COVID-19, care a accelerat digitizarea și munca la distanță, favorizând sectoarele specializate¹³ și crescând vulnerabilitatea forței de muncă cu aproximativ 26% (Smit, Tacke, Lund, Manyika, & Thiel, 2020). Pandemia COVID-19 a subliniat lipsa coordonării administrative și a viziunii la nivel metropolitan: managementul mobilității, *trace & track*, infrastructura verde urbană deficitară, inegalitățile sociale și fragmentarea serviciilor de sănătate și intervenție. De asemenea, pericolul perceput al densității urbane, lipsa spațiilor deschise sigure, percepția asupra siguranței infrastructurilor de transport public și posibilitatea lucrului la distanță au reprezentat argumente pentru un val de periurbanizare.

Pandemia COVID-19 și politicile de izolare au ilustrat amploarea consumului de energie și impactul marilor orașe asupra mediului. În prezent responsabile de consumul a aproximativ 78% din energia produsă la nivel global (UN-HABITAT, 2018) și producând peste 60% din emisiile de gaze cu efect de seră (C40 Cities, 2021), zonele metropolitane sunt principalele

¹³ 25-65% dintre angajații din țările UE au lucrat de la distanță în iunie-iulie 2020 (Eurofound, 2021)

puncte intervenție pentru reducerea schimbărilor climatice și atingerea celor 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă a ONU (ODD).

În directă succesiune față de efectele COVID-19, războiul din Ucraina și impactul acestuia asupra lanțurilor de aprovizionare globale cu energie și bunuri au agravat problematica inflației în creștere și sărăciei energetice. Dincolo de implicațiile umanitare evidente ale conflictului, aceasta a împiedicat de asemenea o redresare economică post-COVID în formă de „V”, în special pentru centrele urbane mari dependente de lanțuri valorice globale.

În momentul de față, „*trăim în incertitudine generalizată*” (Ulled, et al., 2019). Tendințele tehnologice și de mediu, precum și perturbările socio-demografice și economice la nivel global reprezintă factori exogeni care trebuie considerați precum condiții-cadru generale foarte dificil de influențat la nivel de politică locală. Tendințele tehnologice și socio-economice vor exacerba cel mai probabil fragmentarea socială și interdependența economică, accelerând disparitățile teritoriale și motivând apariția unor noi zone funcționale care să răspundă la fluxuri deterritorializate.

2.2 UN FUNDAL EUROPEAN PENTRU PROVOCĂRI METROPOLITANE

„Până în prezent, nici rolul zonelor metropolitane și orașelor în cadrul politicii de coeziune a UE și nici implicațiile acesteia pentru dezvoltarea integrată a teritoriilor metropolitane nu au fost explorate într-o măsură rezonabilă.” (ESPON, 2021)

În ultimii 30 de ani, orașele europene au trecut prin multiple transformări, între care internaționalizarea comerțului și „reunificarea economică” a Europei, care a schimbat ierarhia macroregională și direcțiile de mobilitate a cetățenilor, capitalului, bunurilor și inovațiilor tehnologice, atât ca rezultat al desființării regimurilor comuniste precum și al procesului de globalizare (Held, McGrew, Goldblatt, & Perraton, 1999). Ulterior ridicării Cortinei de Fier, procesul de integrare europeană a condus la noi modele de dezvoltare urbană și regională, cu un grad crescut de interdependență (European Union, 2010).

În acest proces, transpunerea politicilor europene în legislația națională a contribuit decisiv la schimbări în funcționarea administrației locale și în guvernarea orașelor europene (Oliveira, 2017). Rolul limitat al regiunilor în structura de guvernare democratică a statelor membre – „*nivelul uitat*” (Wright, 1998) – s-a schimbat odată cu consolidarea construcției europene și promovarea proiectului „Europa Regiunilor” (Le Galès & Lequesne, 1998). Europa Regiunilor a reprezentat un stimulent financiar puternic pentru statele membre, care s-au lansat în proiecte menite să le califice pentru finanțare structurală. Un deceniu mai târziu, mai ales în fostul Bloc de Est, unele state au reacționat similar la stimulentele oferite de oportunitatea metropolitană.

Această încorporare în structura supranațională europeană a contribuit de asemenea, cel puțin parțial, la atenuarea impactului crizei economice și politicilor ulterioare de austeritate (Andreotti & Mingione, 2014). Cu toate acestea, efectele pe termen lung ale proceselor economice recesive au contribuit la creșterea inegalităților între orașe și teritorii și la fluxurilor migratorii la mai multe niveluri. În acest context al resurselor restrânse, statele membre s-au concentrat asupra oportunităților de sprijin structural oferit prin intermediul politicii de coeziune, circumscriind-și investițiile și proiectele la obiectivele europene, și reorganizând managementul metropolitan, ca un pas considerat crucial de către Comisia Europeană

pentru revigorarea economiilor locale după criza din 2008 (European Commission, DG-REGIO, 2011).

Prin urmare, deși cooperarea și planificarea metropolitană sunt justificate în principal de interacțiunea realităților socio-economice locale cu fenomene externe precum globalizarea sau schimbarea tehnologică, constituirea zonelor metropolitane ca niveluri „neconvenționale” din punct de vedere al tradiției de planificare a fost realizată în principal sub auspiciile obiectivului de convergență al Uniunii Europene.

Cercetările recente evidențiază două schimbări majore în relația dintre zonele metropolitane și construcția europeană: pe de o parte, noile politici metropolitane la nivel național și regional fac referire în mod recurent la politicile europene; pe de altă parte, zonele metropolitane devin actori relevanți în procesul de elaborare a politicilor europene (Fricke, 2019). Acest proces își are originea în „*renașterea metropolitană*” din anii 1990 (Lefevre & Jouve, 2002; Allen, 2003; Fricke, 2019), suferind adaptări ciclice semnificative după fiecare dintre ultimele două perioade de programare (2007-2020), parțial orchestrate prin aplicarea conceptelor spațiale europene contemporane: specificul proceselor metropolitane din UE este rezultatul implementării viziunilor europene pentru dezvoltare policentrică, coeziune și competitivitate.

Particularitățile acestor concepte, care la rândul lor au modelat politici transpuse în agenda de dezvoltare a statelor membre, contribuie la clarificarea contextul în care vor fi investigate studiile de caz empirice.

2.2.1 Concepte spațiale europene contemporane: policentricitate, competitivitate și coeziune

Un concept spațial cheie în înțelegerea proceselor metropolitane europene este cel de *policentricitate*, și anume deconcentrarea spațială a funcțiilor specializate ale unui centru urban (Giffinger & Suitner, 2014). Din perspectiva relocării funcțiilor metropolitane în centre secundare (ESPON, 2005; ESPON, 2006; ESPON, 2013), dezvoltarea policentrică poate fi interpretată ca o convergență spațială, un „loc” de articulare a dimensiunii locale urbane cu rețelele europene.

Cu toate acestea, policentricitatea are mai multe scări de interpretare: de la nivelul local al centrelor secundare din zonele metropolitane la scara intermediară a rețelilor policentrice urbane regionale și naționale și, în final,

la scara rețelelor policentrice europene, prin integrarea în rețele transnaționale sau globale de mari metropole (ESPON, 2005; ESPON, 2006; Giffinger & Suitner, 2014). Datorită multi-scalarității și ambiguității conceptului, Faludi & Waterhout (2003) și Shaw & Sykes (2004) argumentează că policentricitatea are o plasticitate ridicată, care permite integrarea unor concepte adesea contrastante, cum ar fi competitivitatea și coeziunea.

Competitivitatea, la rândul său, reprezintă o temă recurentă în discursul european. Paradigma de dezvoltare competitivă a devenit un punct focal al obiectivelor politicii regionale ale UE și al altor instituții precum OCDE încă din anii 1990. Noțiunea de competitivitate regională a fost dezbătută pe scară largă la nivel academic, în special prin ambițiile unui „*nou regionalism metropolitan*” oferind localizare strategică (*Standortpolitik*). Conceptul a rămas central în documentele recente de politică europeană, precum Strategiile Europa 2020 și 2030 (Batista e Silva, Dijkstra, Vizcaino, & Laval, 2016). În special pe fondul crizei economice, acesta a permis o creștere a cooperării intra-regionale, utilă pentru susținerea poziției regiunilor în competiția internațională (Kreukels, Salet, & Thornley, 2003). La o scară diferită, politica europeană de competitivitate a jucat un rol semnificativ în inducerea cooperării metropolitane și în susținerea guvernantei metropolitane ca strategie alternativă pentru concurența tradițională pentru resurse (Fricke, 2019).

Coeziunea teritorială este un concept care vizează consolidarea construcției multi-nivel europene prin reducerea disparităților sociale, economice și teritoriale dintre regiuni (European Union, 2007). Waterhout (2007) distinge patru interpretări principale ale conceptului: dezvoltarea echilibrată a serviciilor (ESPON, 2013), competitivitatea și sustenabilitatea ecologică, susținute de o abordare integrată a politicilor sectoriale. Conceptul de parteneriat urban-rural subsumat politicii europene de coeziune a fost abordat prin mai multe studii ESPON și Interreg, majoritatea urmărind analiza naturii și puterii legăturilor urban-rurale, identificarea regiunilor funcționale, parteneriatele urban rurale și contribuția acestora la obiectivul general de coeziune teritorială.

2.2.2 Evoluția conceptuală a zonelor metropolitane în programarea europeană

În ultimele perioade de programare, Uniunea Europeană a concentrat sprijinul structural în direcția unei mai bune coordonări a investițiilor la

nivelul regiunilor urbane, încurajând totodată strategiile integrate și interacțiunea urban-rurală și extinzând dialogul cu nivelul local de la orașe (înțelese ca entități administrative individuale) la „*Autorități Urbane*”. Acest sprijin este însă furnizat zonelor metropolitane în mod implicit: datorită caracterului polivalent și ambiguu al acestora, politicile pentru zone metropolitane nu pot fi identificate ca un domeniu politic explicit în context european. Dimpotrivă, în discursul UE nu se pot identifica decât rareori referințe explicite la zonele metropolitane: nu există încă niciun demers specific de realizare a unui *acquis metropolitan*.

În „European Dimension of Metropolitan Areas” (2019), Fricke realizează o analiză interpretativă a terminologiei și conceptelor spațiale istorice legate de problematica metropolitană, oferind o imagine de ansamblu asupra modificării terminologiei și a conceptelor centrale în trei faze:

7. Apariția discursurilor metropolitane în planificarea spațiului european (înainte de 2006)
8. Faza de consolidare a politicilor (2007-2013) și
9. Expansiunea conceptuală a problematicii metropolitane după 2014.

Astfel, începând cu ESDP (1999) care a introdus regiunile metropolitane ca „*zone de integrare și dezvoltare economică*” și continuând cu Carta de la Leipzig, 2007 („*cooperarea în regiunile urbane și metropolitane*”), Agenda teritorială, 2007 („*regiunile urbane în contextul unei Europe policentrice*”), Raportul Barca, 2009, Declarația de la Toledo, 2010 și Agenda teritorială 2011 („*Regiuni metropolitane*”), și continuând cu Raportul Cities of Tomorrow, 2011 („*Zone urbane mari*”), Declarația de la Riga, 2015 („*regiuni policentrice cu zone metropolitane*”) și Pactul de la Amsterdam („*autorități metropolitane*”), zonele metropolitane europene au continuat să evolueze conceptual (Fricke, 2019).

De remarcat aici este tranziția terminologică de la conceptul de „*Regiune Metropolitană*” caracteristic anilor 1990 și 2000 la „*Zonă Metropolitană*” în anii 2000 și 2010, cu o diversificare a conceptelor cvasi-sinonime din a doua jumătate a anilor 2000 (Functional Urban Region – EESC 2004; Functional Urban Area – ESPON 2007; City-region – UE, 2007; Larger Urban Zones – UE, 2011) și a aranjamentelor administrativ-politice aferente (Parteneriat urban-rural – UE, 2008; Guvernanță Metropolitană – Committee of Regions, 2011; Autorități Metropolitane – UE, 2016).

Comitetul European al Regiunilor a decis abia recent să elaboreze o opinie cu privire la „Provocările Regiunilor Metropolitane și poziția lor în viitoare politică de coeziune post-2020” (CoR, 2019)¹⁴, în scopul unei mai bune recunoașteri a provocărilor specifice ale acestora și recomandării unor potențiale instrumente și măsuri de sprijin pentru 2021-2027. În mod similar, apar argumente în favoarea unui rol din ce în ce mai mare al zonelor metropolitane în atenuarea pandemiei COVID-19 și în promovarea redresării socio-economice¹⁵.

Aceste evoluții conceptuale subliniază o schimbare de paradigmă asupra zonelor urbane ca sisteme pe mai multe niveluri, evidențiind nevoia de instrumente de management metropolitan într-un context politic, administrativ și teritorial încă lipsit de claritate. Deși viitorul dezvoltării metropolitane în Europa va continua să depindă de deciziile naționale¹⁶, succesul acestuia este influențat de capacitatea locală de a aborda provocările globale și de a beneficia de oportunități programatice în cel mai eficient și eficient mod. Împuternicirea în continuare a nivelurilor administrației locale și a zonelor metropolitane este o problemă a reformei administrative și a descentralizării.

¹⁴ Anunț de consultare a părților interesate privind exprimarea punctului de vedere asupra problematicei Opiniei CoR, 09.07.2019

¹⁵ Problemă centrală pentru Ziua Mondială Metropolitană 2020 și 2021 (Metropolis și UN-Habitat) și EWRC 2020

¹⁶ La nivel global, Noua Agenda Urbană a fost, de exemplu, negociată și adoptată de statele naționale. La nivel european, acordurile de parteneriat sunt încheiate între CE și statele membre, iar atât Noua Agendă Urbană, cât și Acordurile de parteneriat vor fi implementate de statele naționale.

2.3 CONVERGENȚA TENDINȚELOR-CHEIE ÎN PROCESE TRANSFORMATIVE ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Descentralizarea este una dintre cele mai importante reforme ale relațiilor intra-statale și un factor determinant în dezvoltarea regională și locală. Numită „*revoluția tăcută*” (UCLG, 2008; OECD, 2019), descentralizarea este construită în principal pe factori politici, economici și externi, cum ar fi revoluția informațională și globalizarea (OECD, 2019). Aceasta este adesea privită ca o condiție prealabilă pentru dezvoltarea socio-economică și politica a statului contemporan (Jain, 2003). Descentralizarea și reforma guvernancei multi-nivel sunt corelate cu transformarea rolului guvernului central, care însă nu implică întotdeauna o reducere absolută a puterii centrale, ci poate sprijini în unele cazuri o reconfigurare a raportului de putere către un grad mai mare de responsabilitate și cooperare.

La nivel european, deși complexă și în general dificil de implementat din diverse motive precum inerția și cultura administrativă, descentralizarea a reprezentat o tendință constantă în ultimii 70 de ani (Hooghe & Marks, 2001). Autonomia locală este un concept susținut puternic¹⁷, existând o tendință de creștere a autonomiei locale, accelerată în special între 1990 și 2005 în țările din Blocul de Est (Ladner, Keuffer, & Baldersheim, 2015).

Printre trăsăturile descentralizării europene contemporane, fenomenul cel mai relevant pentru această cercetare poate fi definit ca *scalabilitatea*. Scalabilitatea reprezintă proprietatea care indică capacitatea unui sistem de a răspunde la o schimbare a volumului de responsabilități și servicii. În acest context specific, se referă la gradul în care sistemul de guvernare se poate adapta pentru a sprijini extinderea sau transferul de competențe¹⁸.

Teoria descentralizării avansată de Oates (1972) susține că furnizarea eficientă a serviciilor publice depinde de exercitarea deciziilor de către nivelul guvernamental cel mai apropiat de cetățeanul individual sau grupul deservit (Oates, 1972). Acest principiu a susținut reformele de descentralizare din trecutul recent, promovând unitățile administrativ-

¹⁷În 1985, a fost adoptată „Carta europeană a autonomiei locale”, care a devenit ulterior un instrument cheie al politicii la nivel înalt privind protecția și promovarea autonomiei locale (CoE, 1985)

¹⁸Termen derivat din ingineria software, v. Steed & Oliveira (2010), *Scalability* - www.sciencedirect.com/topics/computer-science/scalability, consultat la 19.08.2022

teritoriale locale ca nivel general acceptat de furnizare a majorității serviciilor publice (Klink, 2008). Cu toate acestea, abordarea pierde din vedere faptul că multe servicii publice locale sunt în realitate caracterizate de economii de scară și externalități, cum ar fi transportul public, un serviciu de bază pentru multe zone metropolitane.

În consecință, în ultimele două decenii se poate observa o tendință de reorganizare a sistemelor administrativ-teritoriale locale pentru a răspunde nevoii de planificare și administrare în comun a teritoriilor integrate morfo-funcțional. Atât contextul global, cât și cel european au creat cadrul pentru reforme metropolitane, caracterizate prin două fenomene cheie: *rescalarea competențelor* la nivel metropolitan și *descentralizarea asimetrică*.

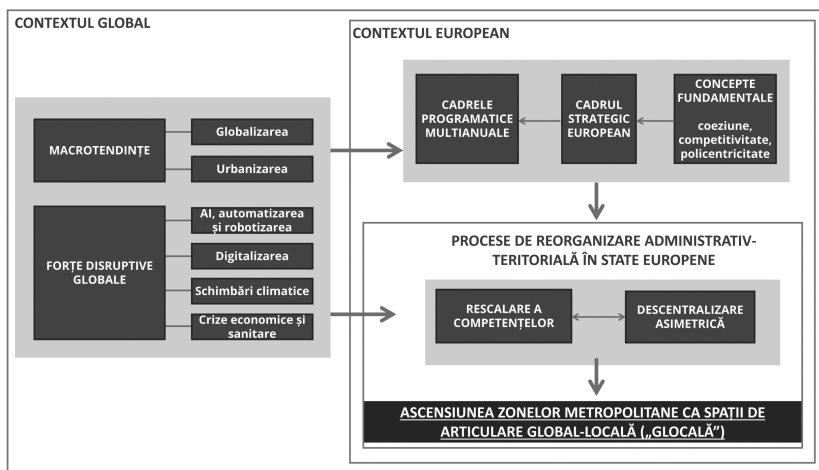


Fig. 7 – Lanțul causal și caracteristicile-cheie ale „renașterii” metropolitane contemporane
În raportul „*Making Decentralisation Work - a handbook for policy-makers*” (2019), OCDE a identificat trei tendințe cheie de convergență din anii 2020 pentru majoritatea proceselor administrative, politice și fiscale din țările membre:

1. O creștere a autorității regiunilor și orașelor în ultimele decenii, reflectată în creșterea cheltuielilor și veniturilor subnaționale atât ca pondere din PIB, cât și ca fracțiune din cheltuielile publice totale;
2. O scalare verticală a guvernării subnaționale prin cooperare municipal-metropolitană și consolidare regională;
3. O descentralizare din ce în ce mai asimetrică, respectiv un model de diferențiere la același nivel orizontal de guvernare prin împuternicire

politică, administrativă sau financiară diferită, în special în marile zone urbane (OECD, 2019).

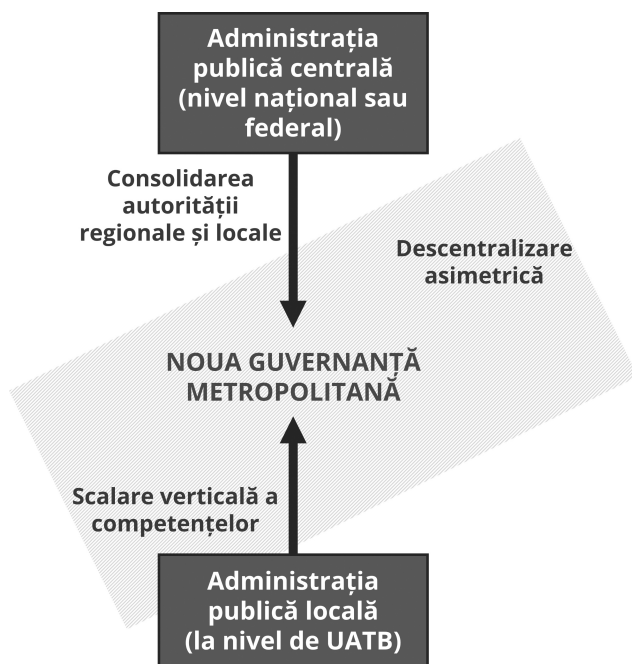


Fig. 8 – Tendințe ale proceselor-cheie aferente descentralizării în țările OECD

După criză economică, reforma teritorială s-a tradus în măsuri de reorganizare care vizează eficiența economică, inclusiv fuziunea sau fuziunea unităților administrative locale care au loc în Estonia (2017), Irlanda (2014), Grecia (2011), Letonia (2009) și Turcia (2012-2014), cu o incidență mult mai mare decât în trecut (OECD, 2017)

Odată cu procesele structurale de reorganizare administrativă, a crescut și prevalența cooperării intermunicipale: la nivel european, perioada de după 2010 reprezintă cea mai prolifică din istorie pentru instituțiile și asociațiile metropolitane nou înființate. Obiectivele acestor noi instituții sunt diverse, dar cele mai comune scopuri se concentrează pe dezvoltarea regională, transportul și planificarea teritorială (Ahrend, Gamper, & Schumann,

2014). Multe țări europene au adoptat prevederi legislative care permit asocierea voluntară pentru cooperare sau guvernare metropolitană¹⁹.

Perspectivile generale generate de globalizare, transformările socio-economice și democratice post-criză, apariția modelelor de guvernare bazate pe tehnologie, precum și răspunsurile politice și administrative la criza climatică și recenta pandemie COVID-19 susțin ascensiunea zonele metropolitane ca locuri fundamentale de articulare *glocală*. Există, așadar, argumente puternice care arată că zonele metropolitane au potențialul de a deveni scale guvernamentale cheie. Dar într-un cadru european complex, multi-scalar și eterogen, acestea necesită un set clar de instrumente de planificare, precum și autoritatea și resursele pentru a le putea folosi.

¹⁹De exemplu, Austria (2011, modificarea constituțională); Franța (2014, legea MAPTAM); Ungaria (1997, Legea privind Asocierea și Cooperarea Guvernelor Locale); Italia (2014, Legea 56); Polonia (2014, Contracte teritoriale, ITI); Spania (2013, Legea 27 care a introdus Mancomunidades); Slovenia (2005, modificarea legii de finanțare a municipalităților); ș.a.

Capitolul 3. DEFINIREA CONCEPTELOR CHEIE

3.1 ZONA METROPOLITANĂ CA ENTITATE MORFO-FUNCȚIONALĂ

3.1.1 Spații urbane și rurale în transformare. Periurbanizarea

Într-o perioadă în care majoritatea discursurilor de politică de dezvoltare urbană își fundamentează poziția pe urbanizarea accelerată ca pilon cheie al viitorului, este greu de evitat clișeele despre „*reînvierea metropolitană*” (Scott, 2008), „*secolul urban*” (Annez, Gwenaelle, & Peterson, 2008) sau „*Noua Europă Urbană*” (Nijkamp & Kourtit, 2013).

Efectul urbanizării asupra teritoriilor înconjurătoare este din ce în ce mai puternic, prin cererea de spațiu și resurse, iar interfețele urban-rurale suferă astăzi un proces rapid de transformare. Pe de altă parte, nici delimitarea spațială a orașului în sine nu mai reprezintă rezultatul unui proces clar și liniar de analiză. Morfo-funcționalitatea urbană diverge din ce în ce mai puternic față de orașul înțeles în sens administrativ. Acesta din urmă este, totuși, cel mai larg acceptat concept de către politicieni, mass-media și publicul larg. Deși întreaga lume înțelege *conceptul de oraș*, nu există o definiție operațională universal acceptată a acestuia. Liniile sunt neclare.

În *Dictionnaire La ville et l'urbain*, geograful francez Denise Pumain a caracterizat orașul drept „*un mediu dens locuit, caracterizat printr-o societate diferențiată, diversitate funcțională, valorificare și capacitate de inovare, toate încorporate într-o serie de interacțiuni și formând o ierarhie care include noduri din ce în ce mai complexe, ce leagă orașele mai mici cu cele mai mari*” (Pumain D. , 2006).

Definițiile așezărilor urbane diferă de la o țară la alta, atât în ceea ce privește criteriile alese, cât și pragurile valorice ale indicatorilor utilizați pentru aceleași criterii. Variabilitatea este atât de mare, încât în publicația *World Urban Prospects* din 2018, ONU a furnizat o listă de surse de date și concepte statistice pentru a defini populația urbană, cuprinzând 233 de intrări diferite²⁰. Cel mai frecvent criteriu este pragul demografic: Suedia, de exemplu, folosește un prag de doar 200 de locuitori, în timp ce Japonia

²⁰ONU, World Urbanization Prospects: <https://population.un.org/wup/Download/>

adoptă un prag de 50.000 de locuitori pentru a considera o așezare un oraș (Ritchie & Roser, 2018).

Diferențele în definiția oficială a termenului de *oraș* fac dificile analizele comparative la nivel internațional (Dijkstra, Poelman, & Veneri, 2019). După Conferința Habitat III de la Quito, ONU, UE, OCDE și alte organizații internaționale au adoptat o metodologie comună de definire (idem).

Urbanizarea conduce, în general, la o densitate mare a activităților economice, lanțuri industriale și comerciale mai scurte, optimizarea utilizării infrastructurii, utilizarea specializată a capitalului uman și diviziunea muncii (Ciccone & Hall, 1996; Black & Henderson, 1999; Montgomery, Stren, Cohen, & Reed, 2003). Corelația dintre urbanizare și creșterea economică a fost larg documentată în trecut (Henderson, 2003; Bloom, Canning, & Fink, 2008), și aceeași atenție a fost acordată implicațiilor presiunii antropice asupra ecosistemelor afectate de expansiunea urbană (Maes, et al., 2018; McDonnel & Hahs, 2008; García-Nieto, et al., 2018), care generează efecte ce depășesc cu mult zona de expansiune urbană.

Pumain (2006) a descris aceste teritorii drept „*câmpuri urbane*”, anume „*zone geografice, structurate în general după un model centru-periferie, prin inegalitățile costului terenului urban. Gradientul centru-periferie este o variație sistematică a intensității utilizării terenului și a prețului locuințelor, care scade de la centru la periferie, exponențial în funcție de distanța până la centru*” (Pumain D. , 2006). În funcție de procesul formativ, un „*câmp urban*” poate fi construit fie prin model centrifugal în jurul unui singur nucleu (centru urban mare), fie în teritorii policentrice, prin încorporare, unde orașele mai mici sunt incluse datorită efectelor multiplicative de creștere generate de proximitatea unui centru mai mare (Rozenblat, 2020; Burger & Meijers, 2016).

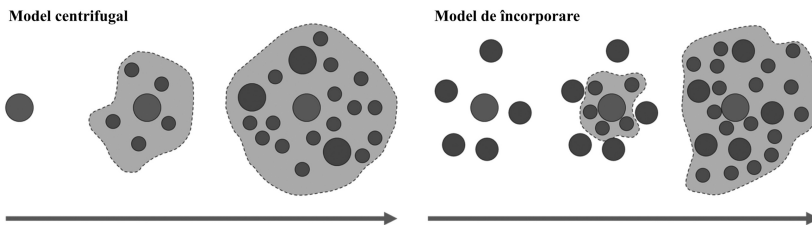


Fig. 9 - Cele două modele de formare a „câmpurilor urbane”

Sursa: Interpretare după Rozenblat, 2019

Conceptul de interfață urban-rurală a apărut pentru prima dată în anii 1960, cel mai proeminent în discursul lui Ebenezer Howard despre orașele grădini (Rodwin, 1945). López-Goyburu și García-Montero (2018) notează apariția conceptului încă din a doua decadă a secolului al XIX-lea, când pionierii planificării urbană Patrick Geddes, Patrick Abercrombie și Raymond Unwin au abordat mai întâi concepte precum separarea orașelor de zonele rurale, dezvoltarea compactă și protecția mediului rural de expansiunea urbană (Davoudi & Stead, 2002). Interfața urban-rurală a fost identificată cu o zonă de tranziție cu utilizare rezidențială și mixtă, unde pot fi identificate resurse umane, materiale și capital (Douglass, 2006; Allen, 2003; Simon, 2008; Ros-Tonen, Pouw, & Bavinck, 2015).

Dihotomia dintre urban și rural și problematica unui „*continuum complex*” (Iaquinta & Drescher, 2000) a condus la definirea conceptului de *periurban*, termen care exprimă zona de tranziție între mediul urban și cel rural.

În ultimul deceniu și jumătate, periurbanitatea a fost recunoscută ca o tipologie spațială de sine stătătoare, transformându-se și extinzându-se continuu în funcție de contextul socio-economic și de condițiile impuse de dezvoltarea urbană sau regională. Pentru a analiza relațiile și procesele periurbane, proiectul de cercetare PLUREL²¹ a efectuat o cercetare sistematică a literaturii și realităților europene și a definit două concepte utile, devenite acum elemente ale politicii europene: regiunea rural-urbană și zona periurbană, ca „*dezvoltare construită discontinuă, care conține așezări mai mici de 20.000 locuitori, cu o densitate medie de cel puțin 40 de persoane pe km² (în medie pentru un grid de celule de 1 km²)*” (Zasada,

²¹ Peri-urban Land Use Relationships - Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages, 2007-2011, www.peer.eu/projects/peer-flagship-projects/plurel/

Loibl, Kostl, & Piorr, 2013). Regiunea Rural-Urbană (RUR) a fost, de asemenea, definită ca o „grupare spațială constând din trei subsisteme regionale interconectate — nucleul urban, împrejurimile periurbane și hinterlandul rural. Zonele dedicate recreerii, aprovizionării și conservării naturii, situate în zone predominant rurale, fac și ele parte din regiunea urbană rurală” (Aalbers & Eckerberg, 2011). Din punct de vedere tehnic, PLUREL avansează un model concentric format din șase spații delimitate tipologic, din zona centrală a orașului până la teritoriile rurale menționate mai sus²²:

1. Nucleul urban, inclusiv cartiere centrale și funcții civice,
2. Zona urbană interioară, care include zone de densitate în general mare,
3. Zona suburbană, în principal cu densitate redusă, în vecinătatea zonelor urbane interioare, unde locuințele se află la maximum 200 de metri una de alta,
4. Marginea (*fringe*) urbană, un model dispersat de zone construite de densitate mică, care cresc în densitate în apropierea nodurilor de transport, dotate cu spații verzi deschise,
5. Periferia urbană, cu o densitate redusă a populației, dar încă integrată în zona urbană funcțională, care poate include așezări mai mici, zone industriale și alte utilizări ale terenului urban,
6. *Hinterlandul* rural, zonele rurale din jurul teritoriului periurban care sunt situate în regiunea urban-rurală.

²² Foarte similar *transectului* școlii americane a noului urbanism, promulgat de către fondatorul Andres Duany (Congress for New Urbanism)

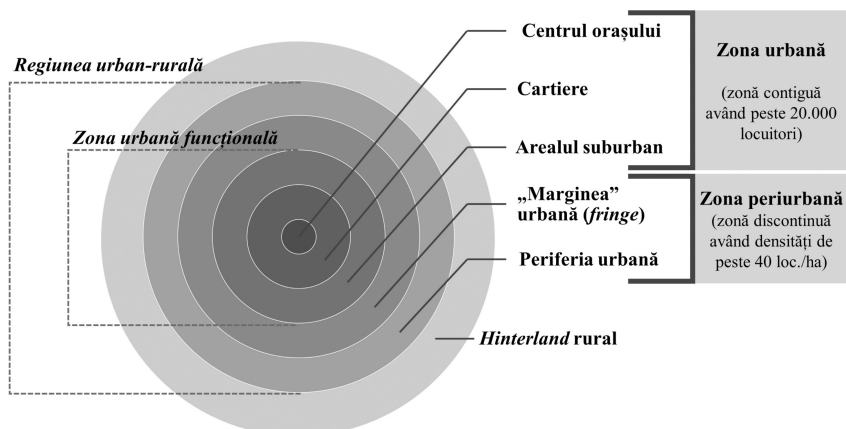


Fig. 10 - Modelul spațial concentric al tipologiilor de teritorii din cadrul regiunii rural-urbane.

Sursa: Prelucrare după Piorr, Ravetz & Tosics, 2011

În practică, niciun sistem nu funcționează „în vid”, izolat de alte centre urbane proximale care interacționează cu teritoriul periurban sau cu *hinterlandul* centrului. În special în regiunile dense din Europa Centrală, un model mai realist este cel al unui sistem RUR încorporat în structuri urbane policentrice, cu un grad ridicat de complexitate și dinamism. În acest context, concentrarea și juxtapunerea numeroaselor funcții poate provoca conflicte care decurg din intensitatea utilizării terenurilor, exploatarea, presiunile de dezvoltare și interesele divergente ale părților interesate publice și private. Această provocare poate împiedica vocația teoretică a RUR-urilor de a reprezenta niveluri teritoriale și funcționale adecvate pentru abordarea problemelor teritoriale și politice majore.

Pumain și Rozenblat (1992) au avansat o clasificare generală a criteriilor de delimitare statistică a orașelor, rezultând patru tipologii:

1. *Așezări urbane*, definite de limitele administrative ale orașului și statutul său juridic, reprezentând cea mai mică unitate spațială (LAU2)

2. *Aglomerări sau unități urbane*²³, cuprinzând zone urbane contigue, care fac parte fie dintr-o unitate administrativă, fie dintr-un grup de mai multe unități. Aglomerările urbane au fost denumite Zone Urbane Morfologice (ZUM) și reprezintă cea mai veche conceptualizare a limitei orașului (Geddes, 1915)
3. *Regiunile urbane*, cuprinzând un oraș central și sfera sa de influență sau bazinul de navetă. Termenul actual pentru regiunile urbane este Zona Urbană Funcțională (ZUF).
4. *Regiuni urbane policentrice* sau conurbații, care atunci când sunt contigue din punct de vedere al fondului construit, cuprind un număr de centre care polarizează relațiile umane. Ele sunt adesea produsul unui număr de aglomerări sau regiuni care, deși inițial separate, au fuzionat ca urmare a răspândirii lor geografice ulterioare (Rozenblat, 2020).

Între toate conceptele de mai sus, ONU echivalează zona metropolitană cu zona urbană funcțională (2019).

3.1.2 Originile teoretice și evoluțiile conceptului metropolitan

Într-o formă sau alta, zonele metropolitane reprezintă un răspuns la problemele managementului urban care nu poate fi înțeles decât prin analiza limitelor administrative ale acestora (Davoudi, 2008). OECD definește zona metropolitană ca „*un spațiu social, economic, geografic și politic definit prin formă, dimensiune și natură și prin interacțiunile dintre indivizi și organizații*” (OECD, 2012). Din punct de vedere structural, zonele metropolitane pot fi mono- sau policentrice, în funcție de extinderea spre exterior a influenței orașelor dominante și de integrarea funcțională a teritoriilor influențate de câteva orașe mai mici (Hall & Pain, 2006).

Originile teoretice ale regiunilor metropolitane funcționale se regăsesc în teoria locurilor centrale propusă de Christaller în 1933 (Brush, 1966) și în teoria polilor de creștere dezvoltată de Perroux (1950). Practica amenajării teritoriului a asimilat conceptul de zonă metropolitană sau regiune urbană încă din 1909, odată cu elaborarea Planului pentru Chicago, primul care a

²³În franceză, *unité urbaine*, care coincide cu teritoriul zonelor construite învecinate (INSEE)

promovat o viziune regională a orașului extins dincolo de limitele sale administrative (Simmonds & Hack, 2001). Două decenii mai târziu, împreună cu dezvoltarea teoriei locurilor centrale de către Christaller, sociologul american McKenzie a definit regiunea metropolitană (sau orașul) ca „*în primul rând o entitate funcțională. Din punct de vedere geografic, [aceasta] se întinde până la limita exercitării unei influențe dominante [a orașului]*” (Davoudi, 2008).

Conceptul de zonă metropolitană a fost amplu cercetat în ultimul secol. Deși lipsește un consens asupra definiției, există totuși convergență către explicarea acesteia prin poziția relațională a spațiului metropolitan urban. Cercetările asupra zonelor metropolitane dintr-o perspectivă morfo-funcțională se concentrează pe interdependențele din interiorul zonelor metropolitane și pe relația dintre centrul urban și unitățile înconjurătoare (Crescenzi & Rodriguez-Pose, 2008), prezentate pe scurt în capitolele precedente.

La nivel operațional, zonele urbane funcționale și regiunile metropolitane sunt echivalate în literatura științifică cu unități spațiale sau statistice care reflectă interdependența funcțională dintre centrul urban și entitățile din jur, într-un sistem mono- sau policentric. Furnizarea de orientări pentru delimitare reprezintă o sarcină tehnică și statistică dificilă în domeniile geografiei și economiei teritoriale, utilizând adesea metode diferite și conducând la rezultate diferite.

Primele propuneri pentru delimitarea zonelor metropolitane pot fi regăsite în studiile americane ale Biroului de Recensământ din anii 1920 (Tonev, et al., 2017). Conceptele de „*oraș-regiune*” și regiune urbană funcțională au fost introduse de Berry, Goheen și Goldstein (1968) și mai târziu „importate” în Marea Britanie și Europa (Hall, Thomas, Gracey, & Drewett, 1973). În anii 1980 și 1990, cercetările au continuat sub forma analizei Regiunilor Urbane Funcționale la nivel european (Hall & Hay, 1980; Cheshire & Hay, 1989; Cheshire, 1995; Park, 2005), înainte de a intra pe agenda europeană și de a beneficia de expunere prin studiile de cercetare ESPON.

Uniunea Europeană a început să joace un rol important în coordonarea proceselor de identificare a zonelor metropolitane la nivel european odată cu dezvoltarea proiectelor tematice ESPON: 1.1.1. Policentricity (2005), 1.1.2. Urban-Rural (2005), 1.1.3 Growth and policentricity. Tema metropolitană a continuat să fie o prioritate importantă a ESPON, cercetată

în continuare prin proiectele SPIMA (2017), COMPASS (2018) și METRO (2021).

Cercetarea științifică contemporană este dominată de preocuparea de a identifica limitele regiunilor metropolitane prin fluxurile zilnice de navetă, deoarece acestea (fie reale, fie modelate) au fost până de curând singurii indicatori disponibili ai legăturilor interregionale care puteau reflecta în mod adecvat amprenta spațială a fluxurilor, în special a celor din sectorul economic terțiar (Tonev, et al., 2017). În ultimii 20 de ani, au fost dezvoltate mai multe metodologii pentru identificarea zonelor metropolitane, care se încadrează în următoarele abordări:

1. *Abordarea administrativă* definește zonele metropolitane pe baza limitelor administrative existente ale UAT-urilor, completate de un set suplimentar de criterii (de ex., numărul și densitatea populației). Metoda prezintă avantajul de a fi foarte operațională, întrucât se subscrie unităților teritoriale consacrate, la nivelul cărora sunt deja disponibile date statistice.
2. *Abordarea morfologică*, agregând fie zonele construite învecinate pe baza criteriilor de densitate a populației, fie proporția de zone construite în UAT-uri. Această tehnică permite observarea dinamicii periurbane pe baza imaginilor satelitare.
3. *Abordarea funcțională*, care definește zonele metropolitane pe baza fluxurilor dintre nucleul urban și hinterland, folosind UAT-urile sau circumscripțiile de recensământ ca unități de bază pentru modelarea interacțiunilor (ESPON, 2017).

Dintre acestea, ultima abordare prezintă un avantaj în ceea ce privește evaluarea tendințelor de dezvoltare teritoriale atât fizice, cât și socio-economice, nefiind subscrisă unor limite statice administrative, ceea ce însă poate prezenta dificultăți din punct de vedere al neclarității jurisdicțiilor în teritoriul metropolitan. Abordarea funcțională însă, la rândul ei, se poate construi pe diferiți indicatori, între care:

1. Fluxul de navetă (Duranton & Puga, 2001)
2. Indicele de aglomerare (Uchida & Nelson, 2009)
3. Algoritmul clusterului urban (Dijkstra & Poelman, 2012)
4. Delimitare în baza luminii nocturne (Ellis & Roberts, 2016).

La fel ca în cazul definirii unui oraș, majoritatea țărilor au adoptat definiții ale zonelor metropolitane în ultimii 30 de ani, însă nu există o convergență către o definiție unitară acceptată în practică ²⁴. Prima țară care a introdus un sistem de clasificare teritorială a „districtelor metropolitane” în anii 1920 a fost SUA, definindu-le mai întâi ca orașe cu peste 200.000 de locuitori, iar mai târziu în anii 1949 („zone metropolitane standard”) ca zone compuse din orașe cu peste 50.000 de locuitori și teritoriile de influență (Berry, Goheen, & Goldstein, 1968). În prezent, Biroul de Recensământ al SUA definește o zonă statistică metropolitană ca fiind una care cuprinde unul sau mai multe comitate (*counties*) cu cel puțin o zonă urbană de min. 50.000 de locuitori și un teritoriu adiacent integrat economic și social, măsurat prin fluxurile de navetă (United States Census Bureau, 1998).

La nivelul celor 36 de state membre OCDE și al Uniunii Europene, în 2012 a fost propusă o armonizare în baza unei unice definiții a zonelor urbane și metropolitane din Europa (Dijkstra & Poelman, 2012). Acestea din urmă sunt definite ca *aglomerări urbane* (regiuni NUTS3 sau grupuri de astfel de regiuni) în care cel puțin 50% din populație locuiește în zona urbană funcțională: „Zone Urbane Mari” (LUZ) cu cel puțin 250.000 de locuitori. Eurostat diferențiază regiunile metropolitane capitale de restul unităților teritoriale NUTS3 cu o populație de peste 250.000 de locuitori.

Deși această abordare a fost utilizată pe scară largă în politicile europene recente, se pot observa deficiențe în aplicabilitatea practică datorită utilizării unei scări teritoriale de referință care în anumite situații este fie prea amplă, fie prea redusă pentru a reprezenta în mod realist o zonă metropolitană. În cazul specific al României, *județele metropolitane* identificate sunt București, Cluj-Napoca, Timișoara, Craiova, Constanța, Iași, Brașov, Ploiești și Galați, utilizând limita populației de 250.000 de locuitori menționată mai sus.

Există două probleme aici. În primul rând, RO001MC București nu reflectă limita reală a zonei de navetă a capitalei, mult mai amplă în realitate. În al doilea rând, metodologia nu permite identificarea aglomerațiilor care

²⁴ În India, de exemplu, zonele metropolitane au fost definite ca aglomerări urbane cu peste 1 milion de locuitori (10 *lakh*), iar biroul suedez de statistică consideră municipalități metropolitane acele unități teritoriale cu peste 200.000 de locuitori.

depășesc granițele regiunilor NUTS3, dar încorporează aglomerări urbane cu mai puțin de 250.000 de locuitori în regiunile adiacente²⁵.

Odată cu promovarea conceptului de regiune metropolitană, CE și OCDE au elaborat indicatorul privind gradul de urbanizare (DEGURBA), identificând 828 de orașe cu un nucleu urban de cel puțin 50.000 de locuitori²⁶ împreună cu teritoriul lor de influență (Dijkstra & Poelman, 2012). Scopul acestei propuneri a fost de a depăși lipsa de coerență a definițiilor naționale ale acestor domenii și de variabilitatea fragmentării administrative și de a îmbunătăți comparabilitatea.

Metodologia propusă de Dijkstra și Poelman (2012) identifică *zona de navetă*, gruparea UAT-urilor în care cel puțin 15% dintre rezidenții angajați lucrează ZUF, compusă din oraș și arealul de navetă. Această definiție prezintă o schimbare de paradigmă în utilizarea standardelor, conceptele de centru urban, oraș și ZUF nemaifiind bazate pe caracteristicile spațiale (clădiri și zone construite) ca indicator proxy pentru numărul de locuitori. Deoarece datele privind populația sunt acum la fel de accesibile ca și datele spațiale extrase din imaginile satelitare (cel puțin la nivelul țărilor OCDE), această metodă permite o definiție bazată pe populație, folosind doar densitatea, numărul populației și mobilitatea zilnică.

Scopul acestei propuneri a fost evitarea lipsei de coerență în definițiile naționale ale țărilor, și în practicile variabile vis-a-vis de fragmentarea administrativă, ceea ce într-o abordare bazată strict pe limite administrative poate conduce la diferențe prea mari ale densității populației în raport cu arealul municipal, și spre reducerea comparabilității.

Pe baza acestor definiții, Eurostat definește *zonele metropolitane* ca Zone Urbane Funcționale (FUA) cu o populație de cel puțin 250.000 de locuitori. Abordarea metodologică DEGURBA este utilizată în prezent nu numai de OCDE-UE, ci și de Eurostat în definirea „gradului de urbanizare” și a FUA. Ambele definiții sunt incluse în Regulamentul european NUTS (UE)

²⁵Ex., conurbația Galați-Braila: județul Galați a fost identificat ca regiune metropolitană, iar Brăila nu. Orașele funcționează în practică ca un binom, la doar 20 km unul de celălalt, exercitând influență și către Măcin (Tulcea)

²⁶În acest demers de standardizare a demersului urbanizării, definiția orașului a fost construită pe conceptul de *centru urban*: „o grilă de celule învecinate (unități de 1 km²) cu o densitate de cel puțin 1.500 de locuitori pe km² și un total populație de cel puțin 50.000 de locuitori” (Dijkstra & Poelman, 2012).

2017/2391 modificat în urma adoptării oficiale la Conferința Habitat III de la Quito, Ecuador, în 2016.

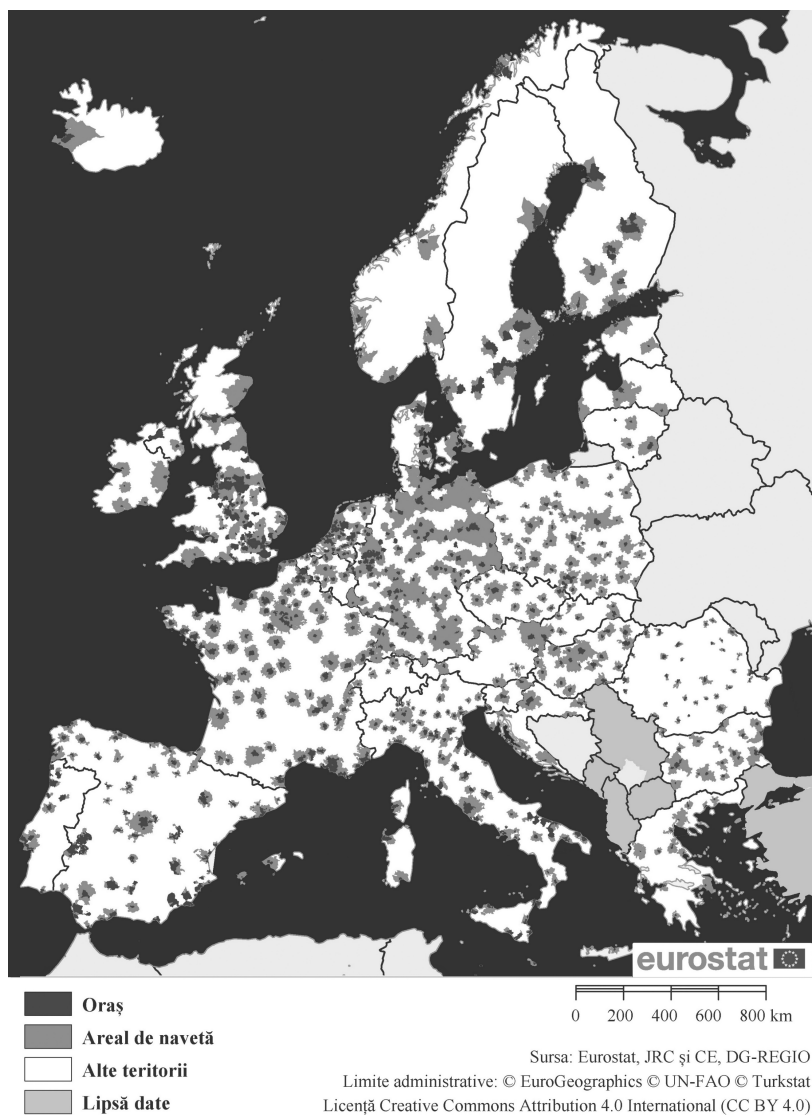


Fig. 11 – Orașele și ZUF, după gradul de Urbanizare (DEGURBA) în baza LAU-2016.

3.2 ZONA METROPOLITANĂ CA ENTITATE INSTITUȚIONALĂ

La fel de importantă ca înțelegerea conceptului spațial al unei zone metropolitane și a caracteristicilor morfo-funcționale ale acesteia este și conceptualizarea actului de guvernare într-un astfel de spațiu. Prezentul capitol începe prin a defini conceptul de guvernare prin prisma școlilor de gândire din ultimii 70-80 de ani, examinând problema partajării competențelor, atât pe verticală, cât și pe orizontală și analizând modelele contemporane de cooperare și guvernarea multi-nivel. Aceste concepte sprijină înțelegerea spațialității și manifestarea guvernării într-un anumit teritoriu, atât în contexte instituționalizate, cât și în cele „neclare” (*fuzzy*), cum ar fi zonele metropolitane. În cele din urmă, atât cercetarea partajării competențelor, cât și contextualizarea teritorială a actului de administrare deschid discuția asupra conceptelor spațiale asociate zonelor metropolitane și, în sfârșit, asupra planificării spațiale metropolitane.

3.2.1 Guvernare și guvernare. Teorii, principii și partajarea responsabilității

3.2.1.1 Despre guvernare și guvernare în literatura științifică

Cercetarea guvernării a evoluat de-a lungul timpului de la noțiunea de guvernare, la fel de veche ca societatea însăși. Interesul specific pentru guvernare a devenit omniprezent în ultimii 50 de ani, consacrat ca unul dintre cele mai utilizate concepte ale științelor sociale (Ansell & Torfing, 2016). Înțelegerea tradițională a guvernului ca unică sursă de autoritate a început să fie contestată la sfârșitul secolului al XX-lea, iar „guvernare” a apărut pentru a evidenția „*limitele guvernării de către un actor central*”, susținând că nu există o singură autoritate suverană. În locul său, există „*o multitudine de părți interesate specifice fiecărui domeniu de politică [...]*” (Rhodes, 1996). În lucrarea sa „*The New Governance: Governing without Government*”, Rhodes dezvoltă una dintre cele mai populare definiții ale guvernării: „*rețele interorganizaționale, auto-organizate, caracterizate prin interdependență, schimb de resurse, reguli de joc (n.a. interacțiune) și autonomie semnificativă față de stat.*” (1996).

În forma sa actuală, conceptul a fost definit în documentul de politică “Governance for Sustainable Human Development” al UNDP din 1997, care a afirmat că guvernarea poate fi văzută ca „*exercitarea autorității politice și administrative la nivelul tuturor nivelurilor pentru a gestiona*

afacerile unei țări” (UNDP, 1997), cuprinzând „*mecanismele, procesele și instituțiile prin care cetățenii și grupurile își articulează interesele, își exercită drepturile legale, își îndeplinesc obligațiile și își mediază diferențele*” (idem). Definițiile mai recente ale guvernantei se referă la procesul de selecție a organizațiilor și a părților interesate capabile să ia decizii politice cu autoritate, capacitatea guvernului de a-și gestiona eficient resursele și de a implementa politici durabile și interacțiunea dintre instituții și cetățeni (Lateef, 2016). Acestea reprezintă abordări predominant prescriptive, axate pe definirea guvernantei în raport cu formele tradiționale de guvernare (Ansell & Torfing, 2016).

Guvernanța presupune o renegociere a puterilor și limitelor între stat și societate (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003; Healey, 2008; Lynn, 2010; Ehnert, et al., 2018). Cu toate acestea, amplasarea negocierii este un subiect de dezbatere în științe politice, unii cercetători susținând era „*guvernantei fără guvernare*”, (Rhodes, 1996), inclusiv la nivel metropolitan (Jacobi, 2005), în timp ce alții aduc argumente pentru o perspectivă mai moderată, respectiv cea a unei schimbări în modul în care statele exercită autoritatea publică (Lynn, 2010). Totodată, guvernanța poate fi percepută fie ca organizare hibridă între ierarhia administrativă și piața liberă, fie ca un mod distinct de guvernare care adaugă o dimensiune suplimentară atât complexității administrației, cât și celei ale pieței (Ansell & Torfing, 2016). Granițele conceptuale ale guvernării sunt dificil de trasat; transpusă în practică, în diverse contexte politice și culturale, această dificultate duce la diferite interpretări și instituționalizări.

Pierre și Peters (2000) au remarcat că guvernanța este notorie pentru neclaritatea sa conceptuală, aspect ce poate reprezenta chiar motivul principal al succesului larg de care beneficiază. Într-adevăr, guvernanța a fost descrisă recent ca un „*concept magic*”, caracterizat nu numai prin ambiguitate și amplitudine conceptuală, ci și prin atractivitate normativă, făcând-o vandabilă la nivel global prin capacitatea de a integra conflicte între diferite logici, interese și structuri administrative (Pollitt & Hupe, 2011). Guvernanța este adesea *glonțul de argint* în discursurile politice europene, în special în contextul suprasolicitarii guvernamentale post-criză, care a condus la o colaborare sporită și la deschiderea lanțurilor de aprovizionare pentru serviciile publice către o participare mai largă a părților interesate.

Pe fundalul provocărilor secolului 21 și al fragilității economiilor naționale, interesul pentru guvernanță teritorială este în creștere. Puterea investită la

nivel local însă nu se corelează întotdeauna cu instrumentele necesare pentru implementarea unor politici atât de importante (OECD&UCLG, 2016). Domeniul guvernanței urbane, atât din perspectiva aplicativă, cât și din perspectiva academică, prezintă deficiențe importante în ceea ce privește instrumentarea și înțelegerea importanței sale tactice. Problema este accentuată de decuplarea înțelegerii academice a conceptului de preocupările reale ale practicienilor și liderilor politici.

Într-o meta-cercetare a peste 400 de publicații despre provocările guvernanței urbane contemporane, da Cruz, Rode și McQuarrie (2019) indică o serie de puncte importante de divergență. Majoritatea publicațiilor tematice se concentrează pe aspecte precum participarea individuală a cetățenilor la luarea deciziilor, implicarea societății civile, carențele instituționale actuale ale modelelor de administrare (considerate uzate moral) și coordonarea verticală. Prioritățile academice contrastează cu rezultatele sondajului privind guvernanța urbană (LSE Cities, UN Habitat, UCLD, McArthur Foundation, 2016), unde un eșantion de practicieni și personal administrativ din zone metropolitane la nivel global identifică principalele provocări actuale ca fiind bugetele publice insuficiente, fragmentarea (*silo-thinking*), politizarea problemelor locale, rigiditatea regulilor interne administrațiilor și suprapunerea responsabilităților. Această lipsă de aliniere între teorie și practică subliniază necesitatea unei cercetări mai bine informate prin studii de caz și dovezi empirice în domeniu.

3.2.1.2 *Teoriile, principiile și sferele guvernanței*

Apariția teoriilor moderne ale guvernării poate fi trasată de la începutul secolului al XX-lea. Kovac și Gajduschek (2015) identifică patru perioade cheie ale evoluției discursului guvernanței publice: 1) începutul secolului al XX-lea, care corespunde modelului weberian²⁷ al administrației publice; 2) Noul Management Public (NPM) al anilor 1980, centrat pe cetățeni și devoluția deciziilor; 3) Noul Stat Weberian (NWS) din anii 1990, care reafirmă rolul democrației de stat reprezentative și meritocrației ierarhice; și 4) Buna Guvernanță, caracteristică perioadei post-2000.

Fiecare perioadă a avut promotorii și criticii săi, declinând conceptele centrale în școli de gândire separate, și fiecare poate fi redusă în esență la

²⁷Max Weber, promotorul ierarhiei monocratice

rezultatul dinamic al interacțiunii dintre actorii politici și sociali (Katsamunski, 2016), arătând că procesul de guvernare este în egală măsură determinat de tipologia structurilor care contribuie la aceasta, precum și prin interacțiunile dintre ele.

Guy Peters oferă propria interpretare asupra acestor modele în „Viitorul guvernărilor” (2001), distingând 1) modelul de piață, prin care sectorul privat este capabil să ofere servicii competitive; 2) modelul de stat participativ, care pune accent pe participarea individuală și colectivă a organizațiilor excluse în mod tradițional din procesul decizional; 3) modelul de guvernare flexibil, centralist, dar orientat către viitor și provocările de mediu; și 4) modelul de guvernare dereglementat, concentrat pe reducerea controlului birocratic în favoarea management mai liber.

În „Handbook on Theories of Governance”, Ansell și Torfing (2016) discută fundamentele teoretice, modelele de analiză și diferitele forme ale guvernărilor, subliniind faptul că modelele organizaționale recente au apărut independent și cvasi-simultan în mai multe discipline (drept, planificarea teritorială, teorie democratică, economie, management, etc.), având o serie de coordonate comune:

1. Noile modele de guvernare sunt privite ca o potențială erodare a caracterului public inherent al statului în avantajul actorilor privați, dar și ca o promisiune de valorificare a acțiunii civile pentru noi formule flexibile și integrate.
2. Noua guvernare nu implică o negare a nivelurilor centrale ale statului, ci redirecționează capacitățile către responsabilități mai specializate într-un sistem descentralizat, construit pe abordări multi-centrice.
3. Lătmotivul auto-organizării și autoreglementării este strâns legat de evoluția sistemelor ierarhice către rețele și parteneriate²⁸.
4. Guvernarea este legată de eforturile practice care răspund nevoilor de complexitate ridicată în moduri noi și creative, printr-o mare

²⁸ Generând perspective radicale precum „guvernarea fără guvern” sau „guvernarea într-un sistem socio-cibernetice”(Rhodes, 1996)

varietate de mecanisme (stimulente, instrumente și politici soft etc.).

În final, guvernanta este adesea încărcată cu așteptări și compromisuri contradictorii: între *responsabilitate* și *eficiență* (de Fine Licht & Naurin, 2016), între *responsabilitate* și *reprezentare* (Papadopoulos, 2016), între *inegalități* și *incluziune*: guvernanta este un panaceu contemporan.

O parte esențială a acesteia, participarea publicului la planificare, a dat naștere unor numeroase modele și politici începând cu anii 1970. Începând cu „A Ladder of Citizen Participation” a lui Sherry Arnstein (1969), discursul privind implicarea cetățenilor s-a bazat în ultimele decenii fie pe ideea creșterii legitimității și caracterului democratic al guvernării, (Healey P. , 2003) fie pe argumentul creșterii calității rezultatelor datorită colaborării, fie pe o combinație a acestor argumente (Hartmann, 2012).

Post-2008, modelul pentru integrarea mai multor instituții formale și informale, de stat și nestatale a fost numit *guvernanta hibridă*. Boege et. al. (2008), Colona & Jaffe (2016) și alți cercetători contemporani au teoretizat modul în care părțile interesate non-statale interacționează cu actorii statali în contextul furnizării de servicii publice și al impozitării. Această analiză a fost susținută de procesele de restructurare neoliberală, politicile de austeritate, progresul tehnologic, descentralizare, externalizare și creșterea transferului de responsabilități către cetățeni ca urmare a reducerii resurselor statului.

Planificarea colaborativă reprezintă cel mai comun și mai influent concept utilizat pentru procesele incluzive și participative și este adesea tratată ca o modalitate de guvernare dezirabilă datorită flexibilității față de abordările raționaliste anterioare (Ansell & Torfing, 2016). Tendința guvernării colaborative a fost susținută de argumente care o creditează drept „progresistă”, „un ideal de planificare”, „soluții *win-win*” (Allemdinger & Haughton, 2010; Wegener, 2012).

Formele de guvernanta participativă depind de nivelul de cunoștințe al diverselor părți interesate implicate în aceste procese. Dialogul nu conține în mod inherent posibilitatea unui consens, iar conflictele nu sunt rezolvate automat prin aducerea tuturor părților interesate „la masă”. Prin urmare, guvernanta participativă reală are nevoie de instituții puternice pentru ca rezultatele de luare a deciziilor să fie solide, fundamentate, realiste și aplicabile (Huxley, 2000).

3.2.1.3 Rolurile părților interesate

Abordarea centrată pe părți interesate este completată de perspective din economia teritorială asupra sistemelor de inovare și interrelaționarea tipologiilor de actori în procesele organizaționale (Ostrom E. , 2000; Cooke & Leydesdorff, 2006). Modelul de inovare *triplu helix* a fost introdus de Etzkowitz și Leydesdorff (2000) pentru a caracteriza interacțiunea dintre guvern, universități și industrie, creând un sistem de guvernare participativ orientat spre inovare, considerat „nou și modern” (Etzkowitz, 2008):

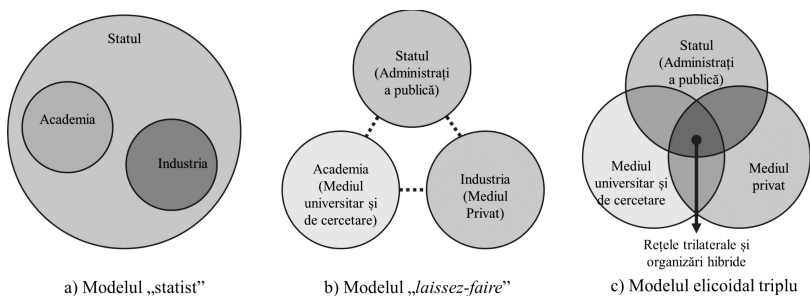


Fig. 12 - Configurația guvernanței elicoidale triple raportate la modele centralizate sau de non-implicare.

Sursa: Adaptare după Etzkowitz și Leydesdorff (2000)

În 2009, a fost introdus modelul *quadruple helix*, care reflectă strategiile de cunoaștere și inovare în contexte cu resurse limitate, precum și includerea societății civile ca sector critic (a se vedea conceptul PPPP)²⁹. A fost adăugată și o a cincea dimensiune, aceea a interacțiunii cu mediul a unei societăți bazate pe cunoaștere (Carayannis & Campbell, 2010), însă dimensiunea de mediu reprezintă mai degrabă un aspect contextual decât un actor activ.

Literatura contemporană nu diferențiază în mod explicit nivelurile la care interacționează părțile interesate ale helixului cvadruplu. Din perspectiva autoarei, este necesar ca o analiză mai amănunțită să includă problema stratificării, respectiv diferențierea nivelurilor de cooperare în modelele de guvernare participativă, după cum urmează:

²⁹Public Private People Partnership, sau 4P, un concept a apărut pentru prima dată în 2008 (Majamaa) și popularizat de Zhang (2015), care a câștigat teren în politica europeană post-criză

1. *Nivel strategic*: coaliții la nivel de organizații (sau grupuri ale acestora cu putere de reprezentare), state și organizații supranaționale.
2. *Nivel instituțional*: parteneriate între diferite niveluri ale administrației publice și institute de cercetare, companii și organizații non-profit, formalizate de exemplu prin PPP sau convenții de cooperare, utilizate pentru implementarea unor strategii, planuri de acțiune sau programe mai complexe.
3. *Nivel de grup / rețea*: cooperare la o scară teritorială fie mai redusă, fie mai specializată, care nu implică neapărat cooperare la scară întreagă a organizației.
4. *Nivel individual*: schimburi la nivel inter-uman, de exemplu între angajați din primărie, cadre universitare, studenți, cetățeni.

Adăugând această dimensiune verticală, o ilustrație propusă poate arăta după cum urmează:

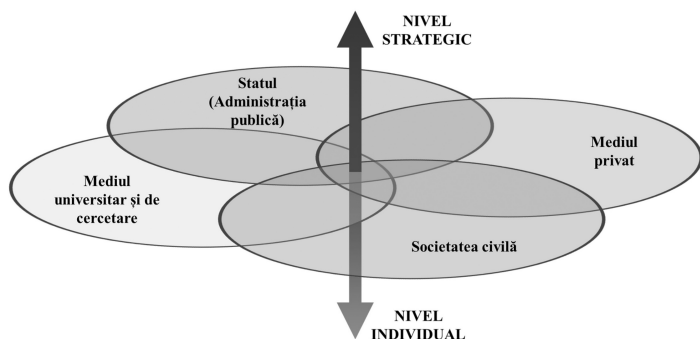


Fig. 13 - Stratificarea nivelurilor de interacțiune în cadrul modelelor de guvernare hibridă – propunere.

3.2.2 Conceptul de guvernare multi-nivel, dimensiuni verticale și orizontale

Termenul *de guvernare pe mai multe niveluri* (MLG) a fost folosit pentru prima dată de Marks (1993) pentru a descrie evoluțiile politicii structurale a UE și reprezintă „cea mai omniprezentă și mai acceptabilă etichetă care se poate lipi de Uniunea Europeană contemporană” (Schmitter, 2004).

Termenul a fost preluat de Comisia Europeană în propriile sale documente, cum ar fi Cartea albă a Comitetului Regiunilor privind guvernarea pe mai

multe niveluri (CoR 89/2009) și a fost adoptat în continuare la scară amplă în diferite contexte politice de pe glob (Ansell & Torfing, 2016).

Marks & Hooghe (2001) au făcut distincția între două tipuri de MLG. Tipul I, o reinterpretare a federalismului numită și tipul *neo-Westfalian* (Zielonka, 2006), a descris aranjamentele de guvernare sistemică în care dispersarea autorităților este limitată la un număr mic de organizații intra-statale clar definite, care funcționează fără suprapunere spațială sau funcțională. Tipul II, numit și *neomedieval* (Zielonka, 2006), a descris un model de guvernare în care jurisdicția autorităților este specifică sarcinilor acestora și în care jurisdicțiile sunt constituite pe mai multe niveluri care pot fi suprapuse din punct de vedere teritorial (Hooghe & Marks, 2001).

Multi-scalaritatea noilor relații verticale de Tip I este susținută de posibilitatea instituțiilor subnaționale de a se angaja în politica europeană. Odată cu Pactul de la Amsterdam (UE, 2016), rolul orașelor a devenit din ce în ce mai important, atât prin lansarea directă în *diplomație urbană*, cât și prin asistența directă din partea Comisiei Europene³⁰. În special în statele centralizate, anumite puteri și autorități guvernamentale pot fi specializate pe verticală în instituții separate, la același nivel sau la nivel inferior³¹ (Ansell & Torfing, 2016). Specializarea verticală poate fi realizată și prin delegarea sarcinilor de la nivel central către nivelul regional sau județean sau prin împărțirea competențelor legate de serviciile publice între nivelurile central și local.

Tipul II introduce dimensiunea orizontală a cooperării, coordonarea și împărțirea sarcinilor între actorii publici și privați, care poate fi conceptualizată astfel:

³⁰ Prin programe precum URBACT, Urban Innovative Actions ș.a.

³¹ De exemplu, organismul intermediar regional pentru POR 2014-2020 execută o parte delegată a atribuțiilor Autorității de Management, situată în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

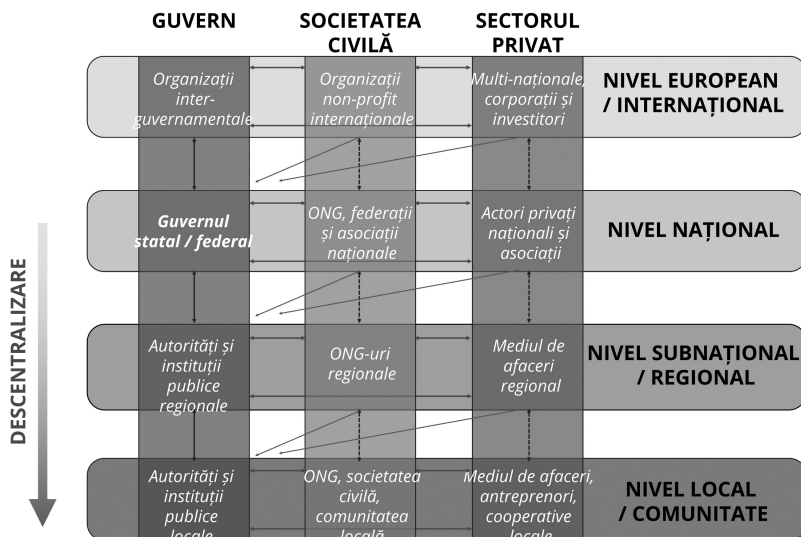


Fig. 14 - Model al guvernării multi-nivel de tip II, în context European.

Integrarea orizontală permite ca problemele să fie transferate sau partajate cu alte grupuri de părți interesate, în timp ce integrarea verticală deschide oportunitatea de a transfera sau rescala aceste probleme la un nivel teritorial diferit. Acest proces se poate implementa atunci când o problemă locală de mediu identificată de societatea civilă găsește o soluție la nivelul unei autorități de nivel superior.

Multe dintre provocările identificate la nivelul local reprezintă consecințe ale fenomenelor care au loc la multiple alte niveluri teritoriale (Gupta & Pahl-Wostl, 2013). În consecință, soluționarea acestor provocări trebuie realizată prin strategii coerente pe mai multe niveluri, care să implice părțile interesate necesare pentru o acțiune concertată.

3.2.3 Guvernanța metropolitană

Gestionarea regiunilor zonelor metropolitane ca spații eminamente „soft”, în întreaga lor complexitate funcțională, subliniază diferențele dintre scara orașului ca unitate administrativă și interdependențele funcționale ce se stabilesc între acesta și teritoriul din jur. Jurisdicțiile administrative și politice nu coincid cu sistemul de producție și consum urban (Savitch & Vogel, 2000), iar în vreme ce fenomenele de urbanizare sunt guvernate de dinamism în cererea de resurse, unitățile administrativ-teritoriale acționează lent și rigid (Lefèvre, 1998).

Interesul de cercetare pentru diferențele dintre limitele administrative formale și procesele teritoriale metropolitane a generat câteva modele teoretice de guvernare „ideale” (Lefèvre, 1998; Brenner & Theodore, 2002; Heinelt & Kuebler, 2005; Savitch & Vogel, 2009). Consensul academic converge către trei școli distincte de gândire: școala *consolidării* sau reforma metropolitană, anume ideea tradițională de guvernare pe două niveluri; școala *alegerii publice* sau fragmentarea administrativă ca instrument de reglementare a costurilor pentru rezidenți; și *neo-regionalismul*, apărut la începutul secolului XXI (Dlabac, Medir, Tomàs, & Lackowska, 2018; Zimmermann & Feiertag, 2021; Fricke, 2019).

Perspectiva școlii de reformă privește zonele metropolitane ca unități politice de sine stătătoare, care necesită un singur nivel de guvernare consolidat pentru întreaga zonă, argumentând avantajul zonelor metropolitane în furnizarea eficientă a serviciilor publice și implementarea politicilor redistributive pentru a asigura accesul egal la bunuri și servicii (Fricke, 2019).

Teoria alegerii publice a fost construită pe principiile teoriei constituționale a lui Hamilton și Madison în Statele Unite, ca o viziune alternativă la „birocrăția clasică” a guvernării centralizate (Lynn, 2006). Aceasta consideră zonele metropolitane ca spații fragmentate (care pot totuși să coopereze voluntar), în care concurența dintre unitățile administrativ-teritoriale mai mici construiește eficiență și dezvoltare democratică: echivalentul guvernanței în economia de piață, unde cetățenii „votează cu picioarele” (Tiebout, 1956) și unde optimizarea serviciilor publice este stimulată de concurența pentru rezidenți și impozitele acestora (Ostrom V. , 1975).

Noul regionalism, promovat de Savitch și Vogel (2000) a apărut la sfârșitul anilor 1990 ca un curent neo-progresiv care se adresează zonelor metropolitane nu ca teritorii fragmentate sau autorități consolidate, ci ca rețele de părți interesate publice și private care „*cooperează pentru a rezolva probleme comune*” (Savitch & Vogel, 2000). În contextul globalizării și internaționalizării economice, acest model flexibil și pragmatic a fost susținut ca fiind cea mai bună modalitate de a promova atât competitivitatea economică, cât și incluziunea socială și dezvoltarea teritorială echilibrată (Swanstrom, 2001). Interesul reînnoit pentru zonele metropolitane în anii 1990 a fost interpretat de susținătorii modelului neoprogresist ca o dovadă a unei noi ere a regionalismului (Fricke, 2019), alimentat de retorica „Europei Regiunilor” ce favorizează guvernele subnaționale.

Noul regionalism nu s-a maturizat fără critici la adresa unei serii de deficiențe metodologice și politice. Brenner (2004) susține că un astfel de model nu stabilește implicit forme de guvernare personalizate și nu generează automat o mai mare coeziune și competitivitate locală. Experimentele vest-europene au demonstrat o utilizare suboptimă a bugetului public, sub forma investițiilor fără câștig („*zero-sum*”), sau braconaj investițional³² „*neomercantilist*” (Brenner, 2003).

Aceste critici au inspirat un al patrulea model de rescalare (sau redimensionare) a competențelor administrative, susținut de mai mulți academicieni în anii 2000 (Brenner, 2004; Jessop, 2009; Gualini, 2006), care au explicat zonele metropolitane ca spații competitive ce articulează globalizarea economică cu restructurarea statului național. *Rescalarea* poate fi înțeleasă ca o încercare de a explica fenomenele contemporane în contextul guvernării multi-nivel, fără a beneficia de o definiție comună universal (Armondi, 2017).

Aceste patru modele creează cadrul pentru compararea diferitelor forme de guvernare metropolitană din punct de vedere teoretic și pot fi interpretate fie în antiteză – perspectiva dihotomiei dintre modele – fie (Giersig, 2008) ca dezvoltări succesive (Savitch & Vogel, 2000). Mai presus de toate,

³²În cuvintele lui Peck (2000), „tendințe larg răspândite de joacă de-a guvernarea în timp ce economia arde ”

sunt utile pentru înțelegerea și compararea gradelor de instituționalizare pentru zonele metropolitane de astăzi.

3.2.3.1 Considerente asupra noilor tehnologii

Noile politici metropolitane sunt în esență o formă de *reciclare politică* (Leopa (Dimitriu), 2019), de altfel un rezultat al unei practici uzuale de reinterpretare „în haine noi”, menținând logica și competențele instituționale ale cooperării inter-municipale, însă suprapunându-le cu o retorică post-austeritate orientată spre competitivitatea internațională și reziliența locală. Anii 2010 au fost guvernați de o serie de șocuri odată cu introducerea noilor tehnologii digitale, care au schimbat poziția marilor zone metropolitane în raport cu rețelele globale și cu cetățenii. Posibilitățile generate de instrumentele digitale facilitează o cooperare ad-hoc mult mai amplă, fie prin rețele tematice precum Metropolis³³, fie prin cooperare europeană, precum programul URBACT IV³⁴.

„Guvernanța virtuală” (Zwahr & Finger, 2004) permite o interacțiune mult mai largă cu cetățenii – „democrație cu telefonul mobil” (Hermanns, 2008) – descentralizarea sistemelor de luare a deciziilor și noi modele de furnizare a serviciilor publice. Tehnologia a permis integrarea serviciilor, automatizarea administrativă și apariția modelelor virtuale precum Metropolis 2.0³⁵ și serviciile IT pentru cetățeni³⁶, conducând la creșterea simultană a eficienței, eficacității și echității actului de guvernare.

Alternanța între modele administrative dure și cooperarea flexibilă este un fenomen ciclic. Acum însă, digitalizarea coexistă cu reforme *de sus în jos*, iar instituționalizarea dezvoltării spațiale, a furnizării de servicii și a controlului la nivel metropolitan provine atât din așteptări și instrumente europene (de ex., ITI), cât și din factori endogeni care susțin zonele metropolitane ca spații naturale de dezvoltare locală. Descentralizarea, liberalizarea pieței serviciilor și schimbările fundamentale ale participării la guvernare au transformat politicile metropolitane într-un proces multi-nivel și multi-actorial având caracteristici omniprezente determinate de întinderea

³³ <https://www.metropolis.org>, accesat 21.08.2023

³⁴ <https://urbact.eu>, accesat 21.08.2023

³⁵ Rotterdam VirtualCity, <https://www.3drotterdam.nl>, accesat 21.08.2023

³⁶ De exemplu, Estonia: <https://e-estonia.com>, accesat 21.08.2023

geografică, actorii implicați, concentrarea tematică și spectrul lor (Hooghe & Marks, 2001).

Tabel 1 - Succesiunea temporală a modelelor de guvernare metropolitană și posibile modele actuale.

Per.	Concentrare tematică	Scări dominante	Instrumente de politică reprezentative	Instrumente relevante pt. ZM
Modelul Weberian / „Keynesianism spațial”				
1930 – 1970	Economie spațială națională; Planificare spațială ca reglementare; Instituționalizare metropolitană	Nivelurile naționale – „teritorii”	Politici <i>hard</i> : Sisteme redistributive; Politici regionale compensatorii	Planificare teritorială la nivel național Planuri de reglementare (<i>indicative</i>)
Noul Management Public (NPM) / „localism”				
Anii 1980	Reorganizarea guvernelor locale Parteneriat public privat Pacte și coaliții urbane	Scară urbană – „locuri”	Politici <i>soft</i> : Regenerare urbană Politici de densificare, intensificare a utilizării terenurilor, localizare a activităților	Proiecte și programe de regenerare urbană
Noul regionalism				
Anii 1990	Guvernanță multi-nivel Subsidiaritate Descentralizare	„Europa Regiunilor” și multi-scalaritate	Politici <i>hard</i> : Competitivitate urbană și regională	Planificarea strategică spațială (regională)
Noua guvernare metropolitană				

Anii 2000 – 2010	Parteneriate metropolitane; Pacte teritoriale; Rețelizare; Cooperare pentru livrarea serviciilor publice și pentru infrastructură	Orașe globale, MEGA-uri, regiuni urbane policentrice Cooperare transfrontali eră, metropole	Politici <i>soft</i> : Planificare economică în contextul globalizării Planificare rezilienței urbane și regionale Specializare inteligentă și orașe inteligente	Planificare strategică și directoare a spațiilor <i>soft</i> Planificare consensuală <i>post-politică</i>
Noi tendințe coexistente, relevante pentru domeniul tezei				
Guvernanță virtuală / GovTech				
Cca 2015 - ?	Automatizare administrativă Descentralizare a sistemelor publice Servicii publice integrate Multipolaritate globală	Competiție globală, potențială dispersie Administra- re „de piață”	Politici <i>soft</i> : E-guvernanță Sisteme colaborative: co- planificare, co- implementare, co-management Diplomație urbană	Planificare dinamică: Optimizare bazată pe date, în timp real Platforme – City as a Service (CaaS)
Rescalare consolidată				
Cca. 2015 - ?	Noi reforme administrative Instituționalizare metropolitană în legislativele naționale	Inter- comunități Zone metropoli- tane consolidate	Politici <i>hard</i> : Rescalare a autorităților de management și competențelor pentru planificarea spațială	Planificare operațională și strategică integrată la nivel de unitate metro. (ITI)

După Lefèvre, 1998; Savitch & Vogel, 2000; Brenner, 2002; Dlabac et al, 2018; Fricke, 2019; Galland & Harrison, 2020

3.2.4 Modelarea instituțiilor metropolitane

Practica internațională demonstrează o mare diversitate în modelele de organizare metropolitană, în special în Europa, (OECD&UCLG, 2016; OECD, 2015), dar și în America de Nord sau de Sud (Rojas, 2007) ori Asia (Yang, 2009). Nu există forme universale (Slack, 2007), din cauza diferențelor locale și naționale legate de cultura și cooperarea administrativă, sistemul politic, istoria și mulți alți factori.

În unele contexte, organizațiile metropolitane sunt generate de jos în sus, prin cooperare bazată pe nevoile părților interesate locale. Alteori, ele sunt înființate de sus în jos, la inițiativa guvernului central (de exemplu, Poli de Creștere din România) sau a autorităților regionale. Factorii politici determină adesea alegerea structurii de guvernare (Andersson, 2012), însă nici dinamica locală, nici forțele externe nu sunt statice. În practică, structurile evoluează deseori prin reorganizări succesive.

Diversitatea tipologică a organizațiilor metropolitane decurge din gradul și tipul de fragmentare, tipologia competențelor și modalitatea de finanțare (Tomàs, 2015). Dintre acești factori, gradul de fragmentare este decisiv pentru însuși apariția organizațiilor de guvernanță metropolitană.

O caracteristică comună a zonelor metropolitane este reprezentată de fragmentarea administrativă orizontală. 75% din zonele metropolitane analizate printr-un studiu OCDE includ mai mult de 10 unități administrative locale, iar în 22% din cazuri numărul depășește 100 (OECD, 2012), afectând semnificativ performanța planificării și administrării. Statisticile produse de Ahrend, Farchy, Kaplanis și Lembcke (2014) arată că productivitatea este invers proporțională cu numărul de UAT-uri dintr-o zonă metropolitană, scăzând cu 6% la fiecare dublare a numărului acestora. O reducere la jumătate a fragmentării metropolitane, în ceea ce privește efectul pozitiv de productivitate, ar echivala cu o dublare a populației metropolitane (Ahrend, Farchy, Kaplanis, & Lembcke, 2014).

Preocuparea recentă față de reforma metropolitană este ilustrată elocvent de Schumann (2016): numărul de structuri metropolitane create sau reformate a crescut de la 2 în anii 1980, la 23 în anii 1990 și 49 în anii 2000. Observând reforme naționale importante care au loc în Grecia, Italia, Franța, Polonia și alte țări, ultimul deceniu a fost deosebit de prolific.

Fragmentarea este adesea generată de o separare a managementului serviciilor publice și al funcțiilor cheie, atât pe orizontală, cât și pe verticală, ceea ce rezultă într-o coordonare slabă între diferitele unități guvernamentale (Montgomery, Stren, Cohen, & Reed, 2003). Conform Hamilton et al. (2004), natura structurii metropolitane este determinată de relația dintre statul central și administrațiile locale, de relațiile existente între administrațiile locale din zona metropolitană și de gradul de fragmentare. O tipologie a structurilor metropolitane poate fi conceptualizată astfel:

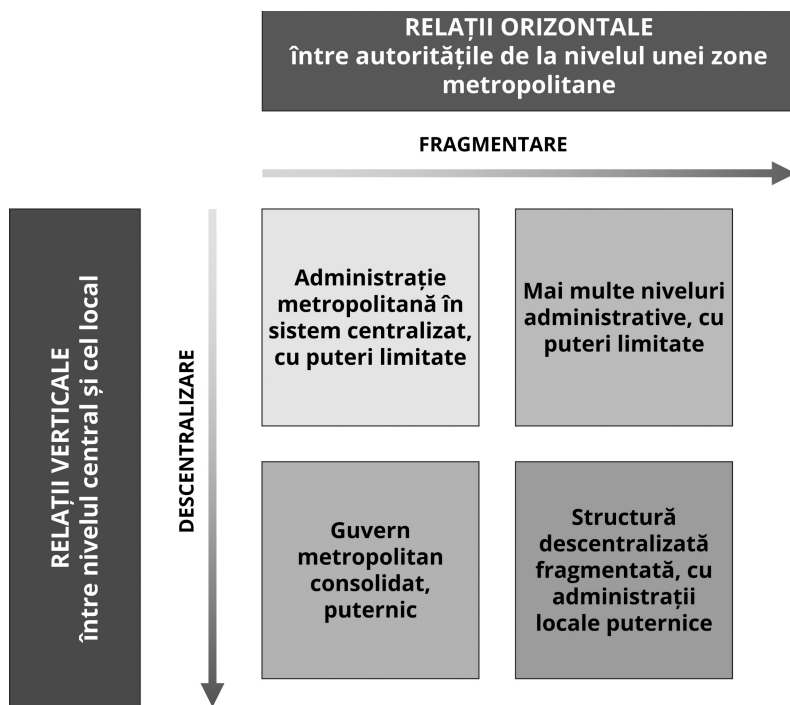


Fig. 15 - Dimensiunile verticale și orizontale ale guvernanței metropolitane.
După Hamilton, Miller și Paytas (2004)

Competențele pot fi evaluate în lumina autorității pe care o organizație metropolitană o are asupra teritoriului și asupra entităților administrative de la nivelurile inferioare ale guvernului. Natura deciziilor și politicilor unei organizații metropolitane, obligatorii sau opționale, este deosebit de relevantă pentru amenajarea spațiului. Competențele unei organizații metropolitane se pot încadra în sfera politicilor dure, având o

reflectare spațială (ex. planificarea teritorială, urbanism, transport, politici de mediu) și politici soft (educație, servicii sociale etc.). În practică, autoritățile metropolitane tind să se concentreze aproape exclusiv pe dezvoltare și planificare teritorială, transport și politici de mediu (Tomàs, 2015).

În al treilea rând, capacitatea și autonomia unei organizații metropolitane sunt determinate de modelul acesteia de finanțare, atât din punct de vedere al resurselor propriu-zise, cât și al capacității de a le utiliza în scopuri de personal, investiții, prestarea de servicii, etc. Una dintre cele mai mari probleme ale organizațiilor metropolitane este lipsa autonomiei financiare sau inadecvarea resurselor legate de responsabilități, competențe și roluri.

Măsura în care aceste organizații reflectă o voință publică exercitată democratic este de asemenea relevantă, putând fi ilustrată pe o scară de la alegeri metropolitane directe (reprezentare directă) la numirea aleșilor locali în consiliul de administrație (reprezentare indirectă) și până la organizarea administrării fără reprezentare. Toate aceste elemente depind de un set complex de factori care fie facilitează un anumit tip de reprezentare și finanțare, fie constrâng opțiunile de guvernare³⁷.

În statele unitare fără experiență semnificativă de cooperare orizontală (cum este România), un factor de facilitare deosebit de important este sprijinul politic la nivel central, care stimulează organizațiile metropolitane prin promisiunea unor resurse dedicate.

3.2.5 Formele de organizare administrativă metropolitană

Modelele de guvernare metropolitană evidențiază diferențele dintre organizațiile supra-municipale și inter-municipale (Klink, 2008) și opțiunile alternative, cum ar fi fuziunea (amalgamarea) sau anexarea.

Slack și Côté (2014) disting cinci modele organizaționale: modelul fragmentat pe un singur nivel, modelul consolidat pe un singur nivel, modelul pe două niveluri, orașul-stat și, în sfârșit, cooperarea voluntară,

³⁷De exemplu, prin carențe legislative privitor la reglementarea organizării metropolitane, printr-un mediu politic nefavorabil și agende politice divergente, prin lipsa sprijinului local pentru delegarea autorității, etc.

Slack (2019) remarcând în continuare că în practică, acestea se pot suprapune³⁸.

Modelul fragmentat de guvernare pe un singur nivel, pe care Bahl & Lynn (2013) îl numesc fragmentare jurisdicțională, poate fi considerat scenariul de bază. În cadrul acestui aranjament, avantajul menținerii autonomiei în luarea deciziilor este contrabalansat de dificultatea construirii consensului asupra direcțiilor comune de dezvoltare (Slack, 2019) și a gestionării disparităților fiscale între autoritățile locale din zona metropolitană, care dacă sunt speculate pot influența capacitatea de finanțare a serviciilor și infrastructurii necesare cetățenilor (Fox, 2015).

În 2014, OCDE a propus un sistem de clasificare a tipologiilor guvernantei metropolitane cu patru mari categorii: guverne metropolitane consolidate, agenții metropolitane, coordonare verticală prin structuri supra-municipale și colaborare orizontală informală (OECD, 2014). Această clasificare a fost adoptată în continuare în documente politice de nivel înalt³⁹ și în discursurile din literatură științifică (Pirlone, Spadaro, & Candia, 2017; Tomàs, 2015).

Există cazuri în care două sau mai multe categorii de structuri coexistă la nivel național datorită formelor de descentralizare asimetrică sau de împuternicire preferențială a capitalelor cu statut special. În Franța, Métropole de Grand Lyon este singura zonă metropolitană națională cu un nivel specific consolidat cu reprezentare directă, în timp ce în Marea Britanie, Greater London Authority deține de asemenea statut special. În alte cazuri, pot fi găsite forme hibride de organizare metropolitană, cuprinzând mai multe tipologii de parteneriate urban-rural în cadrul zonelor metropolitane (inclusiv GAL-uri urbane).

O ultimă clasificare este elaborată de Andersson (2016), care distinge după scop, funcție și organizare următoarele: guvernare fragmentată cu coordonare municipală (contractare ad-hoc, asociative sau intermunicipale); autoritate metropolitană; guvern metropolitan sau regional (de nivel 2); și guvern metropolitan consolidat (prin anexare sau fuziune). Această clasificare surprinde diferitele posibilități și nuanțe de înființare și

³⁸De exemplu, un oraș metropolitan care aparține primei categorii poate coopera în același timp printr-un angajament voluntar cu alte orașe.

³⁹GOLD IV, 2017; HABITAT III Policy Paper 4 Urban Government, 2015

funcționare a guvernantei metropolitane și sprijină o evaluare mai aprofundată în ceea ce privește eficiența, economiile de scară, externalitățile, responsabilitatea și, în sfârșit, capacitatea de a articula interesele naționale și locale.

Principalele caracteristici, avantaje și dezavantaje ale fiecărui model au fost extrase în Tabelul 2.

Tabel 2 - Sinteza caracteristicilor, avantajelor și dezavantajelor modelelor de organizare a guvernantei metropolitane.

După Andersson (2015), OECD (2015), Tomas (2016), Slack (2019).

Caracteristici	Avantaje	Dezavantaje
Guvern metropolitan consolidat, pe un singur nivel		
Constituit de regulă prin amalgamare sau anexare, cu jurisdicție amplă	Facilitează coordonarea pentru planificare, administrare și livrarea serviciilor publice;	Structură rigidă, la o scară mai depărtată de cetățean;
Limită administrativă suprapusă (aproximativ) peste limita întregii zone metropolitane	Este eficientă dpdv. economic (economii de scară și aparat administrativ mai redus); Poate fi mai echitabilă, prin redistribuire sau egalizare având o bază unică de impozitare;	Poate restrânge alegerile cetățenilor; Reduce concurența și competitivitatea la nivelul sectorului public (posibil și responsabilitatea);
Guvern metropolitan cu două niveluri administrative locale		
Nivel administrativ metropolitan separat, cu conducere aleasă în mod democratic prin vot direct sau numită de către primarii autorităților publice constituente	Structură instituționalizată permanentă care administrează funcțiuni specifice metropolitane Ca nivel administrativ, are posibilitatea de a beneficia de resurse financiare proprii și alte resurse specializate	Eficacitatea modelului poate depinde de nivelul de autoritate pe care îl are asupra administrațiilor publice locale (gradul în care deciziile au caracter de obligativitate); Posibilă dependență financiară și dublare a unor costuri fie cu
Responsabilitate pentru coordonare și anumite competențe		

scalate la nivel metropolitan, inclusiv furnizarea anumitor servicii	<p>Possibilitatea de coordonare strategică și operațională pentru anumite priorități fără amalgamarea sau desființarea autorităților publice locale</p> <p>Flexibilitate în identificarea celor mai bune variante privitoare la competențele ce pot fi exercitate la nivel metropolitan, resursele necesare;</p> <p>Protejare a identităților și diferențelor între UAT-urile de la nivelul local;</p>	personalul, fie cu serviciile;
Guvern metropolitan deconcentrat		
Nivel administrativ căruia i se redistribuie competențe de la nivel central privind administrarea zonei metropolitane: structură de specialitate	<p>Structură permanentă, numită sau aleasă, pentru a administra anumite funcțiuni specifice metropolitane: asigurarea unui cadru și a unei viziuni unitare;</p> <p>Beneficiază de finanțare dedicată de sus în jos și resurse specializate;</p>	<p>Dependență financiară de guvern;</p> <p>Nefiind descentralizată, structura metropolitană este subordonată guvernului – posibilitatea de conflict de viziune și / sau de inadecvare vis-a-vis de nevoile reale din teritoriu;</p> <p>Datorită modului de proiectare, are un risc de interacțiune limitată cu autoritățile publice locale,</p>
Autoritate de planificare metropolitană		
Entitate juridică independentă sau formată prin cooperarea	Instituție instrumentală pentru asigurarea	Impact redus în cazul lipsei autorității asupra APL vis-a-vis de aplicarea normelor,

<p>autorităților publice locale, imputernicită pentru coordonarea planificării strategice metropolitane și dezvoltarea politicilor aferente și pentru furnizarea a unul sau mai multe servicii publice</p> <p>Entitatea poate avea competența planificării integrate sau sectoriale (spre exemplu, de mediu) și poate avea autoritatea de a verifica aplicarea sau de a implementa documentațiile formulate.</p>	<p>dezvoltării integrate la nivel metropolitan;</p> <p>Resurse specializate</p> <p>Capacitatea de mediere</p> <p>În funcție de autoritate, mandatul de a asigura dezvoltarea echilibrată a infrastructurilor, locuirii, serviciilor publice, etc.</p> <p>Economii de scară – utilitate ridicată pentru a atinge o eficiență de piață în livrarea anumitor servicii publice economico-industriale (apă, canalizare, transport public);</p> <p>Echitate: asigurarea unui nivel echivalent de servicii sociale, educaționale ș.a. la nivelul întregului teritoriu (normalizarea diferențelor centru-periferie)</p>	<p>regulamentelor, planurilor realizate</p> <p>Capacitatea de monitorizare și control la scară metropolitană poate angrena resurse semnificative, care trebuie finanțate extern (o autoritate de planificare neavând posibilitatea de a fi auto-sustenabilă dpdv. economic)</p> <p>Eficiența depinde de autoritatea financiară, respectiv capacitatea de a colecta taxe de utilizare sau contribuții / transferuri municipale;</p> <p>Responsabilitate mai redusă în cazul gestiunii delegate;</p> <p>Lipsa standardelor de performanță, mecanisme de control neclare;</p>
<p>Asociație de dezvoltare intercomunitară</p>		
<p>Asocieri voluntare la nivelul zonelor metropolitane care coordonează eforturile administrațiilor publice locale, ce își reprezintă UAT-ul la nivelul funcției de coordonare în cadrul asociației</p>	<p>Entitate formală;</p> <p>Organizație non-guvernamentală ce reprezintă și abordează interesele comune metropolitane menținând în același timp autoritatea și identitatea locală</p> <p>Flexibilitate ridicată, dacă permite membrilor să se înscrie sau să părăsească asociația, respectiv să</p>	<p>Nivel ridicat de dependență față de autoritățile publice și risc ridicat de politizare;</p> <p>Impact dependent de resursele financiare (de obicei transferuri)</p> <p>Coerență variabilă a punctelor de vedere ale consiliilor-membre cu privire la prioritățile de</p>

<p>Autoritate ce ia decizii în limita mandatului pe care i-l oferă autoritățile publice locale (prin vot în CD sau aprobare prealabilă a proiectelor / inițiativelor în consiliile locale)</p>	<p>participe doar la unele proiecte / investiții / servicii.</p>	<p>dezvoltare metropolitană</p> <p>Conflicte centru-periferie posibile ce în modelul decizional prin vot al reprezentanților pot duce la blocaje</p>
<p>Inițiative comune (acorduri, de la caz la caz, bi-, tri-, multilaterale) sau contractare între autoritățile publice locale</p>		
<p>Cooperare ad-hoc între autoritățile publice locale pentru a realiza economii de scară (spre exemplu, furnizarea de servicii sau achiziții comune, strategii de promovare turistică sau economică) sau pentru contractare reciprocă în vederea furnizării unor servicii publice.</p> <p>Acțiunile eventuale de coordonare sunt generale, fără obligativitate de implementare.</p>	<p>Utilitate în anumite cazuri specifice (dependente de cultura de cooperare, sau de restricționarea posibilităților de încheiere a unor acorduri legale / de crearea a unor structuri ADI)</p> <p>Avantaje în zone cu interdependențe limitate sau cu un număr limitat de autorități publice;</p> <p>Posibilitatea de a trece către modele formalizate de cooperare dacă aceasta decurge mulțumitor pentru reprezentanții UAT-urilor;</p> <p>Contractarea între autorități: avantajoasă în situații monocentrice unde o autoritate publică are o capacitate mult mai ridicată de a furniza un anumit serviciu la standarde înalte;</p>	<p>Modalitate de organizare limitată ca scop, efect și posibilități;</p> <p>Fără angajamente clare sau posibilitate de evaluare a parcursului către un țel comun;</p> <p>Contractarea între autoritățile locale implică neclarități privind responsabilitatea calității și dificultăți în a o monitoriza.</p>

3.3 ZONA METROPOLITANĂ CA NIVEL DE PLANIFICARE SPAȚIALĂ

3.3.1 Dimensiunile spațiale ale guvernancei și dimensiunile instituționale ale planificării metropolitane

Conceptul de guvernanță a fost întotdeauna contextualizat spațial. Sfârșitul secolului al XX-a a marcat o evoluție a guvernancei regionale și urbane către o mai mare articulare și interactivitate administrativă, unde atenția autorităților centrale și locale s-a îndreptat către interacțiunea teritorială și mobilizarea resurselor. Guvernarea teritorială este în esență o strategie de concentrare a resurselor care provin de la mai multe niveluri administrative și părți interesate pentru a aborda provocări care altfel ar depăși capacitatea de intervenție eficientă pe care o are acel nivel administrativ specific.

Diferențele între sisteme politice, culturi și taxonomii au determinat unificarea discursului european în jurul noțiunii de *planificare spațială* (Nadin, et al., 2018), care „*include măsuri de coordonare a impactului spațial al altor politici sectoriale, pentru a realiza o distribuție mai uniformă a dezvoltării economice, care altfel ar fi creată de forțele pieței, și pentru a reglementa conversia terenurilor și utilizarea proprietăților.*” (European Commission, DG-REGIO, 1997).

Conexiunile între conceptele de guvernanță și planificare teritorială pot fi cartate prin prisma apariției unor termeni precum „*guvernarea locului*” (Healey P. , 2003) sau „*guvernarea teritorială*”⁴⁰ (Davoudi, 2008; Stead, 2013).

După cum notează Schmitt & Wiechmann (2018) însă, problema integrării noțiunilor spațiale în teoriile guvernancei multi-nivel este de la sine explicată, întrucât componenta teritorială este implicit prezentă atunci când sunt discutate probleme spațio-politice. Utilizarea prefixelor precum „urban”, „regional” și „teritorial” este adesea arbitrară sau ambiguă, fără să reflecte implicațiile inerente ale acestora: același argument prezentat cu 10 ani mai devreme de UE în sprijinul „planificării spațiale”.

⁴⁰ Termen promovat de Consiliul Europei prin Conferința CEMAT din 2006, Agenda teritorială a UE din 2007 și Cartea verde din 2008 privind coeziunea teritorială.

În proiectul TANGO (ESPON, 2013), Simin Davoudi și Paul Cowie au dezvoltat 5 dimensiuni și 12 indicatori calitativi ai performanței guvernării teritoriale, permițând evaluarea tipologică a acestora la nivel european.

Tabel 3 - Dimensiuni și indicatori ai bunei guvernări teritoriale.

Sursa: Davoudi & Cowie (2015), adaptare după ESPON și Nordregio (2013, p.20)

Dimensiunile guvernării teritoriale	Indicatori pentru evaluarea performanței guvernării teritoriale
1. Coordonarea acțiunilor părților interesate și instituțiilor	1.1 Capacitatea de guvernare
	1.2 Conducere (<i>leadership</i>)
	1.3 Subsidiaritate
2. Integrarea sectoarelor de politică	2.1 Introducerea de noi pachete de politici ⁴¹
	2.2 Sinergia inter-sectorială
3. Mobilizarea participării părților interesate	3.1 Legitimitate democratică
	3.2 Responsabilitate publică
	3.3 Transparență
4. Adaptabilitatea la contexte în schimbare	4.1 Reflexivitate
	4.2 Adaptabilitate
5. Înțelegerea specificităților teritoriale / de scară și impactului acestora	5.1 Relaționarea teritorială
	5.2 Cunoaștere teritorială

Cercetarea contribuie la introducerea caracteristicilor dinamice ale guvernării și noțiunii de adaptabilitate. *Reflexivitatea* în acest context vizează învățarea socială și capacitatea de a repeta politici atunci când contextul, accesul la informații sau instrumente și procese noi o necesită. *Adaptabilitatea* implică flexibilitate, reziliență și ideea capacității transformative a imaginației (Davoudi, 2012). *Împachetarea politicilor* include în mod specific acțiuni care vizează integrarea verticală și optimizarea proceselor. *Rețelele teritoriale* reprezintă o recunoaștere a porozității granițelor teritoriale și a fluidității relațiilor externe într-o lume din ce în ce mai interconectată (Davoudi, 2012). Capacitatea de scalare a guvernării spațiale în raport cu localizarea unei probleme, fără constrângerea limitelor administrative, introduce conceptul de *guvernare a*

⁴¹ În engleză, „public policy packaging”,

spațiului interstițial (Davoudi & Cowie, 2015), cel plasat între cadrele „instituționalizate”.

Spațiile *soft*, „*spații interstițiale de guvernare care există în afara, în paralel sau între nivelurile formale de guvernare*” (Haughton & Allmendinger, 2009) se definesc în baza nevoii de a căuta noi modalități de abordare a provocărilor spațiale, răspunzând nevoii de coordonare a politicilor de planificare strategică intersectorială în locuri cu limite neclare. Ele sunt caracterizate ca o încercare deliberată de a genera noi modele de participare, complementare „spațiilor dure”, fluide și lipsite de claritatea delimitării spațiale (Haughton G. , Allmendinger, Counsell, & Vigar, 2010).

Conceptul de spațiu *soft* nu respinge spațialitatea în favoarea geografiilor pur relaționale (Faludi, 2010; Walsh, Jacuniak-Suda, Knieling, & Othengrafen, 2012), ci reflectă noi forme de teritorialitate, produse în contextul complex al guvernării pe mai multe niveluri. În viziunea lui Paasi, procesul de instituționalizare regională (în speță cel al unui spațiu *soft*) urmează patru etape, respectiv: asumarea formei teritoriale, dezvoltarea formei conceptuale, constituirea structurilor instituționale ca parte a sistemului administrativ și, în cele din urmă, cristalizarea identității acestuia în conștiința colectivă a societății (Paasi, 1986).

În același mod, se poate conceptualiza procesul formativ al structurilor *soft* metropolitane. Modul în care aceste spații se articulează cu cadrele politico-administrative, planificarea și furnizarea de servicii este o chestiune de politică publică.

3.3.2 Instrumentele politicilor publice metropolitane

Politica publică este definită într-un mod simplu și eficient de Thomas Dye ca fiind „*ceea ce un guvern alege să facă sau să nu facă* ” (Howlett & Rayner, 2013): o decizie conștientă de a acționa sau, dimpotrivă, de a perpetua în mod intenționat un status quo. Principalele așteptări ale guvernului atunci când alege un curs de acțiune reprezintă obiectivele politicii, în timp ce tehnicile pe care le alege pentru a le urma reprezintă mijloacele politicii (Hermann, 1990). Instrumentele politicii publice sunt, prin urmare, tehnici de guvernare care utilizează resursele publice pentru a defini și atinge obiectivele guvernamentale (Howlett, Mukherjee, & Woo, 2019).

Perspectiva instrumentalistă asupra politicilor publice susține că „*în loc să ne concentrăm pe programe individuale, așa cum se face acum, sau chiar pe seturi de programe grupate în funcție de „scop” major, așa cum se propune frecvent, sugestia este că ar trebui să ne concentrăm mai degrabă pe instrumente generice de acțiune guvernamentală, privind „tehnicile” de intervenție socială*” (Salamon, 1981).

Bazându-se pe cercetările lui Salamon, Christopher Hood subliniază următoarele întrebări cheie: Care sunt instrumentele pe care un guvern le are la dispoziție? Cum pot fi clasificate? Cum au fost aleși în trecut? Pot fi identificate modelele de selecție? Și dacă da, pot fi explicate aceste modele? Cum putem îmbunătăți tiparele din trecut? (Hood, 2007)

Una dintre primele încercări de clasificare a politicilor guvernamentale, a lui Theodore Lowi, le-a diferențiat în coercitive și necoercitive și a avansat patru tipuri de categorii de politici: distributive, de reglementare, redistributive și constitutive (Howlett, Mukherjee, & Woo, 2019). Au urmat mai multe scheme de clasificare, între care cel al lui Bardach (1980) (execuție, indemn și caritate) și Hood (2007) (nodalitate, autoritate, capacitate financiară și capacitatea organizațională). Toate aceste clasificări sunt variații ale larg utilizate „*morcovi, bețe și predici*” (Bemelmans-Videc, Rist, & Verdung, 1997).

Lucrări mai recente au încercat să examineze modul în care politicile publice funcționează prin suprapunere, analizând caracteristicile multi-nivel ale alegerilor instrumentale făcute de guverne (Kooiman, 2003; Pierre & Peters, 2000). Înțelegerea portofoliilor de politici publice devine critică în contextele complexe metropolitane de natură multi-scalară: intersectarea domeniilor spațiale și administrativ-politice este esențială pentru planificarea metropolitană.

Anumite politici dau rezultate mai bune la niveluri teritoriale specifice⁴², iar la fel ca zonele metropolitane, politicile publice nu funcționează într-un sistem închis. Problemele legate de dezvoltarea urbană au o natură geografică multi-scalară, care influențează decisiv selecția instrumentelor de guvernare urbană și opțiunile lor de implementare. Rezolvarea eficientă a acestora necesită o contribuție coordonată a instrumentelor la diferite

⁴²De exemplu, politicile de desegregare socială sunt de obicei implementate la scară locală sau chiar de cartier, rareori implicând niveluri regionale.

niveluri de elaborare a politicilor și depinde de capacitatea părților interesate de a elabora și implementa aceste instrumente.

Obiectivele politicii urbane sunt, în general, derivate din identificarea problemelor și țințelor majore de dezvoltare, în contextul funcțiilor centrului urban în cadrul rețelei de localități naționale sau regionale. Formularea și implementarea politicilor urbane are un caracter transversal și interdisciplinar, implicând coordonarea subpoliticilor individuale, și necesită o bună înțelegere a factorilor care conduc la amenajarea teritoriului de dezvoltare regională (OECD, 2019). Scopul politicilor urbane diferă semnificativ între țări, dar poate fi subscris aceluiași deziderat general de a îmbunătăți modul în care orașele contribuie la bunăstarea societății și a locuitorilor, printr-o utilizare responsabilă a resurselor și a mediului.

Principiile politicii urbane OCDE reconfirmă nevoia de redimensionare a serviciilor și a competențelor, guvernanța flexibilă, cooperarea, relațiile urban-rural și metodele de finanțare inovatoare sunt căi esențiale pentru dezvoltarea durabilă (OECD, 2022). Rapoartele OCDE sunt o dovadă a procesului de transformare al cercetării politicii metropolitane, de la centralitatea regenerării urbane înainte de 2008 până la dezvoltarea verde cu resurse limitate, un accent pe potențialul endogen al orașelor și, în sfârșit, o recunoaștere a importanței scării metropolitane.

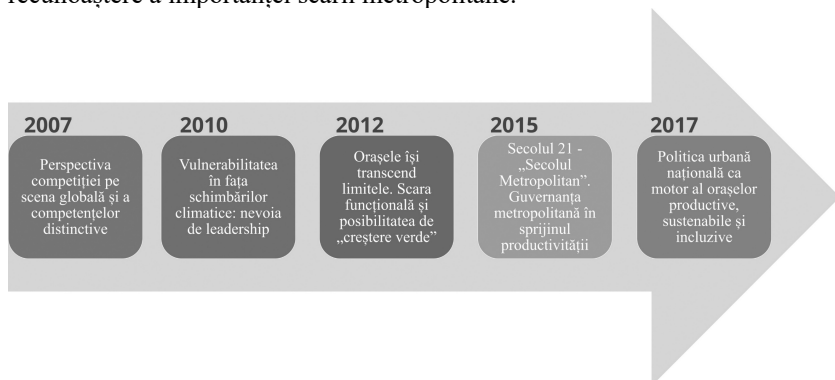


Fig. 16 - O evoluție a discursului despre politicile urbane în rapoartele OECD (2006, 2010, 2012, 2013, 2015-2017, 2019)

În esență, pentru a sprijini dezvoltarea endogenă la nivel metropolitan, este necesară o politică națională care să stabilească și să instituționalizeze mecanisme metropolitane adecvate. UN-Habitat (2015) identifică șase factori cheie pentru politicile urbane naționale: 1) țințe și obiective clare; 2)

o perspectivă integrată spațial; 3) organizare instituțională adecvată; 4) instrumente de politică adecvate; 5) alocarea resurselor necesare; și 6) implicarea părților interesate. Dintre acestea, în practică, resursele financiare și organizarea instituțională sunt elemente de bază.

Pe baza studiilor și rapoartelor menționate mai sus, poate fi conceptualizat un model-cadru, ca sinteză a principiilor și (co)dependențelor politicilor urbane naționale.

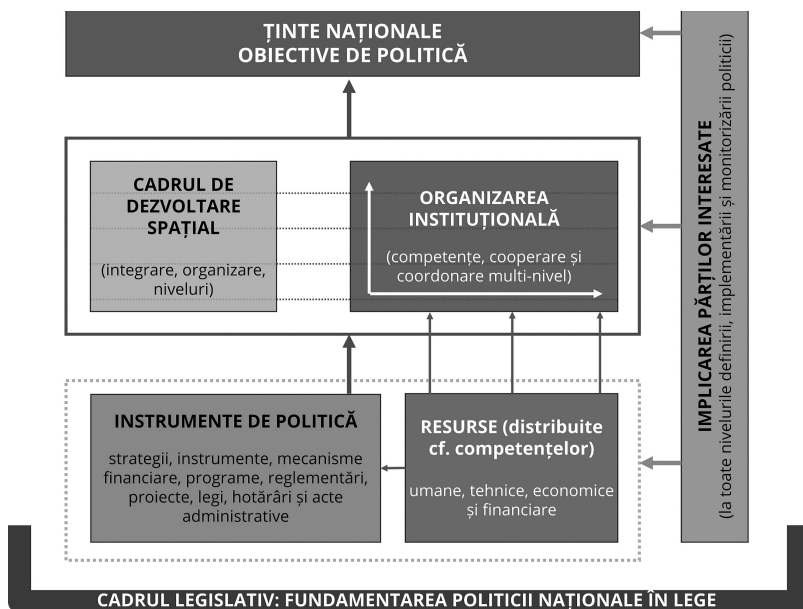


Fig. 17 - Model-cadru conceptual pentru o politică publică la nivel metropolitan

3.3.3 Planificarea strategică și spațială a dezvoltării metropolitane

Planificarea unui teritoriu este una dintre cele mai complexe activități ale unei administrații publice, iar dimensiunea ambiguă a zonelor metropolitane crește foarte mult dificultatea definirii *planificării metropolitane*. Deși nu există definiții universale acceptate ale amenajării strategice a teritoriului (Albrechts, Alden, & da Rosa Pires, 2001; Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003; Healey P., Hakee, Motte, & Needham, 1997), această cercetare

pornește de la definițiile formulate în Compendiul UE de sisteme și politici de planificare a teritoriului (European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997):

- Planificarea spațială reprezintă „*schimbarea distribuției activităților în spațiu și a legăturilor dintre ele prin conversia formelor de utilizare a terenurilor și proprietăților*”;
- Planificarea strategică se definește ca fiind „*pregătirea unui cadru strategic, identificarea modelelor generale de creștere pe baza evaluării comprehensive a tendințelor pe termen lung ale dezvoltării sociale, economice și spațiale*”, în (Pascariu, 2006)

Formularea perspectivelor strategice metropolitane este inexorabil legată de capacitatea aranjamentelor de guvernanță pentru implementarea acestora: o *politică metropolitană* trebuie deci să asigure integrarea spațială, funcțională și sectorială (Kreukels, Salet, & Thornley, 2003). Elinbaum și Galland (2016) notează existența unei convenții normative limitate pentru scara spațială metropolitană și, prin urmare, pentru caracterului strategic, structurii și domeniului de aplicare a planurilor spațiale metropolitane.

Rățiunea planificării metropolitane rămâne un punct relativ neclar, întrucât nici conținutul tematic al documentațiilor, nici puterile lor normative nu sunt pe deplin conceptualizate în practica europeană. Compendiul UE de sisteme și politici de amenajare a teritoriului se concentrează pe compararea instrumentelor de planificare și reglementare ale statelor membre la diferite niveluri administrative, dar face referire doar vag la scara metropolitană (European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997). În pofida faptului că planurile metropolitane sunt recunoscute ca instrumente pentru dezvoltarea unei viziuni strategice locale, implementarea lor a fost mai frecvent abordată la nivelurile superioare de gestionare spațială, respectiv cele regionale și naționale (Faludi, 2001).

În practică însă, un număr mare de documentații, proceduri și ghiduri sunt elaborate în mod expres pentru teritoriul metropolitan sau zona urbană funcțională a orașelor, *inter alia* Concepte de Dezvoltare Strategică, Strategii de Dezvoltare Integrată, masterplanuri, planuri statutare și de reglementare, planuri de specialitate, planuri de reglementare a densității, de dezvoltare economică sau industrială, de locuire, etc., raționamentul din spatele acestora fiind în principal tributari tradiției de planificare spațială dintr-o anumită țară sau regiune. Faludi și van der Valk (1994) diferențiază

intervențiile de planificare ca fiind *tehnocratice* și *sociocratice*, două opțiuni aplicabile la scară metropolitană în funcție de contextele instituționale, instrumentale și de planificare.

Contextul instituțional este generat în primul rând de organizația mandată să organizeze planificarea la nivel metropolitan, care poate fi publică sau privată și poate reprezenta o organizație metropolitană sau una de nivel superior. Întrucât organizațiile metropolitane pot lua forme multiple, contextul planificării metropolitane este în mare măsură dependent de cadrul legal, care extinde anumite prerogative autorității inițiatoare, împuternicind-o sau limitându-i acțiunea.

Pe lângă organizația inițiatoare, este relevant de discutat și *contextul de elaborare*, care poate fi fie singular, monolitic (Elinbaum & Galland, 2016), sau partajată cu părțile interesate de la alte niveluri guvernamentale, cu sfera privată și societatea civilă (Janin Rivolin, 2008). În unele cazuri, coordonarea dezvoltării poate fi realizată prin parteneriat public-privat⁴³.

În special în cazul guvernancei metropolitane multi-nivel, este relevantă măsura în care prevederile unui plan de scară superioară sunt obligatorii sau nu pentru documentațiile la scară inferioară⁴⁴. Un *mandat mai amplu* al autorității metropolitane, realizat prin rescalarea și transferul responsabilității de reglementare, poate avea avantajul unei mai bune corelări a dezvoltării spațiale la nivel funcțional.

Natura planului depinde de scopul în care este realizat și poate fi conceptualizată pe două axe: 1) cea orizontală, respectiv concentrarea tematică a planului (planuri integrate sau sectoriale); și 2) cea verticală, și anume scopul operațional (fie detalierea și implementarea prevederilor planurilor strategice de nivel superior, fie operaționalizarea la nivel metropolitan și/sau fundamentarea dezvoltării planurilor de nivel inferior).

În context european, *planurile programatice* sunt instrumente specifice care vizează legarea obiectivelor strategice locale de resursele structurale

⁴³Un exemplu relevant aici este SIDU pentru Municipiul Cluj-Napoca 2014-2020, realizat cu concursul unui număr amplu de parteneri, documentat de FSPAC la adresa <http://cmpg.ro>, accesată în 18.08.2023

⁴⁴De exemplu, ADI-uri din România nu pot impune aplicarea planului general și a prevederilor de reglementare UAT-urilor din cadrul asociației.

disponibile pentru implementarea acestora, printr-un portofoliu de programe și proiecte. Aceste documentații sunt realizate în cadrul unui mecanism administrativ pe mai multe niveluri, utilizat pentru a urmări cheltuirea fondurilor (FESI) și încadrarea în obiectivele strategiilor și programelor Comisiei Europene.

Din perspectiva *procesului rezultat*, documentațiile spațiale metropolitane pot fi mai mult sau mai puțin participative, până la co-dezvoltarea planurilor metropolitane cu cetățenii (de exemplu, cel al Metropolei Nantes⁴⁵). În aceeași categorie procedurală intră și metoda de avizare, aprobare, implementare, precum și monitorizarea și evaluarea (continuă sau ciclică), fiecare dintre acestea putând avea mai multe variabile.

În urma analizei argumentelor expuse în literatura științifică asupra criteriilor de clasificare și tipologiilor planurilor metropolitane (Faludi & Valk, 1994; Newman & Thornley, 1996; Healey, Hakee, Motte, & Needham, 1997; Faludi, 2001; Janin Rivolin, 2008; Galland & Hansen, 2012; Elinbaum & Galland, 2016) se poate deriva un tabel sinoptic al criteriilor de diferențiere a documentațiilor de planificare metropolitană, care structurează analiza celor patru studii de caz și a celor 6 instrumente de planificare analizate în cadrul tezei (Cap. 5).

Tabel 4 - Tabel sinoptic al criteriilor de diferențiere pentru documentațiile de planificare de nivel metropolitan.

Criterii	Variabile / Opțiuni
Cadru legal	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorietate prin lege a elaborării - Elaborare ca precondiție pentru anumite beneficii - Elaborare voluntară, opțională (organică)
Inițiere	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritatea centrală (guvern / minister) - Autoritatea regională - Autoritatea metropolitană - Autorități de rang inferior, prin asociere

⁴⁵<https://metropole.nantes.fr/plum>, accesat la 18.08.2023

Elaborare	<ul style="list-style-type: none"> - Internă (monolitică) - Consultativă (părți interesate considerate relevante) - Participativă (cu concursul mediului privat, societății civile etc., inclusiv prin PPP)
Relevanță la nivel inferior	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorii (prevederile, normele, regulamentele trebuie transpuse în mod obligatoriu în documentațiile de nivel inferior și aplicate în practică) - Opționale / indicative (UAT pot alege să nu se conformeze prevederilor, neexistând în practică o modalitate de sancționare)
Caracter	<ul style="list-style-type: none"> - Strategic și director (ex. plan de amenajare) - Programatic (ex. strategie de dezvoltare programatică pentru utilizarea FESI) - Normativ / de reglementare (ex. Masterplan, Plan Urbanistic General)
Scop	<ul style="list-style-type: none"> - De transpunere (implementează prevederi ale planurilor de rang superior) - De operaționalizare și reglementare (stabilește regulile, politicile, programele și proiectele ce vizează dezvoltarea teritoriului metropolitan) - De fundamentare (fundamentează documentațiile de urbanism de nivel inferior sau alte strategii / planuri sectoriale)
Concentrare tematică	<ul style="list-style-type: none"> - Comprehensiv (documentații integrate) - Sectorial (ex. Masterplan de peisaj, strategie economică, ș.a.)
Grad de detaliere	<ul style="list-style-type: none"> - Schemă directoare sau concept strategic - Masterplan - Grad ridicat de detaliere tehnică
Acoperire temporală / durată de valabilitate	<ul style="list-style-type: none"> - Perioadă lungă (15-20+ ani) - Perioadă medie (5-10 ani) - Perioadă scurtă (sub 5 ani)

Finanțare	<ul style="list-style-type: none"> - Bugetul de stat - Fonduri regionale - Bugetul propriu al autorității metropolitane - Bugete locale ale UAT - Alte surse
Implicarea cetățenilor	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborare tehnocratică - Elaborare participativă
Operaționalizare	<ul style="list-style-type: none"> - La nivel metropolitan (politicile, programele și proiectele se implementează de către organizația metropolitană) - La nivelul UAT de nivel inferior (autoritățile publice locale sunt principalii beneficiari ai planului de acțiune)
Monitorizare	<ul style="list-style-type: none"> - De către niveluri superioare - La nivel metropolitan - Contractată sau PPP - Participativă
Evaluare	<ul style="list-style-type: none"> - Continuă - Intermitentă

Acest tabel nu este exhaustiv, iar anumite variabile nu se exclud reciproc: un plan poate fi atât strategic cât și cu caracter de reglementare; poate transpune o viziune regională, dar poate propune și noi programe și proiecte metropolitane; poate fi finanțat din mai multe surse, etc. În același timp, majoritatea criteriilor au un grad foarte ridicat de interdependență, cadrul legal determinând de exemplu caracterul planului, care la rândul său poate determina operaționalizarea și termenele. Cartarea acestor criterii ajută la identificarea mai precisă a caracteristicilor instrumentelor metropolitane și aplicabilitatea acestora în zonele metropolitane din România.

La nivel european, o analiză cuprinzătoare a planificării metropolitane se realizează abia în anul 2016, odată cu publicarea proiectului ESPON

COMPASS⁴⁶ (Nadin, et al., 2018). Cercetarea a identificat 251 de instrumente de planificare⁴⁷ și a subliniat prevalența recentă (2000-2016) a rescalării competențelor de planificare la nivelul regiunilor funcționale și zonelor metropolitane, prin stabilirea de noi acorduri de guvernanta teritorială sau prin acțiune directă a guvernelor centrale.

Raportul final COMPASS (Nadin, et al., 2018) a identificat un număr total de 14 domenii de politică ce influențează dezvoltarea metropolitană, pentru care planificarea spațială este fie o componentă integrală, fie supusă coordonării sau, dimpotrivă, neglijată sau chiar ignorată. Planificarea spațială este integrată sau cel puțin coordonată cu politicile de mediu, transport și management al deșeurilor atât la nivel național cât și la cel regional. Politicile de energie, locuire, turism și dezvoltare culturală se corelează în majoritatea cazurilor doar cu planificarea spațială de nivel local, în timp ce politicile de digitalizare, sănătate și educație ignoră în mare măsură componenta teritorială. Se conturează așadar o tendință la nivel metropolitan de a aborda probleme care pot fi mai ușor spațializate și delimitate și care necesită, de obicei, proiecte și investiții de anvergură care să aducă un beneficiu net întregului teritoriu, pentru a justifica resursele necesare aplicării la nivelul unei autorități metropolitane sau în cooperare.

Dintr-o perspectivă teoretică, multiple inițiative au încercat să carteze responsabilitățile și domeniile documentațiilor de planificare la nivel metropolitan, producând atât cercetări științifice cât și brief-uri de politică și rapoarte de bună practică (UCLG, 2008; UCLG & Metropolis, 2020; UCLG, 2022; METREX & Eurocities, 2012; OECD, 2015). Aceste rapoarte evidențiază rolul planificării spațiale metropolitane în gestionarea infrastructurii, investițiile în transportul public, guvernanta și brandingul, acesta din urmă fiind în mod interesant considerat mai relevant decât planificarea de mediu – aspect care nu se aliniază cu analiza COMPASS.

Cea mai amplă cercetare bazată pe sondaje privind guvernanta urbană condusă de LSE Cities, UN-Habitat, UCLG și susținută de Fundația Mac Arthur ilustrează în mod dinamic datele privind nivelurile de responsabilitate în planificarea spațială pentru 127 de orașe din întreaga

⁴⁶COMPASS: Analiza comparativă a sistemelor de guvernare teritorială și de planificare a teritoriului în Europa.

⁴⁷ clasificate în instrumente de reglementare, cadre de politică, instrumente strategice și instrumente conceptuale (de viziune)

lume⁴⁸, din care doar mai puțin de jumătate (60) prezintă o formă instituționalizată administrativ-politică metropolitană. În mai mult de un sfert din aceste cazuri, nivelul metropolitan este responsabil pentru amenajarea teritoriului (30%); planificarea economică (28,3%); planificarea infrastructurii urbane (26,6%) și infrastructurii rutieră (25%); managementul spațiilor verzi și locuințelor (25%) în zona metropolitană (da Cruz, Rode, & McQuarrie, 2019).

Identificarea teoretică și practică a principalelor domenii de competență și de furnizare a serviciilor metropolitane este critică, deoarece orientează discuția asupra competențelor generale ale organizațiilor metropolitane: responsabilitatea acestora pentru planificarea, coordonarea, execuția, controlul și furnizarea serviciilor publice. O discuție mai aprofundată asupra sferei tematice a documentației metropolitane va fi realizată în capitolul următor, prin analiza studiilor de caz.

3.3.4 Provocări ale rescalării planificării spațiale la nivel metropolitan. Concluzii

Tranziția de la planificarea strategică modernistă, ca proces raționalist de producere a planurilor pentru dezvoltarea structurală a teritoriilor, la planificarea strategică metropolitană a fost condusă de necesitatea adaptării instrumentelor de planificare la spațiile *soft* cu limite neclare. Aceasta s-a construit pe acceptarea faptului că activitățile sociale și economice nu sunt statice, ci interacționează pentru a crea un spațiu relațional care nu poate fi „capturat” într-o singură imagine. Natura planificării spațiale metropolitane s-a schimbat, prin urmare, odată cu trecerea de la guvernanța *teritoriului* la guvernanța *în teritoriu*, cu implicațiile așteptărilor și aspirațiilor multiplelor părți interesate.

O caracteristică principală a planificării strategice metropolitane este încorporarea dinamicii teritoriale, care necesită „o apreciere mai complexă a multiplicității dinamicilor relaționale care se regăsesc în zonele urbane” (Healey, 2006, p. 267). Strategiile de dezvoltare spațială metropolitană au un caracter relațional puternic (Searle & Bunker, 2010) și abordează

⁴⁸Urban Governance Survey este disponibil la următorul link: <https://urbangovernance.net/en/> (accesat 16.10.2019)

interacțiunile interne și externe din teritoriu în contextul dinamic al suprapunerii părților interesate (Allemdinger & Haughton, 2010).

În ultimii 15 ani, literatura științifică reflectă dezbaterile dintre teoria normativă a planificării procedurale și planificarea strategică metropolitană, folosind studii de caz concrete și dovezi pentru a ilustra dinamica schimbării prin strategii spațiale și ajungând la un consens asupra necesității de a conecta politicile de utilizare a terenurilor cu noi instrumente care oferă un cadru spațial pentru dezvoltarea condițiilor sociale, economice și de mediu.

Noul tip de strategie metropolitană adoptă trăsături ale planurilor spațiale moderniste, însă reflectă și concepte mai abstracte și mai dinamice precum relația dintre spațiu și loc, inter- și multiactorialitatea, integrativitatea, proactivitatea și trecerea de la un caracter predominant prescriptiv la unul predominant indicativ.

Preocuparea recentă pentru operaționalizare în documentațiile de planificare strategică a teritoriului, uneori excesivă, poate fi legată de „întrețeserea” sistemelor naționale tradiționale de planificare cu cele interstițiale europene: autoritățile au fost determinate să asigure coerența între strategiile de dezvoltare și cadrul formulat de Comisia Europeană ca o condiție prealabilă pentru accesul la fonduri structurale (FESI). Strategia metropolitană europeană este, așadar, orientată atât către aspirații pentru coeziune și competitivitate internă, cât și către necesitatea formulării unor planuri concret finanțabile.

Una dintre noile provocări ale planificării spațiale metropolitane este, așadar, *evitarea diluării caracterului strategic* al planurilor metropolitane în procesul de conformare cu cerințele cadrelor strategice multianuale europene, mai ales în situațiile în care se elaborează o unică documentație strategic-programatică la nivel metropolitan. Această provocare este una de distingere a pădurii de copaci.

În final, problematica complexă a planificării spațiale pentru zonele metropolitane poate fi definită prin necesitatea de a aborda provocările spațiale în contextul constrângerilor administrativ-politice și instituționale, prin instrumente adecvate complexității teritoriale. O serie de provocări specifice apar din această necesitate de aliniere:

1. Existența unui cadru legal adecvat pentru rescalarea planificării strategice: scara metropolitană nu este, în majoritatea cazurilor, un nivel administrativ *de jure*, fiind necesară o adaptare a sistemelor tradiționale de planificare.
2. Viziunea națională: rolul socio-economic al orașelor de nivel secund în sistemul urban național și chiar macrorregional implică nevoia de coerență.
3. Transpunerea prevederilor planului metropolitan la nivelul inferior: de multe ori nu există nicio obligație legală pentru acest proces, necesar pentru planificarea noilor cartiere de locuințe și a zonelor cu mare complexitate și relevanță politică (aeroporturi, poli industriali, etc.).
4. Asigurarea unui caracter cuprinzător, strategic și în cele din urmă normativ: o abordare transversală a provocărilor spațiale pentru un orizont de timp cel puțin mediu (10-15 ani).
5. Reprezentarea nevoilor și obiectivelor părților interesate publice și private metropolitane: includerea și medierea tuturor intereselor multiplelor instituții publice, investitori și actori privați, universități etc.
6. Consultarea publică și dezvoltarea participativă.
7. Capacitatea de a asigura resurse financiare și profesionale pentru dezvoltare continuă: angajarea de resurse umane calificate pentru elaborarea și actualizarea multidisciplinară, o provocare relevantă în cazul multor zone metropolitane cu forme ad-hoc sau guvernare asociativă.
8. Coerența procesului de elaborare cu implementarea, monitorizarea și evaluarea : implementarea planurilor metropolitane este adesea externalizată și decuplată de procesul de elaborare. Conformitatea cu regulile ESI un sistem de evaluare externă, care poate duce la o pierdere a comparabilității și a capacității de a evalua în mod realist impactul spațial al acestor documentații.

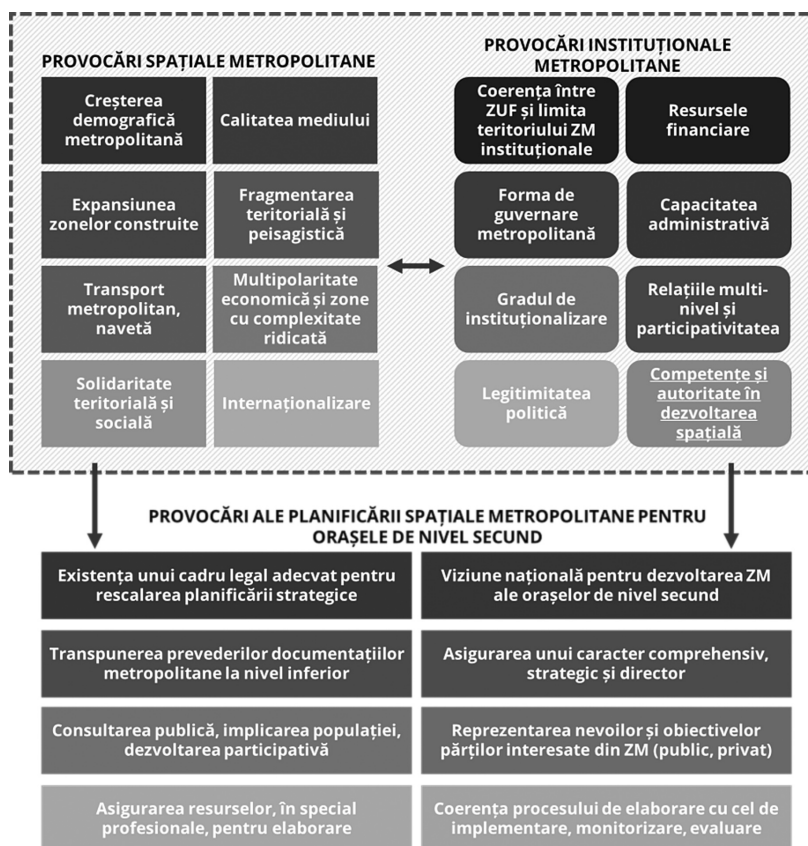


Fig. 18 - Sumarizarea provocărilor spațiale, instituționale și de planificare a zonelor metropolitane aferente orașelor de nivel secund

Natura și legăturile dintre aceste provocări vor fi analizate în practică în următoarele două capitole, prin prisma a patru studii de caz europene.

Capitolul 4. DISCURSUL ZONELOR METROPOLITANE ÎN EUROPA: PATRU REFORME NAȚIONALE CONTEMPORANE

Acest capitol introduce partea empirică a cercetării doctorale, concentrându-se asupra contextelor instituționale mai ample ale studiilor de caz și asupra factorilor care au determinat reparația planificării spațiale metropolitane pe agenda prioritară națională și locală, scopul fiind acela de a analiza în ce mod arhitectura instituțională și deciziile naționale au influențat crearea, funcționarea și planificarea spațială în zonele metropolitane Bologna, Cluj-Napoca, Lyon și Poznan, discutate în capitolul următor. Pornind de la o perspectivă europeană mai largă asupra organizării instituționale și a planificării metropolitane și concentrându-se ulterior pe o analiză comparativă a cadrului legislativ, structurilor, proceselor, instrumentelor și factorilor de conducere spațiali pentru planificarea metropolitană integrată în Franța, Italia, Polonia și România, această secțiune analizează dovezile actuale pentru sprijinirea dezvoltării metropolitane integrate la nivel național și oferă o perspectivă multi-scalară studiilor de caz individuale.

4.1 INTRODUCERE

Majoritatea statelor europene prezintă un model cu două niveluri sub-statale (Austria, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, Marea Britanie, Suedia, Elveția, România), iar altele au o organizare pe trei niveluri (Franța, Italia, Polonia, Spania, Germania), în care cele tradiționale se articulează, sau „întreșes” cu construcțiile mai noi specifice integrării europene. În cazurile din urmă, zonele sau grupările metropolitane au competențe ample, conform principiului subsidiarității, în general neexistând o tutelă a unei colectivități teritoriale asupra alteia, intercomunalitatea fiind des întâlnită (OECD, 2015).

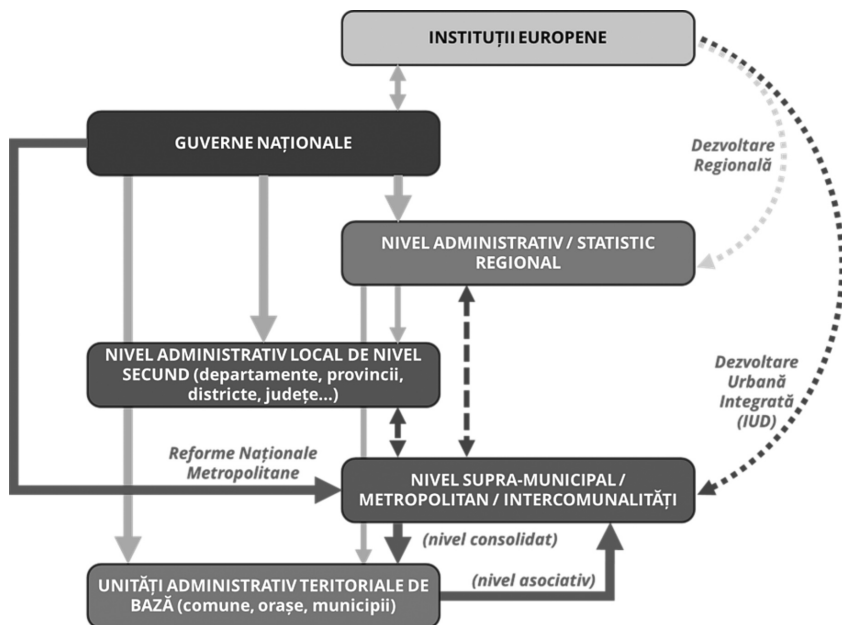


Fig. 19 - Relațiile zonelor metropolitane în cadrul structurilor de guvernare multi-nivel Europene – model general.

La nivel european există o gamă largă de interpretări practice pentru guvernarea metropolitană, variind de la parteneriate ad-hoc voluntare la niveluri administrative consolidate ca guverne locale de nivel al secund. Această varietate se menține de asemenea în ceea ce privește scara și întinderea acestor forme administrativ-teritoriale, care pot varia de la teritorii compacte (de la 220 km² în cazul Brest Métropole în Franța) la unele foarte ample (peste 30,000 km² în cazul Metropolregion Berlin/Brandenburg). O cartare a zonelor metropolitane ca structuri instituționalizate pentru planificarea dezvoltării orașelor de nivel secund, în contextul tezei, relevă această puternică eterogenitate în cazul țărilor precum Anglia (cantoane metropolitane și Greater London Authority), Olanda (regiuni urbane), Italia (Città Metropolitane), Franța (Métropoles și Pôles Métropolitains), Germania (Metropolregionen), Polonia și România (Zone Metropolitane, în ambele).

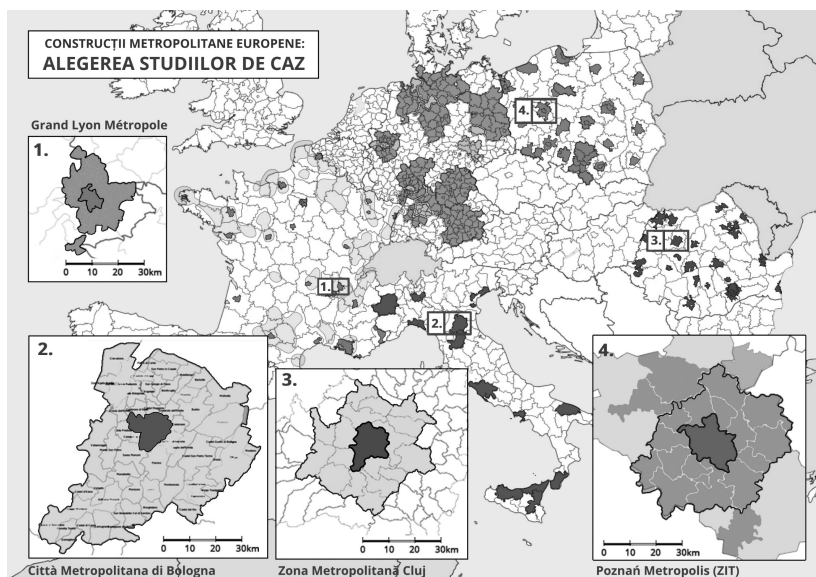


Fig. 20 - Organisme de guvernare metropolitană. Studii de caz.
Sursa: Ilustrare autor, pe harta unităților NUTS3 (Wikimapia.org)

Datorită tradiției politice și administrative, culturii și practicii locale de planificare, precum și inerției guvernamentale, statele europene operează diferit în ceea ce privește guvernarea și planificarea metropolitană. Cu toate acestea, se pot distinge elemente comune:

1. Fragmentarea instituțională este prezentă în majoritatea regiunilor metropolitane, prin existența unor autorități cu scop unic (agenții sectoriale).
2. Suprapunerea competențelor se reflectă în existența altor niveluri de guvernare care exercită puteri metropolitane, fie că sunt regiuni/provincii sau modele de guvernare soft bazate pe asociativitate.
3. Diferența dintre responsabilitatea de planificare și responsabilitatea de reglementare, cu 68% din regiunile metropolitane din statele membre având o formă de guvernare metropolitană însărcinată cu dezvoltarea regională, transport și planificare, dar doar un sfert având competențe de reglementare substanțiale (OECD, 2015)
4. Dependența financiară, doar una din opt zone metropolitane studiate de OCDE având propria sa putere de impozitare (idem).

5. Conflict politic și dependență de luare a deciziilor , guvernele metropolitane constituite prin reprezentare directă reprezentând încă „anomalii” la nivel național (de exemplu, Lyon). De cele mai multe ori, înființarea zonelor metropolitane reprezintă un compromis între inițiativele naționale de sus în jos și rezistența locală, care are ca rezultat modele de „conferință a primarilor” (Tomàs, 2015).

Cu toate acestea, în ultimele două decenii, un nou val de reforme metropolitane a fost implementat atât la scară națională (Italia, Franța), cât și la nivel regional, în Anglia (City Deals) sau Germania. Există și cazuri excepționale la nivel național, precum cele din Katowice (Polonia) sau Zona Metropolitană Barcelona (Spania). Pe fondul interesului reînnoit pentru planificarea și furnizarea de servicii publice, numărul autorităților de guvernare metropolitană din toate statele membre a crescut considerabil în perioada post-2000.

Criza financiară globală din 2008 a dat un impuls și politicilor metropolitane, în special celor dezvoltate la nivel național (de sus în jos). În consecință, la sfârșitul deceniului 2010, există un număr și mai mare de noi politici și structuri metropolitane:

1. 14 noi „*Città Metropolitane*” au fost înființate în Italia prin Legea Delrio (2014)
2. 21 de zone metropolitane au fost înființate în Franța, în urma unui pachet legislativ din 2010-2015 (inclusiv Legea-cheie MAPTAM din 2014)
3. 17 asociații metropolitane din Polonia au primit recent noi stimulente bazate pe politica de investiții teritoriale integrate din 2014 și pe Legea asociațiilor metropolitane din 2015
4. 14 Asociații de Dezvoltare Intercomunitară își desfășoară activitatea în România în scop de coordonare a dezvoltării metropolitane, ca răspuns la programarea și implementarea politicii de coeziune a UE.

În cazurile de mai sus, structuri metropolitane noi sau îmbunătățite au fost create în diverse scopuri, dar *numai după aprobarea unei noi legislaturi*: un

pas cheie al construcției și consolidării metropolitane⁴⁹: cadrul legislativ conferă autorităților metropolitane mandat, autoritate și resurse.

Reforma metropolitană contemporană este în mare măsură o reformă administrativă națională, care duce la modificarea sau promulgarea de noi legi și, în unele cazuri, chiar la modificarea Constituției (cum este cazul Italiei). Experimentele recente cu noi politici au fost posibile datorită rolului dominant al statului în procesul de reformă metropolitană; statul este din ce în ce mai prezent și implicat în promovarea cooperării orizontale între municipalități, deseori prin utilizarea impozitării sau a altor instrumente legale pentru atingerea obiectivelor naționale și europene. În același timp, orice proces de descentralizare, rescalare sau modificare a cadrului administrativ în general este inițiată fie de guvernul central, fie sub stricta coordonare a acestuia, deși prioritățile centrale nu reflectă întotdeauna realitățile locale.

Analiza realizată de OCDE în „Regional Outlook Survey” (OECD, 2019) asupra priorităților politicilor metropolitane naționale și locale relevă o divergență atât între niveluri, cât și între autorități, ceea ce sprijină prevalența modelelor de cooperare voluntară metropolitană. Guvernele centrale privesc guvernanta metropolitană în principal prin prisma dezvoltării economice locale, a transporturilor și a reducerii disparităților în sistemele economice regionale⁵⁰. În practică, implementarea politicilor naționale necesită adaptare la nevoile și prioritățile evidențiate de nivelul local, aspect care de multe ori este trecut cu vederea în favoarea unui model unic și ușor gestionabil.

Parte a grupului de state cu două niveluri administrative locale, România este mai apropiată cultural, istoric, politic și de școală de planificare de țările cu sisteme administrative tributare modelului napoleonian, deși prezintă și trăsături procedurale comune cu alte state din Europa de Est⁵¹ (Newman & Thornley, 1996). Înțelegerea empirică a posibilelor căi de îmbunătățire a performanței planificării spațiale metropolitane în România

⁴⁹O nouă legislatură în a fost promulgată și în Germania de parlamentele regionale ale landurilor și a avut ca rezultat instituirea unui regim metropolitan bazat pe alegerile directe din 2020 de la Stuttgart, Hanovra și regiunea Ruhr (Zimmermann & Feiertag, 2021)

⁵⁰După cum este exemplificat prin politica *trickle-down* a polilor de creștere din România, de inspirație franceză (Perroux, 1950)

⁵¹Afinitatea pentru cultura franceză s-a tradus și în primele modele ale Constituției Naționale, precum și în modelul administrativ și în cultura amenajării teritoriului .

depinde de înțelegerea structurilor și proceselor care împuternicesc zonele metropolitane în contexte similare și, din acest motiv, selecția studiului de caz al cercetării sa bazat pe următoarele criterii de selecție:

1. Similaritate structurală și afinitate culturală: state cu caracteristici administrativ-politice, sociale și culturale comune cu România.
2. Actualitate: procese de reformă metropolitană implementate în ultimii 10 ani, cu un grad ridicat de transferabilitate (care integrează procese de sus în jos și de jos în sus pentru a aborda problemele locale).
3. Similitudinea forțelor motrice: cazuri în care apariția zonelor metropolitane a fost favorizată de aceleași provocări la nivel macro sau de contextul programatic UE, factor cheie pentru existența ZM românești.
4. Comparabilitate din punct de vedere al scăării „proiectului metropolitan”: existența unui eșantion de zone metropolitane constituite în jurul orașelor de nivel secund, comparabile ca număr, dimensiune și populație.

Tabel 5 - Criterii și caracteristici-cheie ale analizei comparative la nivel național pentru țările incluse în cercetarea doctorală

	Franța	Italia	Polonia	România
Structură Afinitate culturală	Sistem de planificare napoleonian (Newman & Thonley); Comprehensiv integrat (Farinós Dasi, 2007)	Sistem de planificare napoleonian (Newman & Thonley)	Sistem de planificare comprehensiv integrat (Farinós Dasi, 2007)	Afinitate cu sistemele napoleoniene; Comprehensiv integrat (Farinós Dasi, 2007)
Reforme recente	Legea MAPTAM, Legea NOTRe (2014-2015) - reformă	Legea Delrio (2014) - reformă	Actul Asociațiilor Metropolitane (2015)	Legea 215/2001, 350/2001, 351/2001
Forțe motrice	Europenizarea scărilor teritoriale Descentralizarea	Planificarea programatică PON METRO 2014-2020	Planificarea programatică ITI 2014-2020	Planificarea programatică Axa 1 POR 2007-2013, Axa IV 2014-2020

Nr. de structuri, instituții	21	14	17	10*/14**
-------------------------------------	----	----	----	----------

* Numărul de centre urbane peste 200,000 locuitori sau incluse în Aglomerații Urbane de rang I (cf. studiu PATN IV)

** Numărul de ADI Zone Metropolitane afiliate FZMAUR (nu neapărat al celor funcționale)

Ca proces instituțional, cele patru țări au înregistrat o (re)emergență a curentelor de planificare spațială metropolitană în ultima decadă, pe fundalul unor forțe motrice ce pot fi atribuite politicilor de dezvoltare urbană integrată promovate de către Uniunea Europeană.

Tabel 6 - Procesele naționale de conturare a unor politici metropolitane în țările incluse în cercetarea doctorală.

	1960-1970	1980-1990	2000	2010
FR	„Métropoles d'équilibre” (1963) Legea Marcellin (1971)	Reforma Mitterrand (1981-1984) Legile Defferre (1983) Înființarea EPCI (1992; 1999 în urban)	Actul II de descentralizare (2003-2004)	Legea RCT (2010) Actul III de descentralizare: Legea MAPTAM (2014) Legea NOTRe (2015)
IT	„Progetto '80” (1971-1975)	Legea 142/1990	Referendum constituțional (2001) Cooperare informală Legea 42/2009	Legea Delrio 56/2014 PON Metro 2014-2020
PL	Reforma teritorială 1973	Legea auto-guvernării locale 1990; Actul de reformă teritorială 1998	Decret parlamentar 2001 pentru sprijinirea fuziunii powiat	Actul Asociațiilor Metropolitane (2015)
RO	L. privind organizarea administrativă a teritoriului RSR nr. 2/1968		Legea 350/2001 Legea 351/2001 Legea 215/2001 HG 1149/2008	OUG 7/2011 OUG 100/2016 Legea 264/2011 OUG 57/2019

Mai departe însă de asemănările legate de sistemele de administrare și planificare teritorială, cele patru țări se confruntă cu procese evolutive diferite în ultimii 15-20 de ani. În timp ce populația centrelor urbane din Franța a înregistrat o creștere în perioada 2000-2015, în special în jurul centrelor majore incluse în zone metropolitane desemnate la nivel național, în celelalte trei țări această creștere a fost fie net negativă pentru Italia, fie puternic negativă pentru Polonia și România. Suprafața construită a crescut însă indiferent de dinamica populației, ducând la extinderi puternice în special în Polonia și România.

Centrele urbane ale zonelor metropolitane franceze reprezintă zone de creștere relevantă a populației și a PIB-ului la paritatea puterii de calcul (PPC), care au avut o tranziție puternică spre orașe cu emisii de carbon scăzute. La nivelul Italiei, se observă o ușoară tendință de expansiune urbană în pofida unei populații stagnante, însă și un efect foarte puternic al crizei economice din 2008/2009. Polonia este similară României în ceea ce privește dezvoltarea economică a centrelor ITI Metropolitane, considerabil mai crescută decât media la nivelul orașelor și municipiilor medii. Se remarcă însă în egală măsură declinul populației (-5.85% pentru reședințele regionale între 2000 și 2015), și o creștere a emisiilor de CO2 rezidențial, pe fundalul unei extinderi urbane majore. Comparativ, principalele 10 municipii din România după populație prezintă o extindere a suprafeței construite pe locuitor cu aproape un sfert în decursul a 15 ani, aproape dublu față de Polonia, însă pe fundalul unui declin demografic de trei ori mai accentuat în pofida creșterii bunăstării economice (PIB PPC%).

Tabel 7 - Indicatori-cheie ai dezvoltării urbane la nivelul țărilor și centrelor urbane aferente zonelor metropolitane studii de caz.

Indicator-cheie	FR	IT	PL	RO
Toate Centrele Urbane (CU) peste 50,000 loc.				
Pop. CU principal 2000-2015 (%)	4,11%	1,07%	-4,60%	-17,99%
S. constr. 2000-2015 (%)	2,87%	2,87%	6,32%	4,81%
Dinamica S constr. / loc. 2000-2015 (%)	-1,19%	1,66%	11,45%	27,80%
PIB PPC% (2000-2015)	17%	-7%	19%	63%
Grad mediu de înverzire est. 2000-2014 (%)	5%	3%	3%	4%

Emisii CO2 rezidențial 2000-2015 (%)	-21%	-9%	1%	17%
Emisii PM2.5 total 2000-2015 (%)	-6%	2%	-3%	-6%
Eficiența utilizării terenului 1900-2015 (%)	0,65	-5,64	-0,25	-0,7
CU aferente Zonelor Metropolitane*				
Pop. CU principal 2000-2015 (%)	5,83%	-0,46%	-5,87%	-15,10%
S. constr. 2000-2015 (%)	2,46%	2,46%	6,38%	4,88%
Dinamica S constr. / loc. 2000-2015 (%)	-3,18%	2,67%	13,02%	23,54%
PIB PPC% (2000-2015)	19%	-8%	63%	71%
Grad mediu de înverzire est. 2000-2014 (%)	4%	4%	4%	5%
Emisii CO2 rezidențial 2000-2015 (%)	-20%	-10%	15%	15%
Emisii PM2.5 total 2000-2015 (%)	-5%	3%	-7%	-8%
Eficiența utilizării terenului 1900-2015 (%)	-0,94	-1,31	-0,97	-0,86
CU aferente studiilor de caz din cercetarea doctorală				
Pop. CU principal 2000-2015 (%)	8,35%	-0,11%	-5,64%	0,94%
S. constr. 2000-2015 (%)	2,33%	3,44%	5,66%	6,96%
Dinamica S constr. / loc. 2000-2015 (%)	-5,56%	3,55%	11,97%	5,96%
PIB PPC% (2000-2015)	15,91%	-14,53%	58,31%	54,93%
Grad mediu de înverzire est. 2000-2014 (%)	3,29%	6,06%	10,73%	3,16%
Emisii CO2 rezidențial 2000-2015 (%)	-15,53%	-10,24%	24,27%	19,17%

Emisii PM2.5 total 2000-2015 (%)	0,58%	-2,76%	-11,44%	-11,18%
Eficiența utilizării terenului 1900-2015 (%)	0,52	-5,89	-2	-0,87

Sursă date: *Global Human Settlement Urban Centre Database (GHS-UCDB), JRC*

**Franța și Italia – Zonele Metropolitane desemnate la nivel național;*

**Polonia - centrele urbane principale ale zonelor ITI;*

**România – ZM definite de UE/OCDE ca fiind peste 250,000 locuitori: CU cu peste 200,000 locuitori conform datelor INS, respectiv municipiile de rang 0 și I conform PATN Secțiunea IV (excluzând Mun. Bacău), CU propuse prin studiul PATN IV ca Aglomerații Urbane de rang I (AU-I)*

Așa cum se arată în Capitolul 2, zonele metropolitane ale centrelor urbane mari reprezintă cele mai dinamice teritorii din punct de vedere al urbanizării și transformărilor peisagistice și de mediu, culturale, economice și sociale. Raportul dintre rata consumului de teren și rata de creștere a populației reprezintă așadar un indicator relevant pentru contextualizarea provocării urbanizării incluzive și durabile (ODD 11). Raportul indică o eterogenitate a studiilor de caz, cu niveluri variabile de eficiență a utilizării terenurilor (Florczyk, et al., 2019) și o tendință pronunțată de expansiune urbană în studiile de caz din Europa de Est, deși eclipsată de periurbanizarea din Italia.

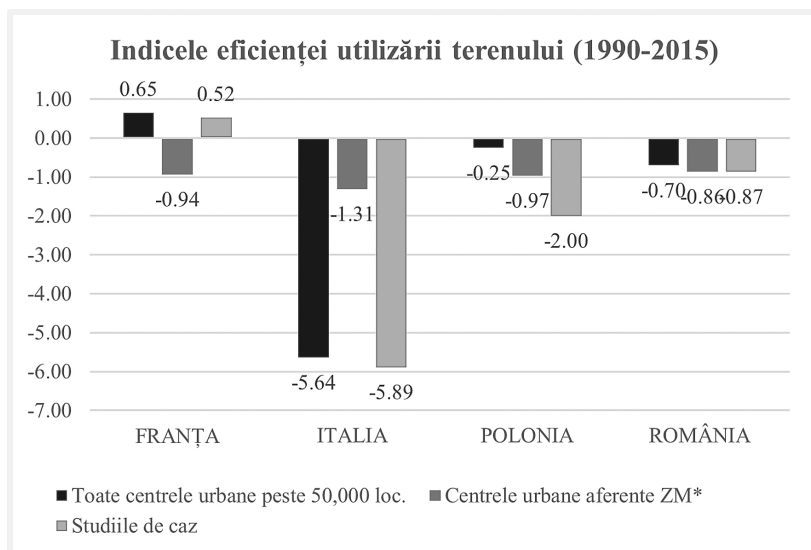


Fig. 21 - Indicele eficienței utilizării terenului, la nivelul țărilor și orașelor studiu de caz
 Sursă date: Global Human Settlement Urban Centre Database

Subcapitolele următoare vor oferi un context național pentru procesele specifice din studiile de caz analizate (Bologna, Cluj-Napoca, Lyon și Poznan), concentrându-se pe o analiză de context legislativ, structuri metropolitane, procese, instrumente și condiții favorizante.

4.2 MILLEFEUILLE-UL GUVERNANȚEI METROPOLITANE FRANCEZE

4.2.1 Introducere

Politica metropolitană franceză contemporană poate fi caracterizată cel mai bine prin prisma a trei mari factori de constrângere ce au grevat dezvoltarea teritorială a țării din timpurile napoleoniene și până acum: 1) supracentralizarea statală, 2) polarizarea capitalei și 3) fragmentarea excesivă teritorial-administrativă, provocări care caracterizează de altfel și planificarea spațială în România.

Problema fragmentării este poate cea mai relevantă: Franța este în prezent împărțită în 35.083 de unități administrativ-teritoriale de bază (comune), dintre care 34.836 în Franța Metropolitană⁵² (DGCL, 2021), ca parte a unui sistem de administrare pe patru niveluri. Francezii numesc arhitectura instituțională a statului „*millefeuille institutionnel*” (Bazoche, 2013)⁵³.

Franța este împărțită în trei niveluri de guvernare subnațională: municipalități, departamente și regiuni. Guvernele cvasi-subnaționale alcătuiesc în continuare un al patrulea nivel, cu relații complexe, competențe și politici suprapuse, adesea concurente. Cele trei niveluri administrativ-teritoriale coexistă cu forme asociative municipale numite unități publice de cooperare intercomunală (EPCI), structuri administrative care grupează mai multe municipii cu scopul de a exercita în comun unele atribuții.

Există două tipuri de EPCI. Zonele metropolitane (Métropole), comunitățile urbane (CU), de aglomerare (CA) și de comune (CC) își pot institui propria fiscalitate și se numesc instituții „de program”, exercitând atât atribuțiile obligatorii prevăzute de lege, cât și competențele încredințate facultativ de municipalități în cadrul unui anumit program. Al doilea tip este reprezentat de EPCI-uri lipsite de atribuții proprii de impozitare, denumite în general „sindicate inter-municipale”, care sunt create special pentru exercitarea anumitor atribuții și servicii publice, reprezentând instituții „tehnice”.

⁵² Aria țării situată geografic în Europa (incluzând Corsica și insulele Oceanul Atlantic, Canalul Mânecii și Marea Mediterană). Termenul aduce o oarecare confuzie în context.

⁵³ Excesiv stratificată, asemănătoare cu desertul pe care îl numim „tort Napoleon” în România

Tabel 8 – Colectivități teritoriale (*collectivités territoriales*) la nivelul Franței Metropolitane și numărul acestora în 2021

Forme asociative	Descriere
Zonă Metropolitană (<i>Métropole</i>) – 22	Asociere municipală colectoare de impozite, cu o dimensiune și un nivel important de integrare financiară și decizională, care preia competențele de la municipalități, județe și regiuni. Pot deveni zone metropolitane EPCI peste 500.000 locuitori (mai târziu) sau comunitățile urbane denumite în legea nr. 66-1069/1966
<i>Communauté urbaine</i> - 13	Asociere municipală colectoare de impozite cu un nivel important de integrare financiară și decizională, potrivită pentru orașele mari, peste 450.000 de locuitori
<i>Communauté d'agglomération</i> – 223	Asociere municipală colectoare de impozite cu un nivel intermediar de integrare financiară și decizională, potrivită pentru orașe peste 30,000 locuitori
<i>Communauté de communes</i> – 1,001	Asociere municipală colectoare de impozite cu un nivel intermediar de integrare financiară și decizională, adecvată contextului rural
Poli metropolitan ⁵⁴	Asociere mixtă fără fiscalitate proprie de EPCI, care formează un teritoriu cu peste 100,000 locuitori ⁵⁵
Alte sindicate intercomunale (fără fiscalitate proprie)	Uniuni intercomunale cu scop unic (SIVU) Uniuni inter-comunale polivalente (SIVOM) Instituții publice teritoriale (EPT) Uniuni mixte Poli de echilibrare teritorială și rurală (PETR)

Centralizarea puterii politice în istoria modernă și contemporană (Geppert, 2015) și fragmentarea istorică, cu o densitate scăzută a populației (aproape jumătate din cea a Germaniei) sunt alte două trăsături esențiale ale sistemului de așezări francez. Rețeaua de localități națională se

⁵⁴ Polii Metropolitani reprezintă practic „asociații de asociații”, fără fiscalitate proprie, în vreme ce zonele metropolitane sunt unitățile de referință pentru studiul de față. Notez aici de asemenea și faptul că „*France métropolitain*” descrie întinderea continentală a țării, fără teritoriile de peste mări, un aspect ce aduce un plus de confuzie termenului.

⁵⁵ Condițiile inițiale din Legea RCT (2010) prevedeau condiția teritoriului lipsit de enclavă, având peste 300,000 locuitori, din care peste 150,000 într-un singur EPCI membru. Condițiile au fost relaxate odată cu legea MAPTAM (2014) prin care s-a renunțat la interdicerea formării unui pol în zona Parisului.

caracterizează în principal prin polarizarea excesivă a Parisului, o capitală de talie mondială care concentrează peste 12 milioane de locuitori în zona funcțională, numită arie urbană (*aire urbaine*), și aproximativ 30% din PIB-ul național (Choose Paris Region, L'Institut Paris Region & Paris Ile-de-France CCI, 2021). Parisul este urmat de aproximativ cincisprezece arii urbane cu populații între 500.000 și 2 milioane de locuitori, semnificativ mai mici ca dimensiune, importanță politică și funcții economice. La nivel de UATB, doar nouă orașe ating o populație de peste 250.000 de locuitori, între care Marsilia și Lyon numără peste jumătate de milion (INSEE, 2023).

Există un contrast notabil între acest model monocentric, compensat înainte de anii 1960 doar prin politici de sprijin la nivelul zonelor defavorizate și al centrelor urbane mici, și abordarea policentrică a amenajării teritoriului în țări precum Germania și Olanda. Într-un context dominat de coordonatele școlii Weberiene de gândire, programul metropolelor de echilibru („*Metropoles d'équilibre*”) a fost introdus în 1963, urmărind facilitarea unor sisteme redistributive și politici compensatorii regionale. Aceasta a fost prima iterație a zonelor metropolitane în politica de dezvoltare a Franței, care s-a concentrat în mod explicit pe orașele de nivel secund (Zimmermann & Feiertag, 2021).

Programul metropolelor de echilibru a început cu 8 astfel de forme de organizare în 1963, cărora li s-au adăugat încă 5 în 1973⁵⁶. În practică, modelul de guvernare centralistă din anii 1960 și 1970 a permis o influență foarte redusă în numele părților interesate locale și a oferit o abordare nediferențiată, determinând aranjamente formale de scară teritorială mai amplă decât zonele metropolitane actuale (Geppert, 2015).

Politica de echilibru a constat în investiții structurale menite să consolideze funcțiile centrale ale orașelor, folosind instrumente de dezvoltare regională care au fost dezvoltate de organizațiile înființate în acest scop⁵⁷. Planificarea teritorială a fost creată practic pentru a reduce disparitățile dintre capitală și alte teritorii, prin dezvoltarea unor poli secundari (regionali), cu rol de „echilibrare” (Geppert, 2017; Frémont, 2005). Politica a reflectat expresia etatistă a planificării teritoriale, delegată de la nivel central prefecturilor

⁵⁶Metropolele Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Aix-Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire și Strasbourg, Nancy-Metz. Au urmat Rennes, Dijon, Nisa, Clermont-Ferrand și Rouen (Zimmermann & Feiertag, 2021).

⁵⁷OREAM — Organizații pentru Studiul Amenajării Zonelor Metropolitane

regionali în conformitate cu tradiția napoleonică. În lipsa înrădăcinării locale și a medierii conflictelor istorice între orașele învecinate, fără un statut administrativ sau juridic specific al metropolelor de echilibru, programul a fost abandonat în 1973 (Beaujeu-Garnier, 1974). Cu toate acestea, nevoia de a găsi o soluție la complexitatea administrativă a rămas și a determinat un proiect de descentralizare încă în desfășurare.

4.2.2 Procesul formativ al zonelor metropolitane contemporane

Sprijinul fuziunilor administrației locale se urmărește de 50 de ani prin promulgarea Legii Marcellin (Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, 1971), care a fost urmată de încercări succesive de reformare a descentralizării (1981-1984; 1999; 2003-2007), fără să producă rezultatele așteptate (Kerrouche, 2010). În perioada 1971-2009, doar 1.100 de comune au fost desființate prin acest proces (aproximativ 3% din total), în contextul descentralizării unui număr mare de responsabilități de la administrația centrală către administrațiile locale (Breuillard, 2016).

Ca răspuns parțial la această problemă, cooperarea în scopul investițiilor sau serviciilor comune devine un element central pentru zonele urbane din 1999, prin organismele de cooperare publică intermunicipală. EPCI au fost răspunsul la o nevoie stringentă de creștere economică în contextul concurenței, al autonomiei financiare locale și al unei inerții ridicate la nivel local (Breuillard, 2016).

În paralel cu procesul de consolidare a cooperării, guvernele subnaționale franceze au trecut printr-o serie de reforme ca parte a unui proces de descentralizare încă în implementare⁵⁸. Legea 1563/2010 privind reforma autorităților locale (Legea RCT⁵⁹, 2010) a fost introdusă cu scopul specific de a sprijini și raționaliza cooperarea, de a simplifica structura intercomunală existentă și de a propune două forme de organizare a zonelor urbane mai mari: *Métropole* (zona metropolitană cu impozitare proprie), și

⁵⁸ 1982-1983: Legile Gaston Defferre au creat regiunile ca autorități administrativ-teritoriale și au pus capăt controlului *a priori* al prefectilor asupra deciziilor comunităților; 2003-2004: Actul II de descentralizare a transferat anumite competențe de la stat către regiuni și departamente; 2012-2015: Actul III a propus schimbarea metodelor de vot, reducerea numărului de regiuni și transferul mai multor competențe către acestea.

⁵⁹ Réforme des Collectivités Territoriales

polul metropolitan (grupare mai largă de EPCI-uri, stabilită prin acord sau parteneriat și fără competențe fiscale). Unul dintre rezultatele RCT a fost acoperirea completă a teritoriului continental francez cu EPCI.

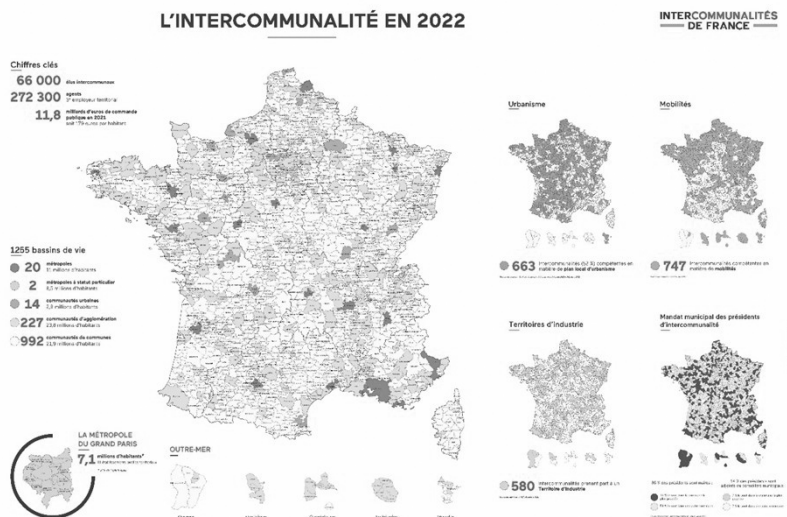


Fig. 22- Structuri intercomunale cu impozitare proprie în anul 2022 și competențele acestora
Sursa: © Intercommunalités de France (licență CC by-NC), accesat 22.07.2023

Métropole descrie o formă de grupare municipală integrată, introdusă prin Legea RCT (LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, 2010) și apoi modificată prin Legea MAPTAM (LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 2014). Ambiția proiectului metropolitan a fost aceea de a crea *ex officio* autorități teritoriale cu statut legislativ special, care să absoarbă atât autoritățile intermunicipale preexistente, cât și direcțiile acestora, preluându-le competențele și atribuțiile. În forma sa promulgată, Legea RCT prevedea crearea unor zone metropolitane pe bază de voluntariat, pentru grupurile de UAT-uri care depășesc 500.000 de locuitori.

Constituirea voluntară s-a dovedit a fi o provocare pentru implementare, deoarece orașele suficient de mari nu au fost dispuse să renunțe la unele dintre atribuțiile primăriei pentru a deveni zone metropolitane. Deși orașele mai mici erau deschise să facă acest pas, au întâmpinat dificultăți în a

convinge o masa critică să se alăture proiectului metropolitan (Geppert, 2017). În cele din urmă, doar Nisa a optat pentru acest statut.

În consecință, în 2014 a fost implementată o „reformă autoritară a reformei” prin Legea MAPTAM, care a utilizat instrumente de reformă teritorială diferite pentru cele 22 de zone metropolitane desemnate.

Tabel 9 - Cele 22 de zone metropolitane franceze după modul de constituire și tipologie.

Mod de constituire	Zone metropolitane
Zone metropolitane de drept comun	
Transformarea directă și obligatorie a CU de peste 400.000 locuitori în zone metropolitane prin decret (01.01.2015), de sus în jos	9 zone metropolitane: <i>Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice⁶⁰, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse ;</i>
Transformarea CU și CA în zone metropolitane în mod voluntar în 2015 și în 2017 odată cu relaxarea criteriilor de calificare (min. 250,000 locuitori)	10 zone metropolitane: <i>Brest, Grand Dijon, Orléans, Saint-Étienne, Clermont Auvergne, Metz, Tours, Grand Nancy, Toulon Provence Méditerranée, Montpellier Méditerranée</i>
Zone metropolitane cu statut special	
Fuziunea unor EPCI existente (o CU, patru CA, un sindicat de aglomerație), care își păstrează consiliile și parte din competențe	1 zonă metropolitană: <i>Aix-Marseille-Provence</i>
Transformarea directă a unei comunități urbane într-o zonă metropolitană cu autoritate de district și statut particular (fără statut de EPCI ci de autoritate locală)	1 zonă metropolitană: <i>Métropole de Lyon</i>
Desemnare prin lege a celor 131 municipalități componente într-un sistem cu două niveluri care păstrează intercomunitățile de rang inferior (12)	1 zonă metropolitană: <i>Métropole de Grand Paris (MGP)</i>

Sursa: Legea MAPTAM, Legea NOTRe

Arhitectura instituțională a statului francez a fost modificată de trei ori de către RTC, MAPTAM și ulterior NOTRe (LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, 2015), pentru a

⁶⁰ Deja constituită prin inițiativă proprie în 2015

crea și ajusta contextul pentru redimensionarea competențelor la nivel metropolitan. Cu toate acestea, Geppert (2017) recentralizarea ca un curentul de fond: deși guvernul național s-a retras din implementarea politicilor de planificare, a făcut acest lucru asumând un rol autoritar în proiectarea limitelor și a puterilor instituționale ale noilor zone metropolitane.

4.2.3 Organizarea, competențele și resursele zonelor metropolitane

Definiția Zonei Metropolitane, modificată prin legea MAPTAM care a făcut ca crearea acestora să fie nominală și obligatorie, este aceea a unei „*unități publice de cooperare intercomunală cu putere de impozitare proprie, care grupează mai multe municipii într-un spațiu de solidaritate învecinat și fără enclavă, în scopul elaborării unui proiect comun de dezvoltare economică, de mediu și educațională, culturală și socială, care vizează îmbunătățirea coeziunii și competitivității și contribuția la o dezvoltare durabilă și unitară a teritoriului regional*” (Legea MAPTAM, 2014).

Municipalitățile cooperează prin transferul de competențe către unitatea nou creată, care va acționa în locul lor. Cooperarea metropolitană bazată pe transfer este reglementată de patru principii, așa cum este afirmat de Direction générale des Collectivités locales (DGCL, 2023):

1. Principiul specializării funcționale: o ZM nu are competență generală și poate exercita strict competențele care i-au fost transferate în mod explicit, fie prin lege, fie de către municipalități.
2. Principiul specializării teritoriale: sfera unei zone metropolitane este limitată la teritoriul municipiilor constitutive (cu excepția anumitor autorizații statutare).
3. Principiul exclusivității: transferul de competențe implică cesionarea corelativă și totală a acestora, pierderea autorității de exercitare a jurisdicției sau de plată a unei subvenții către zona metropolitană sub această jurisdicție⁶¹.

⁶¹ Principiul nu împiedică totuși partajarea jurisdicției atunci când este divizibilă, însă partajarea operării și investiției nu este autorizată.

4. Principiul substituției sau reprezentării substituției (derogare de la principiul exclusivității): face posibilă transferarea competențelor către noi ZM în locuri cu o formă intercomunitară preexistentă.

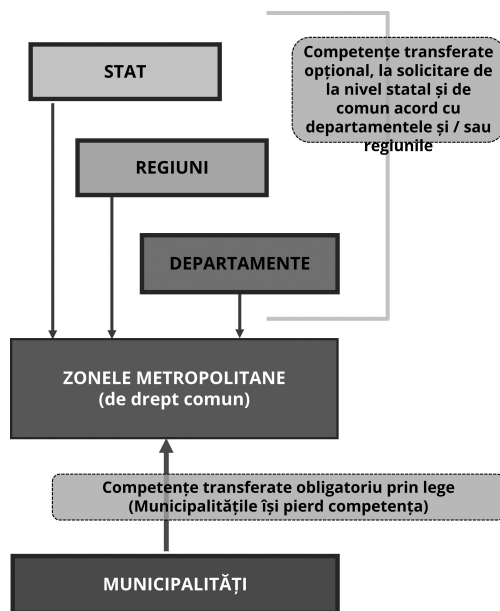


Fig. 23 - Procesele de rescalare a competențelor la nivel metropolitan conform L. MAPTAM (2014)

Principiul exclusivității permite zonelor metropolitane să preia atribuții de la nivelul municipalităților membre și să le exercite în mod unitar și în exclusivitate pe toată întinderea metropolitană, fără conflict sau suprapunere de atribuții cu municipalitățile, așadar fără dublarea resurselor alocate acestor activități sau servicii. Conform Legii MAPTAM din 2014, transferul de competențe de la municipalități este obligatoriu și automat prin lege pentru un număr stabilit de responsabilități și servicii, între care competențe de planificare a spațiului metropolitan: Elaborarea Schemei de Coerență Teritorială (SCoT); Planului Urbanistic Local (PLU); Planului de Mobilitate Urbană (PDU).

Transferul unui număr amplu de competențe generează nevoia unei capacități sporite de finanțare a serviciilor și atribuțiilor în competența zonelor metropolitane. Veniturile acestora sunt, conform L. MAPTAM, de diferite tipuri: subvenții de stat, împrumuturi de la diverse organizații financiare, taxe și venituri rezultate din prestarea de servicii publice

industrial-comerciale pe care le oferă cetățenilor⁶², precum și veniturile fiscale, a căror cotă este semnificativ mai mare decât cota parte a surselor menționate anterior.

Acest regim fiscal le asigură un grad ridicat de independență financiară, reducând în aceeași măsură în mod semnificativ influența altor niveluri, riscul de politizare (Fricke, 2019) și posibilele fluctuații cauzate de ciclurile electorale. Pe de altă parte, împuternicirea zonelor metropolitane a reprezentat și o pierdere la nivelul municipalităților componente: transferul de competențe și capacitate de execuție bugetară aferentă au fost prevăzute în legea MAPTAM, iar ulterior intrării în vigoare a prevederilor acesteia (2015-2016), bugetele municipalităților s-au micșorat în consecință.

Zona metropolitană este administrată de un consiliu metropolitan, care desemnează președintele și vicepreședinții și se constituie, dacă este cazul, în comisii tematice. Fiecare municipalitate își numește reprezentanții în consiliu, iar pentru cele peste 1.000 locuitori, consilierii metropolitanii sunt aleși în timpul alegerilor municipale, concomitent cu și pe aceeași listă ca și consilierii municipali.

⁶² Spre exemplu, parcare, apă și canalizare, colectarea deșeurilor.

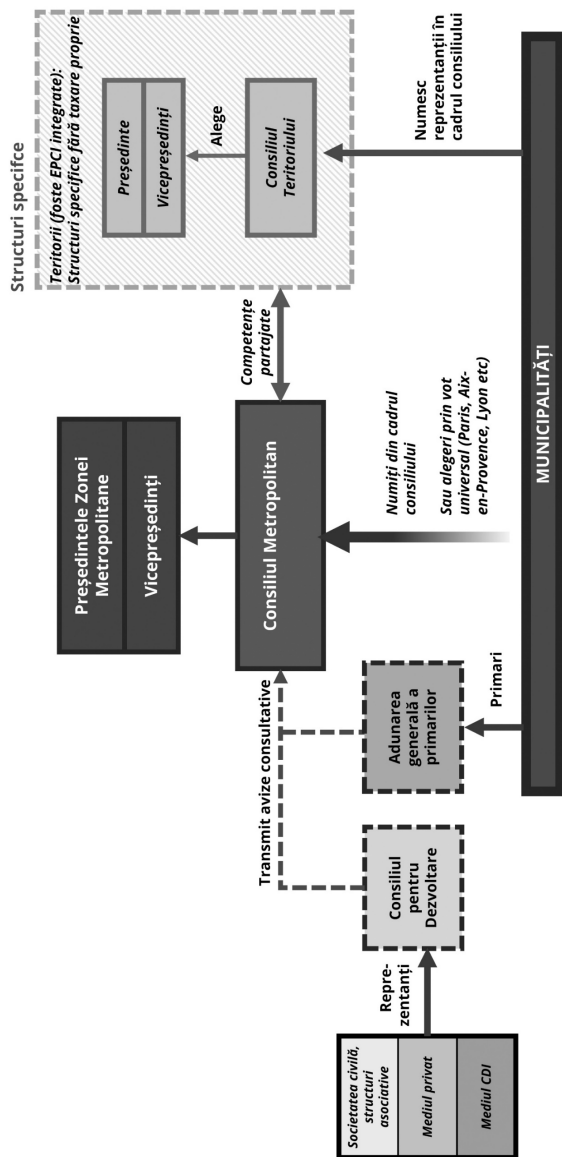


Fig. 24 - Administrarea unei metropole de drept comun și structura specifică a zonei metropolitane Aix-Marseille-Provence

Alte două organizații sunt importante pentru desfășurarea activităților unei zone metropolitane. Prima este Adunarea Generală („conferința”) primarilor, care este un organism de coordonare între zona metropolitană și municipalitățile membre. Cel de-al doilea este Consiliul pentru Dezvoltare, un organism consultativ compus din reprezentanți voluntari ai cetățenilor, ai societății civile, ai părților interesate private și cu scop lucrativ, ai organizațiilor de cercetare, dezvoltare, inovare și educație. Consiliile de Dezvoltare reprezintă o dovadă a democrației participative la nivelul EPCI, fiind implicate în elaborarea, monitorizarea și evaluarea activităților și planurilor spațiale elaborate de zonele metropolitane (urbanism, locuințe, mobilitate, coerență teritorială)⁶³.

4.2.4 Instrumente de planificare metropolitană spațială

4.2.4.1 Aspecte morfo-funcționale relevante ale zonelor metropolitane

În Franța, cadrul de planificare a teritoriului este la fel de complex ca și cadrul administrativ, urmând o ierarhie care alocă pe verticală competențe de planificare la diferite niveluri administrative, care nu sunt întotdeauna clare. Începând cu anii 1990, sistemul a fost grevat de suprapuneri, politici redundante și parteneriate financiare complexe (DATAR, 1993; Attali, 2008). Tendința recentă este aceea de specializare și împuternicire a EPCI pentru planificarea teritorială (Geppert, 2017).

Atât planurile de dezvoltare strategică, cât și cele municipale de utilizare a terenurilor sunt o competență transferată în mod obligatoriu administrației metropolitane. La nivelul anului 2022, această competență abia începe să fie exercitată, odată cu expirarea planurilor municipale în vigoare și elaborarea noilor planuri intercomunale (PLU) în locul celor municipale.

Înainte de a discuta însă despre instrumentele de planificare la nivel metropolitan, este important de menționat faptul că, în afară de definițiile administrative ale unităților teritoriale, institutul național de statistică francez (INSEE) utilizează de asemenea două unități teritoriale statistice

⁶³Conseils de Développement, www.conseils-de-developpement.fr accesat la 27.02.2022

geografice: Unitatea Urbană⁶⁴ (*unite urbaine*) și Aria Urbană⁶⁵ (*aire urbaine*).

O comparație a acestor arii cu limitele zonelor metropolitane arată o diferență puternică de scară: În toate cazurile, suprafața zonei metropolitane este mai redusă decât cea a ariei funcționale, ajungând până la numai 5% în cazul extrem al Parisului. În medie, zonele metropolitane reprezintă numai cca. un sfert din teritoriul ZUF, concentrând 62% din populație și 65% din locurile de muncă.

În unele cazuri, precum Bordeaux, Toulouse, Grenoble și Lyon, zona metropolitană este mai mică ca dimensiune chiar și în comparație cu Unitatea Urbană (Geppert, 2017). Aceasta ridică o problemă problematică, și anume necesitatea cooperării la nivel de organizație intercomunitară cu alte EPCI din zonă pentru a integra viziunea amenajării teritoriului la o scară echivalentă cu cea a zonelor urbane funcționale

Răspunsul francez la această provocare a fost – în mod previzibil – un alt nivel teritorial de cooperare: **Polul Metropolitan**, definit tot prin legea RTC din 2010 ca o „*intercomunalitate a intercomunalităților*” realizată prin asocierea organizațiilor EPCI de pe teritoriul zonelor funcționale⁶⁶. Polii au competențe în elaborarea proiectelor teritoriale în parteneriat, dezvoltare economică, planificare spațială și tranziție ecologică, coordonarea acordurilor financiare la nivel regional, statal și cu UE, precum și realizarea documentațiilor de interes metropolitan, între care elaborarea Schemei de Coerență Teritorială (SCoT).

Instrumentul soft al „*pôles métropolitains*” și interpretarea acestuia în regiunile franceze este un exemplu elocvent al variabilității practice a acordurilor de guvernare locală, mai departe de legile naționale. Geometria variabilă permite, de asemenea, includerea altor parteneri, cum ar fi regiuni

⁶⁴ **Zona construită** caracterizată printr-o continuitate a spațiului construit: o municipalitate sau un grup de municipalități care include o zonă construită continuă, fără sincope de peste 200 de metri între două construcții, având cel puțin 2000 de locuitori (definiție INSEE)

⁶⁵ **Zonă funcțională** – grup de municipalități învecinate, fără enclave, care cuprinde o unitate urbană care asigură cel puțin 10.000 de locuri de muncă, și municipalități rurale sau alte unități urbane unde cel puțin 40% din populația rezidentă ocupată lucrează în centru sau în municipalitățile atrase de acest centru (idem).

⁶⁶ Fără obligația asigurării contiguității teritoriale, ducând în practică și la rețele de EPCI dispersate într-un teritoriu mai amplu, între care se stabilesc relații de ZUF

și departamente, universități, societatea civilă și actori economici (Zimmermann & Feiertag, 2021).

4.2.4.2 Instrumentele de planificare metropolitană

Planificare urbană este o competență obligatorie a Métropole care se desfășoară acum la nivel inter-municipal, producând un regulament aplicabil pentru toate municipalitățile din areal, în timp ce dreptul de a emite autorizații de construcție rămâne de competența municipalităților componente. Principalele instrumente de planificare teritorială și urbană de referință pentru zonele metropolitane sunt în număr de patru, elaborarea acestora fiind transferată în responsabilitatea zonelor metropolitane de la municipalități conform legii: SCoT (Schemele de Coerență Teritorială) și PLU (Planurile Locale de Urbanism); PDU (Plan de Mobilitate Urbană) și PLH (Program Local de Locuire).

Posibilitatea de planificare metropolitană integrată se reflectă în **Schemele (planurile) de coerență teritorială (SCoT)**, instrumente care au fost implementate începând cu anul 2000 și care vizează crearea unui cadru strategic pentru politici publice privind dezvoltarea teritorială, planificarea spațială și urbană, habitat, mobilitate, dezvoltare economică, mediu ș.a. (OECD, 2017). SCoT este realizat în multe cazuri la nivel de asociații inter-municipale (interSCoT) și este obligatoriu pentru amenajarea teritoriului, stabilind în ceea ce privește dezvoltarea urbană densitățile și maximum unităților locative la nivelul municipalităților. Documentația se inițiază prin intermediul asociațiilor care coordonează procesul de realizare, fiind dezvoltate de regulă de către agenții și instituții cu competența planificării publice⁶⁷. Competența de elaborare pentru mai multe zone metropolitane poate fi delegată către Polii Metropolitan⁶⁸. În practică însă, limitarea conform legii a elaborării SCoT numai pentru teritorii contigue fără enclave face ca Polii Metropolitan⁶⁸ dispersați sau în rețea să nu poată exercita această competență fără un acord de cooperare cu alte EPCI din arealul vizat.

Conform Directoratului General pentru Comunități Locale (DGCL, 2023), realizarea SCoT se face de către Zona Metropolitană (sau Pol, după caz), cu implicarea serviciilor de stat, regiunii și departamentului. Perimetrul SCoT

⁶⁷ De exemplu, SCoT pentru Paris a fost dezvoltat de APUR, Agenția de Urbanism Paris.

⁶⁸ Cazul SCoT Nantes Saint-Nazaire.

acoperă în cazul unei zone metropolitane întreg teritoriul acesteia, fiind publicat prin decret de prefect ulterior verificării coerenței acestuia cu problemele de urbanism, locuire, dezvoltare economică, mobilitate și mediu. Prefecții pot aduce obiecții argumentate planului, care trebuie abordate înainte ca SCoT să devină executoriu. Deși statul a devoluționat competența planificării spațiale, își rezervă în practică influența asupra modalității de realizare a documentelor de planificare. Schemele de Coerență Teritorială se revizuiesc o dată la șase ani.

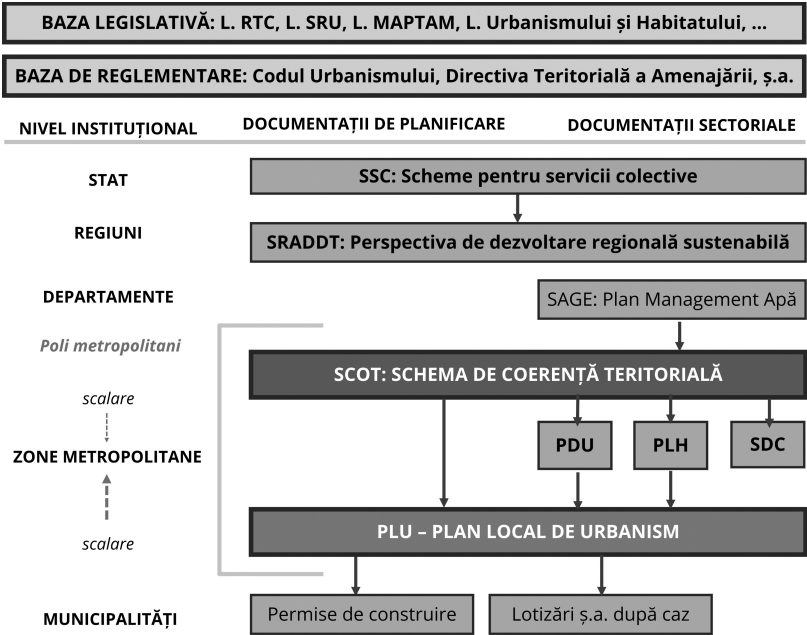


Fig. 25 - Documentațiile-cheie nivel metropolitan, în contextul sistemului de planificare teritorială francez.

În cazurile în care SCoT este realizată la nivel de grupări de EPCI, coerența planificării tinde să fie mai mare, iar SCoT metropolitan acoperă zona funcțională; acesta este cazul Lille, Grenoble, Brest și Nancy, al cărui plan a fost realizat în colaborare de către 20 de EPCI (Geppert, 2017).

Planul Local de Urbanism (PLU) este succesorul simplificat al fostelor Planuri de Ocupare a Solului (POS) și reprezintă un document director și de reglementare care organizează dezvoltarea spațială și definește regulile de utilizare a terenului pentru o perioadă de 10-15 ani, implementând și

detaliind prevederile strategice ale SCoT, pe care de altfel le poate substitui în lipsă. PLU definește liniile directoare generale pentru dezvoltare, echipamente, urbanism, protecția zonelor naturale, agricole și forestiere și conservare și continuitatea ecologică, stabilind țintele de dezvoltare și fiind similar în scop și componență cu un Plan Urbanistic General din România. Regulamentul aferent PLU este executoriu, iar prin el se stabilesc zonificarea metropolitană, densitățile, utilizarea terenurilor, regulile de construcție și aspectul clădirilor, regulile de construire, conformarea spațială și funcțională, excepțiile, delimitarea zonelor speciale de intervenție, protejare sau restricție a construirii, și altele (DGCL, 2023). În cazul PLU metropolitane, prevederile din acestea pot ține locul unui Program Local de Locuire (PLH) și, în cazul în care ZM reprezintă o autoritate organizatoare pentru transportul urban, un Plan de Mobilitate Urbană (PDU).

Întinderea spațială redusă a zonelor metropolitane poate fi un argument pentru dezvoltarea unei singure documentații cu caracter normativ și de reglementare pentru toate municipalitățile asociate. Acesta poate fi un avantaj, întrucât municipalitățile periferice sunt de multe ori prea mici pentru a avea capacitatea profesională pentru planificarea dezvoltării (Zimmermann, 2017).

Cazul francez reprezintă o extremă a suprapunerii nivelurilor *millefeuille* atât din punct de vedere administrativ, cât și teritorial, intercalându-se spații „dure” (municipalitățile, districtele) cu spații „semi-dure” (zonele metropolitane), „soft” (Polii Metropolitani) și geografic-statistice (centrele urbane, ariile urbane). În acest context, procesele de rescalare aflate în derulare la nivel metropolitan implică un nivel considerabil de angajament pentru cooperare și pentru inovare în practicile de amenajare a teritoriului: cooperarea nu este numai un deziderat, ci reprezintă un pilon esențial pentru însăși existența instrumentelor de amenajare a teritoriului și urbanism.

4.3 NOILE CITTA METROPOLITANE ITALIENE

4.3.1 Introducere

Început în urmă cu 30 de ani, procesul de formare a zonelor metropolitane italiene (*Città Metropolitane*) reprezintă o ilustrare a provocărilor survenite în timpul unui lung proces de clarificare legislativă, administrativă și identitară a construcției metropolitane la nivel național. Pe de o parte, actualele 14 orașe metropolitane ⁶⁹ răspund unei nevoi care a fost identificată și discutată încă din anii 1970; pe de altă parte, până la schimbări legislative de sus în jos odată cu promulgarea „Legii Delrio” ⁷⁰ (LEGGE 7 aprilie 2014, n. 56 Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, 2014), zonele metropolitane reprezentau concepte extrem de disputate, captive între ambițiile și dorințele regiunilor, provinciilor și municipiilor.

Procesul de construire a identității, de clarificare a rolului și a resurselor orașelor metropolitane este încă în desfășurare. Cu toate acestea, valorificând oportunitățile perioadei de programare 2014-2020, acestea au adus deja o contribuție notabilă la discursul metropolitan european și reprezintă un studiu de caz relevant pentru promovarea structurilor existente într-o manieră operațională, folosind instrumente structurale pentru reinventarea și consolidarea unui nivel de guvernare subnațională asimetric.

Organizarea teritorială a statului italian este în mare măsură tributară și originilor napoleoniene, cu trei niveluri substatale consolidate: 20 autorități regionale, 103 autorități regionale de nivel secundar (provincii și orașe metropolitane) și 7.901 municipalități (ISTAT, 2023). Potrivit ISTAT, 70,5% dintre municipii aveau o populație mai mică de 5.000 de locuitori, în timp ce doar 15,2% din unitățile administrative locale au peste 10.000 de locuitori. Doar 12 municipalități depășesc 250.000 de locuitori, inclusiv Roma (2,74 milioane de locuitori) și Milano (1,35 milioane de locuitori), restul totalizând sub un milion de locuitori (ISTAT, 2023).

⁶⁹Pentru a păstra terminologia originală, referirea la zonele metropolitane italiene este aceea de „orașe metropolitane”, reprezentând entități teritoriale multimunicipale și nu orașe, în sensul legislației naționale românești .

⁷⁰ Graziano Delrio, ministru și lider în camera inferioară a Partidului Democrat din Italia și inițiator

Deși Constituția din 1947 desemnează Republica Italiană drept stat unitar, aceasta este considerată „regionalizată” în practica curentă ca urmare a unui proces progresiv care a împuternicit nivelurile subnaționale cu funcții și competențe prin reforme constituționale succesive (CoR, 2019). Italia este un exemplu de țară care a optat pentru forme asimetrice de descentralizare în 2001, prin modificarea constituțională, alocând statut administrativ și fiscal special regiunilor și provinciilor. Fiecare regiune are un statut care servește drept constituție regională, care determină forma de guvernare și principiile fundamentale de organizare și funcționare a regiunii, conform Constituției (Art. 123). Regiunile au putere legislativă exclusivă în chestiuni care nu sunt reglementate de legea statului (art. 117) și cinci dintre ele (Sardinia, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valea Aostei și Friuli - Venezia Giulia) au primit prin statut autonomie extinsă, beneficiind de o anumită libertate suplimentară legislativă, administrativă și financiară (Grazzini, Lattarulo, Macchi, & Petretto, 2020).

La fel ca Franța, Italia are trei niveluri administrative subnaționale: regiuni, provincii și forme echivalente de organizare teritorială (orașe metropolitane sau consorții municipale libere în Sicilia) și municipalități. În ultimii 10 ani, pe baza referendumurilor locale, au fost aprobate 138 de fuziuni comunale, care s-au soldat cu o reducere a numărului de UATB cu circa 200. Provinciile, orașele metropolitane și municipiile nu au autonomie legislativă, dar se bucură de autonomie financiară (așa-numitul „*federalism fiscal*”) prevăzută în reforma constituțională din 2001. Principalele lor surse de venit provin din impozitarea proprie și comună, subvenții și alte surse (CoR, 2019).

Nivelul metropolitan este echivalent cu cel al provinciilor, nivelul NUTS 3. Zece orașe metropolitane aparținând regiunilor cu statut ordinar au înlocuit provinciile omonime ca urmare a Legii nr. 56/2014 (Roma Capitale, Torino, Milano, Veneția, Genova, Bologna, Florența, Bari, Napoli și Reggio Calabria), urmate de patru orașe metropolitane constituite în regiuni cu statut special în perioada 2015-2016: Cagliari, Catania, Messina și Palermo. Cele 14 orașe metropolitane acoperă acum aproximativ 15,4 % din teritoriul Italiei, dar cumulează 36,2% din populația totală, jumătate din numărul de universități, start-up-uri, incubatoare de afaceri, 60% din transportul de marfă și 86% din transportul aeroportuar de pasageri. (ISTAT, 2023). Validând premisa efectului multiplicator economic al marilor aglomerări, orașele metropolitane au și ele de două ori rata de creștere a valorii adăugate medie națională.

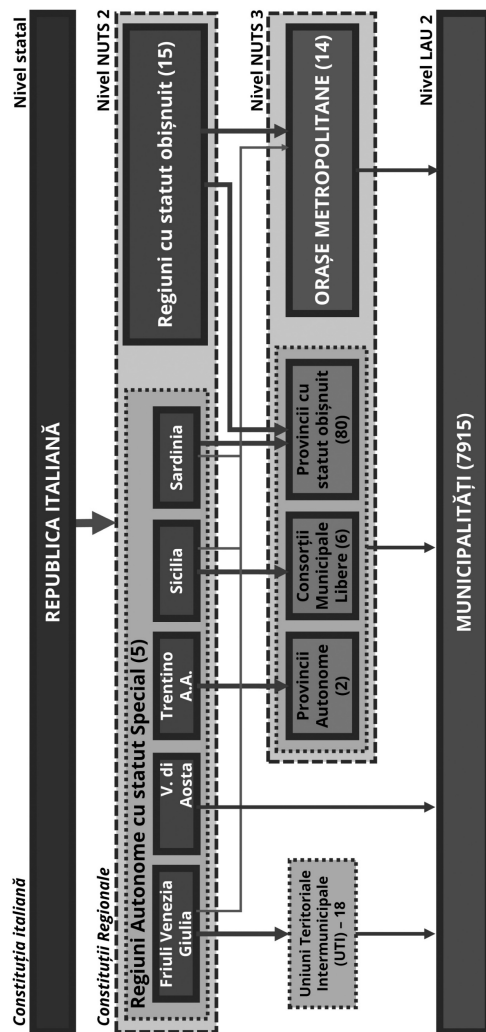


Fig. 26 - Structura de guvernare multi-nivel în Italia. Locul orașelor metropolitane

4.3.3 Procesul formativ al zonelor metropolitane contemporane

De la începutul secolului al XX-lea, problema corelării granițelor administrative cu nivelurile politicilor publice a fost un aspect important al dezbaterii politico-spațiale italiene (Gambi & Merloni, 1995). Cu toate acestea, Dematteis (2012), Armondi (2017) și alții notează că până în anii 1990, angajamentul public pentru o mai bună adecvare a spațialității politicii publice a fost redus, inițiativele fiind fragmentate și lipsite de coordonare. Conform principiului autonomiei locale, competența de urbanism este atribuită municipalităților prin Legea urbanismului (LEGGE 17 agosto 1942, n. 1150. Legge Urbanistica, 1942), nefiind însă clarificată posibilitatea realizării planurilor supraordonate. Constituția a impus acest lucru ca competență regională, dar regiunile au fost înființate ca entități autonome abia în anii 1970, lăsând problema planificării metropolitane într-un vid instituțional (Gualini, 2006).

O primă încercare de promovare a politicii urbane și teritoriale pe agenda națională a fost „Progetto ‘80” (Ministero del Bilancio e della programmazione economica, 1969), un raport preliminar al programului economic național pentru perioada 1971-1975 care a formulat o clasificare a teritoriului național în funcție de gradul de dezvoltare și a afirmat pentru prima dată *„dezechilibrul dintre metropole și orașele mici și mijlocii, între zonele urbanizate și zonele rurale, sistemele metropolitane ierarhice și policentrice”* (Governa & Salone, 2005). Nevoia de noi entități administrative a fost subliniată în literatura din anii 1960-70, care să integreze marile centre urbane cu comunele-satelit. Până în anii 1990, cooperarea intermunicipală a fost singurul instrument de coordonare la nivel metropolitan (Boggero, 2016): mai multe orașe și-au folosit puterea pentru a promova planuri superordonate pentru teritoriile adiacente⁷¹ (Gualini, 2005). Legea autonomiei locale (LEGGE 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali, 1990) a introdus prima abordare juridică a zonelor metropolitane și principiul diferențierii, permițând înființarea autorităților locale care îndeplinesc sarcini în conformitate cu reguli diferite, în diferite zone ale Republicii. Definirea zonelor metropolitane a fost însă discreționară⁷² și, ca atare, a redus posibilitățile

⁷¹ Celebru Piano Intercomunale Milanese, aprobat pentru 35 de municipalități în 1959 la nivel ministerial

⁷² Legea identifică 9 orașe principale (Torino, Milano, Veneția, Genova, Bologna, Florența, Roma, Bari și Napoli), dar și „*alte municipalități ale căror localități au relații strânse cu*

operaționale: a fost considerată expresia unui compromis politic, care s-a materializat în cele din urmă abia 25 de ani mai târziu (Giangaspero, Gambini, Cozzi, & Faraguna, 2015).

Legea din 1990 a urmărit o reformă teritorială „de sus în jos” prin adăugarea unui nou nivel de guvernare teritorială, bazat pe necesitatea corespondenței dintre teritoriu, comunitate și guvern (Gualini, 2005), dar nu a reușit să clarifice care funcții și competențe rezervate anterior comunelor și provinciilor ar fi transferate zonelor metropolitane (Giangaspero, Gambini, Cozzi, & Faraguna, 2015).

În așteptarea unei activări reale a soluției metropolitane, mai multe zone urbane au experimentat cooperarea informală, în cadrul unor structuri *soft* de guvernanță (Governa & Salone, 2005) precum convenții, programe, consorții municipale și pacte teritoriale de coordonare a politicilor economice locale (Crivello & Staricco, 2017). Ca soluții „de jos în sus” la problemele metropolitane reale, aceste forme de cooperare au reprezentat instrumente flexibile adaptate la scara teritorială și la cultura locală a cooperării, similare inter-comunităților franceze. Până la momentul consolidării practice a acestora însă, a început în final procesul național de instituționalizare metropolitană, la mijlocul anilor 2010.

Întemeiată pe necesitatea reechilibrării bugetelor publice și a reducerii costurilor serviciilor publice prin economii de scară în anii post-criză, Legea Delrio a operaționalizat în cele din urmă zonele metropolitane în conformitate cu o procedură centralistă și relativ clară, care a mandatat noile orașe metropolitane să înlocuiască automat anumite provincii până la 1 ianuarie 2015 (Armondi, 2017). Limitele inițiale ale provinciilor nu au fost modificate semnificativ (Boggero, 2016).

Noilor orașe metropolitane li s-au asigurat toate funcțiile administrative deja conferite provinciilor precum și patrimoniul acestora, fiind în același timp înzestrate cu alte responsabilități precum planificarea teritorială strategică, planificarea generală, coordonarea sistemelor de management al serviciilor publice, promovarea dezvoltării socio-economice, managementul transportului și mobilității (Art. 1, Pt. 44, Legea 56/2014), iar teritoriile acestora au fost redenumite „zone (*aree*) vaste”. Aceași reformă

acestea în ceea ce privește activitățile economice, serviciile esențiale pentru viața socială, precum și relațiile cu caracteristicile culturale și teritoriale” (Art. 1 142/1990)

administrativă locală a redus însă și personalul orașelor metropolitane, măsură de austeritate care a avut un impact considerabil asupra capacității acestor structuri de a prelua responsabilitățile administrativ-politice ale provinciilor anterioare (Giangaspero, Gambini, Cozzi, & Faraguna, 2015).

Reforma a vizat, de asemenea, eliminarea treptată a nivelului provincial, mai întâi prin reducerea relevanței administrative și apoi prin desființarea acestuia. Legea 56/2014 le-a transformat în „*autorități locale bazate pe democrație indirectă*”. O lege ulterioară a încercat desființarea provinciilor și transferul competențelor acestora la nivelurile superioare și inferioare administrative, dar a fost respinsă prin referendum în decembrie 2016, provincia păstrându-și statutul, cel puțin până în prezent (Crivello & Staricco, 2017).

Orașele metropolitane au beneficiat de un impuls structural printr-un Program Operațional Național (PON) dedicat, prevăzut în Acordul de Parteneriat (AP) dintre Italia și Comisia Europeană pentru 2014-2020. Acordul de Parteneriat a folosit în mod interșanjabil noțiunile de „oraș” și „oraș metropolitan”, ceea ce a favorizat legitimizarea dimensiunii metropolitane. PON METRO a avut o influență importantă asupra materializării *de facto* a noilor metropole italiene, consolidându-le poziția și oferindu-le un buget structural multi-fond. Succesul programului în perioada 2014-2020 a determinat o alocare de 3 miliarde de euro pentru orașele metropolitane și orașele medii de sud⁷³ (PN Metro Plus 2021-2027).

Au existat în general trei etape succesive de consolidare și operaționalizare a zonelor metropolitane, desfășurate pe parcursul unui sfert de secol: Legea 142/1990, Legea Delrio 56/2014, și abilitarea financiară prin Programe Europene (PON METRO). După intrarea în vigoare a Legii Delrio, orașele metropolitane au fost consacrate ca entități administrative hibride, reprezentând atât vechea provincie din punct de vedere spațial, cât și interesele diferitelor municipalități de nivel inferior și grupări municipale.

Spre deosebire de cazul francez, principiul diferențierii nu permite coexistența unor cadre instituționale diferite în Italia și nici experimente de

⁷³ Aprobare prin Decizia C(2022) 9773 final de către Comisie la 16.12.2022

rescalare asimetrică⁷⁴. Regiunile nu au mandat pentru a desemna prin lege noi orașe metropolitane, de exemplu în jurul orașelor precum Verona⁷⁵ (Boggero, 2016). În astfel de cazuri, singurul instrument de sprijinire a planificării metropolitane este cooperarea intermunicipală sau interprovincială.

4.3.4 Structura zonelor metropolitane. Competențe și resurse

Conform legii nr. 56/2014, orașele metropolitane sunt entități teritoriale „de scară amplă”, cu următoarele scopuri instituționale generale: *„grija pentru dezvoltarea strategică a zonei metropolitane; promovarea și gestionarea integrată a serviciilor, infrastructurilor și rețelelor de comunicații de interes pentru orașul metropolitan; cultivarea relațiilor instituționale legate de propriul nivel, inclusiv cele cu orașe europene și zone metropolitane”*. Organele de conducere ale orașelor metropolitane sunt primarul metropolitan (de drept primarul orașului principal), consiliul metropolitan și conferința metropolitană, care aprobă statutul orașului metropolitan.

Statutul este actul care reglementează principiile, aspectele de participare publică și transparență, funcțiile și organele orașului metropolitan, prevederile privind subdiviziunile (*zone omogene*), relația cu alte instituții, atribuțiile și responsabilitățile, precum și alte prevederi. Statutul este un document specific fiecărui oraș metropolitan, în limitele legii.

Consiliul metropolitan este votat în funcție pentru cinci ani și este format din primarul metropolitan și 14-24 de consilieri, în funcție de populația orașelor metropolitane. Aparatul este semnificativ redus în raport cu cel al zonelor metropolitane franceze, ceea ce reprezintă un indiciu al factorilor de austeritate care au guvernat înființarea orașelor metropolitane în 2014. Deoarece consiliul metropolitan și primarul dublează o funcție publică deja ocupată, aceștia nu sunt remunerați (Crivello & Staricco, 2017).

⁷⁴ Doar la nivel local. Asimetria regională, precum și planurile recente de devoluție a responsabilităților fiscale către trei dintre regiunile ordinare Italiene (2019) fac parte dintr-o logică numită „*regionalismo differenziato*”

⁷⁵ Verona, un oraș cu o populație asemănătoare Veneției și mai mare decât Messina sau Reggio Calabria, a fost exclus din lista orașelor metropolitane.

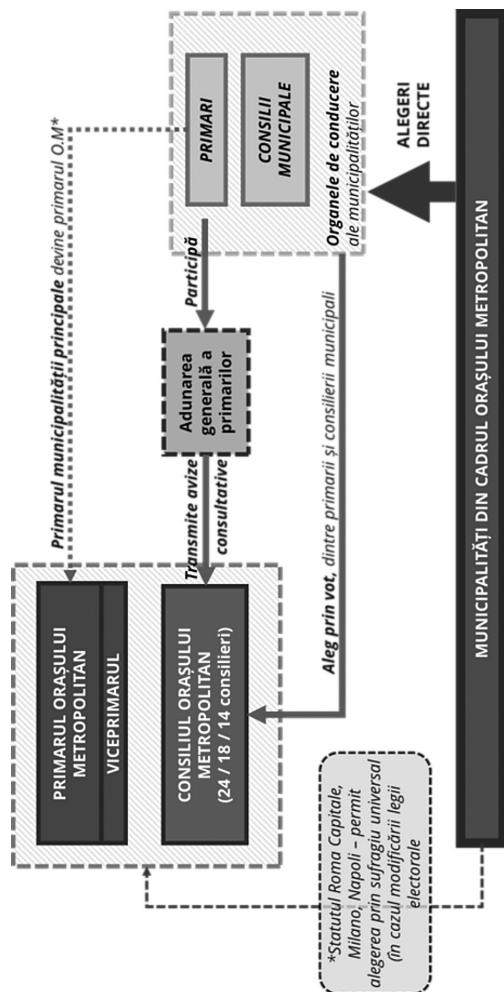


Fig. 27 - Structura nivelului guvernamental metropolitan italian

Viziunea asupra competențelor zonelor metropolitane se bazează pe trei necesități: 1) asigurarea dezvoltării metropolitane strategice coerente, 2) sprijinirea dezvoltării și managementului integrat al serviciilor și infrastructurilor de interes supra-municipal și 3) gestionarea relațiilor instituționale cu alte orașe metropolitane, atât la nivel național, cât și european. Pe baza resurselor proprii și transferate și „fără a greva

suplimentar finanțele publice” (Legea Delrio, 56/2014), orașele metropolitane îndeplinesc următoarele funcții fundamentale:

1. Adoptarea și actualizarea anuală a unui plan strategic metropolitan
2. Planificarea generală a teritoriului, inclusiv rețelele, serviciile și infrastructurile de competența comunității metropolitane, stabilirea de constrângeri și obiective pentru activitatea municipiilor incluse.
3. Structurarea sistemelor coordonate de gestionare a serviciilor publice și organizarea serviciilor publice de interes general.
4. Mobilitatea și asigurarea compatibilității și coerenței urbanismului în zona metropolitană.
5. Promovarea și coordonarea dezvoltării economice și sociale.
6. Coordonarea sistemelor de informatizare și digitalizare.

Majoritatea serviciilor publice supramunicipale sunt administrate de regiuni, care le pot transfera orașelor metropolitane, deși în practică interesul pentru transfer este foarte scăzut (Bolgherini & Lippi, 2016). Competențele delegate orașelor metropolitane prin Legea Delrio nu sunt neapărat articulate și coerente cu scara teritorială, lipsind competențe de importanță critică pentru managementul la nivel metropolitan, precum managementul mediului și al poluării sau transportul public. În timp ce orașele metropolitane gestionează, de exemplu, rețeaua de autobuze suburbane, serviciul de tren suburban, care este principalul mijloc de transport într-o zonă urbană funcțională, a rămas în continuare un serviciu coordonat de regiuni (Crivello & Staricco, 2017).

Orașele metropolitane exercită așadar un spectru limitat de competențe, fiind totodată puternic influențate de agenda politică a centrului urban principal. Finanțarea orașelor metropolitane de către stat și regiuni este, de asemenea, precară, orașele metropolitane preluând activele, personalul și resursele instrumentale ale fostelor provincii (The European House – Ambrosetti, ANCI & Intesa Sanpaolo, 2016). În 2015, veniturile orașelor metropolitane au reprezentat doar 1% din valoarea veniturilor administrațiilor publice locale (Ferrario & Ferri, 2019). Prin impozitare proprie, orașele metropolitane au o capacitate de autofinanțare deosebit de scăzută, capacitatea lor de a furniza servicii fiind dependentă de transferurile de la nivel statal și regional și de fondurile FESI (aprox. 130 mil. euro pentru PON METRO 2014-2020).

Rolul nivelului intermediar al orașelor metropolitane în sistemul național de guvernare italian este, cel puțin pentru moment, cel de coordonare și reprezentare a municipalităților, în special în raport cu Uniunea Europeană. Rolul orașelor metropolitane ca entități politice autonome încă se definește.

4.3.5 Planificarea metropolitană

4.3.5.1 Problematika adecvării teritoriale

Înființarea și împuternicirea orașelor metropolitane prin Legea Delrio a reușit să „taie nodul gordian” (Calafati, 2016) în ceea ce privește organizarea de noi unități administrativ-teritoriale, prin reducerea unei discuții complexe și îndelungate asupra întinderii și competențelor zonelor metropolitane la un simplu act de înlocuire a unităților provinciale. Acest proces a creat, de asemenea, conflicte spațiale și suprapuneri parțiale între teritoriul noilor orașe metropolitane și zonele funcționale (v. Cap. 3)

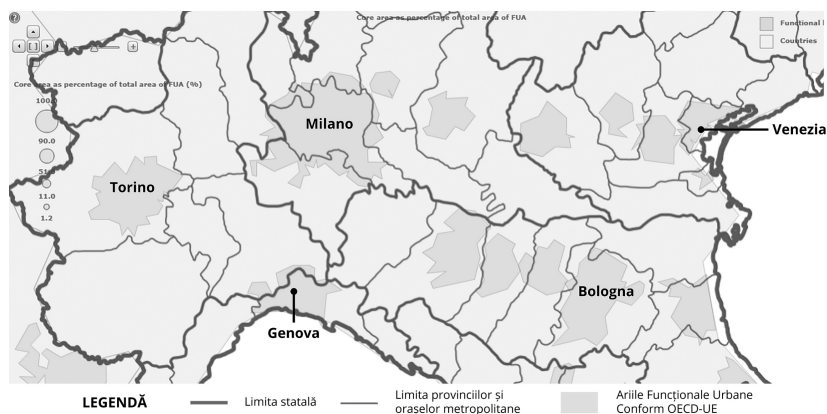


Fig. 28 - Suprapunerea ZUF ale principalelor centre urbane din nordul Italiei peste limitele provinciale și ale orașelor metropolitane.

Sursa: prelucrare după OECD-UE, și Wikimedia commons

În unele cazuri, cum ar fi Milano, Genova sau Roma, întinderea FUA depășește limita orașului metropolitan. În majoritatea cazurilor totuși, FUA este mai mică,⁷⁶.

Pe fondul cooperării istorice inter-municipale, care a permis dezvoltarea unor instrumente de planificare colaborativă adecvate unor scări metropolitane reale, noul perimetru al orașelor metropolitane a generat conflicte centru-periferie (de exemplu, pentru Milano, Torino și Bologna) legate de includerea unor noi municipii, excluse anterior din ipotezele de planificare metropolitană (Barbanti, et al., 2015).

Variabilitatea scării introduce un nou nivel de complexitate în discuția despre planificarea teritorială metropolitană în Italia. Nici orașele metropolitane mai mici decât ZUF, nici cele care depășesc granițele acestora nu pot planifica eficient și coerent teritoriul metropolitan. Opțiunea căii ușoare către *metropolizare* a reformei Delrio a fost, în practică, o oportunitate pierdută de a delimita granițe administrative relevante și bazate pe realități teritoriale.

4.3.5.2 *Planificarea teritorială a orașelor metropolitane*

Amenajarea teritoriului are o istorie îndelungată în Italia, iar amenajarea generală și documentația normativă se desfășoară încă în temeiul Legii urbanismului din 1942 (LEGGE 17 agosto 1942, n. 1150. Legge Urbanistica, 1942), care a suferit multiple actualizări de-a lungul timpului. Planurile regionale reprezintă documente-cadru, ale căror prevederi sunt reflectate în documentația de nivel inferior și care, la rândul lor, sunt reglementate de legislația națională și regională⁷⁷.

Anterior reformei din 2014, principalele instrumente de planificare teritorială erau Planul Teritorial Coordonator Regional (PTR), Planul Teritorial Coordonator Provincial (PTC) și Planul General de Reglementare la nivel de municipiu, detaliate sau operaționalizate prin „Planuri de Inițiativă Publică”: PP (Planuri de detaliu), PdL (Planuri de subdiviziune),

⁷⁶ Doar 29% din întinderea orașului metropolitan pentru Torino, unde restul teritoriului este în principal rural sau muntos, cu provocări și nevoi diferite de cele ale unei zone urbane mai dense.

⁷⁷ De exemplu, Legea Regională a Regiunii Toscana nr. 65/2014 privind guvernarea teritoriului, care a introdus prevederi actualizate pentru amenajarea intercomunală a teritoriului regional.

PEEP (Plan pentru clădiri comerciale și publice), PIP (Plan zone industriale) și altele.

Planificarea strategică este în prezent legată în special de cadrele programatice multianuale europene, strategiile la nivel înalt și programele operaționale naționale. Multe dintre orașele metropolitane (cum ar fi Bologna, Torino sau Florența) au dezvoltat sau coordonat deja planuri strategice metropolitane anterioare, adesea la un nivel spațial adecvat funcției lor metropolitane (Sartorio, 2005; Crivello & Staricco, 2017).

Planificarea teritorială a orașelor metropolitane poate fi considerată un instrument de coordonare între municipalitățile incluse, dezvoltat pentru a răspunde nevoilor comunităților integrate socio-economic într-un mod concertat. Întrucât noile entități formează un nivel administrativ separat, ele nu preiau și nici nu reduc competențele locale, inclusiv cele de planificare și proiectare urbană. Gastaldi și Zarino (2015) susțin că această cvasi-suprapunere imprimă orașele metropolitane rolul coordonator, de dezvoltare a previziunilor prescriptive și de selecție a proiectelor și acțiunilor relevante la scară metropolitană, lăsând în același timp sarcinile de reglementare „tradiționale” în seama municipalităților.

Legea Delrio prevede două instrumente specifice de planificare a teritoriului pentru orașele metropolitane. Primul este Planul Strategic al Orașului Metropolitan (PST), care stabilește linii directoare pentru îndeplinirea funcțiilor metropolitane, inclusiv implementarea funcțiilor de la nivel regional. PST are un orizont de implementare de trei ani și poate fi revizuit anual (Legea 56/2014). Această prevedere ridică mai multe probleme și considerații: dincolo de realismul unei „viziuni strategice” dezvoltate pentru numai 3 ani, se pune și problema capacității unui oraș metropolitan de a realiza dezvoltarea PST cu o asemenea frecvență în baza resurselor sale limitate. Mai mult, cerința de dezvoltare a noului Plan Strategic a creat un conflict cu documentele anterioare de planificare strategică cooperativă încă valabile (în unele cazuri, contractate în 2014) și o povară suplimentară asupra resurselor orașelor metropolitane.

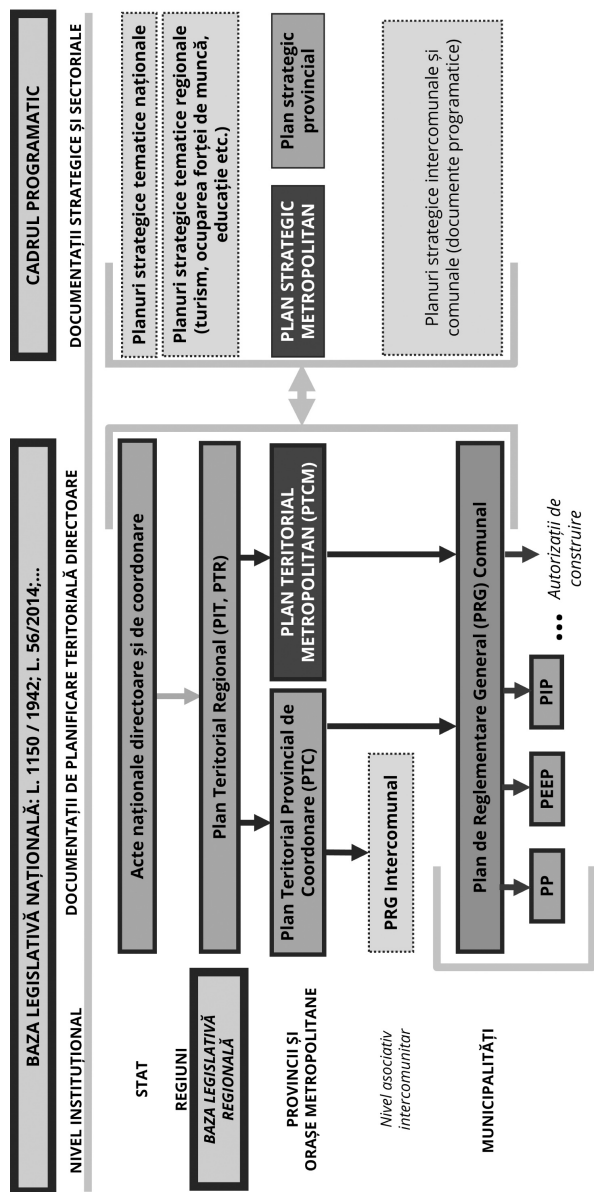


Fig. 29 - Instrumentele de planificare metropolitană în cadrul de planificare teritorială național italian

Al doilea instrument de planificare a teritoriului este Planul teritorial general metropolitan (PTM), care însă nu a fost definit în detaliu prin lege, punând problema structurii și conținutului său în responsabilitatea fiecărei regiuni prin promulgarea ulterioară a legilor regionale privind amenajarea metropolitană. Din acest motiv, realizarea PTM depinde de o etapă procedurală suplimentară, care a condus la întârzieri.

Transpunerea cerințelor Legii Delrio s-a confruntat în practică cu mai multe bariere, atât la niveluri superioare (prin inerția regiunilor și întârzierile în stabilirea unui cadru legal pentru PTM), cât și la niveluri inferioare (conflicte cu planurile teritoriale existente). Întrucât funcțiile de conducere nu sunt remunerate și funcțiile de execuție au fost concepute pentru austeritate, între o bază legală subdezvoltată și lipsa de resurse, orașele metropolitane au avut posibilități reduse de a respecta Legea Delrio în ceea ce privește amenajarea teritoriului. Cercetarea informațiilor publice⁷⁸ indică faptul că începerea PTM a început cu o întârziere semnificativă (2017 — Milano, Torino și Genova, 2018 — Florența, 2019 — Napoli, 2020 — Bologna). În alte cazuri, precum Roma Capitale⁷⁹, Veneția, Bari, Catania, Messina, Caligari, Reggio Calabria, orașele metropolitane au ales să ignore obligația de a efectua această documentație, menținând planurile provinciale anterioare.

Elaborarea și implementarea Planurilor Strategice Teritoriale a avansat relativ mai rapid decât cea a PTM-urilor, datorită beneficiului asociat important de a putea accesa fonduri structurale disponibile prin PON METRO 2014-2020. Cu toate acestea, progresul a fost lent, doar cinci orașe metropolitane și-au finalizat cu succes PST-urile respective până la jumătatea anului 2018, în principal din cauza resurselor insuficiente și a sistemelor de finanțare inadecvate.

Procesul de restructurare instituțională metropolitană a avut în vedere primul pas al creării de instrumente prevăzute de lege precum aprobarea statutului, PSM și PTM. În timp ce planurile teritoriale reprezintă o provocare majoră de resurse, planificarea strategică a fost mai accesibilă orașelor metropolitane. Totuși, în practică, tendința a fost de a considera

⁷⁸Site-uri oficiale enumerate în bibliografie, consultate la 06.03.2020

⁷⁹Massimo Piacenza, directorul Departamentului de Planificare Strategică și Guvernare a Teritoriului Orașului Metropolitan Roma, a susținut pentru INU că „PTPG din 2010, care datează din vremurile provinciei, deși nu tocmai recent, este deja stabilit” (INU, 2023)

PST drept „țintă minimă”, sarcină care trebuie dezvoltată ca justificare a existenței orașului metropolitan. Armondi (2017) a mai subliniat problema de timp legată de dezvoltarea unor astfel de instrumente: în mod paradoxal, realizarea planului în sine durează mai mult decât valabilitatea globală prevăzută.

Prin urmare, este nevoie de clarificare și diferențiere a instrumentelor metropolitane de planificare teritorială și strategică în Italia, nu numai în scopul de a fundamenta o abordare de sus în jos, care este în prezent prea simplistă pentru complexitatea teritoriilor metropolitane, ci și pentru a diferenția între contextele eterogene din cadrul celor 14 orașe metropolitane.

4.4 ZONELE METROPOLITANE ȘI ITI ÎN POLONIA

4.4.1 Introducere

În Polonia, provocarea planificării metropolitane integrate, recenta suburbanizare puternică și particularitățile unui sistem administrativ pe patru niveluri se confruntă cu o puternică identitate locală de autoguvernare. *Metropolizarea* în Polonia a trecut prin încercări iterative nereușite de reformă națională, găsim în cele din urmă un curs de acțiune prin instrumentele structurale europene, și anume Investițiile Teritoriale Integrate⁸⁰ (ITI).

Managementul zonelor metropolitane a fost amplu discutat în ultimii 15 ani și a fost inclus în prevederile celor mai importante documente naționale precum Conceptul Național de Dezvoltare Spațială 2030 - NSDC , Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2030 - NSDR , (Regionalnego, 2012) precum (Polish Government, 2020) și ca Politică de Dezvoltare Urbană a Poloniei (Orłowski, Ryś, Brzozowy, Zagrzejewska-Fiedorowicz, & Siłuszek, 2016). Cu toate acestea, aceste platforme nu au produs încă rezultate substanțiale în ceea ce privește instituționalizarea metropolitană. Întrucât reforma administrativ-teritorială a zonelor funcționale nu a fost finalizată, iar cooperarea voluntară de jos în sus este încă incipientă, sprijinul programatic european prin instrumentul ITI a permis mobilizarea parteneriatelor locale prin împuternicirea structurilor asociative ca organisme intermediare în management. a fondurilor FEDR dedicate dezvoltării urbane funcționale.

Structura administrativ-teritorială a Poloniei este rezultatul reformei teritoriale din 1973 și al primei etape a reformei autoguvernării din 1990, cu o serie de modificări ulterioare neesențiale. Diviziunile administrative actuale sunt rezultatul celei de-a doua etape de reformă a autonomiei locale (Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa., 1998), care a introdus trei niveluri de unități administrativ-teritoriale: „*województwa*” (voievodate sau regiuni), „*powiaty*” (județe) și *gmina* (comune), împărțite în continuare

⁸⁰ITI furnizează politica de coeziune într-un mod integrat teritorial, pentru a-i spori eficacitatea. ITI permite combinarea de finanțări (FEDR, FSE, FC, fonduri de dezvoltare rurală) pentru a furniza intervenții multidimensionale și transsectoriale (European Commission, DG-REGIO, 2015)

în 302 comune urbane, 652 comune urban-rural și 1,523 comune rurale⁸¹, toate cu aceleași structuri de administrare.

În urma restabilirii autoguvernării teritoriale în 1990, pe fondul unei lipse inițiale a unei viziuni teritoriale naționale, următorul deceniu a fost martorul unui proces de fragmentare locală, cu o creștere cu 17% a numărului de comune (de la 2,121 la 2,489), în absența limitărilor statutare ale lotizării. Subdiviziunile au fost realizate pe criterii politice și istorice și în principal prin separarea comunelor suburbane aparținând anterior comunelor urbane (Kaczmarek, 2016).

Procesul de fragmentare a fost oprit odată cu introducerea nivelului administrativ județean în 1998 și înăsprirea condițiilor pentru subdivizare. La momentul acestei acțiuni, aproximativ 10% din comunele rurale poloneze își aveau sediul administrativ într-o comună urbană învecinată, ceea ce evidențiază în esență motivația lor politică (Walczak, 2012). În urma înființării județelor, guvernul a oferit sprijin pentru fuziunea orașelor cu statut de județ cu comunele urbane care au același sediu administrativ, raționalizată ca un act de reducere a disparităților locale. Datorită naturii sale voluntare, indiferent de sprijinul parlamentar, doar o comună a fuzionat cu un municipiu învecinat între 2002 și 2013 (Kaczmarek, 2016).

Problema organizării teritoriale în ZUF a fost una dintre principalele probleme nerezolvate în Polonia în ultimele trei decenii. Statutul nereglementat al marilor orașe poloneze în cadrul structurii administrative naționale a determinat inițiative de cooperare de jos în sus, introducând forme foarte diverse de cooperare voluntară ad-hoc și informală.

4.4.2 Procesul formativ al zonelor metropolitane contemporane

Până de curând, legislația poloneză nu a oferit un context specific pentru aranjamentele instituționale metropolitane. Municipalitățile ar putea folosi, în schimb, una dintre formele legale disponibile pentru cooperarea intermunicipală generală: cooperarea informală (prin acord de parteneriat sau contractare), structuri asociative sau uniuni de municipii și/sau județe,

⁸¹ Statistics Poland, Registrul Oficial Național al Diviziunii Teritoriale a Țării (TERYT), preluat de la <https://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/english.aspx>

cu dovezi de impact pozitiv asupra performanței economice locale (Banaszewska, Bischoff, Bode, & Chodakowska, 2022).

În acest context, de la începutul anilor 2000, au fost lansate numeroase inițiative de asociere metropolitană de jos în sus (spre exemplu, pentru Varșovia – 2000, Gdańsk - 2003, Katowice și Poznań – 2007, Szczecin – 2009). Aproape nicio asociere nu are stabilitate formală și funcțională: evoluțiile răspund cerințelor economice, sociale și politice (Anexa 3).

În paralel cu apariția și dezvoltarea aranjamentelor de cooperare de jos în sus, una dintre propunerile Parlamentului de îmbunătățire a planificării și dezvoltării metropolitane a fost crearea unui statut specific al zonelor metropolitane în sistemul administrativ de auto-guvernare. Între anii 2007-2015, au fost dezvoltate cinci propuneri de acte de reglementare, care au urmărit în general să stabilească un nivel de autoguvernare metropolitană și să rescaleze la nivelul acestuia competențe și mijloace ale comunelor și județelor, cât și unele competențe regionale (Kaczmarek, 2016).

Legea Asociațiilor Metropolitane (Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, 2015) a prevăzut abilitarea zonelor metropolitane cu cel puțin 500.000 de locuitori cu unele dintre competențele comunelor: organizarea transportului în comun și elaborarea studiilor metropolitane. În condițiile prevăzute de lege, constituirea unei uniuni metropolitane necesita acordul a cel puțin 50% din totalul consiliilor comunale constitutive și a cel puțin 70% din consiliile comunale urbane cuprinse în asociație (COE, 2015). Împuternicirea acestor structuri cu competențe de amenajare a teritoriului, transport public și management al deșeurilor urma să fie finanțată prin 9% din impozitul pe venitul personal al rezidenților uniunii metropolitane.

Din cauza lipsei normelor de aplicare și a oricărei proceduri clare de reglementare, nicio zonă metropolitană nu a fost înființată în temeiul Legii din 2015. În schimb, legea a fost în cele din urmă înlocuită în 2017 cu o lege specifică pentru înființarea unei singure zone metropolitane, Silezia Superioară și Zagłębie, cu aceleași sarcini și competențe (Baranowska-Zajac, 2018).

În pofida unui proces amplu de cercetare, dezbateri și pregătire, care a presupus includerea delimitării spațiale metropolitane în Conceptul Național de Dezvoltare Spațială 2030 și în Strategia Națională pentru Dezvoltare Regională 2020, în afară de Silezia Superioară și Zagłębie, niciuna dintre

zonele metropolitane nu este recunoscută *de jure* ca unitate teritorială. După eșecul Legii din 2015, guvernul a căutat alte soluții pentru a depăși rezistența locală și pentru a promova cooperarea metropolitană, identificând ca stimulent utilizarea fondurilor structurale pentru exercițiul financiar 2014-2020 (Kaczmarek & Ryder, 2015).

Utilizând dimensiunea teritorială a politicii de coeziune și oportunitatea ZUF ca zone de intervenție strategică pentru implementarea ITI-urilor, această abordare a împuternicit structurile metropolitane informale sau voluntare existente cu responsabilitatea de a gestiona un program important de investiții structurale și le-a oferit o cvasi-independență de nivelurile teritoriale locale.

4.4.3 Formele și structurile zonelor metropolitane. Competențe și resurse

Din punct de vedere spațial și funcțional, zonele metropolitane reprezintă una dintre cele patru forme de ZUF identificate în Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2030 ca zone intervenție cu capacitate de a impulsiona creșterea economică și de a valorifica a avantajelor competitive, desemnate drept beneficiari ai politicii de dezvoltare regională.

Conceptul de Dezvoltare Spațială 2030 importă și extinde definiția UE-OCDE a unui ZUF ca „*un sistem de așezări spațial continuu format din unități separate din punct de vedere administrativ. Acoperă o zonă urbană compactă conectată funcțional*” (Polish Government, 2020). ZUF-urile au fost împărțite în patru subtipuri: aferente capitalelor de voievodat (inclusiv zone metropolitane), regionale, subregionale și locale. Înființarea primei tipologii a fost considerată obligatorie, în timp ce constituirea ZUF-urilor centrelor regionale a fost o recomandare, iar ultimele două categorii se pot realiza în bază strict voluntară. Următoarele criterii au fost adoptate în versiunea NSDC 2011 pentru a delimita ZUF metropolitane:

1. Un centru metropolitan cu peste 300.000 de locuitori.
2. Ocuparea în sectorul serviciilor de piață (intermediari financiari, servicii pentru firme și imobiliare) ce depășește 40.000 de angajați.
3. Peste 60.000 de studenți la universitățile centrului metropolitan în anul universitar 2007/2008.

4. Implicarea instituțiilor științifice și de cercetare în programele-cadru europene 5 și 6⁸².
5. Existenta unui aeroport de pasageri, hoteluri de patru și cinci stele, expoziții internaționale desfășurate la spațiile expoziționale în perioada 2006-2008.

Atât consensul politic privind reglementarea legală a statutului zonelor metropolitane, cât și acordul de parteneriat dintre Comisia Europeană și Polonia au priorizat managementul de jos în sus și consolidarea competențelor pentru absorbția fondurilor europene, prin PO Asistență Tehnică (2012-2013). Ca recunoaștere a dificultăților de sprijinire a proiectelor metropolitane, a fost utilizată asistența tehnică pentru finanțarea documentelor pregătitoare, precum strategii de dezvoltare, concepte și studii de dezvoltare spațială.

Pentru perioada 2014-2020, Polonia a folosit instrumentul ITI ca vehicul pentru consolidarea mecanismelor de coordonare teritorială și de gestionare a ZUF, în special la nivel metropolitan⁸³. Cu toate acestea, formele asociative de cooperare nu au fost consultate în elaborare, (Kaczmarek & Ryder, 2015), deși au fost principalii beneficiari ai implementării ITI. Politica a fost implementată în mod obligatoriu în 17 zone funcționale ale capitalelor regionale (de voievodat) și voluntar în 9 zone funcționale ale centrelor regionale și subregionale⁸⁴. Pregătirea a început în 2012 și a implicat toate nivelurile administrative, în pași succesivi:

1. Delimitarea spațială a zonelor metropolitane pentru capitalele regionale, ca o condiție prealabilă pentru stabilirea parteneriatului și dezvoltarea strategiei ITI.
2. Pregătirea ghidurilor detaliate și a regulilor de implementare a ITI pentru Polonia.
3. Pregătirea standardelor și a procedurilor de reglementare pentru implementarea politicii de coeziune, inclusiv instrumentul ITI (Acord de parteneriat, 2014).

⁸² În prezent, al 9-lea Program-cadru este în curs de implementare (Orizont Europa, precedat de Orizont 2020 în 2014-2020 și Programul-cadru 7 în 2007-2013).

⁸³ O condiție ex-ante a activării ITI conform Reglementărilor CE Nr. 1303/2013 și 1301/2013.

⁸⁴ Caracterul voluntar a lăsat decizia în mâinile guvernelor regionale.

Din punct de vedere instituțional, una dintre cerințele Comisiei Europene a fost ca Unitatea ITI să acționeze ca Organism Intermediar (OI) pentru fondurile multi-sursă. Conformarea implică formalizarea organismelor asociative existente ca Asociații sau Parteneriate ITI, capabile să semneze acorduri cu Autoritatea de Management pentru programele operaționale (Saraceno, 2016). Potrivit Kurowska și Lackowska (2016), zonele metropolitane s-au conformat prin diferite transformări:

1. ITI ca un stimulent pentru pornirea cooperării metropolitane, acolo unde nu a existat înainte (de ex., Lublin, Zielona Góra, Łódź)
2. ITI ca un catalizator al cooperării în zonele metropolitane, unde aceasta a fost inefficientă sau limitată în trecut (de ex., Varșovia și Wrocław)
3. ITI ca formă de cooperare separată și paralelă organizațiilor existente, acționând strict ca OI (de ex., Silezia, Olsztyn, Rzeszów)
4. ITI ca instrument de maturizare și consolidare a formelor existente de cooperare, adoptând o nouă formulă juridică (Poznań și Szczecin) sau combinând două organizații pre-existente (Gdańsk și Gdynia).

Competențele OI ITI diferă de la zonă la zonă, conform acordurilor de delegare a sarcinilor, concentrându-se pe una sau mai multe dintre următoarele: 1) identificarea proiectelor strategice, 2) selectarea proiectelor și evaluarea acestora, sau 3) realizarea unei proceduri cuprinzătoare de organizare a cererilor de proiecte pentru autoritatea de management (Central Statistical Office, 2022).

4.4.4 Planificare metropolitană

4.4.4.1 Adekvarea teritorială

Temeiurile formale de delimitare a ZUF pentru capitalele regionale, respectiv zonele metropolitane, au fost stabilite de către Autoritatea de Management ITI⁸⁵, prin documentul „*Criterii de delimitare a zonelor urbane funcționale ale centrelor voievodate*” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013), pe baza a 7 indicatori statistici. Confirmarea finală a

⁸⁵ Parte a Ministerului Dezvoltării Regionale

granițelor teritoriale se efectuează apoi de autoritățile regionale, întreg procesul de determinare spațială implicând trei niveluri de decizie:

Tabel 10 - Opțiuni de delimitare spațială a zonelor metropolitane poloneze

Tipologie de delimitare a ITI	Exemple
Delimitare în baza documentelor ministeriale, cu adoptarea în totalitate de către regiuni a criteriilor propuse central pentru zone metropolitane periferice și mai puțin populate	Rzeszów, Lublin, Białystok, Olsztyn
Delimitare în baza planurilor de dezvoltare spațială regionale sau a recomandărilor experților regionali, care au modificat limitele aplicabile prin criteriile centrale	Łódź, Katowice, Bydgoszcz – Toruń, Kielce
Delimitare în baza constelației actuale de cooperare în cadrul unor asociații existente, de jos în sus	Poznań, Szczecin, Varșovia

Sursa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Kryteria Delimitacji Miejskichobszarów Funkcjonalnych Ośrodków Wojewódzkich (2013)

Doar în patru zone metropolitane au fost adoptate în întregime orientările ministeriale, majoritatea teritoriilor de aplicare a ITI fiind extinse pentru ca zonele să poată beneficia de mai multe fonduri, alocate per capita (Śleszyński, 2013).

4.4.4.2 Planificarea teritorială în zonele metropolitane ITI

Planificarea teritorială în Polonia se realizează în conformitate cu Legea-cadru privind amenajarea și dezvoltarea teritoriului (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003), cu completările ulterioare. La fel ca în România, guvernul național este direct implicat în proces în calitate de coordonator strategic, elaborând Conceptul Național de Dezvoltare Spațială 2030 și implementând unele investiții majore în infrastructură. NCSD 2030 oferă orientări generale de politică legate în primul rând de așezări, infrastructură de transport și aspecte de mediu și identifică zonele metropolitane și FUA ca zone strategice pentru implementarea politicii de dezvoltare regională.

La nivel regional, Planurile Regionale de Dezvoltare Spațială încorporează și detaliază prevederile antemenționate. Regiunile au competențe multiple pentru planificare, gestiune a infrastructurii și terenurilor, dezvoltare și valorificare culturală, transport și managementul drumurilor publice. Județele nu au competențe de planificare, dar sunt responsabile pentru emiterea de avize asupra planurilor locale și pot înființa și o comisie de arhitectură în condiții speciale (OECD, 2017).

Principalele competențe de planificare normativă aparțin comunelor, care au responsabilitatea de a elabora și aproba Planurile Locale de Gestiune Spațială (PLGS), singurele planuri de reglementare și orientare obligatorii din punct de vedere juridic. La fel ca și România, Polonia se confruntă cu aceeași problemă a vechimii sau inexistenței acestor documente pentru multe dintre UAT-uri (OECD, 2017). omunele au obligația de a elabora o politică de amenajare a teritoriului care să fundamenteze PLGS. Acest lucru se realizează prin Studiul Condițiilor și Direcțiilor de Dezvoltare Spațială, un document strategic care prezintă viziunea și principalele obiective ale dezvoltării spațiale și economice la nivel local (Filaber, 2018).

O modificare a Legii-cadru din 2003 a făcut posibilă pregătirea legală a planurilor metropolitane, însă până acum nu există precedent⁸⁶. La nivelul ZM, structurile asociative pot dezvolta în comun Concepte de Gestiune a Spațiului Metropolitan și standarde tehnice comune pentru întocmirea documentațiilor de urbanism la nivelul municipiilor (Mikuła, 2020).

⁸⁶ Planificarea normativă nu face de regulă obiectul înstrăinării voluntare, așa cum pare să indice și experiența elaborării CATUC și Legii zonelor metropolitane 246/2022 din România

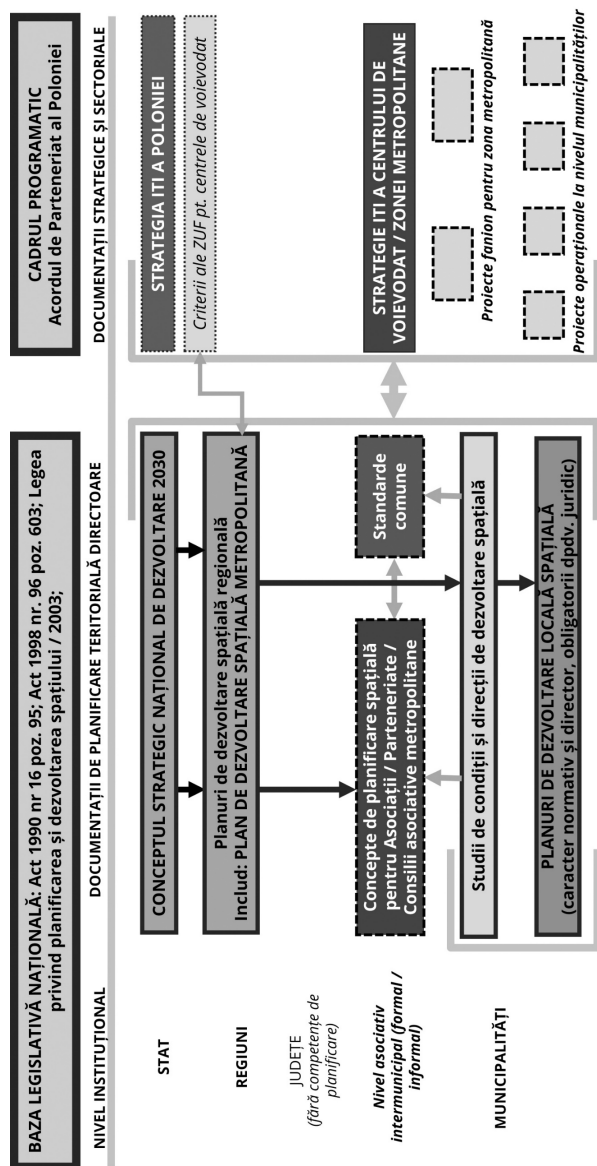


Fig. 30 - Instrumentele de planificare metropolitană în cadrul de planificare teritorială național polonez

Activarea mecanismului ITI în Polonia și numirea ca beneficiari obligatorii a celor 17 reședințe regionale au introdus un nou instrument de planificare programatică metropolitană, Strategia ITI, una dintre cele trei condiționalități ex-ante ale utilizării instrumentelor structurale alocate regiunilor.

Conținutul-cadru al strategiilor ITI include atât elemente strategice, cât și programatice:

1. Analiza problemelor de dezvoltare în zona metropolitană și diagnosticarea zonei de implementare a ITI;
2. Strategia și obiectivele de implementat în Zona Metropolitană ITI;
3. Rezultate așteptate, rezultate și indicatori de rezultat;
4. Propuneri de criterii de selecție a proiectelor pentru apelurile planificate;
5. O listă preliminară a proiectelor selectate în apelul restrâns de propuneri, împreună cu informații despre modul de desemnare și legătură cu alte proiecte cheie, sub rezerva avizelor pozitive ale AM pentru Programul Operațional Regional;
6. Surse de finanțare;
7. Mecanisme de implementare, condiții și proceduri obligatorii.

Strategia și modificările acesteia sunt pregătite în cooperare cu AM POR relevant și adoptate de către Autoritatea Metropolitană ITI sub forma unei rezoluții.

4.5 COOPERAREA METROPOLITANĂ ÎN SCOP PROGRAMATIC ÎN ROMÂNIA

4.5.1 Introducere

Ca stat membru al fostului bloc răsăritean, România se confruntă cu multiple provocări privind asigurarea unei dezvoltări spațiale coerente, nu numai datorită efectelor pe termen lung ale etapelor de tranziție, culturii proprietății și presiunilor private, ci și efectelor crizei economice 2008-2009 și declinului demografic constant. Ca întreaga zonă europeană estică, România are grad ridicat de dependență față de instrumentele structurale, apropiindu-și politici centralizate (de sus în jos) și integrându-le la nivel local, adeseori prin metodologii insuficient clarificate sau fundamentate.

În acest context, crearea zonelor metropolitane în România nu a fost o acțiune menită să răspundă nevoilor endemice prin autoorganizare și optimizare, ci un proces condus de posibilitatea accesării finanțărilor structurale. Disponibilitatea fondurilor nerambursabile a generat o serie de dezvoltări instituționale în cascadă care vizează simplificarea implementării proiectelor UE prin Programul Operațional Regional (POR). Zonele metropolitane și strategiile acestora de dezvoltare urbană (SIDU) reprezintă unele dintre principalele instrumente pentru atingerea acestui obiectiv.

În rolul său actual, zona metropolitană ocupă un loc neconsolidat în cadrul sistemului administrativ românesc, între două niveluri administrative *de jure* ale căror competențe sunt mandatate prin lege ca rezultat al unui proces de descentralizare administrativă, teritorială și fiscală început după anul 1989. Descentralizarea a început pentru România odată cu adoptarea în 1991 a primei Constituții post-decembriste, care a stabilit principiile autonomiei locale, descentralizarea serviciilor publice și nivelurile administrative ale țării, în număr de două: cel central și cel local, organizat la rândul lui conform Art. 3 – Teritoriul, „*sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii*”. (Constituția României, 1991). De asemenea, Constituția a stabilit responsabilitățile prefectului, ale consiliilor locale și județene, pornind procesul de deconcentrare, însă abia în perioada 1992-1994 a fost introdus sistemul de taxe și impozite locale (Profiroiu, Profiroiu, & Pradeilles, 2006).

Așa cum notează Profiroiu, Profiroiu și Szabo (2017), procesul de descentralizare a avut carențe de proiectare, fiind supus multor modificări în

timp, în funcție de interesele guvernamentale centrale. Deciziile privind descentralizarea unui număr limitat de servicii către nivelurile administrative sub-naționale nu au fost coerente și consecvente și au fost întârziate în mod constant (Rezessy, Dimitrov, Urge-Vorsatz, & Baruch, 2006). De asemenea, a existat o discrepanță între responsabilitățile reale ale autorităților locale și cele atribuite acestora în legile relevante; din punctul de vedere al anumitor cercetători și analiști, întreg cadru legislativ privind descentralizarea poate fi considerat „*incoerent și disfuncțional*” (Cătană & Cătană, 2010).

„Administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice” (Constituția României, Art. 120 (1)). Structurile administrației publice locale sunt reprezentate de autoritățile comunale și orășenești, respectiv consilii locale și primari, aleși în condițiile legii, funcționând ca autorități administrative autonome, cu posibilitatea de constituire și în subdiviziuni administrativ-teritoriale ale municipiilor; și 2) consilii județene, ales de asemenea, cu rol coordonator pentru autoritățile comunale și orășenești, în scopul implementării serviciilor publice de interes județean.

O schimbare de paradigmă survine odată cu semnarea de către România a Acordului European de Asociere în 1993. Carta Verde a Regionalizării, adoptată în 1997, a definit obiectivele dezvoltării regionale în România, precum și abordarea „*integrată și trans-sectorială la nivel național, prin descentralizarea anumitor responsabilități către nivelurile regionale/locale și prin folosirea eficientă a resurselor financiare disponibile*” (Cap. 4.4 – ADR-urile). Ulterior, prin Legea nr. 151 / 1998 (LEGE nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, 1998), în cadrul acestei strategii au fost realizate 8 regiuni de dezvoltare NUTS 2 și 4 macroregiuni statistice NUTS 1, construite pe cele trei principii fundamentale de subsidiaritate, descentralizare și parteneriat, în scopul 1) reducerii disparităților regionale, 2) armonizării multi-nivel, regionale și sectoriale la nivel de politici, 3) cooperării și colaborării regionale. Cele 8 regiuni de dezvoltare au fost constituite în scopul îndeplinirii Capitolului 21 din acquis-ul comunitar⁸⁷, așadar a condițiilor pre-aderare ce vizau politicile regionale și conformarea organizațional-statistică (introducerea sistemului NUTS). Întrucât Comisia Europeană nu reglementează statutul instituțiilor regionale

⁸⁷ Acum, Capitolul 22 al Acquis-ului.

din Statele Membre, regiunile României au fost constituite într-un mod formal, o formă slabă de *descentralizare administrativă prin delegare* (Dodescu & Chirilă, 2012) cu scop principal de atragere a fondurilor de investiții.

În momentul actual, organizarea administrativ-teritorială a României îmbină nivelurile „tradiționale”, consolidate, ale județelor și municipiilor, orașelor și comunelor, cu structuri noi de sorginte europeană, adecvate planificării spațiale și dezvoltării teritoriale la scări intermediare. Regiunile reprezintă o astfel de structură, fiind urmate de nivelul asociativ al Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară (ADI-uri), ce vor fi detaliate în capitolul următor.

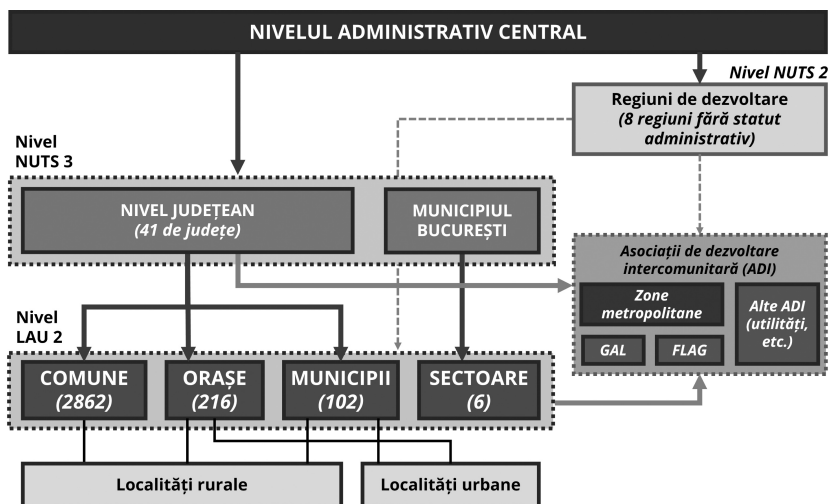


Fig. 31 - Structura de guvernare multi-nivel în România. Locul zonelor metropolitane

Regimul juridic al descentralizării este identificat în L. 215/2001 (Legea administrației publice locale nr. 215/2001), care subliniază organizarea administrației publice locale în UAT-uri „în temeiul principiilor descentralizării și autonomiei locale”. Cadrul legal pentru descentralizare este stabilit prin L. 195/2006 (LEGEA-CADRU a descentralizării nr. 195 din 22 mai 2006) care introduce principiile procesului de descentralizare: subsidiaritatea, responsabilitatea, stabilitatea, predictibilitatea și echitatea. Sunt stabilite două criterii importante pentru descentralizarea competențelor la nivel local:

1. criteriul ariei geografice, potrivit căruia „*descentralizarea competențelor privind furnizarea unui serviciu public se face către acel nivel al administrației publice locale care corespunde cel mai bine ariei geografice a beneficiarilor*”;
2. criteriul economiilor de scară, potrivit căruia „*transferul competențelor privind furnizarea unui serviciu public se face către acel nivel al administrației publice locale care poate obține economii de scară*”. (L. 195/2006)

Ambele criterii reprezintă argumente importante pentru o scară metropolitană administrativă, prin prisma nevoilor de deservire cu servicii precum transportul public. toate acestea, actualele entități metropolitane asociative nu îndeplinesc niciuna dintre cele trei condiții legate de autoritățile descentralizate (Gîrleşteanu & Smarandache, 2009):

1. Să se constituie ca personalități juridice distincte de personalitatea statului sau a altor instituții;
2. Să fie independente și autonome în raport cu statul, așadar în afara riscului de dezinvestire prin decizie unilaterală a statului;
3. Să dispună de resurse și mijloace diferite, tehnice sau financiare, care să le permită să își exercite în mod autonom competențele transmise prin procesul de descentralizare.

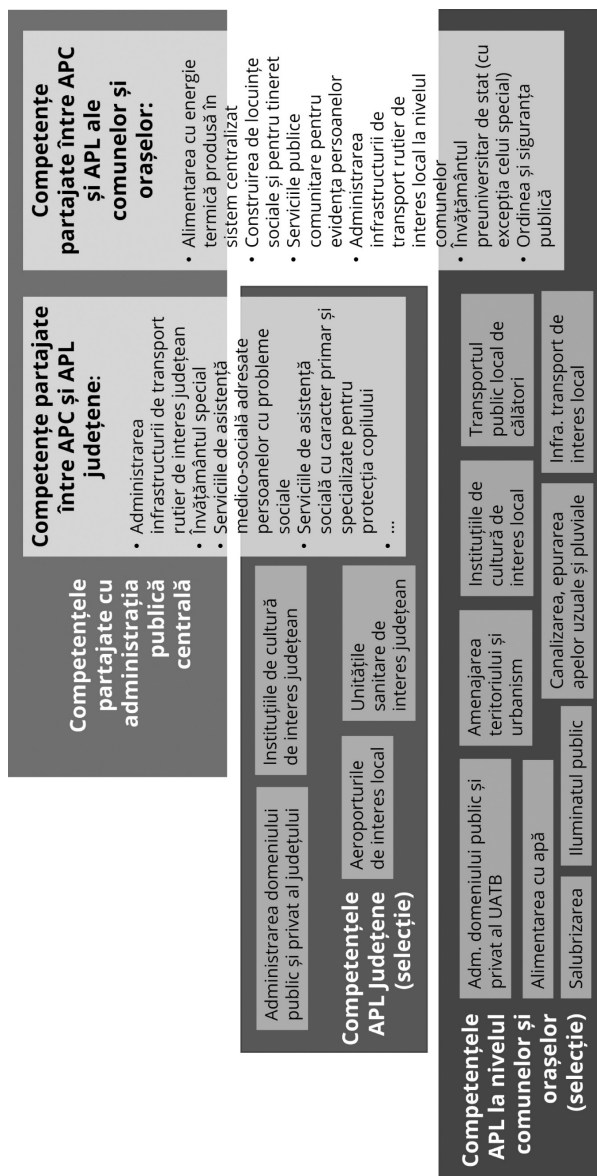


Fig. 32 - Partajarea competențelor administrațiilor publice locale în România, conform legii 195/2006.

Conform Codului Administrativ (OUG nr. 57 / 2019), consiliile locale au inițiativă și hotărâsc, în condițiile legii, „în toate problemele de interes

local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale”. Atribuțiile consiliilor județene vizează aceleași categorii principale de atribuții, însă de importanță și scară județeană.

Pentru toate competențele anterior-menționate ale consiliilor locale și județene, în măsura în care acestea își produc efecte la nivelul unei întregi zone metropolitane (sau pot prezenta economii de scară la acest nivel), se pot identifica justificări pertinente pentru rescalarea la un nivel intermediar metropolitan⁸⁸. Însă ce înseamnă, în fapt, nivelul metropolitan românesc în context legislativ? Ambiguitatea conceptului de *zonă metropolitană* în procesele de planificare teritorială este datorată multitudinii de definiții, uneori contradictorii, de cele mai multe ori interpretabile și nespecifice, ale termenului în legislația națională.

4.5.2 Procesul formativ al zonelor metropolitane contemporane

În România, planificarea spațială la niveluri intermediare teritoriale a început în 1998 odată cu constituirea regiunilor de dezvoltare și a continuat în 2006 cu desemnarea zonelor metropolitane, o condiție ex-ante pentru eligibilitatea în cadrul POR Axa 1 pentru orașele mai mari din România⁸⁹. Constituirea zonelor metropolitane ca reacție la stimuli externi, într-un termen relativ scurt, a fost construită pe un cadru legislativ și de reglementare subdezvoltat.

Zonele metropolitane sunt definite în Legea 350/2001 (LEGE nr. 350 din 6 iunie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, 2001), Legea 351/2001 (LEGE nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități, 2001) și Codul Administrativ (2019), toate cu modificările și completările ulterioare, care au adus o serie de schimbări importante modului de constituire, funcționare și organizare a zonelor metropolitane din România. Definiții ulterioare au fost furnizate prin documentația Strategiei de Dezvoltare

⁸⁸ Cu titlu de exemplu: organizarea regiilor autonome de transport public metropolitan; coordonarea dezvoltării economico-sociale metropolitane; managementul integrat al deșeurilor; serviciu ADP Metropolitan; Poliția Metropolitană; serviciu de ambulanță metropolitan; competența de reprezentare a UATB-urilor în acțiuni de cooperare inter-instituțională sau proiecte transfrontaliere / interregionale / europene; etc.

⁸⁹ Cu excepția Bucureștiului, neeligibil pentru finanțare destinată zonelor de convergență

Teritorială a României 2035 (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2016), respectiv prin Studiul de Fundamentare al PATN Axa IV – Rețeaua de Localități⁹⁰.

Se remarcă existența unui cadru legislativ implicit pentru dezvoltarea și planificarea metropolitană din 2001. Modificările datorate promovării intercomunalității în 2006 și a polilor de creștere în 2008 au vizat zonele metropolitane în mod explicit, indicând însă condiții foarte generale și interpretabile pentru formarea acestora: rangul orașului principal, întinderea maximă teritorială aferentă unei raze de 30 km de la centrul municipiului principal și existența unor relații în teritoriu. Apar însă multiple probleme datorită ambiguității formulărilor, în lipsa unui cadru metodologic clar sau a unei legi care să clarifice statutul zonelor metropolitane.

Mai multe documente și studii strategice au abordat aceste probleme în ultimii 15 ani, precum AMTRANS (Urbanproiect, 2004), DEMOS (UAUIM, ASE, 2008), SDTR – Strategia de Dezvoltare Teritorială a României pentru 2035 (Ministry of Regional Development and Public Administration, 2016) și Studiul de fundamentare pentru actualizarea Planului Teritorial Național, Secțiunea IV (2013-2015). Acestea au oferit perspective multiple asupra principalelor trăsături ale organizării morfo-funcționale a zonelor metropolitane: dimensiunea/scala zonelor metropolitane, întinderea acestora și criteriile de delimitare. Cu toate acestea, niciuna nu a produs impact legislativ sau de reglementare.

Legea Zonelor Metropolitane (LEGE nr. 246 din 20 iulie 2022 privind zonele metropolitane, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, 2022) a fost promulgată în încercarea de a armoniza rolul și mandatele zonelor metropolitane, la intersecția administrației publice și a dreptului urbanismului.

4.5.3 Structura zonelor metropolitane. Competențe și resurse

În lipsa unui nivel teritorial fie statistic, fie chiar administrativ LAU 1 (după cum există în câteva dintre țările europene), cooperarea metropolitană se realizează prin intermediul structurilor asociative numite Asociații de Dezvoltare Intercomunitară (ADI), care funcționează în baza actualizărilor

⁹⁰ Un tabel sintetic al definițiilor ZM în legislația națională și a modificărilor de substanță aduse acestora este prezentat în Anexa 4.

Legii 215/2001 realizate prin Legea nr. 286/2006 pentru pregătirea politicii Polilor de Creștere și abilitarea Zonelor Metropolitane cu personalitate juridică de drept privat și de utilitate publică (Dumitrică & Dinu, 2013), „în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice” (2006). Organizarea, conducerea și finanțarea ADI-urilor este stipulată de asemenea în L.215, care menționează mai departe faptul că organizarea și funcționarea efectivă a consiliului de administrație și aparatului tehnic ale ADI-urilor se stabilesc prin actul de înființare și statutul fiecăreia.

O descriere explicită a competențelor ADI a fost inclusă numai în Codul de administrare din 2019. UAT-urile pot coopera în primul rând „în domeniile de control, audit, inspecție, activități de urbanism și amenajări peisagistice, cadastru, precum și în orice alte domenii în care hotărâsc consiliile locale respective pe principii de eficiență și eficacitate economice” (Art. 89).

În ultimii 15 ani, au fost constituite multe astfel de organizații, însă nu există o centralizare a informațiilor privind cele care sunt încă funcționale. Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR) are în prezent 14 membri, pentru care au fost consultate informațiile și statutele disponibile (Anexa 5). Analiza relevă o variație amplă a întinderii și numărului de locuitori din zonele metropolitane, posibilitatea de a le constitui pentru orice municipiu reședință de județ ducând în unele cazuri la „Zone Metropolitane” de sub 150,000 de locuitori (ex. Drobeta Turnu Severin) sau pentru orașe de circa 55,000 de locuitori (Municipiul Zalău).

Totodată, multe dintre ADI-uri nu sunt în prezent operaționalizate, fie pierzându-și scopul după exercițiul financiar 2007-2013, fie fiind constituite în alte scopuri decât cooperarea pentru dezvoltare locală, planificare sau furnizarea de servicii publice în comun⁹¹.

⁹¹ Cel mai grăitor exemplu aici este Hotărârea CNSU nr. 24/14.05.2020 privind deplasarea în interiorul zonelor metropolitane fără declarație pe proprie răspundere din Mai 2020, ulterior stării de urgență declarate din cauza pandemiei Covid-19. 22 de municipii au fost considerate ca având „zone metropolitane”, în câteva cazuri strict în baza unei hotărâri locale. Acesta este motivul pentru care Zona Metropolitană Zalău a fost extinsă de la 19 UAT la 46, aproape întreg teritoriul județului.

Cazul Zonei Metropolitane București-Ilfov este de asemenea unul particular. ADI-ul are competențe declarate pentru furnizarea în comun a anumitor servicii publice și pentru întocmirea de studii și implementarea de proiecte în domenii de interes comun, inclusiv planificarea spațială, managementul dezvoltării și amenajarea teritoriului, însă are ca membri numai CG al Municipiului București și CJ Ilfov, neexistând așadar cadrul pentru delegarea competențelor de la nivel local.

Conform statutelor ADI-urilor funcționale revizuite pentru această cercetare⁹², principalul obiectiv general este acela de a asigura dezvoltarea durabilă a întregului teritoriu metropolitan. Cu toate acestea, modul în care este atins acest obiectiv este diferit, deoarece fiecare ADI își determină în mod individual competențele delegate:

- Majoritatea zonelor metropolitane (80%) sunt mandate să realizeze strategii sau planuri de dezvoltare integrată pentru teritoriul metropolitan, iar toate acestea urmăresc atragerea de fonduri nerambursabile și dezvoltarea de programe și proiecte de dezvoltare durabilă, promovarea zonei, sprijinirea dezvoltării economice, atragerea de investiții;
- Unele zone metropolitane precum ZM Baia Mare sunt înființate în principal în scopul administrării în comun a serviciului de transport public local;
- Zonele metropolitane precum Cluj și Oradea sunt dotate cu competențe pentru elaborarea și implementarea unui concept coerent de dezvoltare strategică, pentru corelarea documentelor normative ale membrilor și pentru elaborarea documentației de amenajare a teritoriului precum Planul Teritorial Zonal Metropolitan.

În ceea ce privește componența și organizarea, membrii zonelor metropolitane pot fi autorități publice locale, respectiv consiliile locale ale autorităților publice care s-au asociat, respectiv ale municipiului central, ale altor municipii, orașe și comune, și consiliile județene ale județelor în care se constituie zonele metropolitane. Din punct de vedere instituțional, zonele

⁹² Din cele 14 IDA metropolitane funcționale, 10 și-au publicat datele de bază, misiunea și obiectivele și doar 7 și-au pus statutul la dispoziția publicului larg. Analiza a fost efectuată pe cele 10 AM de unde ar putea fi obținute date disponibile: Bacău , Brașov, Baia Mare, București, Cluj, Constanța, Craiova, Iași, Oradea și Timișoara.

metropolitane au următoarele organe: Adunarea Generală a Asociației, ca organism de conducere, Consiliul Director ca organism de administrare executiv, Directorul ca organ tehnic operațional și cenzorul, ca organ de control financiar. Numărul reprezentanților în AGA, numărul membrilor din Consiliul Director și alte aspecte precum cotizațiile se hotărăsc, de asemenea, de către fiecare ADI în parte.

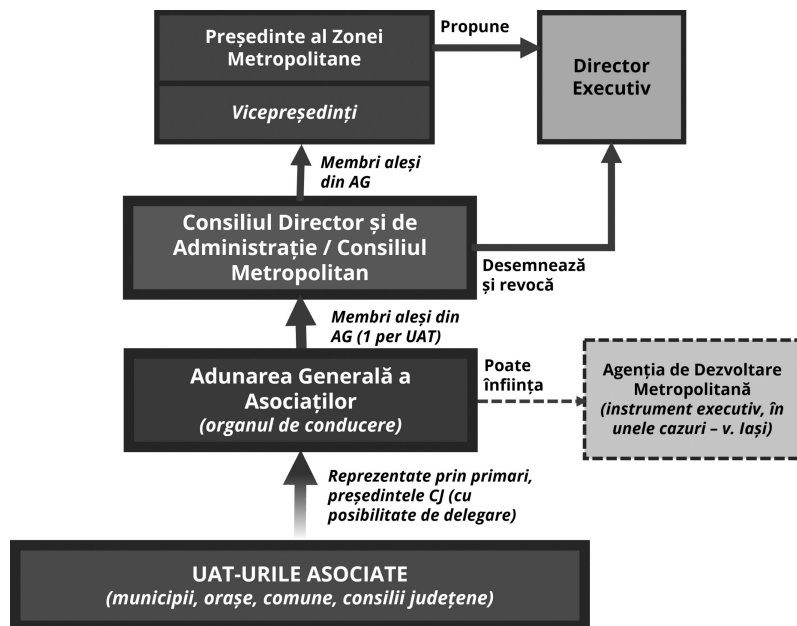


Fig. 33 - Organizarea unei Asociații de Dezvoltare Intercomunitară - Zonă Metropolitană

Asociațiile au capacitate limitată de autofinanțare, sursa patrimonială principală fiind cotizația anuală ale membrilor, de regulă calculată în baza numărului de locuitori ai respectivului UAT. Acestea i se adaugă donații, sponsorizări, venituri provenite din activități economice, dividende, subvenții de la bugetul de stat, fonduri nerambursabile ș.a. Datorită mecanismului de luare a deciziilor și a dependenței financiare de transferuri de jos în sus, zonele metropolitane au o autonomie foarte limitată, reprezentând adesea interesul orașului principal.

4.5.4 Planificarea metropolitană

4.5.4.1 Problematika adecvării teritoriale

Desemnarea zonelor metropolitane în baza rangului orașului principal, stabilit prin legea nr. 351/2001 ridică o serie de probleme privitoare la actualitatea clasificării municipiilor de rang I la aproape 20 de ani după aceea. Numite „*municipii de importanță națională, cu influență potențială la nivel european*” (L.351/2001), acestea prezintă diferențe majore ale traiectoriilor de dezvoltare. În 2011, a fost extinsă posibilitatea de constituire a zonelor metropolitane la toate reședințele de județ, în mod nediferențiat, existând în practică situații în care pot fi constituite zone metropolitane pentru orașe cu sub 50,000 locuitori (Slobozia, Alexandria, Miercurea Ciuc). Problema este neclară, mai multe studii aducând propriile interpretări:

- Documentul programatic SDTR 2035 – România Policentrică (2014), Anexa Metodologică A: „*zona metropolitană și aglomerarea urbană au multe puncte de tangență: areal care se dezvoltă pe seama unei așezări urbane cu mai mult de 100.000 loc. [...]*”.
- Cercetarea AMTRANS (2004): „*pentru moment prin aglomerații și zone metropolitane se va înțelege o arie mai mare din jurul orașelor cu peste 100.000 locuitori în care orașul și comunele adiacente tind să formeze o unitate funcțională coerentă.*”
- Cercetarea CURS (2008) susține pragul de 100,000 locuitori, ca alternativă la constituirea ADI la nivelul polilor de creștere și de dezvoltare, considerând că „*limitarea la municipii de rang 0 și I nu este încurajatoare pentru dezvoltarea sistemului de localități urbane*” (limitare la care s-a renunțat de altfel prin OUG 7/2011).
- Studiul de fundamentare PATN – Rețeaua de Localități (2014) introduce în definiția metropolei pragurile generale de 250,000 locuitori pentru oraș, respectiv 300,000 locuitori pentru teritoriul metropolitan, cu mențiunea că numărul de locuitori reprezintă unul dintre criteriile utilizate pentru a delimita Aglomerații Urbane de rang I (AU-I)⁹³ și Grupări Teritoriale de rang I, ce pot avea statut de zonă metropolitană.

⁹³ AU-I sunt definite ca „*entități teritoriale formate din două sau mai multe orașe / municipii alăturate / contigue (de tip conurbație / interurbație), a căror populație urbană depășește 250.000 locuitori, împreună cu comunele alăturate (prima și a 2-a centură); cel puțin unul*”

Problema centrală a planificării spațiale a zonelor metropolitane din România decurge din trei provocări care se suprapun. În primul rând, „*delimitarea teritoriului metropolitan se face, conform legii, prin studii de specialitate*” (SDTR, 2014), dar nu există un set de indicatori, o metodologie sau un astfel de studiu realizat până acum la nivel național care să fie asumat la nivel legislativ, lăsând în schimb locul multiplelor propuneri înaintate de instituții de cercetare sau de către organizații precum Banca Mondială.

În al doilea rând, deși un astfel de studiu este imperativ pentru delimitarea teritoriului de planificare și cooperare metropolitană, zonele metropolitane se constituie în schimb prin acord voluntar de constituire a unui ADI al unităților administrativ-teritoriale. Din acest motiv, teritoriul ce intră sub incidența cooperării intermunicipale nu este același cu teritoriul integrat din punct de vedere funcțional, ci mai degrabă expresia teritorială a unor pacte politice facilitate de oportunitatea utilizării instrumentelor structurale.

În al treilea rând, aplicarea aceluiași set de reguli privind constituirea, delimitarea, planificarea arealelor considerate zone metropolitane, indiferent de mărimea centrului polarizator, conduce la trivializarea conceptului metropolitan („*suprafața situată în jurul marilor aglomerări urbane*”, conform L.350/2001). Dacă în exercițiul financiar 2007-2013 obligativitatea de constituire era pentru cei 7 poli de creștere, în 2014-2020 și 2021-2027 municipiu reședință de județ își poate constitui o zonă metropolitană în baza acelorași reguli, neexistând o coordonare națională pentru stabilirea acelor teritorii unde planificarea metropolitană este obligatorie.

Așa cum s-a arătat anterior, modificările aduse prin Legea Zonelor Metropolitane (L. 246/2022) au diluat și mai mult conceptul în practică. Legea nu a reușit să ofere o metodologie consecventă de delimitare a teritoriilor metropolitane în baza criteriilor funcționale și demografice, simplificând propunerea de delimitare la primele două coroane de localități din jurul reședințelor de județ și la prima coroană pentru alte municipii.

Simplificarea poate fi benefică în măsura în care aceasta reprezintă un punct de pornire a unei analize mai aprofundate la nivel funcțional, fiind în mod imperativ necesară intersectarea acesteia cu considerentele privind

dintre municipii are peste 200.000 locuitori” (Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”, Centrul de Cercetare, Proiectare, Expertiză și Consulting, 2013)

populația, complexitatea funcțiilor și a relațiilor teritoriale ale municipiilor cu statut de reședință de județ⁹⁴.

Nu există un prag minim de dimensiune pentru o zonă metropolitană, permițând municipiilor care se regăsesc sub pragul legal de 20.000 locuitori posibilitatea de a înființa o astfel de zonă⁹⁵, nefiind clar de ce în situațiile de acest tip nu se poate apela la instrumentul unei simple Asociații de Dezvoltare Intercomunitară⁹⁶. Totodată, Legea prevede și faptul că structurile existente (ADI ZM deja constituite) pot funcționa ca atare, perpetuând situații în care teritoriul metropolitan nu este contiguu. În cele din urmă, legea nu a reușit să profite de o oportunitate de recalibrare a granițelor asociațiilor de dezvoltare metropolitană existente, pe baza unui set unitar de criterii.

O comparație a diferitelor propuneri spațiale de delimitare a zonelor metropolitane la nivel național evidențiază problema-cheie care în momentul de față împiedică succesul oricărei inițiative de planificare metropolitană românească: Zonele Metropolitane nu au un loc și un scop definit în rețeaua națională de localități, riscând să cadă în derizoriu prin propuneri din ce în ce mai întinse din punct de vedere teritorial. În lipsa unei politici naționale metropolitane coerente, propunerile de identificare și delimitare tendința să extindă conceptul metropolitan la orașe din ce în ce mai mici și să îl confunde cu zonele urbane (sau chiar „urbane cu numele”) funcționale.

⁹⁴ Cu titlu de exemplu, delimitarea spațială a ZM Cluj-Napoca este identică la nivel de întindere cu cea a ZM Zalău, deși primul municipiu este de 7 ori mai populat decât cel din urmă.

⁹⁵ Municipiul Beiuș, cu 9.745 locuitori (RPL 2021), are o zonă metropolitană formată din 6 UAT-uri rurale.

⁹⁶ Precum a optat Municipiul Alba Iulia prin AIDA.

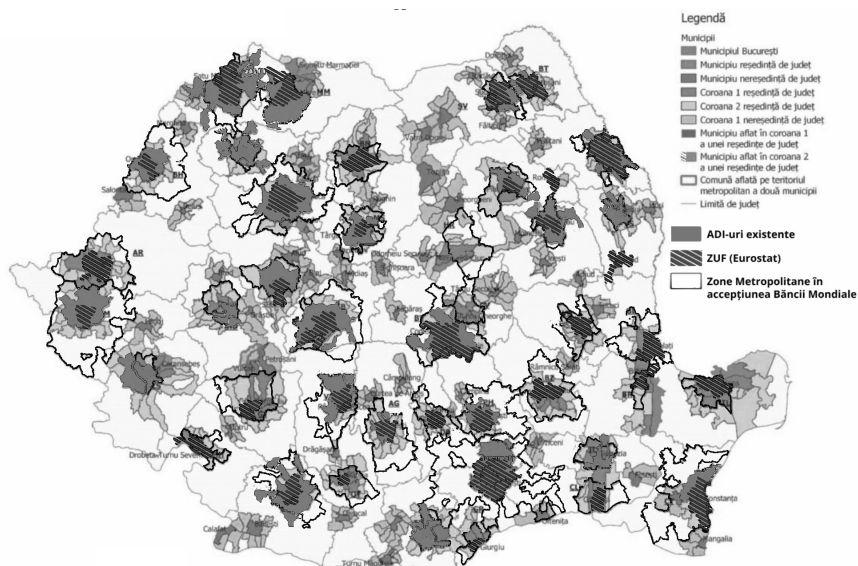


Fig. 34 - Delimitări spațiale metropolitane.

Sursa: Prelucrare după Anexa 2, L.246/2022, Banca Mondială, Eurostat

Contextul pentru crearea legală a zonelor metropolitane cu competențe și resurse rescalate, la nivelul capitalei și a principalelor centre urbane de nivel secund, este insuficient.

4.5.4.2 Planificarea teritorială în zonele metropolitane

Conform Legii 350/2001, „activitățile principale de amenajare a teritoriului și de urbanism constau în transpunerea la nivelul întregului teritoriu național a strategiilor, politicilor și programelor de dezvoltare durabilă în profil teritorial, precum și urmărirea aplicării acestora în conformitate cu documentațiile de specialitate legal aprobate.” Așa cum a fost descris în capitolele anterioare, planificarea spațială în România are ca bază legislativă și Legea 351/2001, Legea 215/2001, precum și alte legi ce au vizat „europenizarea” sistemului de planificare spațială, inclusiv introducerea planificării regionale (Legea 315/2004).

Din perspectivă instituțională, sistemul formal de planificare spațială și amenajare a teritoriului a comportat multiple transformări și adaptări din 1989 și până astăzi, o perioadă considerată „de tranziție” (Pascariu, 2011) care a debutat cu abrogarea legislației anterioare de planificare și crearea

unui sistem de planificare prescriptivă a utilizării terenurilor la nivel local, cu intenții de integrare supra-locale și naționale (Munteanu & Servillo, 2014). Legea privind urbanismul și amenajarea teritoriului a fost adoptată târziu, în 2001, ulterior punerii bazelor politicii regionale prin crearea regiunilor de dezvoltare, și a introdus instrumente de planificare spațială la nivel național, județean, intermediar și local. Ulterior, procesul de „europenizare” a sistemului de planificare românesc a introdus instrumente de planificare strategică programatică, slab reglementate și insuficient corelate cu documentațiile de amenajarea teritoriului.

Principalul instrument de planificare spațială la nivel național este Planul de Amenajare a Teritoriului Național (PATN), documentul strategic cu caracter normativ care stabilește dimensiunile, direcțiile și prioritățile dezvoltării spațiale naționale în context european printr-o abordare sectorială. Prevederile PATN sunt obligatorii pentru documentele de nivel inferior teritorial, care au rolul să le preia și să le detalieze pentru teritoriile vizate. Planul de Amenajare a Teritoriului Județean (PATJ) și Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal (PATZ), cu rol director, prezintă documentațiile de nivel imediat inferior. Se deosebesc PATZ intercomunale sau interorășenești, metropolitane, interjudețene sau regionale, compuse din mai multe județe. Așadar, un Plan de Amenajare a Teritoriului Zonal Metropolitan ar putea reprezenta o documentație cu rol director pentru dezvoltarea spațială metropolitană; în practică însă, nu există exemple de succes pentru astfel de documentații datorită caracterului slab și al lipsei instrumentelor privind coordonarea locală.

O problemă a PAT în formula actuală este lipsa sprijinului politic: în general, adoptarea lor este una formală, neexistând consecințe ale neaplicării sau chiar lipsei acestora la nivel județean (Munteanu & Servillo, 2014). Totodată, în pofida obligativității preluării prevederilor acestora în documentațiile de nivel inferior, în realitate acest lucru se realizează într-un mod sumar și selectiv. Un anumit grad de rigiditate, lipsa asumării, și avantajele politice ale altor tipuri noi de documentații programatice precum și lipsa unei legături directe între planificare și implementare în contextul prezent de dezvoltare, face ca planurile de amenajare a teritoriului să fi devenit anacronice. Un inventar al MDRAP din 2013 arată că numai 16 dintre cele 41 de județe ale țării aveau un PATJ aprobat mai nou de 10 ani și deci de actualitate, acest lucru făcând dificilă corelarea între planurile urbane și cele teritoriale județene.

Nivelul local de planificare spațială are o tradiție urbanistică în care reglementarea utilizării terenurilor și configurația arhitecturală joacă un rol central, preocuparea fiind în principal proiectarea urbană, peisajul urban și reglementarea clădirilor (Benedek, 2019). În egală măsură de interes pentru planificarea metropolitană sunt documentațiile de urbanism, respectiv *„rezultatul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localităților”* (OUG 7/2011). Documentațiile de urbanism transpun propunerile PAT-urilor la nivelul localităților urbane și rurale. Planul Urbanistic General (PUG) are caracter atât director și strategic cât și de reglementare specifică, stabilind reguli ce se aplică asupra UAT-ului și fiind principalul instrument de planificare operațională, considerat *„baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare”* (idem)⁹⁷.

Planificarea de tip strategic și programatic se constituie momentan la nivel național prin prisma unor documente paralele planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, cu un grad de integrare și interferență foarte redus⁹⁸. La nivel național, Strategia de Dezvoltare Teritorială a României (SDTR 2035) stabilește liniile directoare pentru dezvoltarea teritoriului românesc în baza unui concept strategic (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2016). SDTR include un cadru de implementare multi-scalar pe termen lung (20 de ani), iar legislația prevede fundamentarea tuturor strategiilor, politicilor și programelor de dezvoltare durabilă în profil teritorial pe aceasta.

⁹⁷ O problemă specifică este reprezentată de provocarea corelării viziunilor PUG-urilor la nivelul ZUF a marilor centre, motiv pentru care zone metropolitane precum Cluj-Napoca sau Oradea și-au arogat competența de a sprijini această corelare, care de multe ori înseamnă chiar și rezolvarea unor probleme tehnice în lipsa cadastrului, precum suprapunerea limitelor PUG.

⁹⁸ Planificarea strategică face obiectul serviciilor multor consultanți, a căror acreditare de către Registrul Urbaniștilor din România nu este necesară.

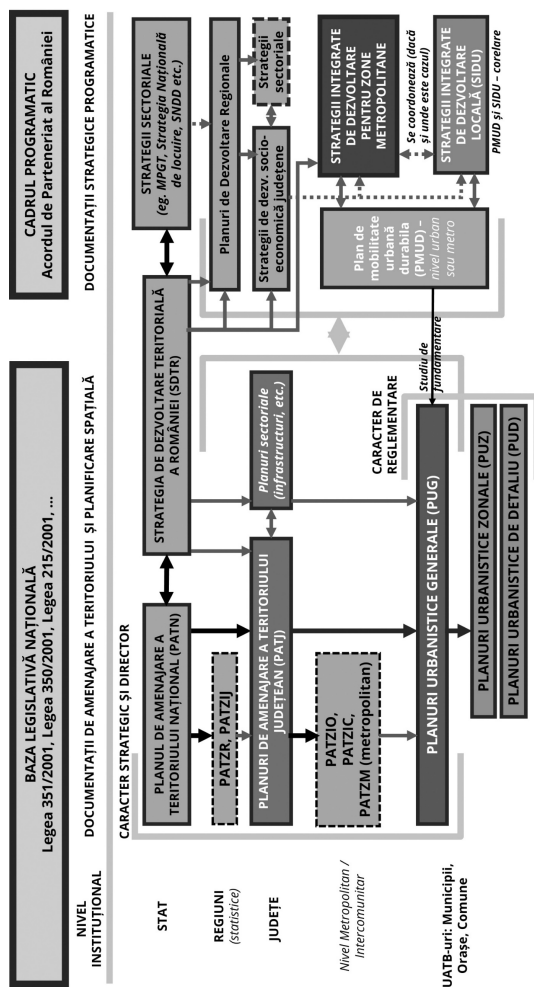


Fig. 35 – Instrumentele de planificare metropolitană în cadrul de planificare teritorială național românesc

Ca urmare a constituirii regiunilor de dezvoltare și a Agențiilor de Dezvoltare Regională ca structuri teritoriale, a fost elaborat instrumentul Planului de Dezvoltare Regională – un document programatic elaborat pentru cadrele multi-anuale europene care reprezintă baza strategică pentru fundamentarea proiectelor de dezvoltare regionale.

Odată cu aderarea României la Uniunea Europeană și ca urmare a schimbărilor de cadru instituțional, au devenit ubiquie în România și alte tipuri de instrumente de planificare spațială: Planurile și Strategiile Integrate de Dezvoltare la nivel județean, metropolitan și local și Planurile de Mobilitate Urbană Durabilă. Fără o apropiere a mecanismelor de planificare strategică și programatică și o abordare cu adevărat integrată, aceste documentații au fost caracterizate la început de un grad ridicat de formalism și de „noi metode” care să justifice intervenții individuale finanțabile din fonduri structurale (Munteanu & Servillo, 2014), așa cum a fost cazul Planurilor Integrate de Dezvoltare Urbană (PIDU) din perioada programatică 2007-2013.

La nivel metropolitan așadar, principalele instrumente de planificare spațială conform legii sunt:

1. Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal Metropolitan (PATZM), o documentație cu rol director, respectiv expresia teritorială a programului de dezvoltare socio-economică a teritoriului metropolitan al municipiilor de rang I, inițiat de către CL al municipiului cu acordul tuturor consiliilor locale în perimetrul stabilit al zonei metropolitane. PATZM nu este un instrument des utilizat, existând numai două astfel de exemple⁹⁹, însă poate fi un instrument de gestionare și coordonare a dezvoltării spațiale la nivelul UAT-urilor componente, așa cum este de altfel prevăzut ca responsabilitate a unor ADI-uri pentru Zonele Metropolitane Oradea și Cluj-Napoca.
2. Planul / Strategia de Dezvoltare Urbană Integrată pentru zona periurbană / metropolitană (PIDU / SIDU), documentația strategică programatică ce urmărește *utilizarea optimă și responsabilă a resurselor umane și de mediu, maximizând oportunitățile pentru o mai bună echitate spațială și sustenabilitate în dezvoltare* (Ordinul nr. 233/2016). SIDU sunt documente cu caracter obligatoriu pentru finanțarea proiectelor prin Programul Operațional Regional.
3. Planul de Mobilitate Urbană Durabilă (PMUD), documentație complementară SIDU și PUG ce constituie instrumentul de

⁹⁹ Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal (P.A.T.Z.) - zona aglomerației urbane și zona metropolitană a municipiului București, realizat de către IHS România în 2006, respectiv PAT Metropolitan Iași - http://www.zmi.ro/plan_amenajare_teritoriu.html

planificare strategică teritorială prin care se corelează dezvoltarea spațială a localităților și a zonei metropolitane cu nevoile de mobilitate și transport din cadrul acesteia. PMUD reprezintă o documentație ce poate fi elaborată la nivel metropolitan, existând necesitatea corelării nevoilor de deplasare la nivelul întregii zone funcționale. PMUD este de asemenea un document cu caracter obligatoriu pentru finanțarea proiectelor de mobilitate prin POR și POIM (2014-2020).

Natura strategică a primei generații de PIDU și capacitatea acesteia de a corela dezvoltarea spațială cu nevoile și oportunitățile socio-economice a fost diluată de coordonarea procesului de dezvoltare și implementare de către autoritatea de management pentru POR. Prin stabilirea conținutului-cadru al PIDU într-un Ghid al Solicitantului POR, s-a încurajat o *abordare orientată către scop* (fundamentarea cererilor de finanțare) și nu implementarea unui proces strategic coerent pe verticală și orizontală, care să producă un plan de dezvoltare și un plan operațional / de acțiune cu adevărat relevant pentru nevoile locale. Totodată, comunicarea și cooperarea municipiului pol de creștere cu teritoriul metropolitan a fost în mare parte formală, concentrarea investițiilor fiind realizată pe teritoriul UAT-ului principal în aspecte precum mobilitatea durabilă, infrastructura de afaceri, reabilitarea clădirilor.

În 2011, SIDU a fost introdusă ca documentație de planificare teritorială integrată pentru fundamentarea PUG-urilor, printr-o actualizare a legii 350/2001. Este de remarcat faptul că inițierea acesteia se realizează de către orașul polarizator sau de către județ, nicidecum de către ADI-ul Zona Metropolitană, al cărei rol rămâne periferic dezvoltării spațiale metropolitane cel puțin la nivelul legislației naționale. Odată cu OUG 233/2016, un conținut-cadru sumar al SIDU este inclus în lege (Secțiunea a 3-1, Art. 14), expunând elemente strategice și operaționale ce trebuie preluate în cadrul planurilor de urbanism general și clarificând rolul de fundamentare al strategiei pentru documentațiile normative și de reglementare.

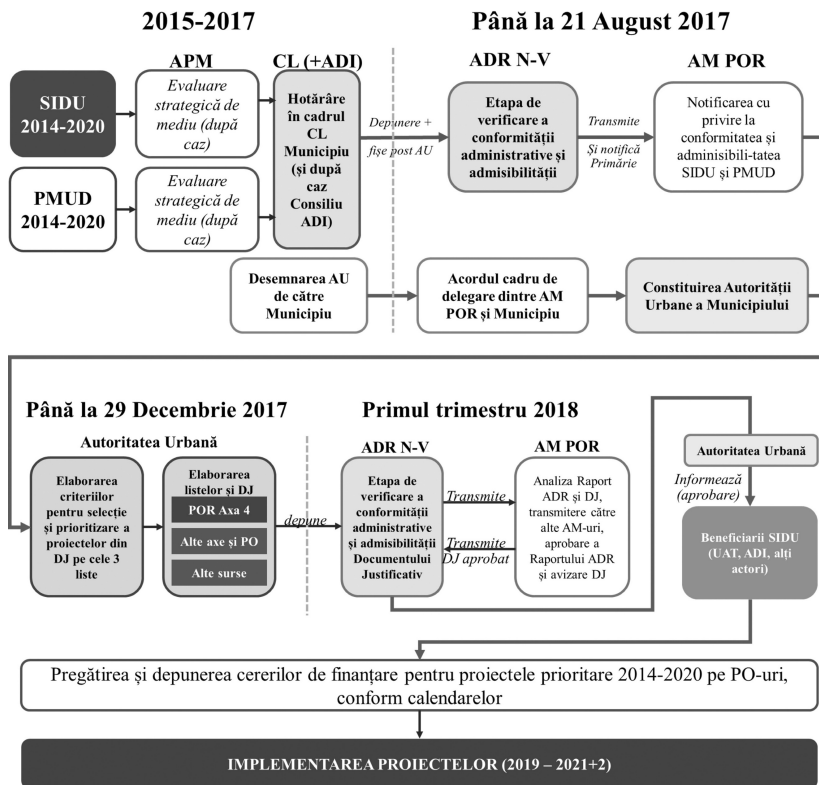


Fig. 36 - Calendar orientativ realizat pentru pașii de pregătire și implementare ai SIDU Zona Metropolitană Cluj (2017)

În perioada 2014-2020, conținutul-cadru al SIDU a fost stabilit în concordanță cu Documentul Cadru de implementare a Dezvoltării Durabile, publicat de către MDRAPFE, care prelua o serie de cerințe minime ale Regulamentului (UE) nr. 1301/2013. Posibilitatea planificării metropolitane a fost extinsă la toate municipiile reședință de județ, însă în practică, numai centrele urbane poli de creștere au optat pentru elaborarea strategiei la nivel metropolitan¹⁰⁰. În această perioadă, SIDU au pierdut o componentă

¹⁰⁰ Conform Anexei 3 a Documentului-Cadru de implementare a POR, Zonele Funcționale Urbane pentru municipiile reședință de județ, altele decât polii de creștere, au fost delimitate printr-o metodologie elaborate de Banca Mondială (2015) în baza orientărilor OECD. Este posibil ca una dintre cauzele pentru care SIDU nu au fost elaborate la nivel de zonă funcțională

esențială, respectiv cea a operaționalizării și realizării planului de acțiune, care a fost transferată în competența unui organism numit *Autoritate Urbană* (AU) format din reprezentanți ai primăriei municipiului principal, indiferent de scara teritorială la care se realiza SIDU. AU preia listele lungi de proiecte din SIDU și le prioritizează în baza unor criterii, formând trei liste în funcție de sursele de finanțare aferente proiectelor (Documentul Justificativ, DJ).

O nouă schimbare intervine în anul 2020, odată cu transformarea ADR-urilor din Organisme Intermediare (OI) în Autorități de Management pentru Programele Operaționale Regionale și cu elaborarea unei Metodologii specifice pentru elaborarea Strategiei de dezvoltare teritorială periurbană / metropolitană, incluse în pachetul de documente suport pentru dezvoltare urbană 2021-2027. SIDU capătă un rol mai amplu ca instrument de planificare strategică teritorială integrată, recunoscându-i-se:

- rolul coordonator la nivel metropolitan, prin stabilirea unui cadru de planificare;
- rolul de fundamentare a documentațiilor de urbanism și strategiilor de dezvoltare a UAT componente;
- complementaritatea cu PMUD, cu PUG și cu PATZP/M.

Tabel 11 - Evoluția caracteristicilor strategiilor de dezvoltare metropolitană în cursul perioadelor programatice

Perioadă	
Baza legală europeană	
2007-2013	Regulamentul (CE) 1083/2006
2014-2020	Regulamentul (UE) nr. 1301/2013
2021-2027	Pachetul legislativ privind politica de coeziune 2021-2027
Reglementări naționale	
2007-2013	Ghidul Solicitantului / DCI pentru Axa I, DMI 1.1.1 POR
2014-2020	Ghidul Solicitantului pentru Axa IV POR

urbană sau zonă metropolitană și la nivelul altor reședințe de județ să fie lipsa suprapunerii acestor propuneri cu ADI-urile existente și lipsa instrumentelor de guvernare pentru gestionarea la nivel de parteneriat informal a elaborării documentației strategice.

2021-2027	Metodologia de Elaborare a SIDU Zonală Periurbană / Metropolitană (2020)
Obligativitate	
2007-2013	Obligatoriu pentru cei 7 poli de creștere
2014-2020	Obligatoriu pentru cei 7 poli de creștere Opțional pentru celelalte 34 de reședințe de județ
2021-2027	<i>În curs de clarificare, momentan la stadiu de recomandare pentru localitățile de rang 1 și 2 (metropolitan / periurban)</i>
Întinderea teritorială	
2007-2013	„Zona Urbană Funcțională” – respectiv întinderea teritorială a ADI-urilor pentru Zone Metropolitane
2014-2020	„Zona Urbană Funcțională” – respectiv întinderea teritorială a ADI-urilor pentru Zone Metropolitane Pentru celelalte reședințe de județ, conform delimitării din studiul de fundamentare al Băncii Mondiale (2015)
2021-2027	Criteriu: Unde Zona Metropolitană este constituită ca ADI, teritoriul de elaborare cuprinde minim UAT-urile componente. <i>În celelalte cazuri, teritoriul pentru care este elaborată SIDU va cuprinde cel puțin orașul centru polarizator și zona periurbană constituită UAT cu care acesta are cel puțin un segment de hotar comun sau zona delimitată printr-un studiu de specialitate.</i> Ghidul pentru Elaborare SIDU, Anexa 6 (2020), identifică componența ZUF din România.
Inițierea	
2007-2013	Solicitantul este UAT la nivel județean sau din mediul urban, sau ADI, sau parteneriat între UAT-uri.
2014-2020	Idem
2021-2027	Pentru localitățile de rang 1 și 2, strategia de dezvoltare teritorială zonală periurbană/metropolitană se inițiază de către consiliul județean, de către orașul-centru polarizator
Cadrul Partenerial	
2007-2013	Beneficiarii implicați în cadrul partenerial sunt polul de creștere - UAT principal urban, UAT-urile componente la

	nivel local și județean, respectiv Asociația de Dezvoltare Intercomunitară
2014-2020	Idem
2021-2027	<p>Reprezentanți ai CL și ai autorităților APL din orașul-centru polarizator, împreună cu UAT-urile din zona periurbană/metropolitană definită, și, după caz, din reprezentanți ai MLPDA.</p> <p>Se prevede identificarea actorilor locali care vor fi implicați adițional în procesul de elaborare a strategiei (publici, privați, ONG, lideri, mediul academic, etc.)</p>
Operațiuni orientative / Priorități de investiție	
2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Reabilitarea infrastructurii urbane și îmbunătățirea serviciilor urbane, inclusiv transportul urban • Dezvoltarea durabilă a mediului de afaceri • Reabilitarea infrastructurii sociale, inclusiv a locuințelor sociale și îmbunătățirea serviciilor sociale
2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilitate urbană durabilă, • Îmbunătățirea mediului urban și revitalizarea orașelor, • Revitalizarea fizică, economică și socială a comunităților defavorizate, • Investiții în educație, formare, inclusiv formare profesională
2021-2027	Prioritățile de investiții se selectează de către cele 8 ADR-uri pentru Programele Operaționale Regionale 2021-2027. Nu există încă metodologie de selecție. Principiul concentrării tematiche al FC 2021-2027 vizează o alocare prioritară pentru mediu și măsuri climatice (30%) și dezvoltare inteligentă.
Elemente de conținut orientative	
2007-2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caracterizarea generală a polului de creștere (date generale, audit teritorial, audit administrativ, SWOT și Diagnostic) 2. Strategia de dezvoltare (viziune, obiective strategice, politici și programe, programe prioritare, informare și consultare) 3. Profilul spațial și arii de intervenție (inclusiv selecția ariilor de intervenție prioritară) 4. Planul de acțiune (argumente strategice și operaționale, lista proiectelor, fișele de proiect, graficul de implementare) 5. Managementul implementării PI (structura de management propusă, relații operaționale)

2014-2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contextul urban și identificarea principalelor probleme și provocări la nivel local (analiză, strategii și politici existente, prioritizarea nevoilor și problemelor, analiza SWOT) 2. Viziunea de dezvoltare și obiectivele SIDU 3. Calendar de activități pentru implementarea SIDU și portofoliu de proiecte (activități / acțiuni / operațiuni orientative, portofoliu de proiecte - lista lungă neprioritarizată / lista intermediară, hărți cu localizarea proiectelor individuale) 4. Implementarea, monitorizarea și evaluarea SIDU (context instituțional, plan de acțiune pentru implementare definirea indicatorilor de monitorizare și evaluare) 5. Cadrul partenerial pentru elaborarea și implementarea SIDU
2021-2027	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza situației existente (identificarea și implicarea actorilor, audit periurban/metropolitan, analiză prospectivă, diagnostic integrat, SWOT) 2. Strategia de dezvoltare (viziune, obiective strategice și specifice, direcții de acțiune / politici / programe de dezvoltare, zone prioritare de intervenție, proiecte cu impact la nivel metropolitan) 3. Măsuri și instrumente de implementare a strategiei (portofoliul de proiecte, actori, perioadă de implementare, coturi, surse de finanțare); opțional: criterii pentru prioritizarea proiectelor și lista proiectelor prioritare rezultate; 4. Cadrul pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea strategiei (modul de funcționare al structurii de implementare a SIDU, plan de acțiune, metodologie și indicatori de monitorizare și evaluare) 5. Informarea și consultarea publică (raport de consultare incluzând metodologie și materiale utilizate, principale concluzii și observații și modalitatea de preluare și abordare în cadrul documentului strategice)
Sprijin și monitorizare	
2007-2013	Birou coordonare Pol de Creștere din cadrul Agențiilor de Dezvoltare Regională (ca OI) – asigură suport pentru Polul de Creștere

2014-2020	Structura de Sprijin pentru Dezvoltare Urbană (SSDU) din cadrul ADR – asigură suport pentru toate centrele urbane din regiune
2021-2027	<i>În curs de clarificare</i> Agențiile de Dezvoltare Regională, în calitate de Autoritate de Management pentru cele 8 Programe Operaționale Regionale

Deși cadrul pentru planificarea metropolitană programatică aferentă perioadei 2021-2027 este încă în definitivare la momentul finalizării cercetării, se pot identifica o serie de tendințe, în principal în direcția reglementării mai atente a conținutului instrumental, a extinderii procesului participativ și a flexibilizării cadrului partenerial de implementare, perioada curentă introducând o abordare mixtă a responsabilității prin încurajarea inter-jurisdicționalității în cazul zonelor urbane de mai mari dimensiuni, prin susținerea ADI-urilor (deși momentan la nivel declarativ) și a parteneriatelor pentru implementarea unor proiecte punctuale.

Perioada 2021-2027 marchează pierderea relevanței ADI-urilor, datorită împuternicirii concomitente a altor niveluri administrative *de jure* (județ, municipiu) cu responsabilitatea de inițiere și conducere a procesului partenerial de elaborare a SIDU. În momentul de față, planificarea spațială metropolitană în România este caracterizată prin instrumente, organizații și finalități disjuncte.

În primul rând, există posibilitatea planificării spațiale directe prin intermediul PATZ-urilor – însă caracterul slab, lipsa obligativității, a operaționalizării, a avantajelor politice imediate și a înțelegerii consecințelor inexistenței acestora în plan teritorial, social și economic le face instrumente ignorate de către administrațiile publice locale. În schimb, primează instrumentele programatice de care este condiționat accesul la fonduri structurale; pe de-o parte, acest stimulent a asigurat până acum elaborarea SIDU și PMUD ca instrumente ubicue. Pe de altă parte însă, această abordare a încurajat conformismul în planificarea strategică, un proces orientat în mod inerent către performanță. În lipsa unei evaluări integrate a performanței SIDU, capacitatea acestor instrumente de a coordona „*utilizarea optimă și responsabilă a resurselor umane și de mediu la nivelul teritoriului periurban/ metropolitan, maximizând oportunitățile*

pentru o mai bună coeziune teritorială și sustenabilitate în dezvoltare¹⁰¹ ”
rămâne un aspect discutabil.

Perioada actuală de programare introduce o schimbare de paradigmă în ceea ce privește planificarea metropolitană, prin rescalarea competențelor programatice aferente autorităților de management POR la nivel regional și prin flexibilizarea cadrului de planificare partenerială pentru zonele funcționale urbane, ceea ce poate sprijini o diversificare și o adaptare mai bună a competențelor de planificare la nivelul ZM ale marilor orașe.

¹⁰¹ MLPDA, Metodologia de elaborare a Strategiei de dezvoltare teritorială zonală periurbană/metropolitană, 2020

4.6 EVALUARE COMPARATIVĂ A CONTEXTELOR NAȚIONALE PENTRU PLANIFICAREA SPAȚIALĂ METROPOLITANĂ. CONCLUZII

Tabel 12 - Tabel centralizator al principalelor caracteristici ale procesului și instrumentelor de planificare spațială metropolitană în Franța, Italia, Polonia și România

Țări studiu de caz	Caracteristici
Procesul de creare a zonelor metropolitane	
Franța	Proces condus la nivel național, ca parte a actelor de descentralizare și introducerea legii MAPTAM
Italia	Proces condus la nivel național, ca parte a reformei teritoriale „de sus în jos” - Legea Delrio (2014)
Polonia	Proces parțial inițiat la nivel național, cu dificultăți de implementare top-down și cu încurajarea formalizării unor forme multiple de asociere metropolitană bottom-up
România	Proces condus la nivel național prin desemnarea Polilor de Creștere (HG 998/2008) și introducerea conceptului de zonă metropolitană în L. 350/2001, sub formula instituțională de Asociație de Dezvoltare Intercomunitară (ADI)
Forțe motrice principale	
Franța	„Reforma reformei” pentru descentralizare și europenizare a nivelurilor administrative. Rescalare a competențelor în scop economic.
Italia	Necesitatea reechilibrării bugetelor publice, reducerii costurilor serviciilor prin economii de scară, și valorificării oportunităților structurale europene
Polonia	Adresarea problemelor de dezvoltare ale orașelor mari și a coerenței spațiale în sistemul policentric polonez. Valorificarea potențialului instrumentului ITI de a stimula planificarea metropolitană acolo unde forțele motrice guvernamentale au eșuat.
România	Europenizarea nivelurilor administrative și conformarea la cerințele europene vis-a-vis de accesarea instrumentelor structurale la nivelul orașelor mari (dezvoltarea integrată metropolitană)
Selecție	

Franța	Prag de populație de minim 400,000 locuitori la nivel de asociere municipală / zonă metropolitană, conform criteriilor unitare stabilite la nivel național
Italia	10 orașe metropolitane aparținând de regiuni cu statut obișnuit (peste 800,000 locuitori) și patru orașe metropolitane cu statut special, peste 400,000 locuitori. Selecție individuală a ZM de la nivel național.
Polonia	Prin NDSC 2030, ca ZUF ale principalelor centre cu o populație de peste 300,000 locuitori. Selecție obligatorie a teritoriilor celor 17 reședințe principale regionale pentru implementarea instrumentului ITI.
România	Desemnare la nivel național a celor 7 poli de creștere (2008) Extindere a eligibilității pentru realizarea planificării spațiale integrate metropolitane la toate reședințele de județ (2014) Lipsă a unei selecții conduse analitic și a coordonării legislației privind planificarea spațială cu legislația privind intercomunalitatea
Forma de organizare instituțională	
Franța	Asimetrică: Unități publice de cooperare intermunicipală cu fiscalitate proprie (21 EPCI) și amalgamare într-o autoritate metropolitană cu statut de departament (Lyon)
Italia	Mandatarea zonelor metropolitane ca niveluri administrative <i>de jure</i> prin înlocuirea provinciilor aferente (Nivel NUTS 3), cu modificări nesemnificative
Polonia	Zone Metropolitane în multiple forme de constituire (Uniuni, Agenții și Asociații) ca Organisme Intermediare pentru fondurile multi-sursă ITI
România	Asociații de Dezvoltare Intercomunitară, ca entitate juridică de drept privat și utilitate publică, ca structuri de cooperare mandate pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes metropolitan și pentru furnizarea în comun a anumitor servicii publice;
Competențe	
Franța	Transfer prin rescalare de la nivel statal, regional, departamental (în jos, prin acord) și de la municipalități (obligatoriu prin lege) privind planificarea spațiului metropolitan, dezvoltarea și planificarea economică, socială, culturală și de mediu, politica de locuire, serviciile de interes colectiv, ș.a.

Italia	Preluarea competențelor provinciilor: Dezvoltarea strategică a zonei metropolitane, coordonarea gestiunii serviciilor publice, a infrastructurilor și rețelelor, coordonarea dezvoltării economico-sociale. Transfer posibil la cerere de la nivel regional. Lipsă a unor funcții-cheie pentru nivelurile metropolitane (managementul mediului, poluării, etc.)
Polonia	Organizarea transportului public și crearea documentelor de planificare spațială supra-locală (studii metropolitane). Zonele Metropolitane sunt împuternicite cu competențe de planificare și management al serviciilor publice de transport și gestionarea deșeurilor
România	Competențe stabilite prin acord între UAT-urile componente, care delegă ADI-urilor anumite competențe specifice, precum realizarea documentațiilor de planificare strategică, atragerea de fonduri nerambursabile, derularea de proiecte pentru dezvoltare durabilă, atragerea de investiții, gestionarea anumitor servicii publice. Nu există un numitor comun minim în ceea ce privește competențele ADI, care pot fi de multiple tipuri.
Resurse	
Franța	Este asigurată independența financiară prin venituri fiscale, subvenții de stat, împrumuturi, taxe și venituri realizate din prestarea de servicii publice.
Italia	Preluarea patrimoniului, personalului și resurselor instrumentale ale fostelor provincii, însă cu reducerea resurselor ca urmare a politicilor de austeritate. Finanțare dedicată prin PON Metro 2014-2020
Polonia	În principal resurse structurale, în calitate de OI / Asociații sau Parteneriate ITI, care semnează acorduri cu autoritatea de management pentru programele operaționale
România	Dependență de transferuri de la membrii asociației (CL și CJ), cu posibilitatea de accesare a altor resurse: sponsorizări, finanțări nerambursabile, etc.
Caracteristici și adecvare spațială a zonei metropolitane	
Franța	Principiul contiguității spațiale, însă inadecvare prin scara foarte redusă: în comparație cu zonele funcționale (delimitate de către EUROSTAT), circa un sfert din teritoriul ZUF.
Italia	Probleme de adecvare caracteristice preluării spațiale a nivelului provincial: necorelare cu arealul funcțional, până la maxim 300% din suprafața ZUF (cazul Torino)

Polonia	Selecția și delimitarea Zonelor Metropolitane ca areale de implementare a ITI prin studii de specialitate în baza a 7 indicatori statistici, cu ajustare ulterioară în baza planurilor de dezvoltare spațială regionale sau a constelației existente de cooperare
România	Delimitare spațială în baza razei de 30 km de la centrul principal (conform L.350/2001), condiționată strict de afinitatea și voința de asociere în interiorul acestui perimetru, cu posibilitatea existenței unor ADI Zone Metropolitane cu enclave. Neadekvare spațială, abordată prin studii recente de delimitare
Instrumente de planificare metropolitană	
Franța	Scheme de Coerență Teritorială (SCoT) și Planuri Locale de Urbanism (PLU) Planuri de Mobilitate Urbană (PDU) și Programe Locale de Locuire (PLH)
Italia	Planul Strategic Metropolitan (PST) Plan Teritorial General Metropolitan (PTM)
Polonia	Concepte de Planificare Spațială Metropolitană și Standarde Tehnice comune pentru pregătirea de documentații de planificare urbană locală; Strategia ITI a centrului de voievodat sau Zonei Metropolitane
România	Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal Periurban / Metropolitan (PATZM/P) Strategia Integrată de Dezvoltare Teritorială Periurbană / Metropolitană (SIDU) Planul de Mobilitate Urbană Durabilă (PMUD) la nivel metropolitan
Caracteristici	
Franța	Planificare strategică - elaborarea unui cadru pentru politici publice privind dezvoltarea spațială (SCoT) Planificare directoare și de reglementare pentru organizarea dezvoltării spațiale și utilizării terenului (PLU)
Italia	Planificare strategică: stabilirea liniilor directoare pentru îndeplinirea funcțiilor metropolitane (PST) Planificare cu rol coordonator și director (PTM), însă fără un cadru legal bine definit
Polonia	Planificare spațială strategică și directoare prin intermediul conceptului de planificare. Planuri Metropolitane ca documentații de planificare spațială normativă (fără precedent)

	Planificare strategică programatică prin instrumentul strategiei ITI
România	Planificare cu rol director (PATZM) - fără aplicare în context actual; Planificare cu rol programatic și strategic (PIDU/SIDU), fără clarificare a relației cu strategiile locale și județene de dezvoltare
Provocări aferente implementării	
Franța	Provocarea planificării la nivel funcțional, mai amplu decât Zonele Metropolitane: introducerea conceptului de Pol Metropolitan (L. RTC, 2010) ca „intercomunalitate de intercomunalități”.
Italia	Conflicte aferente procesului de restructurare și termenelor foarte scurte de elaborare a documentațiilor de planificare, în lipsa resurselor financiare și de personal.
Polonia	Provocarea planificării strategice integrate la nivelul ZUF desemnate prin instrumentul ITI
România	Elaborarea unei perspective strategice într-un proces condus prin prisma programării utilizării fondurilor structurale. Asigurarea resurselor și competențelor la un nivel teritorial informal, structurat spontan în lipsa unei politici coerente spațial.

În Franța, încă prevalează un cadru politic național puternic care prevede pentru zonele metropolitane forme instituționale cu competențe minime predefinite, finanțare și proiectare instituțională. Este rezultatul unui proces de cooperare municipală ce datează încă din secolul XIX, și care a trecut prin multiple inițiative de instituționalizare, din anii 1960 și până foarte recent, ultimele modificări relevante legislative fiind realizate acum cinci ani. Aceste transformări succesive se subscriu unui proces de lungă durată specific francez și tributari unei tradiții a cooperării inter-municipale care datează de zeci de ani în majoritatea zonelor metropolitane.

Funcțiile metropolitane sunt integrate însă în cadrul unor teritorii care au o întindere mult mai redusă decât zonele funcționale urbane ale marilor orașe. Din acest punct de vedere, noile zone metropolitane reprezintă o evoluție instituțională, însă nu și spațială – ele păstrează dimensiunea polarizării imediate a marilor orașe, coroana întâi de localități, care se suprapune mai mult sau mai puțin cu unitatea urbană, respectiv continuumul construit. Rezultatul acestei subdimensionări nu se răsfrânge numai asupra capacității

zonelor metropolitane de a reprezenta adevărate motoare ale dezvoltării, de a dispune de resurse în teritoriu și de a asigura o dezvoltare teritorială echitabilă la nivelul zonelor funcționale - în aceeași măsură, scara redusă a proiectului metropolitan va avea cel mai probabil, în perspectivă, și rezultatul consolidării puterii orașului central mai degrabă decât distribuția competențelor și a oportunităților. Acest lucru este sprijinit și de faptul că primarul orașului principal este, de cele mai multe ori, și președintele consiliului metropolitan. Dacă la problematica planificării teritoriale la scară mai amplă s-au găsit rezolvări (spre exemplu, dezvoltarea unor InterSCoT-uri comune), tendința de consolidare a puterii orașului central nu are încă o forță care să o contra-balanseze la nivel metropolitan.

Totodată însă, cadrul legal nu este suficient pentru a induce reforma. În practică, transformările ultimilor 10-12 ani reprezintă un dialog între nivelurile inferioare teritoriale și stat, care încearcă să direcționeze politica de dezvoltare în teritoriu, să recunoască și să certifice excepțiile, introducând soluții adaptate (Paris, Lyon, conurbația Aix-Marseille-Provence) ca răspuns la extraordinara varietate locală a cazurilor de guvernanță metropolitană.

În același timp, legile naționale stabilesc doar cadrul și, uneori, impun niveluri mai mari de integrare sau perimetre mai mari (spre exemplu, pentru elaborarea SCoT, sau prin crearea de Poli Metropolitan), dar cooperarea intercomunală în zonele metropolitane se face cu preponderență prin concursul municipalităților și al reprezentanților acestora în adunarea generală a primarilor și în consiliile metropolitane. Guvernarea metropolitană s-a dezvoltat pas cu pas și este încă „inventată” în fiecare regiune a orașului, prin propria istorie de cooperare intercomunală și particularități locale, fiind un atu care a fundamentat decizia concentrării politicii naționale de dezvoltare la nivelul intercomunalităților.

Se poate observa o europeanizare a scărilor teritoriale: întâi prin constituirea regiunilor, și apoi prin abilitarea nivelului EPCI (practic, LAU2). Această abilitare face de altfel diferența fundamentală față de forme de intercomunalitate din alte țări: zonele metropolitane franceze au primit legitimitatea luării deciziilor și mandatul actului de planificare strategică și operațională asupra teritoriului municipalităților cuprinse, având totodată fiscalitate proprie. Acest aspect este o dovadă a unei „mâini de fier” naționale care a condus reforma teritorială și a introdus obligativitatea transferului de competențe și de capacitate financiară, și poate reprezenta în timp succesul lor – posibil până la atrofierea completă, întâi a nivelurilor

departamentale, și poate în final a celor municipale. Considerând însă apetența franceză pentru păstrarea unor instituții vestigiale după fiecare reorganizare administrativă incrementală (cel mai adesea, consilii secundare municipale, teritoriale, ș.a.), este greu de crezut faptul că acest proces va ajunge la o formă finală deosebit de eficientă din punct de vedere administrativ.

Procesul metropolitan în Italia a durat aproximativ 30 de ani până să fie implementat. Pe fundalul politicilor de austeritate statale, implementarea zonelor metropolitane în Italia a adoptat caracteristicile unui proces „de sus în jos”, în esență birocratic și nu de substanță, vizând în primul rând raționalizarea cheltuielilor publice și într-o măsură mai mică, nevoia de consolidare a consensului la costuri cât mai reduse. Obligatorietatea constituirii zonelor metropolitane în jurul a 10 (ulterior 14) mari centre a fost tratată cu exces de pragmatism în ceea ce privește delimitarea zonelor reale de integrare funcțională și economică, prin înlocuirea provinciilor pe aceleași contururi, ceea ce practic nu face decât să amâne o discuție reală despre adecvarea morfo-funcțională a orașelor metropolitane. Necesitatea coordonării dezvoltării unui teritoriu în unele cazuri de trei ori mai întins decât zonele funcționale urbane (iar alteori considerabil mai redus), va conduce în timp la dificultăți atât din punct de vedere al relaționării și cooperării pentru dezvoltare, cât și din punct de vedere financiar. În momentul de față, caracteristicile relevante ale procesului administrativ de realizare autoritară a zonelor metropolitane sunt:

- Predeterminarea prin lege statală a orașelor metropolitane;
- Coincidența teritoriului orașului metropolitan cu cel al provinciei anterioare și succesiunea în rolul acesteia, cu toate activele în momentul intrării în vigoare a legii Delrio (1 iulie 2014).
- Atribuirea orașului metropolitan a atribuțiilor, competențelor și responsabilităților provinciei, cu termene specifice de realizare;
- Crearea unor programe de sprijin național și structural specifice pentru consolidarea zonelor metropolitane, însă în contextul diminuării resurselor bugetare proprii ale acestora.

Actului de planificare strategică la nivel metropolitan i se impun prin termenul de trei ani de valabilitate condiții nerealiste, care pun sub semnul întrebării însuși caracterul strategic al PST Metropolitan. Și mai problematică este cerința realizării unor planuri teritoriale metropolitane, la care s-au aliniat mai puțin de jumătate din orașele metropolitane, majoritatea alegând să își mențină Planul Teritorial Provincial anterior, cel

puțin pentru o perioadă. Însă aceste documentații perpetuate de planificare nu mai corespund realității Orașelor Metropolitane, în contextul în care noile autorități au o serie întreagă de competențe noi – ele pot, în cel mai bun caz, să reprezinte puncte de pornire pentru lansarea unui nou proces local de planificare și programare. La cinci ani după constituire, este însă dificil de crezut că mai pot beneficia de *momentum*-ul schimbării pentru a cataliza părțile interesate la nivel local.

În cazul Poloniei, autonomia municipală câștigată după 1989 a imprimat, ca și în cazul României, un puternic individualism local care a făcut dificil transferul de putere și competențe la un nivel superior. O lege națională pentru guvernarea metropolitană a fost discutată timp de 20 de ani, însă în pofida unei bune înțelegeri a necesității identificării soluțiilor instituționale metropolitane, Legea Metropolitană din 2015 a fost un eșec, deopotrivă datorat lipsei unei viziuni centrale cât și lipsei intenției autorităților publice locale de a permanentiza aranjamentele de cooperare locală informale. Abordarea de jos în sus a cooperării metropolitane a creat în ultimele decade multiple forme mai mult sau mai puțin instituționalizate. Aceste zone metropolitane (uniuni, asociații, acorduri, consilii) au reprezentat baza pe care s-a încercat construirea unei cooperări în scop programatic, prin implementarea instrumentului ITI. Împuternicirea zonelor metropolitane cu responsabilitățile unui organism intermediar de management a fondurilor structurale a fost o opțiune de a „reinventa” cooperarea pentru planificare integrată spațială, însă și în fața posibilităților de consolidare a structurilor existente, numai trei organizații metropolitane din cele existente au fost transformate în asociații ITI, pentru restul fiind create încă o serie de organizații, ceea ce a sporit fragmentarea instituțională.

Activarea mecanismului ITI în Polonia și utilizarea acestuia ca stimulent al cooperării metropolitane pentru cele 17 reședințe regionale prezintă multe similitudini de context cu România, și poate reprezenta o abordare transferabilă. Similar SIDU, strategia ITI este o condiționalitate ex-ante pentru utilizarea instrumentelor structurale, însă realizarea arealelor de implementare pentru strategiile ITI a fost un proces mai bine structurat și bazat pe dovezi teritoriale ale integrării funcționale a zonelor metropolitane poloneze.

În cazul României, majoritatea schimbărilor recente de cadru și conținut pentru instrumentele de planificare metropolitană sunt răspunsuri directe la cerințe ale noilor perioade de programare și interpretări ale orientărilor europene:

- O importanță din ce în ce mai mare a planificării participative și a implicării grupurilor de interese în realizarea documentațiilor de planificare strategică. Elemente formale în elaborarea PIDU, cadrul partenerial și consultarea publică au căpătat din ce în ce mai multă relevanță în perioadele subsecvente de programare;
- O extindere a numărului de centre urbane ce își pot planifica dezvoltarea împreună cu zonele funcționale;
- O re-scalare a responsabilității de monitorizare și suport pentru dezvoltare urbană integrată, prin sporirea atribuțiilor Agențiilor de Dezvoltare Regională și transformarea acestora în Autorități de Management pentru POR, ceea ce poate deschide discuția viabilității Zonelor Metropolitane ca Organisme Intermediare;
- Totodată, o decădere din rolul coordonator pe care l-au avut Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară pentru PID ale Polilor de Creștere din 2007-2013, și în anumite cazuri pentru SIDU 2014-2020. Prin introducerea instrumentelor de parteneriat ad-hoc (Anexa IV a Ghidului Solicitantului POR Axa IV, modelul de parteneriat SIDU), și apoi prin reconsiderarea limitelor de elaborare a SIDU și pentru marile orașe, relația dintre ADI-uri ca instituții și planificarea strategică a teritoriilor metropolitane devine anacronică.
- Experiența fragmentării procesului strategic între SIDU și Documentul Justificativ (prin prisma finalității planului de acțiune SIDU ca o „listă de dorințe” cu sute de proiecte neprioritizate și prin împuternicirea reprezentanților municipiului principal pentru a decide prioritățile altor UAT-uri) a fost puternic conflictuală. Nu este clar dacă prioritizarea proiectelor metropolitane se realizează în cadrul strategiei, sau aceasta cuprinde orientări pentru procesul de selecție, similar strategiilor ITI metropolitane poloneze.

Nu în ultimul rând, în momentul de față, există o serie de provocări de factură procesuală și conceptuală privitoare la planificarea metropolitană. Nu există o diferențiere a conținutului instrumental pentru strategiile de dezvoltare metropolitană și periurbană, deși pe fond problemele și dinamica orașelor mari (de rang 1, respectiv de nivel secund după capitală) să fie diferite de cele ale orașelor medii, de circa 50,000 locuitori, indiferent dacă ocupă aceeași poziție de reședință de județ.

În al doilea rând, procesul de planificare strategică metropolitană rămâne caracterizat de un formalism accentuat, fiind o simplă precondiție pentru accesarea instrumentelor structurale în vederea dezvoltării locale.

Criteriile studiilor teritoriale efectuate în scopul delimitării spațiale a zonelor funcționale¹⁰² au produs delimitări spațiale foarte ample, reprezentând în cazuri precum Sibiu sau Constanța peste 70% din teritoriul județului. În aceste condiții și nu numai se impune o discuție cu privire la relația între strategiile de dezvoltare ale județelor, strategiile de dezvoltare metropolitane / funcționale și strategiile de dezvoltare locală.

În final, nu există încă un cadru coerent de monitorizare, evaluare și actualizare a strategiilor, mai departe de evaluarea individuală a proiectelor. Structurile de implementare sunt încă imature și caracterizate de un grad ridicat de formalism, fiind mai degrabă, conform experienței recente 2014-2020, grupuri interne primăriilor de municipiu care execută și aceste sarcini în plus față de rolul în organigrama instituției. Evaluarea se realizează de către nivelurile superioare (ADR-uri, în cazul exercițiului anterior) la nivel de portofoliu de proiecte și nu la nivel de ținte strategice, respectiv de impact al SIDU.

¹⁰² Zonele Funcționale Urbane din Ghidul pentru elaborarea Strategiilor Integrate de Dezvoltare Urbană (Banca Mondială, 2020) au fost delimitate în baza criteriului de 15% forță de muncă navetistă, excluzând exclavele și incluzând enclavele pentru contiguitate teritorială.

Capitolul 5. ABORDĂRI COMPARATIVE METROPOLITANE

Cel de-al doilea capitol empiric prezintă analiza comparativă la nivelul scării metropolitane prin selectarea a patru studii de caz specifice, câte unul pentru fiecare dintre țările analizate, pentru care examinează contextul teritorial, organizarea instituțională și competențele specifice, tipul și conținutul instrumental al documentațiilor de planificare spațială și sistemele de management al implementării strategiilor. Această parte a cercetării are ca scop identificarea unor modele avansate din punct de vedere al experienței de planificare și administrare teritorială metropolitană, în baza provocărilor planificării spațiale metropolitane din România, și cercetarea caracteristicilor definitorii ale modului în care documentațiile de planificare metropolitană sunt gestionate, elaborate și implementate.

Studiile de caz au fost selectate înainte de colectarea și sistematizarea datelor, în coerență cu cadrul teoretic. Patru zone metropolitane sunt analizate în detaliu: Grand Lyon (Franța), Città Metropolitana di Bologna (Italia), Zona Metropolitană Poznań (Polonia) și Zona Metropolitană Cluj (România). Așa cum a fost expus în capitolul metodologic, motivația pentru selecția acestor zone metropolitane este multiplă: ele reprezintă structuri de tip monocentric, ce reflectă ca model majoritatea realităților poliilor urbane din România, de dimensiuni și cu roluri relativ similare în calitatea de orașe de rang I pentru țările respective. Totodată, reprezintă zone unde formalizarea cooperării metropolitane s-a realizat prin procese diferite însă comparabile, în care politica națională a fost contextualizată prin prisma experiențelor locale de colaborare. Nu în ultimul rând, analiza comparativă a instrumentelor de planificare spațială indică o suprapunere a obiectivelor acestora, însă cu diferențe tipologice, de conținut și de proces din care se pot extrage linii directoare și abordări replicabile în contextul național. În toate zonele metropolitane există o tendință spre aprofundarea treptată a colaborării și procesului participativ.

Tabel 13 - Tabel centralizator al studiilor de caz pentru zone metropolitane

ZM	Pop. (2019, mil.)	Supra -față (km2)	Formă de guvernare	Documentații de planificare spațială <u>(analizate)</u>
Lyon	1,38	553,7	Autoritate Metropolitană cu statut de departament	Schema de Coerență Teritorială 2030; Planul Local de Urbanism și Habitat (PLU-H) Programul de dezvoltare economică a Lyon Metropole 2015-2021
Bologna	1,02	3.702	Administrație publică de nivel NUTS3	Planul Strategic Metropolitan 2030; Planul Teritorial Metropolitan; Planul de Mobilitate Urbană Durabilă 2030
Poznan	1,05	3.082	Asociație de Dezvoltare Metropolitană	Strategia de dezvoltare a aglomerării Poznań 2020; Strategia ITI a ZUF Poznań 2014-2020
Cluj- Napoca	0,45	1.603	ADI Metropolitană	Strategia Integrată de Dezvoltare pentru Zona Metropolitană Cluj 2014- 2020; 2021-2027; Planul de Mobilitate Urbană Durabilă 2030

Pentru a realiza o cercetare relevantă a cadrului de administrare metropolitană și de planificare spațială pentru fiecare dintre zonele metropolitane selectate, este necesară în prealabil o analiză a contextului de dezvoltare și a provocărilor teritoriale care se manifestă pe teritoriile metropolitane ale orașelor Lyon, Bologna, Poznań și Cluj-Napoca, și o evaluare comparativă a principalelor tendințe și nevoi pe care este necesar să le aibă în vedere atât autoritățile metropolitane, cât și documentațiile de planificare strategică, normativă și programatică elaborate la scara metropolitană.

5.1 CONTEXTELE DE DEZVOLTARE. DATE GENERALE, PROVOCĂRI METROPOLITANE ȘI CONSIDERAȚII PRIVIND LIMITELE ADMINISTRATIVE ȘI FUNCȚIONALE

Orașele Lyon, Bologna, Poznań și Cluj-Napoca reprezintă centre urbane cu o populație între 325,000 și 535,000 de locuitori și cu o importanță ridicată ca poli de echilibru pentru capitale în rețeaua urbană națională, ocupând în cazul Lyon și Cluj-Napoca locul trei, în cazul Bologna locul 7, iar în cazul orașului Poznań, locul 5 în ierarhia națională a orașelor după populație.

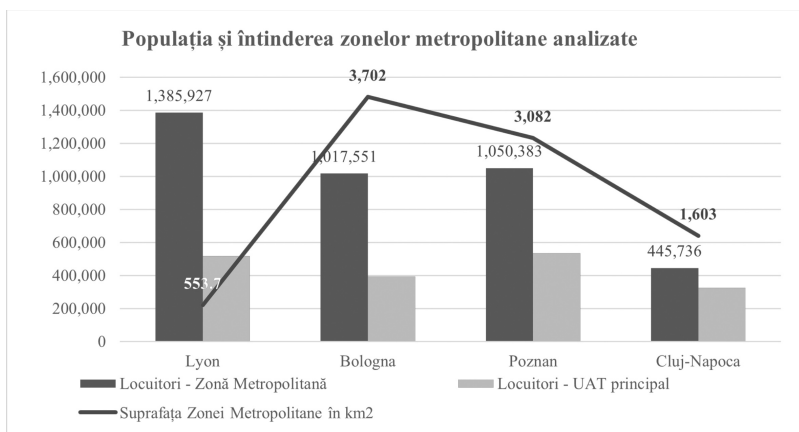


Fig. 37 - Numărul de locuitori în orașele principale și zonele metropolitane ale studiilor de caz Lyon, Bologna, Poznań și Cluj-Napoca.

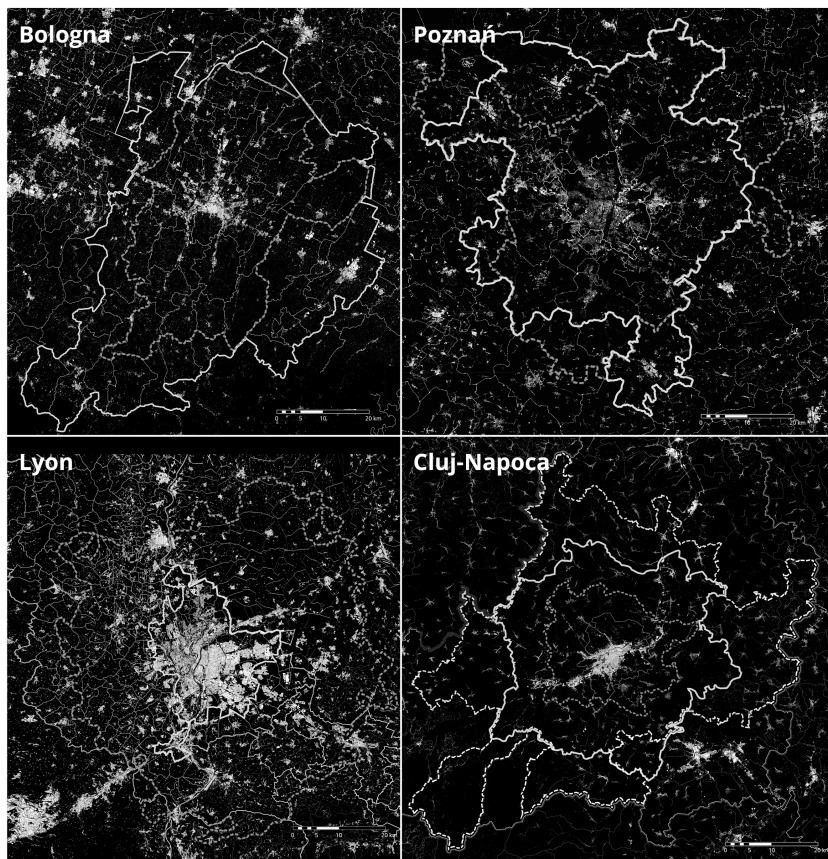
Sursa: INSEE.fr, ISTAT.it, STAT.Gov.pl, INS.ro

Deși mărimea după populație a unităților administrativ-teritoriale principale este relativ similară, suprafața zonelor metropolitane instituționalizate variază puternic, de la 553.7 km² în cazul Métropole de Lyon la 3,702 km² pentru Città Metropolitana di Bologna, un teritoriu de 6.5 ori mai mare. În cazul delimitării teritoriale a Métropole de Lyon, decupajul este realizat pentru o suprafață foarte redusă în scară, mai mică decât zona urbanizată a municipiului și semnificativ mai redusă decât întinderea zonei urbane funcționale determinate de Comisia Europeană (JRC, Eurostat) și OECD. Acest lucru se traduce și prin densitatea foarte ridicată a teritoriului metropolitan lyonez (2.503 loc./km²), de 7,3 – 9 ori mai ridicată decât pentru Poznań, Bologna și Cluj, unde se remarcă o corelare mai bună a teritoriilor metropolitane zonele urbane funcționale. Totodată, acest teritoriu foarte dens, cu structură și funcții complexe, este și cel mai fragmentat: Métropole de Lyon este compusă din 59 de municipalități, respectiv din

UATB-uri cu o suprafață medie de sub 10 km², comparativ cu valoarea de cca. 67 km² (Città Metropolitana di Bologna) sau cea de 140 km² (Zona Metropolitană Poznań). Între aceste valori se înregistrează suprafața medie a UAT-urilor componente ale Zonei Metropolitane Cluj (80 km², conform INS).

În cazul Zonei Metropolitane Cluj-Napoca, se observă o diferență mai pronunțată între limita zonei urbane funcționale din anuarul statistic regional online al Comisiei Europene¹⁰³ și limita zonei metropolitane instituționale, însă pe fundalul unei concentrări semnificativ mai mari a suprafețelor construite în Municipiul Cluj-Napoca și localitățile de pe axul Est-Vestic aferent culoarului Someșului (Gilău, Florești, Apahida, Jucu).

¹⁰³ Eurostat Regional Yearbook 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistical-atlas/gis/viewer/>

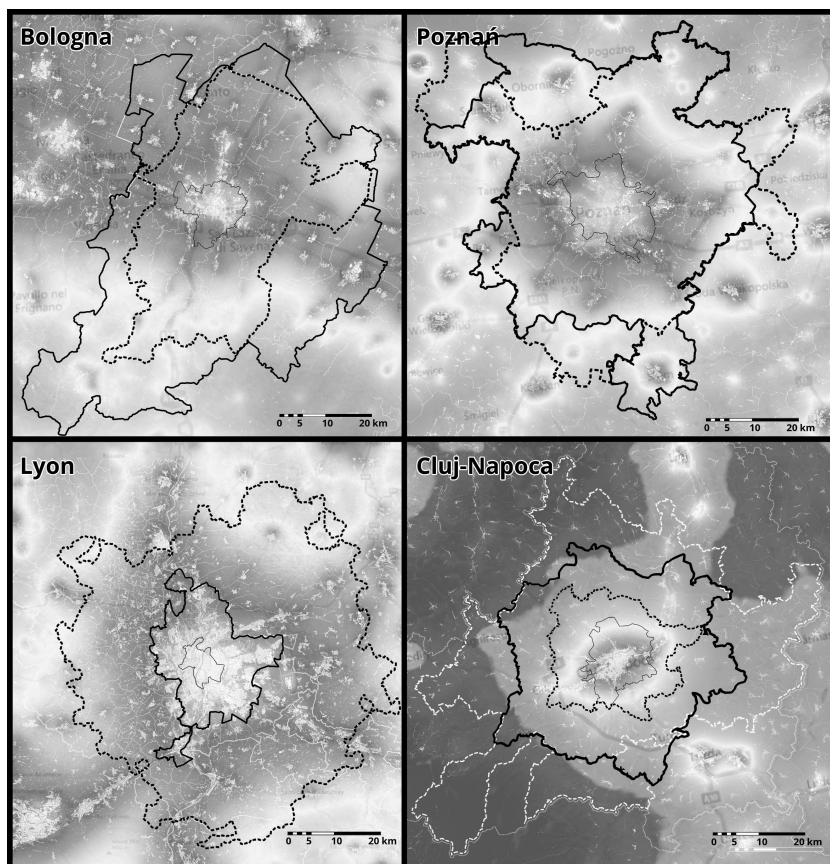


Legendă

	Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate)		Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE)		Limita zonei urbane funcționale (Propunere Banca Mondială)
	Limita administrativă a municipiului principal				

Surse: EC/JRC, European Settlement Map R2019; EUROSTAT Regional Yearbook 2020; Banca Mondială (2019).

Fig. 38 - Analiza spațială a întinderii zonelor metropolitane instituționale și a zonelor urbane funcționale în raport cu zonele construite.



Legendă

- Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate)
 Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE)

Luminozitatea cerului în zenit
 ($\text{magV}/\text{arcsec}^2$)

22.0 21.9 21.7 20.6 18.5 <17.5

Surse: EC JRC, ESM R2019; lightpollutionmap.info; NOAA

Fig. 39 - Analiza poluării luminoase în interiorul limitelor zonelor metropolitane instituționale și a zonelor urbane funcționale (ZUF)

O ilustrare elocventă a problemei limitelor zonelor metropolitane se poate realiza prin suprapunerea acestora cu harta poluării luminoase la nivel european (JRC, 2019), prin intermediul căreia se pot remarca mai bine inadecvarea (respectiv subdimensionarea) limitei instituționale a Métropole de Lyon, întinderea aproape optimă a Zonei Metropolitane Poznań, caracteristica multi-polară a regiunii Emilia Romagna și integrarea zonelor

de influență ale Bolognei și Modenei, respectiv o supra-dimensionare prin comparație a Zonei Metropolitane Cluj.

De remarcat pentru ZUF a Municipiului Cluj-Napoca este o a doua propunere spațială de delimitare avansată de Banca Mondială, de asemenea în baza criteriilor OECD-UE din Manualul Metodologic al Tipologiilor Urbane (2018) privind rata de navetism de peste 15%, și care extinde și mai mult zona funcțională urbană, atingând o suprafață de aproape două treimi din cea a județului Cluj, în condițiile unei structuri morfologice a teritoriului rural, cu densitate și populație scăzută, care nu oferă argumente acestei limite extinse. De altfel, deși limita teritorială a ADI Zona Metropolitană Cluj reprezintă relativ fidel raza de 30 de kilometri din centrul municipiului, acesta din urmă concentrează în continuare aproape $\frac{3}{4}$ din populația totală a zonei metropolitane, spre deosebire de cazul zonelor aferente Lyon, Bologna și Poznań, unde procentul este între 37 și 50%.

Tabel 14 - Indicatori de bază ai întinderii, populației, densității și dinamicii populației la nivelul zonelor metropolitane.

Indicator	Lyon	Bologna	Poznan	Cluj-Napoca
Suprafața zonei metropolitane (ZM) (km²)	553,7	3.702	3.082	1.603
Numărul de UATB-uri componente	59	55	22	20
Suprafața medie a UAT (km²)	9,38	67,31	140,09	80,15
Procentul suprafeței UAT principal din suprafața ZM (%)	8,65%	3,80%	8,5%	11,2%
Procentul suprafeței ZM din suprafața regiunii NUTS 2 (%)	0,8%	16,5%	10,3%	4,7%
Numărul de locuitori total (2019)	1.385.927	1.021.501	1.050.383	445.736
Densitatea populației (loc./km²)	2503,03	275,93	340,81	278,06
Procentul populației UAT principal din populația zonei metropolitane (%)	37,42%	38,71%	50,92%	74,06%

Dinamica populației ZM (2009-2019, %)	9,71%	3,78%	6,75%	11,52%
Dinamica populației la nivelul UAT principal (2009-2019, %)	9,34%	4,38%	-3,50%	1,97%

Sursa: INSEE.fr, ISTAT.it, STAT.Gov.pl, INS.ro

În ultimii 10 ani, toate zonele metropolitane analizate au înregistrat creșteri, mai mult (11,52%, Zona Metropolitană Cluj) sau mai puțin pronunțate (3,78%, Città Metropolitana di Bologna). O creștere puternică și similară atât la nivelul orașului principal cât și la nivelul zonei metropolitane se observă la Lyon, unde teritoriul întregii zone este redus în scară, puternic urbanizat și integrat. O tendință similară se regăsește în orașele estice, Poznań și Cluj, unde o scădere sau o creștere moderată a populației orașului central este compensată printr-o sporire comparativă considerabilă a populației la nivelul întregii zone metropolitane, indicând tendințe de periurbanizare.

O analiză comparativă a principalilor indicatori socio-economici ai zonelor metropolitane analizate indică un procentaj asemănător al populației active în vârstă de muncă, însă mai ridicat în Zona Metropolitană Cluj-Napoca (68,79%), pe fondul unei creșteri procentuale puternice în perioada 2009-2019 (4,22%). La pol opus, Zona Metropolitană Poznań înregistrează o scădere a populației active în vârstă de muncă cu aproape 5%, pe fundalul unei îmbătrâniri a populației, însă și al celei mai ridicate valori procentuale a angajaților raportat la populația activă (2019, 83,1%). Rata șomajului variază puternic, de la 8.60% la nivelul Métropole de Lyon la valori foarte scăzute în zonele metropolitane estice, de 1,40% în Poznań și 0,43% în Cluj.

Toate cele patru orașe reprezintă centre industriale puternice, surclasând din punct de vedere economic poziția după număr de locuitori în economia națională: Lyon reprezintă al doilea cel mai bogat oraș din Franța după Paris și un important centru economic european; economia locală a Bolognei este a treia la nivel național și este construită pe industria alimentară, constructoare de mașini, energie, auto, textile ș.a.; Poznań reprezintă cel de-al doilea centru economic național și sediu al unui număr ridicat de multinaționale din domenii industriale alimentare, de mobilă, auto și logistice. Nu în ultimul rând, Cluj-Napoca reprezintă cel mai dinamic centru IT și start-up la nivel național după București. Toate aceste aspecte se reflectă în profilul economic local al zonelor metropolitane, și într-o

dinamică pozitivă a PIB / locuitor. Deși Zona Metropolitană Cluj înregistrează valori PIB / loc. sub valorile foarte asemănătoare din celelalte orașe, creșterea acestora în decursul ultimilor 10 ani a fost mult accelerată față de creșterile ușoare în Lyon și Bologna (22-24%) și moderate în Poznań (46%).

Atât Lyon cât și Bologna, Poznań și Cluj-Napoca sunt, de asemenea, centre universitare importante la nivel național și internațional. În cazul Poznań (12.38%) și Cluj-Napoca (17.95%), ponderea studenților din numărul locuitorilor este foarte ridicată, ceea ce generează atât aspecte pozitive, alimentând trend-urile de dezvoltare inteligentă locală, cât și dezavantaje, prin prisma necesității unor programe specifice de locuire.

Tabel 15 - Indicatori socio-economici, ai locuirii, accesibilității și calității mediului în zonele metropolitane analizate

Indicator	Lyon	Bologna	Poznan	Cluj-Napoca
Populație activă în vârstă de muncă 15-64 ani, 2019 (%)	66,50%	62,87%	61,92%	68,79%
Evoluția populației active în vârstă de muncă	N/A	N/A	-4,79%	4,22%
Raport angajați / populația activă (2019, respectiv 2018 pentru ZM Cluj)	71,0%	74,3%	83,1%	77,9%
Rata șomajului 2019	8.60%	4.40%	1.40%	0.43%
PIB/capita la prețuri curente, NUTS 3	43.000	41.500	42.000	27.100
Dinamica PIB/loc. NUTS3 (2009-2018)	22,86%	23,88%	45,83%	79,47%
% studenți din total locuitori	9,96%	8,04%	12,38%	17,95%
Dinamica locuințelor (2009-2019) la nivel de ZM	15,98%	15,79%	25,76%	32,64%

Dinamica locuințelor la nivel de municipiu principal*	13,51%	6,27%	13,58%	25,94%
Dinamica suprafeței locuibile pe locuitor (2009-2019)	N/A	N/A	19,34%	56,56%
Dinamica suprafeței locuibile pe locuință (2009-2019)	N/A	N/A	5,56%	31,63%
Accesibilitate: suprafața situată în interiorul izocronei de 60 min. (km²)	8319,26	7428,22	6021,61	2615,75
Procentul suprafeței ZM situat în interiorul izocronei de 30 minute (autoturism)*	100,0%	25,8%	25,7%	29,7%
Trafic total aeroportuar - pasageri 2019	11,700,000	9,405,920	2,379,635	2,923,845
Dinamica traficului aeroportuar (2014-2019)	38,2%	43,1%	64,6%	147,4%
Dinamica emisii CO2 rezidențial 2000-2015	-15,53%	-10,24%	24,27%	19,17%
Dinamica emisii PM2.5 total (2000-2015)	0,58%	-2,76%	-11,44%	-11,18%
Dinamica gradului de înverzire estimat (2000-2014), %	3,29%	6,06%	10,73%	3,16%

Sursa: INSEE.fr, ISTAT.it, STAT.Gov.pl, INS.ro, Global Human Settlement Urban Centre Database (GHS-UCDB)

O bunăstare mai mare a zonelor metropolitane analizate și o atractivitate pentru a investi, a lucra și a studia se reflectă de asemenea în ceea ce privește sectorul locuințelor. De remarcat aici este faptul că dinamica locuințelor a fost mai puternică fără excepție în zonele metropolitane decât în municipiile principale, cu creșteri până la aproape o treime din fondul

locativ inițial în decursul a numai 10 ani pentru Cluj-Napoca (32,64% pentru perioada 2009-2019). Totodată, acolo unde datele au fost disponibile, acestea au arătat faptul că expansiunea urbană vine cu o creștere semnificativă a confortului, crescând – în cazul Cluj-Napoca – suprafețele locuibile pe locuitor cu peste 50%.

O caracteristică ce diferențiază zonele metropolitane analizate este accesibilitatea rutieră din centrul localității principale, respectiv suprafața zonelor metropolitane accesibile în raza unei izocrone de 60 de minute, care pe fundalul infrastructurii deficitare este de peste trei ori mai mică în cazul Cluj-Napoca comparativ cu Metropole du Lyon. În pofida diferențelor de accesibilitate, procentul suprafeței zonei metropolitane situat în interiorul izocroniei de 30 minute¹⁰⁴ este similar în cazul zonelor metropolitane Bologna, Poznań și Cluj, de 25-30%.

Fără excepție, traficul aeroportuar în toate studiile de caz a cunoscut o creștere, moderată (38-43%) în cazul orașelor cu aeroporturi mari deja consolidate și capacități de peste 9 milioane de pasageri anuali (Lyon, Bologna), medie în cazul Poznań (64,6%) și puternică în cazul Aeroportului Avram Iancu din Cluj-Napoca (147,4%) în perioada 2009-2019, conform datelor prezentate de aeroporturi.

În ceea ce privește calitatea aerului, se observă o diferență între zonele metropolitane vestice, care au implementat în ultimii 20 de ani politici de reducere a emisiilor de carbon și de eficientizare energetică, și zonele metropolitane Poznań și Cluj-Napoca, unde concentrația de CO₂ rezidențial a crescut cu o pătrime, respectiv o cincime. Dinamica se inversează în ceea ce privește poluarea cu particule în suspensie (PM_{2.5}), care a înregistrat o reducere în cele două zone metropolitane estice în ultimii 20 de ani, în principal pe fundalul dezindustrializării.

Din punct de vedere al utilizării solurilor, se remarcă tipare diferite la nivelul zonelor metropolitane. Città Metropolitana di Bologna este caracterizată de un ax central puternic urbanizat (via Emilia) care separă teritoriul Apenin, bogat în patrimoniu natural, de zona de câmpie din nord, vulnerabilă la expansiune urbană. Extinderea în teritoriu a nucleului

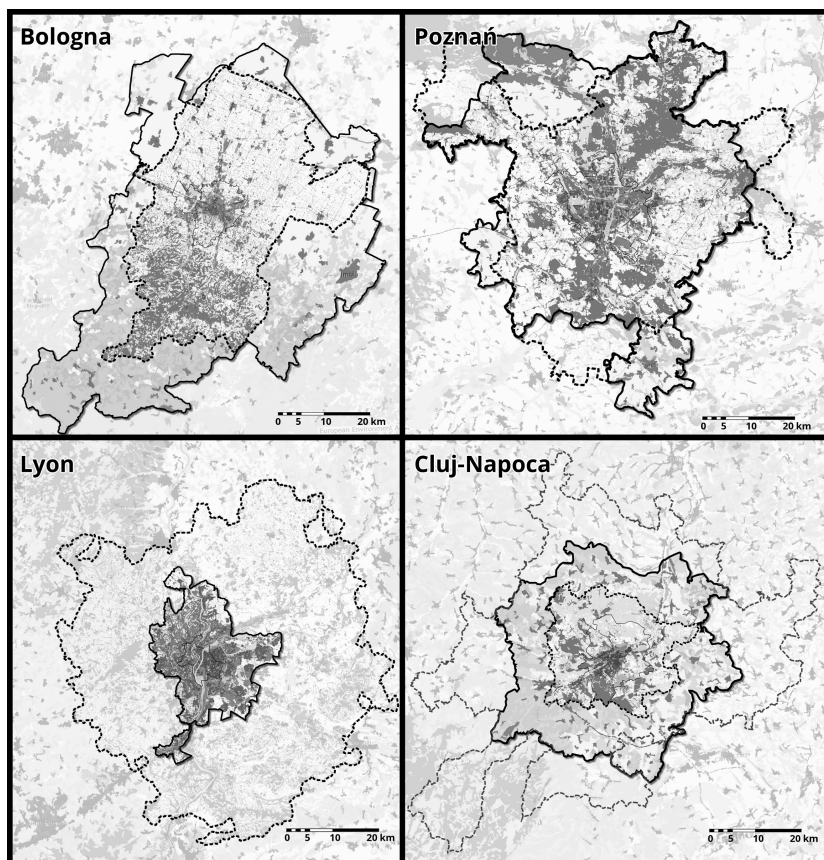
¹⁰⁴ Suprafețele accesibile în interiorul izocronelor au fost calculate utilizând Open Route Service

urbanizat aferent Comune di Bologna se realizează prin radiale intens construite, care concentrează funcțiuni industriale și logistice.

Métropole de Lyon este un teritoriu foarte dens, coincidând aproape cu zona construită urbană, având funcțiuni complexe și specializate și reprezentativitate economică Europeană. Metropole este dezvoltată în jurul confluentei a două axe structurante verzi-albastre, fluviul Rhône și râul Saône, una dintre principalele provocări fiind menținerea unui echilibru între zonele mineralizate și armătura verde a orașului, care a continuat să scadă în suprafață în ultimele decenii, respectiv densificarea în zona metropolitană prin sprijinirea unor programe noi de locuire.

Zona Metropolitană Poznań este caracterizată de un centru urban dezvoltat intensiv, însă bine structurat din punct de vedere al tramei principale, în jurul axei Râului Warta care traversează centrul Poznań. Teritoriul metropolitan este multi-polar, deosebindu-se o serie de centre secundare bine delimitate spațial (Srem, Oborniki), accesibile din punct de vedere al infrastructurii, și o rețea verde foarte bine dezvoltată – la nivel metropolitan, ponderea spațiului verde pe cap de locuitor este de aprox. 61 m², cu 60% mai mult decât media tuturor metropolelor ITI poloneze (poznan.pl).

Zona Metropolitană Cluj-Napoca este caracterizată de o dezvoltare axială a zonei urbanizate, care urmărește culoarul râul Someș de la vest la est și apoi spre nord (Bonțida, spre Gherla) și de o topografie specifică ce face construirea pe versanții nordici și sudici adiacenți zonei construite a Municipiului Cluj-Napoca dificilă. În afara acestei zone dezvoltate în bandă, zonele construite sunt relativ dispartate, accesibilitatea către acestea fiind mai redusă decât în cazul Lyon, Bologna sau Poznań. Zona Metropolitană include elemente importante de cadru natural, în special în zona sudică și de vest.

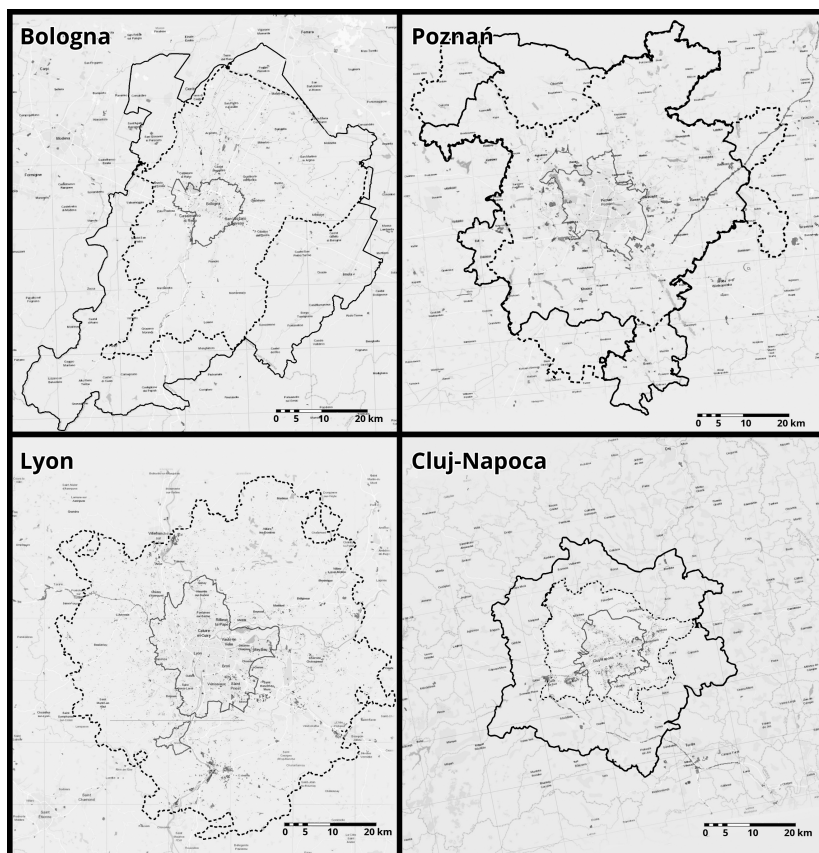


Legendă

- | | | |
|--|---|--|
|  Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate) |  Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE) |  Limita zonei urbane funcționale (Propunere Banca Mondială) |
|--|---|--|

Surse: Corine Land Cover (CLC 2018); Copernicus Urban Atlas (2018); EUROSTAT Regional Yearbook 2020; Banca Mondială (2019).

Fig. 40 - Utilizarea terenurilor în zonele metropolitane și zonele urbane funcționale analizate (ZUF)



Legendă

- Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate)
- Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE)
- Limita unității administrative locale principale (în cazul Lyon, coincide cu Metropole)

Schimbări în acoperirea teritoriului 2006-2018

- Tesut urban continuu
- Tesut urban discontinuu
- Unități industriale / comerciale
- Situri aflate în construcție
- Zone agricole
- Păduri de conifere / foioase

Surse: Corine Land Cover (CHA2012_2018, CHA2006_2012, Urban Atlas 2006-2012-2018)

Fig. 41 - Modificări în tipologia acoperirii terenurilor în perioada 2006-2018

Sursa: Corine Land Cover Change 2006-2012, 2012-2018

Atât dinamica populației, precum și dinamica suprafețelor construite și a numărului de locuințe din zonele metropolitane analizate se corelează cu datele spațiale aferente schimbărilor în acoperirea terenurilor (Corine Land Cover, 2006-2018). Dacă Città Metropolitana di Bologna a înregistrat o creștere redusă a suprafețelor construite (preponderent a celor cu funcțiune industrială) coroborată cu o ușoară creștere a populației (3,78%),

schimbările la nivel teritorial în celelalte trei zone metropolitane au fost mai relevante. Astfel, pentru Poznań și Cluj-Napoca sunt evidente fenomenele de periurbanizare care au condus la mărirea stocului de locuințe metropolitan cu o pătrime (Poznań), respectiv o treime (Cluj-Napoca) în ultimii 10 ani. Se observă, de asemenea, transformările spațiale aduse de investițiile recente în infrastructura majoră de transport, în cazul Poznań (DE 261), Lyon (A89) și Cluj (A3 Gilău-Turda).

Tabel 16 - Utilizarea și dinamica utilizării terenurilor la nivelul zonelor urbane funcționale definite de Comisia Europeană, pentru perioada 2012-2018

Utilizarea terenurilor (ZUF) - Atlasul Urban 2020	ZUF Lyon	ZUF Bologna	ZUF Poznan	ZUF Cluj-Napoca
Suprafața ZM (km²)	553,7	3702	3082	1603
Suprafață ZUF (km²)	3669,79	2038,59	3092,01	591,66
Procentul ZUF din zona metropolitană instituțională	562,78%	-44,93%	0,32%	-63,09%
- suprafețe artificiale (%)	23,6%	16,1%	15,0%	15,5%
- suprafețe agricole (%)	55,0%	61,1%	58,1%	66,8%
- suprafețe naturale (%)	18,4%	21,1%	25,1%	17,3%
- zone umede și suprafețe acvatice (%)	3,0%	1,7%	1,8%	0,4%
- suprafețe artificiale (km ²)	866,07	328,21	463,80	91,71
Expansiune urbană 2012-2018 (km², conversie)	18,90	5,35	30,7	11,7
Expansiune urbană 2012-2018 (% din	2,18%	1,63%	6,62%	12,76%

total suprafață artificială)				
---	--	--	--	--

Sursa: Copernicus Land Monitoring Service, Urban Atlas 2020

Mai mult de jumătate din teritoriile ZUF reprezintă suprafețe agricole, aflate însă în scădere prin conversia în zone construite. În numai 6 ani (2012-2018), atât Poznań cât și Cluj au înregistrat un fenomen de periurbanizare accentuat și o expansiune a suprafețelor artificiale cu 6.62, respectiv 12.76% din valorile de la nivelul anului 2012. Această schimbare în utilizarea terenurilor reprezintă una dintre cele mai mari provocări ale guvernantei metropolitane.

Nu în ultimul rând, o provocare în special pentru zonele metropolitane Lyon, Bologna și Poznań este problema fragmentării accentuate a peisajului natural, vizibilă în figura anterioară. Prin comparație, Zona Metropolitană Cluj prezintă un teritoriu cu o fragmentare medie spre scăzută pe teritoriul comunelor ce fac parte din ADI ZMC, precum și o diversitate ridicată a peisajului și prezența unor zone forestiere cu valoare peisagistică, ce prezintă o provocare în privința gestionării și valorificării unitare la nivelul zonei metropolitane.

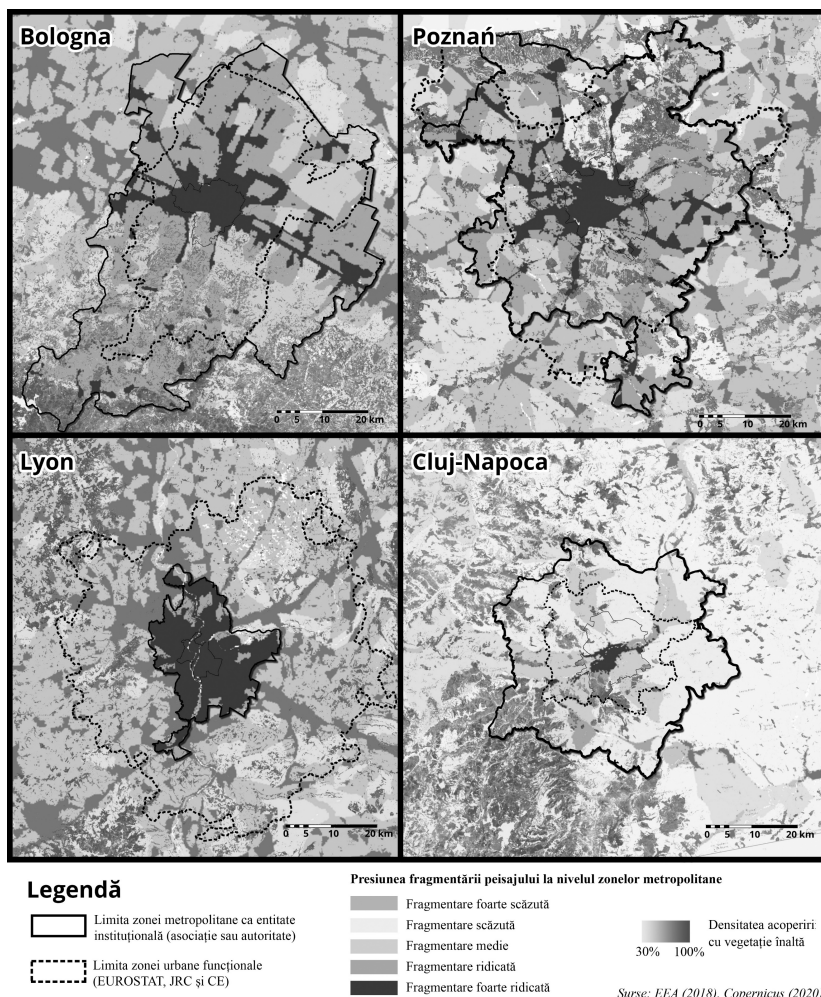


Fig. 42 - Gradul de fragmentare al peisajului și suprafețele împădurite la nivelul zonelor metropolitane analizate

Deși caracteristicile principale ale zonelor metropolitane selectate pentru studiu diferă, se pot remarca o serie de asemănări la nivelul întregii selecții, care pot fi atribuite următoarelor provocări comune de dezvoltare spațială:

1. Creșterea demografică: capacitatea de a absorbi o populație în creștere pe fundalul unei creșteri a atractivității, ca poli secundari

- în rețeaua națională și destinații internaționale universitare, culturale, de afaceri;
2. Expansiunea zonelor construite: capacitatea de a asigura o dezvoltare spațială coerentă și corelată a noilor zone de activități, în special cele destinate locuirii (Lyon, Poznań, Cluj);
 3. Transport și infrastructuri: asigurarea unor deplasări eficiente în interiorul zonelor metropolitane și a conectivității acestora la scară regională, națională și internațională;
 4. Calitatea mediului: reducerea emisiilor de CO₂, NO_x și particule în suspensie la nivel metropolitan prin politici unitare, asigurarea unui mediu de viață de calitate;
 5. Fragmentarea teritorială și peisagistică și relația între cadrul natural și cadrul antropic: combaterea etanșării excesive a solului și fragmentării habitatelor peri-urbane, protejarea și valorificarea axelor și infrastructurii verzi-albastre;
 6. Planificarea dezvoltării economice și multipolaritate: dezvoltarea unei viziuni multipolare asupra teritoriului cu privire la localizarea noilor poli economici și gestionarea integrată a unui profil economic, turistic și cultural
 7. Solidaritate teritorială și socială și abordarea schimbărilor demografice: întărirea gradului de coeziune la nivel teritorial, combaterea excluziunii sociale și dezvoltarea integrată a capitalului uman.
 8. Internaționalizare: provocarea de a dezvolta funcțiunile reprezentative culturale, turistice, de eveniment, patrimoniu și afaceri ale zonelor metropolitane și de a valorifica poziția strategică în rețeaua europeană de orașe;

Tabel 17 - Tabel centralizator al principalelor provocări metropolitane de dezvoltare spațială la nivelul studiilor de caz

Provocări de dezvoltare	Métropole de Lyon	Città Metro. di Bologna	ZM ITI Poznań	ADI ZMC
1. Creșterea demografică	XX		XX	X
2. Expansiunea zonelor construite	X	X	XX	XX

3. Transport și infrastructuri	XX	X	XX	XX
4. Calitatea mediului	XX	XX	XX	XX
5. Fragmentarea teritorială și peisagistică	XX	XX	XX	X
6. Planificarea dezvoltării economice	XX	XX	XX	XX
7. Multipolaritate și acorduri privind locațiile strategice	XX	XX	X	X
8. Solidaritate teritorială și socială	X	XX	X	XX
9. Internaționalizare	X	X	XX	XX

Suplimentar față de aceste aspecte, la nivel metropolitan sunt de asemenea relevante următoarele probleme-cheie instituționale:

1. Atingerea unei viziuni comune de dezvoltare la nivel metropolitan;
2. Transpunerea viziunii în documentații strategice cu capacitatea de a fi implementate și documentații cu caracter prescriptiv în raport cu nivelurile inferioare teritoriale;
3. Coerența intra-metropolitană a planificării spațiale și standarde comune;
4. Colaborarea multi-nivel și orizontală;
5. Asigurarea resurselor umane și financiare pentru îndeplinirea acțiunilor de planificare spațială metropolitană integrată.

În mod ideal, zonele metropolitane trebuie să răspundă acestor provocări prin mecanismele de guvernare metropolitană și instrumentele de planificare spațială potrivite pentru scara abordată, care să fie sprijinite de resursele necesare.

5.2 ADMINISTRAREA METROPOLITANĂ ȘI PLANIFICAREA SPAȚIALĂ ÎN MÉTROPOLE DE LYON

5.2.1 Introducere. Constituirea Grand Lyon

Métropole de Lyon (Grand Lyon) reprezintă un caz specific de guvernare metropolitană franceză, singurul cu o instituție metropolitană consolidată în cadrul căreia cooperarea se desfășoară în mare măsură în baza inițiativelor locale, și nu „de sus în jos” precum în alte instanțe în care au fost create zonele metropolitane de drept comun. Datorită contextului, istoricului și statutului special, Lyon este considerat în literatura de specialitate „*arhetipul guvernării metropolitane în Franța*” (Fricke, 2019): un model unic, și un posibil tipar al viitorului celorlalte 20 de zone metropolitane intercomunitare.

Modelul actual este în mare măsură tributار tradiției îndelungate de cooperare inter-municipale, care a debutat încă din secolul al XIX-lea (Scherrer, 1995) și care s-a cristalizat în anii 1960 în prima formă metropolitană numită Courly (COmmunauté URbaine de LYon), una dintre primele patru instituții create ca parte a politicii metropolelor de echilibru, alături de Lille, Bordeaux și Strasbourg. Pentru Zona Metropolitan Lyon, DATAR¹⁰⁵ a optat inițial pentru o configurație mai amplă, tri-partită (Lyon-St.Etienne-Grenoble), care mai apoi a devenit o zonă de cooperare între Lyon și Saint-Etienne în anii 1990, teritoriu la scara căruia s-au realizat și documentațiile de amenajarea teritoriului – DTA (Directive territoriale d'aménagement). Principalele competențe atribuite au fost cele ale managementului serviciilor majore și rețelelor urbane de infrastructură (apă, canalizare, drumuri, managementul deșeurilor), în 1983 primind și responsabilitatea competenței de urbanism, iar în 1985, cea pentru transport public. În 1992, numele a fost schimbat în Grand Lyon, iar până în 2001, zona metropolitană a primit gradual o serie de competențe adiționale *soft*, de la dezvoltare economică la managementul programului pentru locuințe, turism, organizarea și gestionare de evenimente și a „brand-ului” metropolitan (POLERE, 2014). Lyon a fost supranumit *prototip de orientare a politicilor publice*, în care părțile interesate ale economiei au

¹⁰⁵ Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

susținut cooperarea și au implementat un marketing regional puternic (Blatter, 2008; Zimmermann & Feiertag, 2021).

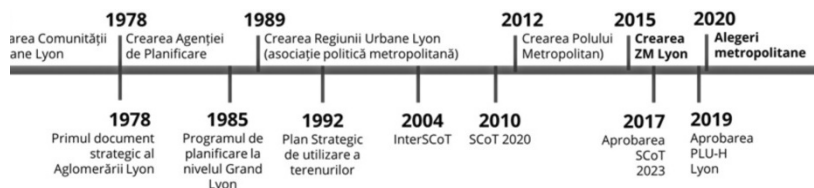


Fig. 43 - Procesul instituțional și instrumentele de planificare metropolitană la nivelul Métropole de Lyon.

Surse: EUROMETREX, scot-agglolyon.fr, SEPAL

Ulterior promulgării legii MAPTAM, la începutul anului 2015, Grand Lyon Métropole a devenit o unitate teritorial-administrativă cu statut unic în Franța, fiind în aceeași măsură colectivitate teritorială (zonă metropolitană) și departament, și rezultând din fuziunea Comunității Urbane anterioare (Courly) cu parte din departamentul Rhône. Grand Lyon a devenit capabilă să exercite în perimetrul zonei metropolitane competențe departamentale. O consecință acestei reforme teritorial-administrative a fost retrasarea departamentului Rhône și decuparea noii zone metropolitane.



Fig. 44 - Zona Metropolitană Grand Lyon, decupată din teritoriul departamentului Rhône.
Sursa: Prelucrare după Wikimedia.org

Construcția instituțională metropolitană s-a bazat pe prevederile constituționale care au permis un astfel de aranjament asimetric: Art. 72 a introdus o inovație constituțională, prevăzând faptul că o lege sau un regulament poate permite unei comunități, „*în mod experimental și cu o durată limitată*”, să se abată de la standardele naționale – pe durata a cinci ani, cu o posibilă prelungire de trei ani (Constituția Franceză, actualizată în 2008)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Constituția a permis afirmarea comunităților cu statut special, precum Mayotte, Guyana, Martinique, Corsica, dar și Metropola Lyon și Orașul Paris, ambele exercitând în egală măsură și competențe departamentale (INSEE, 2018)

5.2.2 Organizare, competențe și resurse

Legea MAPTAM a prevăzut o nouă organizare a organelor de conducere aferente Métropole de Lyon, similare cu cele ale departamentelor „de drept comun”, având însă o serie de specificități. Executivul este reprezentat de către Consiliul Metropolitan, ales prin vot universal direct în 2020.

Președintele și vicepreședinții sunt aleși din rândul consilierilor metropolitani, care delegă de asemenea membri în cadrul unei comisii permanente și a unor comisii tematice pe teme-cheie de dezvoltare metropolitană. Relația cu municipalitățile este realizată prin intermediul a:

1. 10 Conferințe Teritoriale ale primarilor, organe consultative pentru implementarea politicilor metropolitane inițiate în 2004 pentru a consolida acțiunile comunitare;
2. Conferinței metropolitane, care reunește toți primarii celor 59 de municipalități reprezintă un organism de coordonare între Métropole de Lyon și municipalități.

Abordarea reprezintă esența unei ample cooperări și a unui exercițiu îndelungat de transfer de competențe, atât de la municipalități către autoritatea metropolitană, cât și invers, de la zona metropolitană la una sau mai multe municipalități care pot gestiona cu o eficiență mai mare anumite echipamente sau servicii (Portalul oficial Grandlyon.fr, 2018).

Ulterior alegerilor directe din 2020, pentru a sprijini definirea metodelor și priorităților de cooperare între municipalitățile locale și Métropole de Lyon, a fost elaborat Pactul de Coerență Metropolitană 2021-2026, care a marcat tranziția de la o intercomunalitate la o colectivitate, respectiv de la un singur nivel administrativ-teritorial local ales direct la două astfel de niveluri cu legitimitate democratică, cea a primarilor, respectiv cea a consilierilor metropolitani (Grandlyon, 2021).

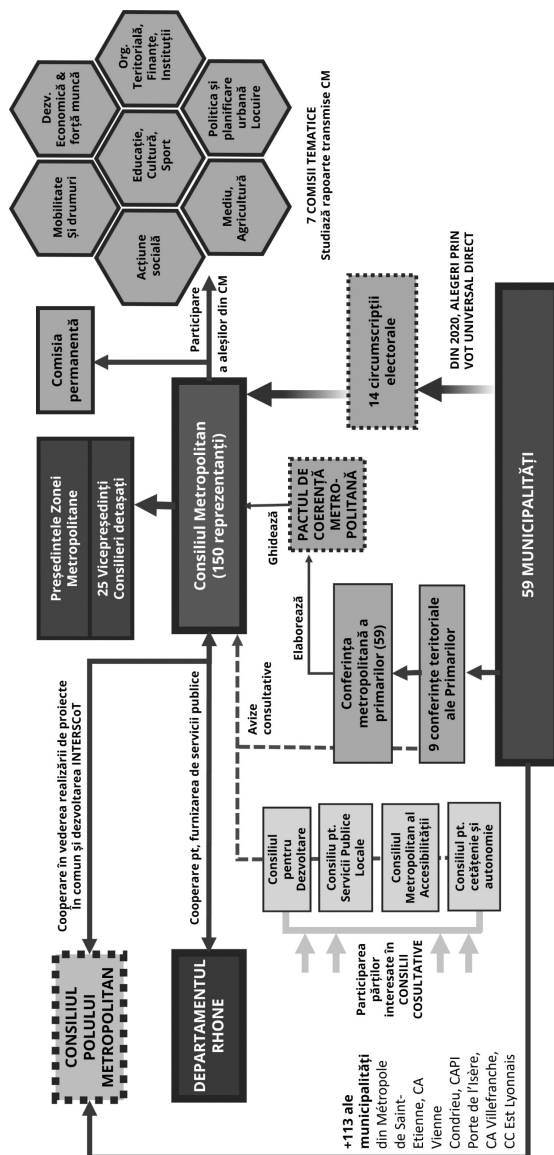


Fig. 45 - Organizarea guvernanței metropolitane în ZM Lyon.

Prin unificarea competențelor noii zone metropolitane, Métropole de Lyon exercită pe teritoriul său toate competențele fostei Comunități Urbane,

competențele departamentului și noi competențe complementare, transferate din partea municipalităților sau delegate de la nivel regional și de stat, conform prevederilor L. MAPTAM. Această concentrare face posibilă derularea unor politici mai coerente și mai eficiente în domeniul locuirii, dezvoltării economice, ocupării forței de muncă, managementului zonelor naturale și altele¹⁰⁷.

Transferul serviciilor și competențelor noi către Métropole de Lyon s-a realizat treptat, din 2015 până la sfârșitul anului 2017, cu sprijinul unor delegații speciale care au avut misiunea de coordonare a preluării autorității. În prezent, toate atribuțiile privind urbanismul și dezvoltarea teritorială, mai puțin emiterea autorizațiilor de construire, se află în competența zonei metropolitane Lyon. Pentru a putea îndeplini toate activitățile și competențele, Métropole de Lyon a asimilat un număr de 4.800 de funcționari publici angajați anterior în cadrul EPCI CU Grand Lyon și 3,900 de funcționari publici din departamentul Rhône. În total, Métropole de Lyon are cu 19% mai mulți angajați decât municipalitatea și un buget de aproape 4 ori mai mare (3,97 mld. Euro în 2021, conform Grandlyon.com¹⁰⁸). Principalele surse de venit sunt veniturile din exploatare – 72% (venituri fiscale, taxa corporativă, impozitele pe gospodărie, subvenții de la stat și alte venituri din gestiune), urmate de veniturile din investiții – 28% (împrumuturi, credite operaționale, alte venituri anuale din investiții).

Comparativ cu Parisul, și chiar și zonele metropolitane „de drept comun”, Métropole de Lyon reprezintă o formă de guvernantă performantă și suplă, cu o geometrie flexibilă, care se adaptează ușor proiectelor articulând interesele actorilor privați, în special din sfera de afaceri. În acest sens, noua viziune a zonei metropolitane este aceea a Lyon Metropole ca *Maestru Scrum*¹⁰⁹: un manager al unei organizații agile, având rolul de a stimula și de a oferi un cadru metodologic pentru grupurile interesate și întreaga

¹⁰⁷ O listă a competențelor Zonei Metropolitane Lyon, după proveniență, este furnizată în Anexa 8

¹⁰⁸ <https://www.grandlyon.com/metropole/budget.html>

¹⁰⁹ În programare, Scrum reprezintă o metodă de gestionare a proiectelor caracteristică proiectării agile. Scrum Master reprezintă persoana care prezidează întâlnirile zilnice (ședințele) scrum, fiind echivalent cu un manager de proiect.

populație, sprijinind experimentarea și testarea de noi idei și promovând antreprenoriatul social¹¹⁰.

5.2.3 Competența de planificare spațială

Conform codului general al colectivităților teritoriale (2015), *Metropola Lyon este asociată automat cu elaborarea, revizuirea și modificarea planurilor și documentelor de planificare în domeniul dezvoltării, dezvoltării economice și inovării, transporturilor și mediului, învățământului superior și cercetării, a căror listă este stabilită prin decret în Consiliul de Stat*. Métropole de Lyon este implicată automat în elaborarea Contractului Planului între Stat și Regiune (CPER) pentru fiecare cadru programatic multi-anual, care include o componentă specifică teritoriului său și reprezintă pentru 2021-2027 un instrument de planificare a finanțării corelată cu planul de redresare și reziliență și cu fondurile structurale 2021-2027. Prin lege, Métropole de Lyon exercită următoarele competențe de planificare principale:

1. Elaborarea Schemei de Coerență Teritorială (SCoT);
2. Dezvoltarea programului de habitat local și al planului urbanistic local (fuzionate în PLU-H);
3. Organizarea și planificarea mobilității;
4. Elaborarea și adoptarea planului teritorial climă-aer-energie;

Elaborarea documentațiilor de planificare spațială se realizează de către o serie de organizații de specialitate și prin implicarea directă a altor niveluri administrative superioare (nivelul regional, guvernul francez) și local (municipalitățile), existând o coerență și eficiență asigurate prin procesul de elaborare.

SEPAL – Syndicat mixte d'Études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise¹¹¹ reprezintă o organizație creată în 1985 și refondată în 2002, administrată de un Consiliu Sindical format din reprezentanți aleși din Métropole de Lyon și două comunități de comune al căror teritoriu este

¹¹⁰ Prezentare a candidaturii Lyon Metropole la iCapital Awards 2019, Bruxelles, septembrie 2019

¹¹¹ www.scot-agglolyon.fr, consultat la data 22.08.2023

vizat de SCoT. Scopul unic al SEPAL este dezvoltarea SCoT și monitorizarea implementării acestuia în colaborare cu comunitățile și teritoriile partenere, asigurând:

1. Dezvoltarea SCoT – managementul proiectelor de studii, al procedurilor, asocierea și mobilizarea actorilor;
2. Aplicarea orientărilor SCoT și coerența între planurile urbanistice (PLU, PLH, PDU) și SCoT, precum și punerea în aplicare a operațiunilor prevăzute.

Agenția de Planificare Urbană a Métropole de Lyon (*Urbalyon*¹¹²) a fost creată în 1978 ca asociație în baza legii 1901, a cărei misiune reglementată de Codul de Urbanism vizează planificarea strategică și de reglementare în teritoriul metropolitan: elaborarea Planului Local de Urbanism și Habitat (PLU-H), participarea la elaborarea SCoT, InterSCoT, PLUi, PLH, a proiectelor teritoriale, ș.a.

Zona metropolitană Lyon reprezintă unul dintre teritoriile incluse în *Pôle Métropolitain*, o asociație de cooperare voluntară la nivel teritorial mai amplu și fără fiscalitate proprie formată din Métropole de Lyon, CA Vienne, Metropole Saint-Étienne și CA Porte de l'Isère, și care reprezintă un grup de aproximativ două milioane de locuitori pe o suprafață de aproximativ 1,600 km². În afară de Polul Metropolitan, alte două spații de planificare sunt reprezentate de teritoriul Directivei Teritoriale de Planificare DTA) și Regiunea Urbană Lyoneză (RUL).

¹¹² www.urbalyon.org, consultat la data 22.08.2023

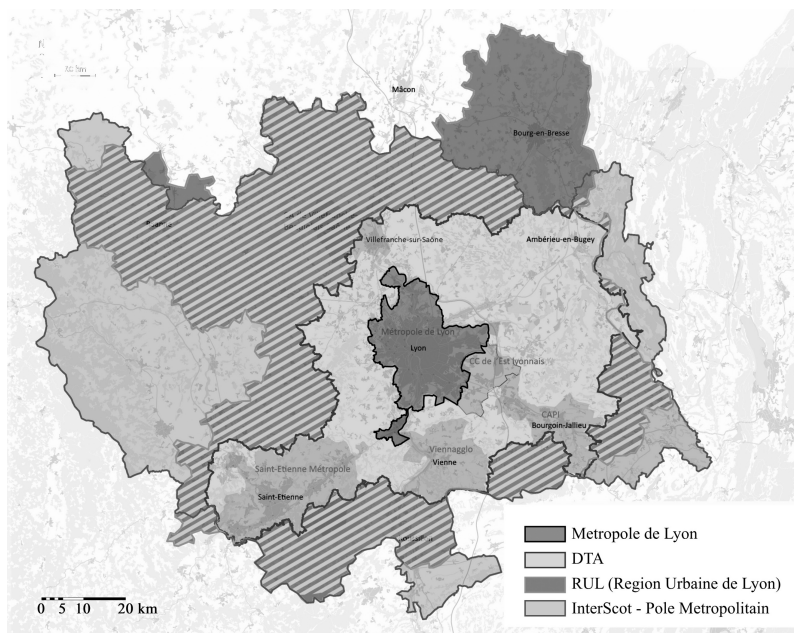


Fig. 46 - Integrarea verticală a diferitelor spații de planificare teritorială. Sursa: Autor, fundal Urbalyon (CC by NC)

Recunoașterea policentricității și integrării teritoriale a venit în 2007, odată cu crearea Directivei de Planificare Teritorială (DTA), amplu criticată din cauza caracterului prescriptiv și lipsit de viziune strategică (Dugua, 2017), în pofida faptului că a reprezentat singurul document de planificare teritorială la o scară apropiată zonei urbane funcționale.

Ca reacție la DTA, InterSCoT a început ca proiect în anul 2002, inițiat de către reprezentanții municipalităților și Urbalyon, și a fost oficializat în 2004 prin acord. Între 2006-2008 a fost pus în aplicare proiectul metropolitan de integrare a planurilor, fiind actualizat în 2017 pentru orizontul de timp 2030. InterSCoT a apărut din necesitatea integrării viziunii de dezvoltare teritorială la o scară apropiată zonei urbane funcționale, într-un document care să reflecte realitățile din teren și nu acțiunea de sus în jos impusă prin DTA. Soluția arată nu numai capacitatea de cooperare într-un cadru existent, ci și adaptabilitatea structurii sindicale informale în contextul multiplelor schimbări ce au avut loc în ultima decadă în teritoriu: apariția Polului Metropolitan (la scară teritorială mai redusă) și cea a unui nou EPCI-departament, Métropole de Lyon.

Inovarea prin cooperare reprezintă una dintre caracteristicile principale ale regiunii, și implicit ale Zonei Metropolitane Lyon. Mai departe de mecanismele inter-instituționale ce urmăresc integrarea acțiunii publice pe nivel orizontal și vertical, se remarcă de asemenea și o deschidere deosebită către cooperarea cu mediul privat și societatea civilă.

5.2.4 Instrumentele de Planificare Metropolitană: SCoT și PLU-H

5.2.4.1 Schema de Coerență Teritorială a Métropole de Lyon

Schema de Coerență Teritorială (SCoT) este documentul de planificare strategică elaborat conform Legii privind solidaritatea urbană pe termen lung (aproximativ 20 de ani), care reprezintă cadrul de referință pentru politicile sectoriale, în special cele referitoare la organizarea spațială și planificarea urbană, locuire, mobilitate, dezvoltare economică, mediu și climă (Ministerul Coeziunii Teritoriale, 2020).

SCoT este responsabil pentru integrarea documentelor de planificare superioară (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET) și devine astfel un document-pivot, care permite Planurilor Locale de Urbanism și altor planuri sectoriale la nivel local să se raporteze numai la acesta. La nivelul Métropole de Lyon, SCoT asigură astfel coerența documentelor sectoriale intermunicipale (PDU), a planurilor urbane intermunicipale locale (PLU-H) și a planurilor urbanistice ale municipalităților, care trebuie să preia orientările SCoT. SCoT stabilește orientări aplicabile proiectelor care fac obiectul autorizației de exploatare comercială, prin intermediul documentului său de dezvoltare artizanală și comercială.

Scopul Schemei de Coerență Teritorială Lyon este acela de a reuni municipalitățile într-un proiect de planificare spațială integrată. Pentru a atinge dezideratele de dezvoltare în comun a teritoriului Métropole de Lyon cu alte teritorii integrate funcțional, inclusiv cu Aeroportul Lyon St. Exupéry, a fost extinsă zona urbană cu două alte Comunități de Comune: Communauté de communes de l'Est lyonnais (CEEL) și Communauté de communes du Pays de l'Ozon (CCPO), o noutate introdusă de SEPAL. SCoT al aglomerației Lyoneze cuprinde astfel 74 de comune și 1.360.000 locuitori (Grandlyon, 2022).

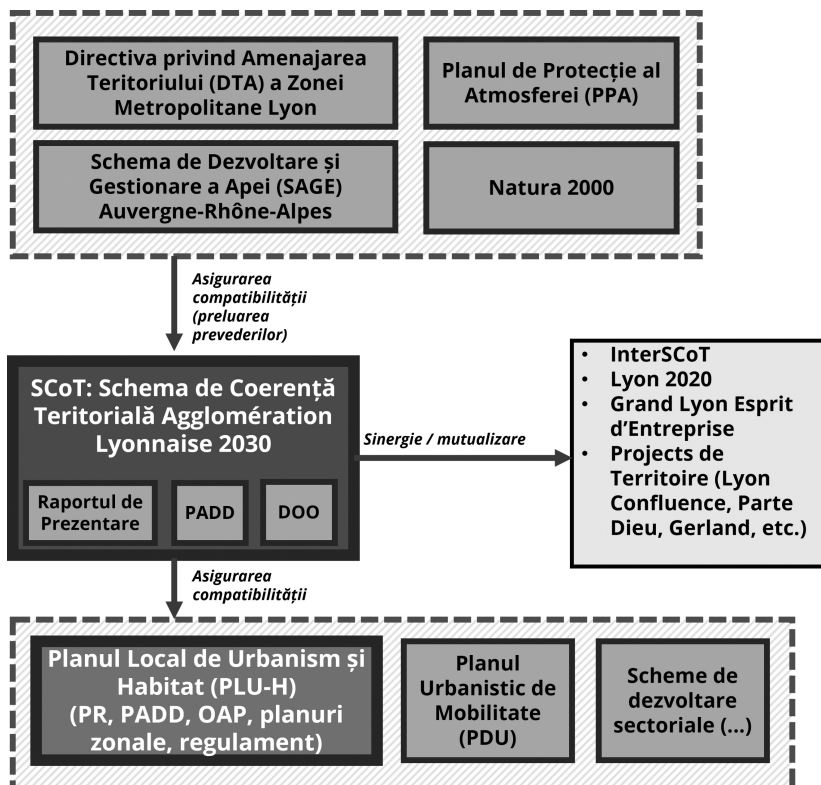


Fig. 47 - Schema documentațiilor de amenajare a teritoriului, planificare spațială și urbanism și a relațiilor dintre ele pentru teritoriul Métropole de Lyon

Inițiativa de elaborare a SCoT aparține aleșilor Métropole de Lyon, care sunt responsabili pentru pregătirea documentului, aprobat prin deliberare a instituției publice competente, asigură urmărirea acestuia și decid asupra revizuirii acestuia, prin intermediul SEPAL. Elaborarea documentației tehnice a fost realizată de Urbalyon, care s-a bazat, acolo unde a fost necesar, pe subcontractare și parteneriat. Procedura pentru dezvoltarea, implementarea și actualizarea SCoT a fost puternic concentrată pe procesul de colaborare și consultare publică. Durata dezvoltării unui SCoT variază, în general, între 3 și 5 ani.

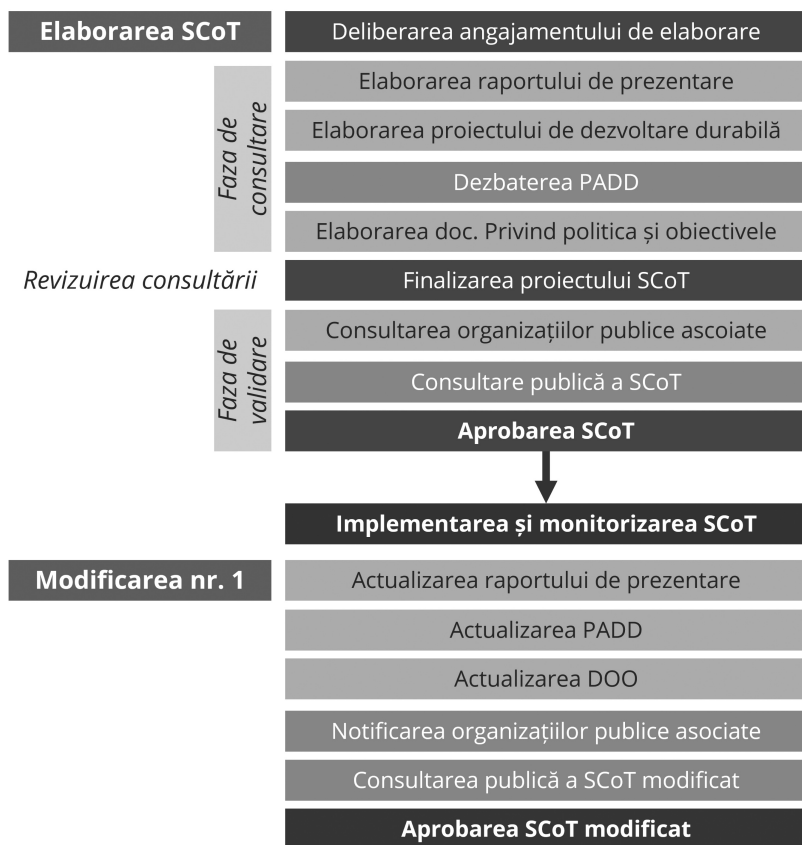


Fig. 48 - Etapele elaborării, implementării și actualizării SCoT
Sursa informațiilor: SCoT Lyon (2019)

SCoT este compus din trei documente: Raportul de Prezentare, Proiectul de Dezvoltare Durabilă (PADD) și Documentul privind Politica și Obiectivele (DOO).

Raportul de Prezentare cuprinde contextualizarea și articularea SCoT cu alte documente de planificare urbană multi-nivel și multisectoriale, auditul teritorial, diagnosticul, zonele de extindere a intravilanului și fundamentarea alegerilor strategice din PADD și DOO privind dezvoltarea economică, dezvoltarea rezidențială, mediul și coeziunea socială. Totodată Raportul de Prezentare evaluează impactul PADD și DOO asupra mediului. PADD stabilește viziunea pe termen lung a teritoriului, pe baza diagnosticului

aglomerației Lyon, trasând obiectivele majore pe care politicile locale de planificare urbană vor trebui să le urmărească în ceea ce privește locuințele, mobilitatea, mediul, economia și dezvoltarea socială. DOO reprezintă concretizarea PADD și îi conferă o valoare prescriptivă, prin elaborarea reglementărilor și orientărilor SCoT ce trebuie preluate de către documentele și proiectele locale de urbanism (PLU-H, PDU, etc.)

Una dintre principalele provocări – și în același timp ambiții – ale Métropole de Lyon este creșterea demografică, respectiv ambiția de a găzdui un număr adițional de 150,000 locuitori până în 2030 și de a crea 7,500 unități locative noi pe an (SEPAL, 2019). Pentru a atinge aceste obiective, SCoT se concentrează asupra politicilor de densificare, echipare și deservire cu transport a teritoriului, precum și pe sprijinirea locuirii sociale (30-40% din unitățile locative prevăzute). Totodată, se are în vedere rezervarea a 2,000 de hectare pentru dezvoltarea activităților economice, într-o strategie de planificare a dezvoltării spațiale ce delimitează trei tipuri de teritorii: zone cu prioritate de intervenție, situri în care dezvoltarea este supusă unor condiționări și limitată, precum și zone verzi pentru care prioritatea este salvagardarea și protejarea.

SCoT nu are caracter de reglementare, ci stabilește reguli generale de configurare spațială (caracter de schemă directoare) care vor fi apoi impuse PLU-H și PDU, conform principiului compatibilității, documente a căror compatibilitate cu SCoT trebuie revizuită în termene de 3 ani. Această articulare permite o anumită marjă de manevră între cerințele SCoT și integrarea lor în aceste documente.

5.2.4.2 Planul Local de Urbanism și Habitat – PLU-H

Conform codului urbanismului, dezvoltarea municipalităților franceze este reglementată de Planul Local de Urbanism (PLU), un document deopotrivă strategic, director și cu caracter de reglementare. Pentru o mai mare integrare a politicilor spațiale locale la nivel metropolitan, un PLU la nivelul metropolitan face posibilă organizarea planificării utilizării terenurilor pe întreg teritoriul Métropole de Lyon, reconciliind interesele locale cu cele ale zonei metropolitane. Acest document juridic de sferă generală stabilește drepturile de construcție în funcție de obiectivele de dezvoltare economică și de locuințe și prevede reglementări pentru toate parcelele publice și private, determinând condițiile de dezvoltare.

Métropole de Lyon a inovat în acest proces prin integrarea programului local de locuințe (PLH) în PLU-ul său. Drept urmare, PLU din zona metropolitană Lyon a devenit PLU-H, aprobat în 2019, după un proces de 4 ani de consultări ale autorităților publice și o perioadă extinsă de consultare publică.

PLU-H a fost realizat în 2019 la scara întregului teritoriu al Métropole de Lyon, respectiv al celor 59 de municipalități care alcătuiesc zona metropolitană. După mărime și număr de locuitori, este primul astfel de plan din Franța, fapt care a ridicat o serie de provocări în ceea ce privește asigurarea coerenței interne.

Procesul de elaborare al PLU-H a început în 2012, odată cu decizia pozitivă a Métropole de Lyon și lansarea unei consultări de 4 ani în perioada mai 2012 – septembrie 2016, în scopul creării unui proiect partajat la nivel local între instituții, profesioniști, asociații, reprezentanți ai societății civile și rezidenți.

Documentația tehnică a fost elaborată de către Urbalyon. Procesul foarte amplu de consultare a presupus o colaborare strânsă a zonei metropolitane cu municipalitățile, însumând cca. 1.000 de întâlniri, 26 de conferințe regionale ale primarilor și trei conferințe metropolitane, ultimele fiind dedicate lucrărilor de revizuire a PLU-H. Consultarea publică a totalizat 86 de întâlniri publice de dezbatere organizate de către Métropole de Lyon și de către municipalități, în completarea cărora au fost utilizate un site dedicat (<https://pluh.grandlyon.com/index>), scrisori și chestionare de consultare (Grandlyon, 2020). Planul a fost aprobat în iunie 2019 pentru o perioadă de 15 ani.

Pe lângă conținutul specific al unui Plan Local de Urbanism, în conformitate cu Codul Urbanismului, revizuirea din 2019 a PLU pentru Métropole de Lyon a presupus și incorporarea politicii de locuire a zonei metropolitane, fundamentată pe principiul eficienței și motivată de prevederile Legii Grenelle¹¹³. Un alt argument este faptul că, în ultimii 15 ani, Métropole de Lyon a crescut în medie cu 10,000 locuitori pe an, iar una dintre provocările-cheie ale documentului SCotT este asigurarea de locuințe

¹¹³ Legea Grenelle II din 12 iulie 2010 impune integrarea, începând cu 1 ianuarie 2016, a politicii de locuire și a obiectivelor de Dezvoltare în PLU.

pentru locuitorii zonei metropolitane. PLU-H este compus din cinci documente obligatorii, după cum urmează:

Tabel 18 - Conținutul PLU-H Lyon. Sursă informații: GrandLyon, 2019

Numele componentei PLU-H	Descriere	Tip / Caracteristică
Raportul de prezentare	Caracteristicile teritoriului, diagnostic	<i>Analiză / Audit teritorial</i>
PADD	Orientările generale pentru politicile de dezvoltare, echipamente, planificare urbană, protecția zonelor naturale, agricole și forestiere și conservarea mediului pentru următorii 15 ani.	Caracter strategic și director, Masterplan. Rol de fundamentare
Programul de Orientări și Acțiuni (POA)	Orientări dezvoltate în conformitate cu PADD: dispoziții privind dezvoltarea, locuințele, transportul și mobilitatea, regenerarea sau dezvoltarea anumitor teritorii.	Caracter strategic și director. Rol de fundamentare
Regulamentul	Reglementare grafică (plan zonal, plan de morfologie urbană, plan de risc, anexe) și scrisă, care specifică toate dispozițiile comune aplicabile tuturor unităților teritoriale, respectiv dispozițiile specifice fiecărui UTR delimitat în documentul grafic	Caracter de reglementare, rol de operaționalizare. Grad ridicat de detaliere tehnică.
Anexe	Anexe privind servituțile de utilitate publică, interdicțiile de construire și spațiile rezervate, planuri ale rețelelor tehnico-edilitare, zone protejate ș.a.	Grad ridicat de detaliere tehnică, planuri sectoriale.

Regulamentul specifică de asemenea natura și formele construcțiilor autorizate, regulile de inserție în sit și volumetrie, caracteristicile arhitecturale ale fațadelor și acoperișurilor (de exemplu, gardurile), regulile de dezvoltare a infrastructurii verzi și replantare, parcajele și spațiile verzi.

Preluând prioritățile strategice enunțate în SCoT, orientările Proiectului de planificare și dezvoltare durabilă (PADD) al PLU-H stabilesc trei „mari provocări”, în continuarea acțiunilor inițiate de PLU anterior:

- Dezvoltare economică echilibrată și variată în teritoriu, asigurând mixitatea funcțională și condițiile pentru dezvoltare economică și promovând echilibrul între poli economici centrali și periferici;
- Locuire și solidaritate socială, urmărind furnizarea de locuire accesibilă și promovarea condițiilor de producere a unei oferte locative diversificate și echilibrate;
- Mediu și ambient, vizând conservarea infrastructurii verzi-albastre, controlul expansiunii urbane, protejarea resurselor și management-ul riscurilor (Dosarul de presă PLU-H, pluh.grandlyon.com).

5.3 ADMINISTRAREA METROPOLITANĂ ȘI PLANIFICAREA SPAȚIALĂ PE TERITORIUL CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA

5.3.1 Introducere. Constituire a zonei metropolitane

Bologna poate fi considerat Orașul Metropolitan italian cu cea mai îndelungată experiență în formularea participativă a dezvoltării spațiale metropolitane. În anul 1959, Municipality Bologna împreună cu alte 15 comune din coroana acesteia de localități au solicitat emiterea unui decret ministerial pentru elaborarea unui plan intercomunal al zonei (PIC), în scopul dezvoltării policentrice a teritoriului metropolitan. PIC a reprezentat o primă schemă directoare cu rol coordonator și orizont pe termen lung, căruia i s-au conformat PUG-urile locale (Biblioteca Salaborsa , 2019).

Prin Acordul pentru Orașul Metropolitan din 1994, semnat între 49 de municipalități și provincia Bologna, se înființează Conferința Metropolitană și Consiliul Economic, în scopul planificării în comun a dezvoltării teritoriului (Gabellini, 2017). Acordul din 1994, menționat în mod expres în Statutul noii zone metropolitane, conținea elemente-cheie pentru dezvoltarea viitorului model intercomunitar și metropolitan italian, făcând referire la necesitatea înființării structurilor organizatorice intermunicipale, a instrumentelor de programare integrată a serviciilor și a elaborării în parteneriat cu municipalitățile, provincia și actori neinstituționali, a unui Plan Strategic Metropolitan.

Anterior promulgării legii Delrio, zona metropolitană funcționa precum o federație a municipalităților și sindicatelor. În contextul cooperării și dialogului interinstituțional, în 2004, „Planul provincial de coordonare teritorială” (Citta Metropolitana di Bologna, 2013) prevedea crearea de acorduri teritoriale pentru coordonarea funcțiilor de urbanism și planificare teritorială care să fie împărtășite și coordonate între municipalități: așa-numitele „*Uniuni Comunitare*”¹¹⁴. Schimbarea instituțională care a survenit cu 10 ani mai târziu a beneficiat de un context considerabil mai fertil dezvoltării noii construcții metropolitane.

¹¹⁴ Structuri organizatorice anticipate de Acordul din 1994 la nivelul întregii regiuni Emilia Romagna. În temeiul Legii Delrio, Uniunile Comunitare reprezintă interpretarea regională a conceptului de „*zone omogenee*”.

O cooperare strânsă cu regiunea a sprijinit în aceeași măsură tranziția rapidă petrecută după intrarea în vigoare a legii 56/2014. Legea regională 13/2015 stabilește instrumente de coordonare specifice pentru competențele distribuite și indică necesitatea unui Acordului Cadru între regiune și ZM (Regione Emilia-Romagna, Citta Metropolitana di Bologna, 2015) care să stabilească detaliile, procedurile și domeniile de cooperare și competență, ulterior datei de 1 ianuarie 2015.

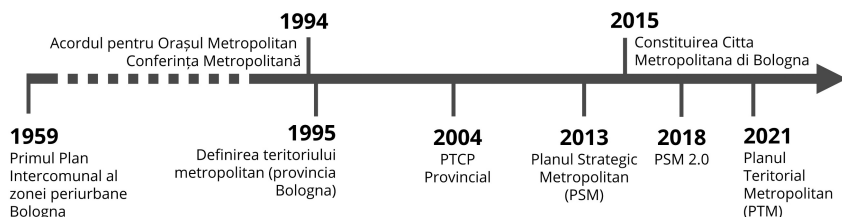


Fig. 49 - Procesul instituțional și instrumentele de planificare la nivelul Città Metropolitana di Bologna.

Sursa: cittametropolitana.bo.it

Orașul Metropolitan Bologna număra în 2019 55 de municipalități componente, organizate în 7 uniuni intercomunitare, pe un teritoriu de cca. 3.700 km², având o populație totală de 1.021.501 locuitori și o densitate de 274 loc./km², considerabil mai redusă decât media la nivelul tuturor zonelor metropolitane (469 loc./km²), conform ISTAT (2020).

Din populația totală, aproximativ 39% aparține Municipiului Bologna, care ocupă însă numai 3,8% din suprafața metropolitană.

5.3.2 Organizare, competențe și resurse

Din punct de vedere administrativ, Orașul Metropolitan Bologna este condus de către primarul municipalității Bologna, care numește un viceprimar dintre consilieri, atribuind și alte mandate pentru Comitetul Metropolitan, al cărui scop este acela de a coordona politicile de dezvoltare.

Consiliul Metropolitan este compus din 18 consilieri, primari și consilieri ai celor 55 de municipalități care sunt selectați prin votul consilierilor aleși pentru acest scop (sistem electoral cu două niveluri).

În afară de consiliu, mai există de asemenea organe cu rol consultativ (Adunarea Generală a primarilor) și de coordonare a aplicării și adoptării la

nivel local a politicilor de nivel superior, ale Orașului Metropolitan (Biroul de Administrație).

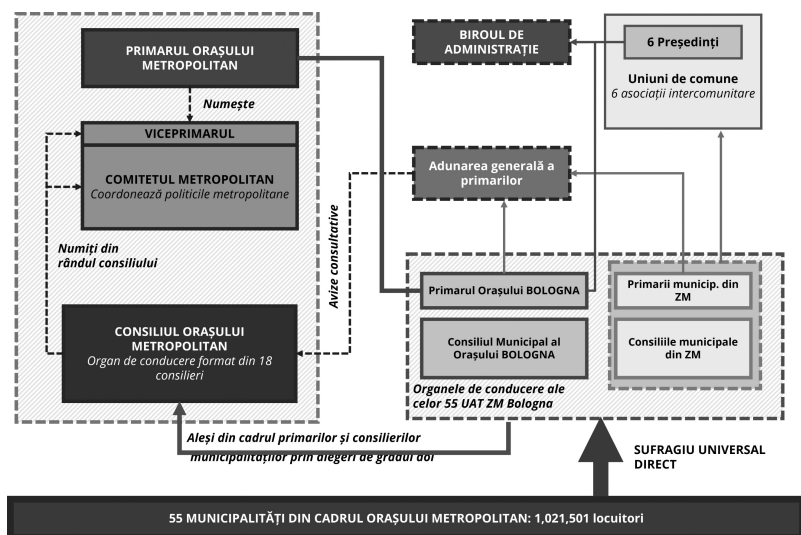


Fig. 50 - Structura de guvernare a Orașului Metropolitan Bologna.

Este important de clarificat aici rolul Uniunilor Comunitare în furnizarea serviciilor publice și în modelul de guvernare și cooperare orizontală asociativă la nivel inter-municipal. La nivelul Regiunii Emilia Romagna, în baza programului de reorganizare teritorială (PRT 2018-2020), uniunile sunt sprijinite din punct de vedere financiar pentru o mai bună exercitare a competențelor delegate, la nivelul a 13 tematici-cheie, sub umbrela programului Metropoli Strategice, fiind finanțate prin fonduri structurale prin PON Guvernare și Capacitate Instituțională 2014-2020¹¹⁵.

Cele 7 Uniuni Comunitare de pe teritoriul Orașului Metropolitan au libertatea de a alege serviciile și competențele pe care le exercită în numele municipalităților fie integral, fie parțial dacă domeniul este inclusiv de competență metropolitană:

¹¹⁵ https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Metropoli_strategiche

1. Integral: Servicii informatice și Serviciile de Protecție Civilă (la nivelul tuturor uniunilor), Gestiunea personalului, Instruire publică, Poliția municipală, Servicii Sociale;
2. Parțial: Guvernarea teritoriului, planificarea urbană, seismică, lucrări publice, mediu și energie, precum și serviciul Centrală unică de achiziții publice și servicii financiare, control și gestiune (Magli & Tentoni, 2018)

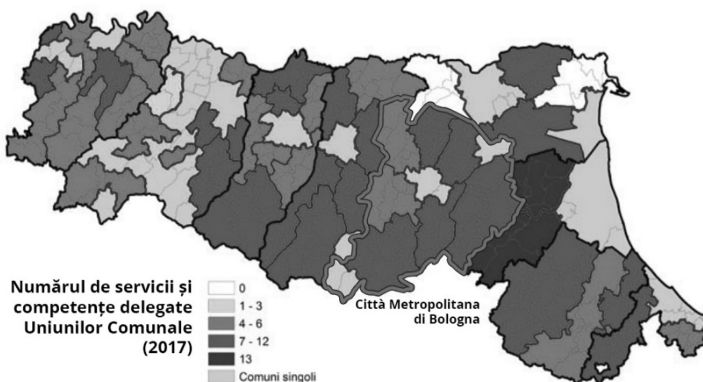


Fig. 51 - Numărul de servicii și competențe delegate Uniunilor Comunale în 2017.

Sursa: Regione Emilia Romagna, Wikimedia

La nivelul Orașului Metropolitan, competențele alocate prin lege sunt traduse în statut și se reflectă atât în structura organizațională, cât și în liniile directe pentru actualul mandat¹¹⁶ și sunt subsumate următoarelor priorități:

1. Planificarea și dezvoltarea teritorială
2. Planificarea economică, în parteneriat cu Regiunea¹¹⁷
3. Planificarea socială¹¹⁸

¹¹⁶ Linee di mandato 2016 – 2021, Città Metropolitana di Bologna

¹¹⁷ În principal prin digitalizare, promovarea inovării și cercetării, oportunităților de relocare a afacerilor, crearea unui Pact pentru dezvoltare economică și socială cu actorii relevanți, precum și prin promovarea turistică și relansarea economică a ariei Apeninilor;

¹¹⁸ Prin crearea Conferinței teritoriale pentru sănătate și aspecte sociale, a unui registru dedicat CSR și companiilor incluzive, a programelor educaționale și de antreprenoriat și prin sprijinirea sistemului cultural.

4. Simplificarea, integrarea și inovarea administrativă, prin susținerea rolului Uniunilor Comunale, sprijinirea accesului cetățenilor și actorilor privați la proceduri administrative și crearea unor reglementări unice pe tot teritoriul privind aspecte comune (Citta Metropolitana di Bologna, 2017).

Majoritatea realizărilor care promovează Bologna ca un caz specific la nivel național sunt legate de caracterul federativ, incluziv și deschis cetățenilor în care Orașul Metropolitan, Regiunea, municipalitățile și Uniunile Comunale aleg să implementeze proiecte. Printre altele, Orașul Metropolitan a lansat un proces de planificare și proiectare inovator printr-o cooperare eficientă cu Uniunile Comunale pentru realizarea Planului Durabil pentru Mobilitatea Urbană. În mod autonom și voluntar, bazat doar pe colaborarea dintre actorii antemenționați, acesta îmbină Planul de Trafic și Planul de Mobilitate (asupra căruia Orașul Metropolitan are competențe conform acordului cu regiunea), într-un singur instrument.



Fig. 52 – Platforma online PUMS Bologna - rețeaua velo metropolitană

Sursa: pumsbologna.it, cartografia.cittametropolitana.bo.it/bicipolitana (date deschise)

Unul dintre serviciile zonei metropolitane, furnizat atât municipalităților cât și uniunilor, este acela de „centru de comandă unic”: ZM se ocupă în numele acestora de pregătirea documentațiilor, contractarea și supravegherea implementării lucrărilor publice, ceea ce permite menținerea unui grad ridicat și omogen de calitate.

Orașul Metropolitan Bologna se bazează pe finanțare europeană, națională și regională, în principal resursele PON METRO (transferate în prezent doar orașului Bologna), fonduri structurale, precum și alte resurse. Planul de

aprobare și distribuire a resurselor pentru perioada actuală de programare prevede alocarea unui buget de 107 mil. Euro până în 2023 pentru implementarea intervențiilor-cheie din domeniul mediului, infrastructurii, turismului și valorificării resurselor naturale¹¹⁹. Bugetul Orașului Metropolitan a fost de 201 mil. Euro în 2019, circa 200 de Euro pe cap de locuitor (o cifră de 13 ori mai mică decât bugetul municipiului Bologna). Resursele umane sunt deopotrivă limitate comparativ cu serviciile furnizate (445 angajați în 2019, conform raportului Comitetului Unic de Garantare 2021¹²⁰).

Zona Metropolitană Bologna este în momentul de față un organism al administrației locale, care integrează și colaborează cu actori externi, dedicat în special planificării teritoriale strategice și programării activităților de dezvoltare economică. În calitate de „*federație a municipalităților*”, aceasta își folosește legăturile formale și informale pentru a stabili viziunea strategică și pentru asistență dedicată municipalităților.

5.3.3 Competența de planificare spațială

Orașului Metropolitan Bologna îi este atribuită identificarea și coordonarea strategiilor de dezvoltare a teritoriului metropolitan, având ca primă funcție elaborarea unui Plan Strategic Metropolitan (PSM). Adoptarea și actualizarea anuală a PSM, act director pentru instituție și pentru exercitarea funcțiilor municipalităților și Uniunilor Comunale este o funcție fundamentală a orașelor metropolitane conform Legii Delrio.

Totodată, Orașul Metropolitan exercită competențe de planificare prin elaborarea 1) Planului Metropolitan Teritorial ca instrument de integrare și subsidiaritate orizontală, și 2) Planului metropolitan de mobilitate sustenabilă și infrastructură mare, care conține proiecte-fanion precum rețeaua velo, serviciul de tren metropolitan și autobuze, inelul rutier și noi artere principale.

Orașul Metropolitan are două structuri metropolitane de management al planificării spațiale: Biroul de Planificare (UP) și Comitetul Urbanistic Metropolitan (CUM), ultimul fiind prevăzut spre a fi înființat în noua Lege

¹¹⁹ Orașul Metropolitan Bologna, Anexa 2, hotărârea nr. 3378 din 22/01/2018

¹²⁰ [Raport CUG - Metropolitan City of Bologna - 2021 | Portalul CUG \(portalecug.gov.it\)](#)

Regională a Urbanismului (L.24/2017). Atribuțiile CUM vizează coordonarea și integrarea participării organismelor cu competențe de urbanism în procesele de aprobare a documentațiilor, respectare a regulamentelor și conformitate legală, și de obținere a avizelor și acordurilor pentru instrumentele de planificare teritorială. Comitetul se exprimă asupra PUG-urilor, acordurilor operaționale, planurilor strategice instituționale și altor planuri sectoriale cu valoare teritorială de scară municipală ale celor 55 de comune din teritoriul metropolitan (cittametropolitana.bo.it).

Biroul de planificare a fost înființat în anul 2018 pentru activitatea de amenajare a teritoriului ca organism de exercitare a funcției de autoritate competentă pentru evaluarea mediului și pentru îndeplinirea sarcinilor corespunzătoare structurii tehnice operaționale de susținere a Comitetului Metropolitan de Urbanism (CUM), în implementarea art. 55 din L.R. nr. 24/2017 „Disciplina regională privind protecția și utilizarea teritoriului” (idem).

Centrul Urban Bologna, devenit Fundația pentru Inovare Urbană¹²¹ în 2018, reprezintă de asemenea un actor-cheie în planificarea spațială însărcinat cu activități de analiză, comunicare și co-producție privind transformările urbane.

5.3.4 Planul Strategic Metropolitan și Planul Teritorial Metropolitan: Instrumentele de planificare metropolitană

5.3.4.1 Planul Strategic Metropolitan (PSM) 2.0

PSM 2.0 a actualizat primul plan, elaborat în perioada 2011-2013 printr-un proces voluntar de armonizare strategică a viziunilor regiunii, provinciei, municipalităților, Uniunilor Comunale, precum și altor entități publice și private care s-au asociat în Comitetul de Dezvoltare Bologna 2021 (2011). Procesul de realizare a coincis cu demersul legislativ național de creare a orașelor metropolitane – dintr-un instrument voluntar de guvernare instituțională multi-nivel, Planul Strategic Metropolitan a fost transformat într-un act director, care necesită adoptarea formală de către noul Oraș Metropolitan Bologna în conformitate cu prevederile Legii 56/2014 și ale

¹²¹ fondazioneinnovazioneurbana.it

cărui orientări sunt obligatorii pentru toate administrațiile teritoriale din zona metropolitană.

Ulterior înființării Orașului Metropolitan și în armonie cu viziunea locală a acestuia ca entitate unificatoare pentru autoritățile locale (PSM 2.0, 2018), la finalul anului 2015 Citta Metropolitana di Bologna împreună cu Uniunile Comunale au decis să înceapă elaborarea unui nou Plan Strategic, printr-un amplu proces participativ. Consiliul Metropolitan a aprobat liniile directoare ale actualului Plan Strategic (PSM2.0), o evoluție a procesului început în 2013 și „prima experiență de planificare strategică la Bologna și prima experiență națională a planului cu dimensiune metropolitană” (Conticelli, Proli, Tondellini, & Vechhietti, 2016). În faza de elaborare, a fost creat un Consiliu Consultativ (Universitatea Bologna) pentru validarea științifică a conținutului PSM 2.0 și un Consiliu de Dezvoltare permanent pentru participare și discuții între actorii economici și sociali.

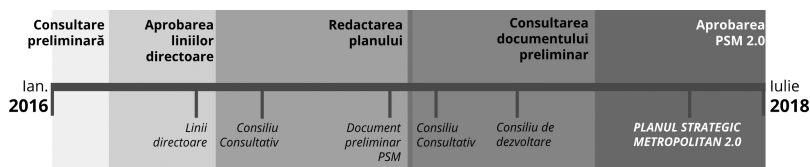


Fig. 53 - Procesul de elaborare al PSM 2.0 Bologna.

Planul Strategic a fost aprobat în anul 2018 de către Consiliul Metropolitan, ulterior avizului favorabil acordat Regiunii Emilia Romagna, cu o perioadă de valabilitate de trei ani conform legii și posibilitatea de actualizare anuală.

PSM2.0 prezintă linii strategice și obiective cărora li se subscriu instrumentele de planificare, precum și prioritățile politicii metropolitane pentru a organiza, ghida și selecta proiectele și acțiunile concrete ale planului. Liniile strategice sunt: calitatea vieții cetățenilor, sub toate aspectele acesteia; conexiunea dintre educație, cercetare și producție; consolidarea unei mobilități rapide și durabile; regenerarea urbană; cultura ca element identitar și atractiv. Pe baza acestor premise, liniile de abordare ale Planului strategic metropolitan identifică politici sectoriale:

1. Marketing teritorial pentru atractivitatea Orașul Metropolitan al Bologna;
2. Regenerarea urbană și de mediu pentru un oraș mai frumos, sigur și mai sănătos;

3. Mobilitate inteligentă pentru reducerea traficului și a poluării;
4. Promovarea întreprinderilor și industriei în legătură cu școala și cercetarea;
5. Susținerea ofertei și cererii de cultură;
6. Sistem educațional egal și echitabil, de la copilărie la universitate;
7. Consolidarea sistemului de bunăstare.

PSM 2.0 este un document strategic de fundamentare a planificării și operațiunilor teritoriale la nivel metropolitan, comprehensiv, a cărui viziune strategică este transpusă în principii generale, guvernanta implementării și o serie de politici în cadrul cărora Orașul Metropolitan și toate instituțiile participante la procesul de elaborare au identificat acțiuni prioritare.

5.3.4.2 *Planul Teritorial Metropolitan (PSM) 2.0*

Planul Teritorial Metropolitan (PTM) reprezintă instrumentul care înlocuiește PTCP din 2004 ca document strategic, director, care conține elemente de reglementare și stabilește disciplina prescriptivă a anumitor teritorii ale municipiului. Documentația are caracter obligatoriu, fiind supraordonată documentațiilor de planificare spațială municipale, iar prevederile acesteia prevalează asupra prevederilor Planurilor Structurale Comunale (PSC) și regulamentelor aferente (RUE).

Orașul Metropolitan exercită așadar funcții de planificare teritorială, în conformitate cu liniile directoare ale PST, care planifică și coordonează mobilitatea, infrastructurile de comunicare și rețelele de servicii în competența metropolitană, dezvoltarea durabilă a mediului, precum și întregul conținut atribuit planurilor de competența anterioarei provincii. PTM înlocuiește de asemenea, într-o formă unitară, planurile sectoriale și stabilește obiective pentru activitatea și exercitarea funcțiilor municipalităților coordonate. Orașul Metropolitan numește aceste acțiuni „*planificare federativă*”, subliniind caracterul negociat acesteia cu Uniunile Comunale și municipalitățile. La nivel conceptual, în cadrul strategic dezvoltat de PSM 2.0, Planul Teritorial Metropolitan stabilește liniile directoare ale dezvoltării spațiale, articulându-se cu două alte planuri-cheie: Carta di Bologna (agenda metropolitană pentru mediu și schimbări climatice) și PMUD, care reprezintă componenta infrastructurală pentru mobilitate a PTM.

Demersurile pentru crearea PTM au început în februarie 2020, și au fost finalizate în Mai 2021. Actualizarea diferitelor părți din documentație este prevăzută prin regulament ca fiind periodică, atât pentru componenta strategică și evaluarea de mediu, cât și pentru planșele grafice.

Elaborarea PTM a fost realizată participativ, prin implicarea tuturor celor 55 de municipalități, circa 700 de consilieri locali și activarea unui grup de lucru amplu format din instituții publice, asociații, furnizori de servicii și consultanți individuali.

Planul Teritorial Metropolitan al Orașului Metropolitan Bologna este compus din mai multe documente, după cum urmează:

Tabel 19 - Conținutul Planului Teritorial Metropolitan

Numele componentei	Descriere	Tip / Caracteristică
Diagnostic perspectivele de dezvoltare	Interpretarea structurii și dinamicii de mediu, peisagistice, așezărilor și infrastructurilor, aspectele fizice și morfologice ale teritoriului, utilizarea terenului și starea de planificare	<i>Analiză / Audit teritorial</i>
Strategia	Protejarea solului, garantarea siguranței, asigurarea incluziunii și locuibilității, atragerea investițiilor durabile, integrarea Apeninilor, Via Emilia și Pianura.	Caracter strategic și director, nivel de concept
Reglementări	Dispozițiile PTM. Pentru fiecare dispoziție se precizează dacă aceasta este prescriptivă sau orientativă.	Caracter de reglementare. Grad relativ scăzut de detaliere tehnică
Elemente cartografice	Reglementare grafică – structura teritoriului, ecosisteme, hărți tematice privind riscurile și „ariile vaste”, rețele ecologice, turism.	
ValSAT	Evaluarea durabilității de mediu și teritoriale, cu referire la bilanțul general al efectelor punerii în aplicare a PTM	Instrument de evaluare și monitorizare
Anexe	Standarde și cartografie în format editabil	

PTM identifică 10 obiective strategice, cărora le sunt atribuite direcțiile tematiche de acțiune. Primele două obiective sunt dedicate integral articulării cu alte două documentații, PMUD-ul și Carta Bologna, asigurând o coerență ridicată între documentațiile de nivel metropolitan.

1. Planul de Mobilitate Urbană Durabilă	2. Carta Bologna (infrastructura verde albastră)	3. Redezvoltarea infrastructurii durabile	10. Instrumente de guvernare
4. Dezvoltarea vocației teritoriului și rolului centrelor	5. Regenerarea așezărilor	6. Combaterea consumului de teren	
7. Noduri de producție și poli funcționali	8. Agricultură ca activitate fundamentală	9. Conservarea patrimoniului	

Fig. 54 - Obiectivele strategice ale PTM. Sursa: ptmbologna.it

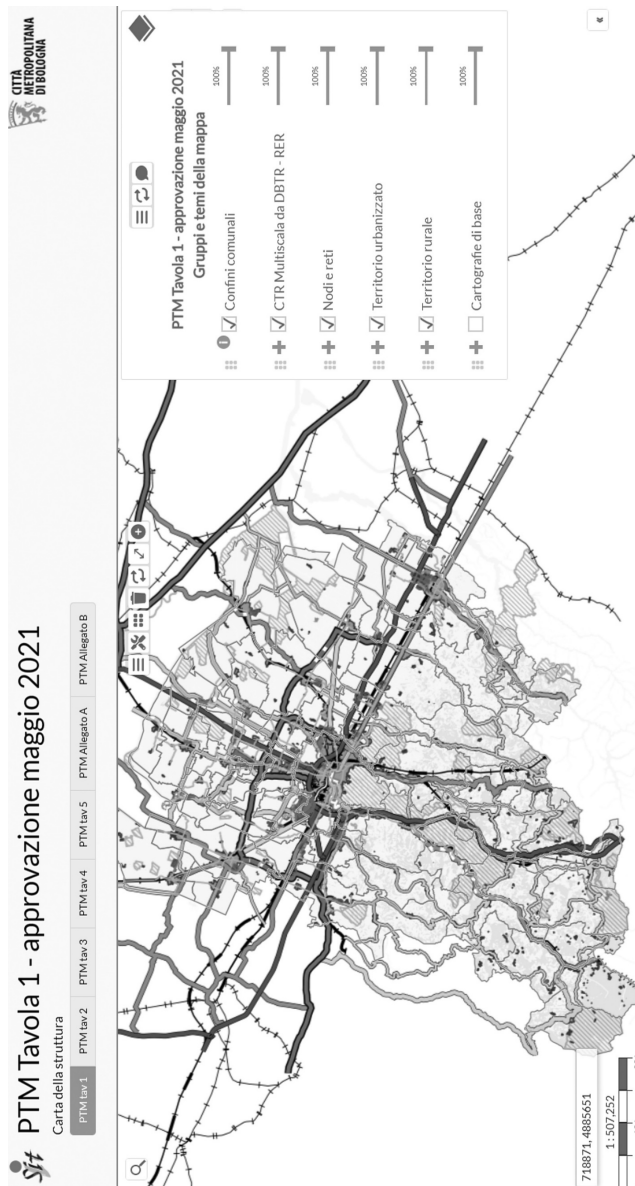


Fig. 55 - PTM, portal online: Struttura teritoriului
Sursa: cartografia.cittametropolitana.bo.it, portal date deschise

5.4 ADMINISTRAREA METROPOLITANĂ ȘI PLANIFICAREA SPAȚIALĂ ÎN AGLOMERAȚIA POZNAŃ

5.4.1 Introducere. Constituire

Zona Metropolitană Poznań reprezintă un exemplu de dezvoltare de jos în sus a planificării integrate într-un teritoriu integrat funcțional, motivată de periurbanizarea excesivă, fiind cel mai avansat exemplu de guvernare metropolitană în Polonia: Raportul privind starea orașelor poloneze (Janas & Jarczewski, 2017), definește Zona Metropolitană Poznań ca „*lider național în integrarea guvernantei în zonele funcționale urbane*”. Similar cu cazul României, acordurile municipale bilaterale (intercomunitare) au reprezentat până la jumătatea anilor 2000 principalele instrumente în asigurarea managementului integrat în domenii ce țin de transportul public, rețelele de utilități, educație, servicii medicale ș.a. Problema centrală a acestei abordări a fost fragmentarea, varietatea formelor de asociere monofuncțională și întinderea spațială foarte variată a teritoriilor asociate (Mikuła & Kaczmarek, 2016).

Problema suburbanizării și nevoia unei coordonări integrate au condus în 2007 la semnarea unui acord de cooperare între orașul Poznań, județul Poznań și toate cele 17 municipalități suburbane din județ, cărora li s-au adăugat ulterior alte 3. Acordul de cooperare a condus la crearea unui Consiliu al Aglomerației Poznań, un aranjament instituțional informal cu rol de forum pentru schimbul de informații și pentru coordonarea autorităților locale, care au exprimat intenția de cooperare în mai multe domenii, inclusiv politica de dezvoltare spațială (Mikuła & Kaczmarek, 2016). Unul dintre obiectivele majore ale consiliului a fost crearea unei strategii comune de dezvoltare pentru Aglomerația Poznań.

În 2011, consiliul a fost formalizat ca Asociație Metropolitană, fiind transformat într-o formă de cooperare cu personalitate juridică din care fac parte orașul Poznań, județul și 21 de municipalități membre. Odată cu implementarea ITI în Polonia, și în baza precondiției ca guvernele locale să formeze parteneriate teritoriale de implementare, Asociația Metropolitană a câștigat statutul de consiliu mixt al ITI printr-o rezoluție a Consiliului de Administrație Regional (nr. 4013/2013), fiind „*singurul exemplu de inițiativă de jos în sus existentă anterior în Polonia, care a fost transformată direct în beneficiar al acestui nou program al UE*” (Mikuła & Kaczmarek, 2016).



Fig. 56 – Evoluția instituțională și instrumentele de planificare ale Zonei Metropolitane Poznań.

Sursa: *metropoliapoznan.pl*

Zona Metropolitană Poznań numără 22 de municipalități componente, din care 17 aferente județului Poznań, pe un teritoriu de 3.082 km² și având o populație totală de 1.050.501 locuitori și o densitate de 341 loc./km², conform Institutului de Statistică polonez (BDL, 2021). Din populația totală, jumătate (51%) aparține Municipiului Poznań, care ocupă 8,5% din suprafața zonei metropolitane.

5.4.2 Organizare și competențe

Asociația Metropolitană Poznań, entitate juridică de tip asociativ, are ca organe de conducere Adunarea Generală a membrilor (consiliul metropolitan), consiliul de administrație și comitetul de audit. Consiliul metropolitan reprezintă forul de decizie și administrare și este compus din primar și lideri ai guvernelor de nivel județean (*starost*). Consiliul de Administrație este format din cinci persoane, între care primarul orașului Poznań ca președinte și starost al județului Poznań ca unul dintre vicepreședinți. Asociația își îndeplinește sarcinile cu ajutorul Biroului Asociației, condus de un director numit (Mikuła & Kaczmarek, 2016).

Asociația Metropolitană Poznań, având un număr de numai 29 de angajați la nivelul anului 2019¹²², desfășoară preponderent activități de sprijin și coordonare: formularea unui concept spațial metropolitan, reprezentarea intereselor membrilor în toate problemele comune, inițierea și avizarea proiectelor de acte juridice la nivel metropolitan și local, schimbul de experiență, dezvoltarea de inițiative economice comune, monitorizarea proceselor socio-economice și de mediu, precum și activități generale de comunicare, informare și promovare.

¹²² *metropoliapoznan.pl*, 2021

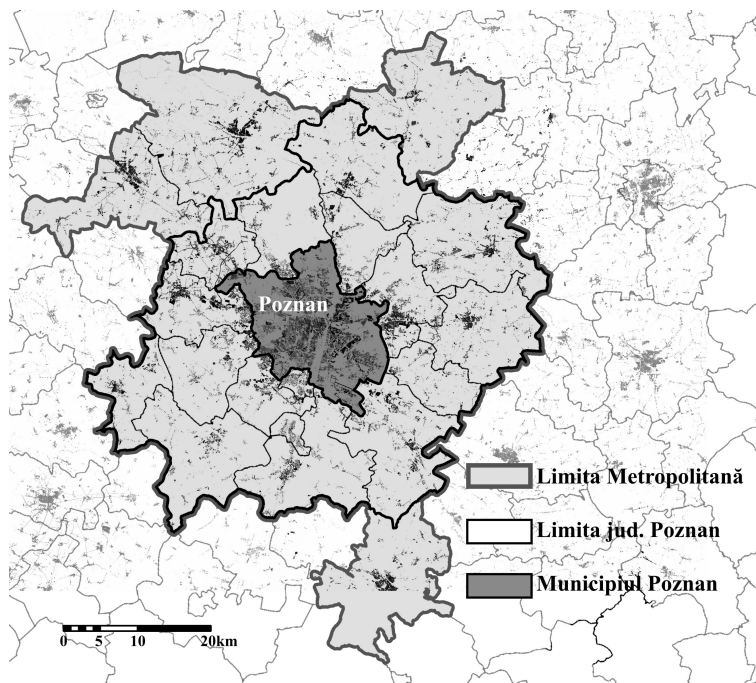


Fig. 57 - Întinderea teritorială a Zonei Metropolitane Poznań
Sursă: EC JRC, Eurostat (2022)

Acordul cu consiliul de administrație al regiunii Wielkopolska privind abilitarea asociației ca organism intermediar pentru implementarea Strategiei ITI a fost semnat oficial în 2015. În conformitate cu prevederile POR, Asociației Metropolitane Poznań îi revin sarcini legate de implementarea strategiei, fiindu-i alocată în acest scop o co-finanțare din fondurile structurale aferente programului operațional de asistență tehnică.

Pentru perioada 2021-2027, Strategia ITI pentru Poznań a fost una dintre primele aprobate la nivel național, primind aviz pozitiv în prima jumătate a anului 2023 (Metropolia Poznań, 2023).

5.4.3 Competența de planificare spațială

Încă din momentul fondării sub formă de consiliu informal, Asociația Metropolitană Poznań a urmărit coordonarea dezvoltării spațiale pe teritoriul funcțional. Având însă în vedere natura organizației ca for al aleșilor autorităților publice locale autonome și lipsa unui cadru legal care

să clarifice rolul documentațiilor de planificare metropolitană pentru nivelul inferior, procesul de elaborare și implementare a documentațiilor strategice și directoare metropolitane este pur voluntară (Kaczmarek T. , 2016).

În decursul ultimei decade au fost întreprinse la nivel local multe cercetări universitare, în parteneriat cu autoritățile publice și cu Asociația Metropolitană. Între acestea, Centrul de Cercetare Metropolitană¹²³, și-a asumat un rol de „catalizator” în a stimula cooperarea inter-instituțională, coordonând realizarea "Conceptului Direcțiilor de Dezvoltare Spațială a Metropolei Poznań" și apoi participând în evaluarea continuă a implementării programelor strategice (Kaczmarek T. , 2018).

În 2017 a fost fondată Comisia Metropolitană de Planificare, al cărei rol este emiterea de avize cu privire la Studiul de Condiții, din punctul de vedere al coerenței acestora cu Conceptul dezvoltat anterior.

5.4.4 Instrumentele de planificare metropolitană

5.4.4.1 Strategia și Conceptul de Direcții de Dezvoltare Spațială

Prima strategie comună a municipalităților din zona metropolitană Poznań a fost dezvoltată în contextul fondării consiliului aglomerației, în 2007.

Întinderea teritorială a zonei metropolitane Poznań coincide cu teritoriul Asociației Metropolitane și a fost reconfirmată în mod oficial prin Hotărârea nr. 4013/2013 a Consiliului Regional în vederea demarării Strategiei ITI.

Strategia de dezvoltare a aglomerației Poznań 2020 a fost creată printr-un proces de planificare partajată, în care cooperarea autorităților cu comunitatea academică a fost coordonată de către Centrul de Cercetare Metropolitană împreună cu alte patru universități (Kaczmarek & Ryder, 2015). Delimitarea spațială a zonei metropolitane a avut atât fundamentare analitică, cât și politică, Zona Metropolitană conținând toate cele 18 UAT-

¹²³ Fondat în 2009, ca unitate de cercetare a Universității din Adam Mickiewicz la Poznań, cbm.amu.edu.pl

uri din județul Poznań cât și trei municipalități din alte județe (Śrem, Szamotuły și Skoki)¹²⁴.

Datorită metodologiei tehnico-științifice de elaborare, o activitate-cheie a fost elaborarea și publicarea Cartei Verzi a aglomerației Poznań (2010), o „pre-strategie” accesibilă care conținea diagnosticul, programele și măsurile propuse (Kaczmarek T. , 2015), destinată ca bază pentru consultarea cu factorii politici și sociali: administrațiile locale, autorități regionale, consilii, organizații sociale și economice și cetățeni. Strategia finală a fost aprobată în 2011.



Fig. 58 - Procesul de elaborare și implementare al Strategiei de Dezvoltare a Aglomerației Poznań

Sursa: După Centrul de Cercetare Metropolitană (2018), cbm.amu.edu.pl

¹²⁴ Ulterior, după alăturarea Oborniki, acesta a fost inclus în actualizări și în Conceptul de direcții de dezvoltare spațială (2015).

Implementarea strategiei a fost gândită pe trei niveluri: politic, organizațional și social. Deși procedura de elaborare a fost avansată din punct de vedere științific, aplicarea strategiei s-a lovit de complexitatea fragmentării administrative din teritoriul metropolitan. Pentru a evita inconsistențele între Strategia Metropolitană și documentațiile de planificare ale municipalităților, s-a urmărit o colaborare strânsă și o preluare a propunerilor de dezvoltare la nivel local în strategiile comunelor, a județului și a municipiului, pentru care a fost elaborată concomitent Strategia de Dezvoltare pentru orașul Poznań 2030, de către un colectiv de elaborare parțial suprapus (Kaczmarek T. , 2015).

Datorită caracterului voluntar al strategiei, precum și din lipsa instrumentelor de management, odată cu reactualizarea strategiilor comunale de dezvoltare au început să existe inconsistențe între viziunile de dezvoltare. Nu există o monitorizare sistematică a strategiei și nici o evaluare a implementării acesteia. Pentru a trata aceste probleme, în 2015, Asociația s-a angajat să dezvolte un concept spațial coerent, specific zonei de dezvoltare Poznań. Autoritățile locale au considerat necesară crearea unui document informal care să abordeze carența între diferite planificarea regională și cea locală și să îmbunătățească standardele de implementare.

Punerea în aplicare a prevederilor Conceptului de direcții de dezvoltare spațială a zonei metropolitane Poznań (KKRMP) în cadrul sistemului instituțional existent se realizează sub egida Asociației Metropolitane, al cărei consiliu a adoptat Conceptul și a recomandat utilizarea acestuia către membri, în scop de:

1. Informare asupra situației spațiale, caracteristicilor și problemelor;
2. Diagnosticare a structurii spațiale și potențialului socio-economic al zonei metropolitane, precum și de a identifica politicile spațiale implementate de comune și consistența documentelor de planificare ale acestora;
3. Furnizare a unui cadru de aplicare orientativ pentru modalități de abordare a provocărilor spațiale, selectarea proiectelor de dezvoltare spațială și elaborarea de recomandări pentru politici spațiale locale;
4. Educație și creștere a capacităților pentru dezvoltare spațială metropolitană.

Strategia de dezvoltare a aglomerației Poznań 2020 constă în mai multe părți: metodologie, diagnostic sintetic și analiza factorilor interni și externi, viziunea de dezvoltare pentru anul 2020, valorile și principiile de implementare, un set de 5 axe strategice detaliate în programe, pentru care se identifică beneficiarii, potențialii parteneri și posibilele surse de finanțare. Cele cinci axe ale strategiei, precum și cele 28 de programe și 118 activități au fost validate printr-un proces consultativ în pași succesivi, după cum urmează.

1. Dezvoltarea spațială și mediul: planificarea spațială durabilă, rațională, în conformitate cu standardele europene, de peisaj și mediul urban și în armonie cu nevoile de locuințe, producție și recreere din prezent și viitor;
2. Infrastructura și organizarea transporturilor;
3. Economia și piața muncii: creșterea competitivității investiționale și inovării zonei metropolitane, crearea de rețele de cooperare și legături puternice cu mediul educațional și științific
4. Servicii sociale: adaptate rezidenților, accesibile și atractive;
5. Management integrat și marketing teritorial: cooperare și management eficient cu participarea guvernelor locale și a altor instituții publice și comerciale.

În conformitate cu prevederile Strategiei, Conceptul Direcțiilor de Dezvoltare Spațială a Zonei Metropolitane Poznań (2015) operaționalizează conceptul de dezvoltare în plan teritorial și include un set de reguli:

1. Principii ale dezvoltării spațiale compacte, în baza orientărilor documentelor naționale de politică spațială
2. Areale importante din punct de vedere al protecției mediului și al peisajului cultural, zone cu interdicție de dezvoltare prevăzută și cele propuse pentru diferite forme de protecție a mediului (inclusiv împădurire)
3. Integrarea gestionării resurselor de apă și a gestionării deșeurilor în zona metropolitană
4. Definirea direcțiilor de dezvoltare a zonelor turistice, în special valea râului Warta

5. Indicarea zonelor prioritare pentru dezvoltarea locuințelor, serviciilor și producției, pe baza analizei capacității de absorbție a zonelor și a posibilității de dotare a acestora cu infrastructura tehnică necesară
6. Indicarea zonelor degradate care necesită activități urgente de revitalizare
7. Direcții de dezvoltare a transportului public, infrastructurii de biciclete, dezvoltarea rețelei rutiere și direcții ale dezvoltării rețelei feroviare, în principal pe baza conceptului de cale ferată metropolitană.

Conceptul face referire la mecanismul de implementare și furnizează indicatorii necesari evaluării. Un ultim capitol este dedicat principiilor de aplicare la nivelul inferior, unde sunt furnizate *recomandări* referitor la modificarea studiului condițiilor, document ce definește politica spațială a comunei. Totodată, sunt furnizate orientări pentru planurile locale de dezvoltare cu privire la domenii și amenajări prioritare, respectiv indicatori pentru evaluarea activităților de planificare de către UATB-uri.

5.4.4.2 *Strategia ITI*

Pentru Polonia, instrumentul ITI vizează dezvoltarea durabilă metropolitană și are ca precondiție pentru aplicare realizarea unui document-cheie ce condiționează acordarea sprijinului structural, respectiv Strategia ITI.

Strategia ITI este un document programatic operațional ce identifică acțiuni integrate pentru rezolvarea provocărilor spațiale și facilitarea dezvoltării zonelor urbane funcționale, formulând obiective și programe de dezvoltare pentru beneficiari care sunt în special autoritățile publice locale membre ale zonei metropolitane, dar și alte instituții care cooperează la implementarea strategiei. Strategia ITI reprezintă baza pentru participarea Asociației Metropolitane la gestionare și implementarea POR 2014+ (Acordul de Parteneriat al Poloniei cu UE, 2014).

Alocarea planificată pentru proiecte în cadrul Strategiei ITI pentru MOF Poznań este de 196,6 milioane EUR (inclusiv 174,4 milioane EUR din FEDR, 22,2 milioane EUR din FSE, conform site-ului oficial¹²⁵). Pentru

¹²⁵ ZIT Poznań, www.zit.metropoliapoznan.pl

perioada 2021-2027, alocarea nerambursabilă este de 118,6 mil. EUR, suplimentată de 450 mil. PLN pentru schemele de grant (Metropolia Poznań, 2023).

Sarcina principală a Asociației Metropolitane Poznań ca OI este aceea a evaluării strategice a proiectelor depuse în cadrul apelurilor organizate pentru componenta ITI, informarea și consultanța pentru potențiali solicitanți, monitorizarea continuă a implementării strategiei ITI și o serie de sarcini tehnice.

Elaborarea Strategiei ITI a pornit de la experiența și prevederile din Strategia de Dezvoltare a Zonei Metropolitane Poznań 2020, fiind sprijinită de către Asociația Metropolitană Poznań și prin expertiza Centrului de Cercetare Metropolitan, cu participarea partenerilor sociali și experților externi, precum și a reprezentanților nivelului regional (departamentul de politici regionale din Wielkopolska).

Procesul de construire a strategiei ITI a început odată cu adoptarea de către Guvernul Poloniei a principiilor de implementare și cu stabilirea dezvoltării Strategiei ca o condiție ex-ante în 2013. Procesul de elaborare locală a strategiei a fost demarat în noiembrie 2013, ulterior delimitării spațiale a întinderii teritoriului metropolitan. Pași de implementare au fost următorii, în succesiune:

1. Analiza-diagnostic pe tematici aferente stadiului de dezvoltare social, economic, de mediu și natural, analiza SWOT
2. Definirea obiectivelor și priorităților pentru dezvoltarea zonei de sprijin, pregătirea propunerilor de acțiune și proiecte ITI, inclusiv a proiectelor complementare
3. Elaborarea documentului preliminar *Ipoteze pentru Strategia ITI* și consultarea acestuia între partenerii de elaborare și cercurile de experți și profesioniști
4. Dezvoltarea proiectului *Strategiei integrate de investiții teritoriale*, supunerea documentului în consultare publică, analiza comentariilor și actualizarea
5. Avizarea proiectului de strategie de către Autoritatea de Management a POR 2014+ și Ministerul responsabil pentru probleme de dezvoltare regională, apoi adoptarea strategiei de către Consiliul Metropolitan în noiembrie 2015.

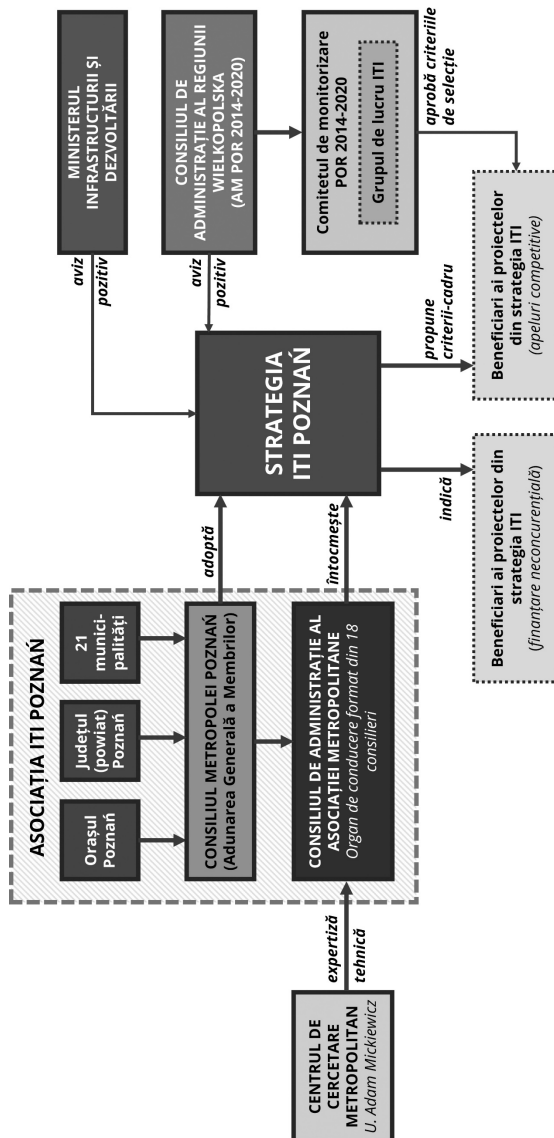


Fig. 59 - Mecanismul de elaborare, avizare și implementare al Strategiei ITI.
Sursa: informații din Strategia ITI (2015)

Sistemul de elaborare, implementare și monitorizare al strategiei este unul complex. Distribuția sarcinilor aferente operaționalizării Strategiei ITI pentru Zona Metropolitană Poznań a fost stabilită în acordul de delegare (2015 și 2022) între autoritatea de management pentru Programul Operațional Regional (WRPO 2014+ și WRPO 2021+), reprezentată de Consiliul de administrație al regiunii Wielkopolska, și Asociația Metropolitană Poznań, al cărei președinte este membru în Comitetul de Monitorizare al WRPO.

Nu în ultimul rând, coordonarea pregătirii proiectelor planificate pentru implementare în cadrul ITI este realizată cu concursul factorilor de decizie numiți de către fiecare municipalitate parte a Zonei Metropolitane, în scopul asigurării unei distribuții de resurse echitabile.

Ca document programatic, Strategia ITI construiește pe cadrul conceptual dezvoltat de Strategia de Dezvoltare pentru Zona Metropolitană Poznań și consideră profilul specializat regional atât în faza de diagnostic, cât și cea de propunere, concentrându-se îndeosebi pe specializarea regională inteligentă așa cum a fost formulată în „Strategia regională de inovare pentru Wielkopolska pentru 2015-2020 (RIS3)” (2015): bioeconomie, producție de mobilier și design interior, industria viitorului (tehnologii și materiale), TIC, procese logistice specializate și tehnologii medicale moderne.

Strategia ITI își fundamentează propunerile considerând bazele juridice și domeniul de aplicare a investițiilor teritoriale integrate, corelând nevoile de dezvoltare locale cu prevederile strategiilor de nivel superior (național, regional), metropolitan și inferior, în cazul Strategiei de dezvoltare pentru orașul Poznań 2030 (Kogut-Jaworska & Ociepa-Kicińska, 2020). Ulterior auditului teritorial, analizei SWOT și preluării viziunii strategice 2020, aceasta stabilește:

1. Obiectivele strategice ale investițiilor teritoriale integrate
2. Proiectele de investiții teritoriale integrate
3. Lista inițială a proiectelor non-concurențiale
4. Indicatorii de implementare a proiectelor
5. Principiile de aplicabilitate a Strategiei ITI
6. Mecanismele de monitorizare și evaluare.

Strategia ITI identifică două tipuri de proiecte: 1) proiectele de investiții teritoriale integrate, respectiv 13 proiecte ce urmează a fi finanțate neconcurențial, și 2) proiectele concurențiale, pentru care stabilește metodologia de selectare. Temele-cheie pentru finanțarea proiectelor metropolitane abordează multi-modalitatea, integrarea rețelelor provinciale și extinderea rutelor de ciclism, incluziunea socială, educația și formarea profesională, antreprenoriatul, eficiența energetică și protejarea patrimoniului.

Priorități tematice

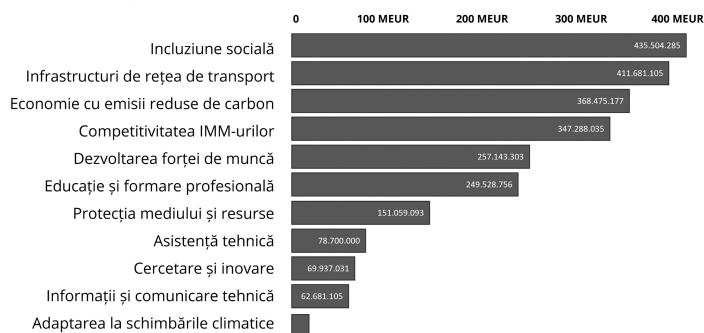


Fig. 60 - Alocarea financiară pe priorități de dezvoltare la nivel regional.

Sursa: JRC, STRAT Board, date la nivelul anului 2021

5.5 ZONA METROPOLITANĂ CLUJ

5.5.1 Introducere. Constituirea zonei metropolitane Cluj

Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj (ADI ZMC) a fost constituită ca urmare a HCL nr. 415/2008, cuprinzând inițial municipiul pol de creștere, 17 UAT-uri din jurul acestuia și Consiliul Județean Cluj. Comunele Sânpaul și Săvădisla au aderat la ADI ulterior, astfel încât numărul actual de membri este de 21 UAT-uri.

Conform statutului, asociația asigură dezvoltarea durabilă a ZM Cluj prin realizarea unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional și prin furnizarea unor servicii publice. Principalul stimulente al asocierii a fost inițial finanțarea prioritară pentru polul de creștere. Limita teritoriului metropolitan a fost conturată formal, respectând prevederea L.351/2001 referitoare la raza de 30 km a UAT-urilor din împrejurimi, fără considerarea aspectelor ce țin de relații funcționale¹²⁶ (SIDU ZMC 2014-2020, 2017).

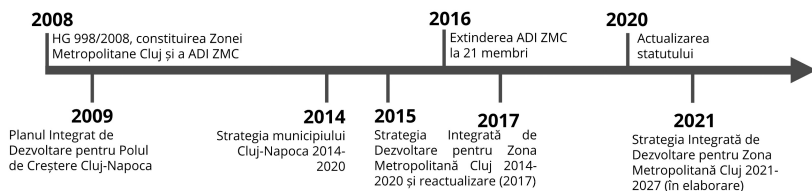


Fig. 61 - Procesul instituțional și instrumentele de planificare metropolitană pentru Zona Metropolitană Cluj

Cu excepția unei extinderi minore, forma de organizare asociativă a rămas neschimbată de la fondare. Zona Metropolitană Cluj număra în 2019 21 de municipalități componente, din care 20 UATB-uri, pe un teritoriu de 1,603 km², având o populație totală de 445,736 locuitori și o densitate de 278 loc./km², conform INS (2021). Din populația totală, aproape trei sferturi (74.06%) aparține Municipiului Cluj-Napoca, care ocupă 11.2% din suprafața zonei metropolitane.

¹²⁶ Cercetare autor, SIDU ZMC (2017)

5.5.2 Organizare, competențe și resurse

Funcționarea ADI ZMC se realizează în cadrul legislativ existent, în condițiile păstrării autonomiei UAT membre, asociația fiind persoană juridică fără scop patrimonial, de drept privat și de utilitate publică (Statut ADI ZMC, 2020)¹²⁷.

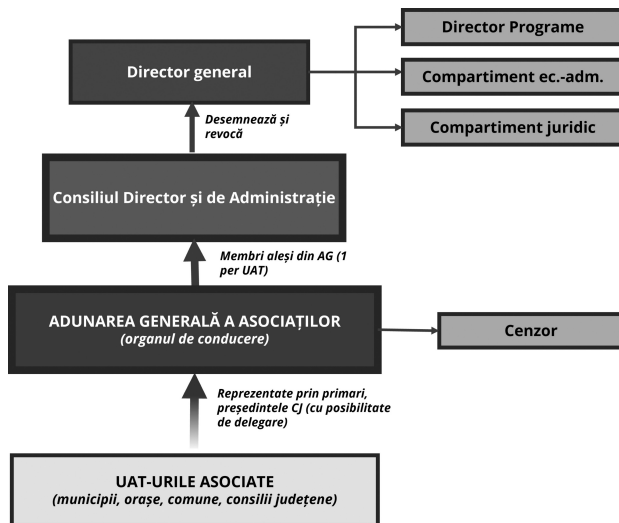


Fig. 62 - Organigrama ADI Zonei Metropolitane Cluj

Organele asociației sunt adunarea generală, consiliul director și de administrație, directorul general și cenzorul. În afara UAT-urilor asociate, membrilor fondatori și asociaților, statutul prevede posibilitatea aderării altor parteneri, respectiv a oricărei persoane fizice sau juridice interesate în sprijinirea dezvoltării ZM prin obținerea calității de membru consultativ sau membru observator. În practică, acest instrument de guvernanță participativă nu a fost încă utilizat.

Reprezentarea simplă în AG este bazată pe populația stabilă de la nivelul anului 2008¹²⁸: fiecare 10,000 de locuitori oferă un loc în AG, în vreme ce

¹²⁷ Accesabil la www.adizmc.ro/statut.html, consultat 22.08.2023

¹²⁸ Deși populația Comunei Florești s-a dublat în intervalul 2008-2020, numărul reprezentanților la 2, în loc de 4 (a se vedea Anexa 8)

reprezentarea CJ este asigurată prin 4 membri. Acest raport conferă Mun. Cluj-Napoca majoritate simplă cu 32 de poziții în AG (57% din total reprezentanți).

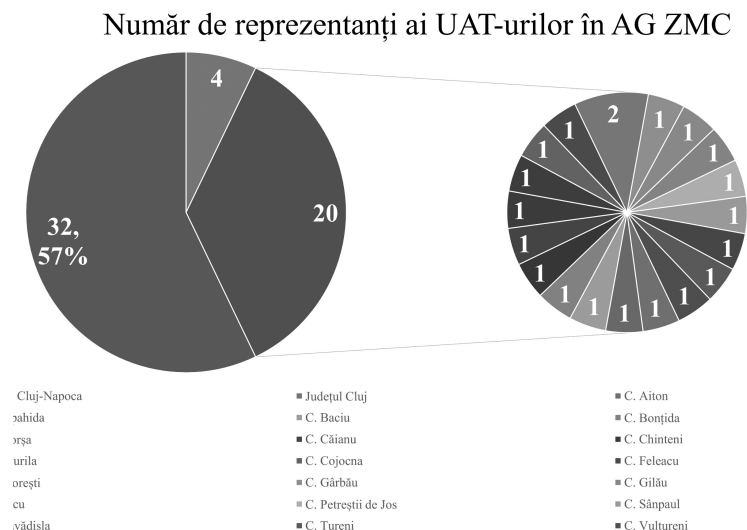


Fig. 63 - Reprezentarea UAT-urilor din ZMC în organul de decizie
Sursa: Statutul actualizat al ADI ZMC (2020)

Competențele delegate ale ADI ZMC, conform statutului, sunt următoarele:

1. Realizarea și actualizarea Strategiei Integrate de Dezvoltare și a Planului de Mobilitate Urbană Durabilă pentru ZMC;
2. Amenajarea teritoriului, respectiv susținerea activității direcțiilor de urbanism ale comunelor, municipiului Cluj-Napoca și județului Cluj;
3. Promovarea ZMC prin crearea și promovarea unui concept de marcă;
4. Servicii și utilități publice, prin elaborarea studiilor necesare pentru realizarea de cereri de finanțare nerambursabilă.
5. Managementul finanțărilor pentru proiecte de dezvoltare;
6. Reprezentarea ZMC în calitate de zonă de dezvoltare economică și spațiu urbanistic;

7. Alte competențe, după caz¹²⁹.

Modelele financiare determină în mare măsură nivelul de autonomie pentru o zonă metropolitană, iar în România, ADI nu beneficiază de scheme financiare consolidate. Pentru ADI Zona Metropolitană Cluj, finanțarea provine majoritar dintr-o singură sursă, respectiv din transferuri ascendente (cotizații) de la municipalități, care sunt calculate după același principiu al reprezentării în AG¹³⁰. Cele 19 comune din Zona Metropolitană sunt reprezentate în AG prin 40% din voturi și contribuie la bugetul ADI ZMC *numai cu 5.72% din totalul cotizațiilor*. Deși sursele de venit pot fi suplimentate prin donații, sponsorizări, venituri din activități economice și dividende, fonduri nerambursabile UE sau fonduri de la bugetul de stat, respectiv alte surse, în practică principala sursă de finanțare a dezvoltării metropolitane este cotizația.

Contextul de dependență al ADI este exacerbă nu numai prin centralismul decizional, ci și prin lipsa mijloacelor de finanțare pentru a sprijini o organizație funcțională care lucrează activ dincolo de realizarea acțiunilor de bază necesare pentru accesarea finanțării structurale.

5.5.3 Competența de planificare spațială

Principalele domenii de colaborare intermunicipale ale ADI ZMC sunt reprezentate de dezvoltarea strategică metropolitană și amenajarea teritoriului, respectiv:

1. Elaborarea, menținerea și implementarea unui concept strategic coerent de dezvoltare durabilă a ZMC (SIDU și PMUD ZMC);

¹²⁹ Deși între competențele delegate nu se regăsește furnizarea de servicii publice în momentul de față, aceasta este o parte a competențelor identificate ale ADI ZMC, respectiv capacitatea de a organiza transportul metropolitan al zonei, de a organiza și gestiona utilități și servicii publice, de a organiza servicii sociale, și de a depozita / valorifica deșeuri, prin posibilitatea înființării de societăți comerciale.

¹³⁰ În momentul de față, 600,000 lei plătibili de către Municipiul Cluj-Napoca, 150,000 lei plătibili de către Consiliul Județean și o cotizație de 0.5 lei per locuitor pentru UAT-urile din zona metropolitană, care se ridică la numai 45,500 lei (57,800 lei dacă se ia în calcul populația declarată pentru anul 2020).

2. Elaborarea, pe baza PUG ale fiecărei UAT, a Planului de Amenajare a Teritoriului Intercomunal al ZMC;
3. Elaborarea de politici și programe sectoriale privind dezvoltarea economică, socială, mobilitatea, locuințele și serviciile publice (Statutul ADI ZMC, 2020).

Realizarea și actualizarea coordonată a Planurilor Urbanistice Generale și a planurilor de amenajare sectorială, precum și inițierea de planuri și proiecte urbanistice de interes comun sunt stipulate ca deziderate în statut. În practică, Asociația de Dezvoltare Intercomunitară poate exercita competențe ale structurilor de specialitate din domeniul amenajării și urbanismului de la nivelul comunelor, conform legii (L. 350/2001, actualizată, Art. 36 (9)), *„în vederea asigurării furnizării în comun a serviciilor publice privind planificarea urbană și teritorială, eliberarea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire”*.

Conform unei analize PATJ Cluj (2020), cinci din cele 19 comune membre ale ADI ZMC nu au niciun angajat în compartimentul urbanism, ceea ce poate fi o premisă pentru implementarea în viitor a documentațiilor de planificare spațială locală la nivelul ADI. La nivelul zonei metropolitane, cele mai relevante probleme de planificare spațială se referă la aspecte precum:

- Lipsa datelor spațiale și a cadastrului, care generează probleme inclusiv în ceea ce privește suprapunerile de limite administrative între comune;
- Planificarea integrată a mobilității și accesibilității;
- Planificarea integrată a locuirii metropolitane și a zonelor de dezvoltare rezidențială viitoare;
- Planificarea dezvoltării echilibrate a serviciilor publice aferente locuirii;
- Planificarea spațială coerentă a coridorului verde-albastru al Someșului și a infrastructurii verzi periurbane;
- Lipsa unui standard urbanistic comun la nivelul zonei urbane funcționale a Municipiului Cluj-Napoca.

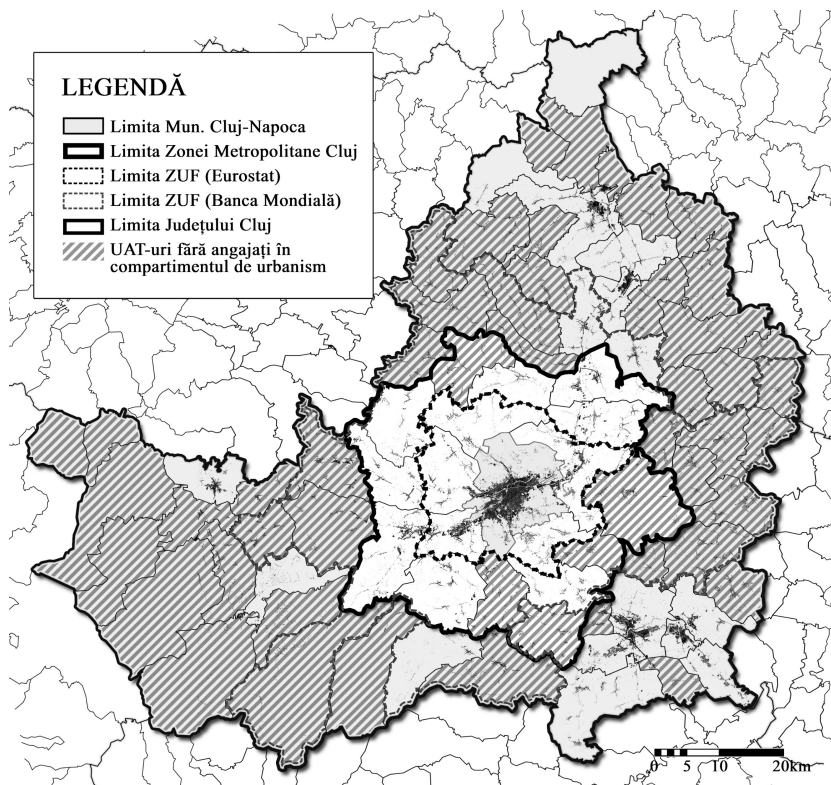


Fig. 64 - Capacitatea administrativă locală pentru furnizarea serviciilor de planificare urbană și teritorială.

Sursă informații: PATJ Cluj (2020)

Aceste probleme specifice zonei metropolitane Cluj-Napoca sunt în practică dificil de abordat individual și prin cooperarea voluntară a UAT-urilor, însă realizarea unei documentații directe și strategice la nivel metropolitan (PATZ / PUG Metropolitan) ar putea oferi o alternativă¹³¹.

¹³¹ Este însă necesară analiza oportunității acestui serviciu comparativ cu nivelul județean care prin intermediul convențiilor îndeplinește deja responsabilități cu privire la analiză, expertizare tehnică și consultanță, precum și informarea și consultarea publicului asupra documentațiilor de urbanism și amenajarea teritoriului în numele UAT-urilor locale.

5.5.4 Strategia de Dezvoltare Urbană Integrată ca instrument de planificare metropolitană

În primii ani de la înființare, traducerea dezideratului de dezvoltare integrată spațială a constat în principal în dezvoltarea Planului Integrat de Dezvoltare (PID) metropolitan pentru a accesa fondurile dedicate prin POR 2007-2013. PID a concentrat fonduri în câteva sectoare finanțabile, cum ar fi mobilitatea și infrastructura de afaceri. Cu excepția unui sistem de închiriere de biciclete și extinderea transportului public în comunele din prima coroană de localități, intervențiile au fost prevăzute exclusiv în municipiul Cluj-Napoca (PID Cluj, 2009). Conform interviurilor pentru elaborarea SIDU ZMC 2014-2020 conduse de autor, această problemă a generat neîncredere și fricțiuni între municipiu și comune și a evidențiat o problemă-cheie a modelului asociativ, faptul că luarea deciziilor este deplasată în favoarea orașului principal.

Perioada 2014-2020 a generat o serie de documentații parțial suprapuse, Strategia Municipiului Cluj-Napoca 2014-2020 a fost rezultatul unei colaborări interdisciplinare și implicării Facultății de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării (FSPAC), în parteneriat pentru dezvoltarea unei documentației și a unor proiecte prioritare. În același timp, în scop programatic și al dezvoltării spațiale integrate a întregului teritoriu metropolitan a fost realizată Strategia de Dezvoltare Integrată pentru Zona Metropolitană Cluj 2014-2023 – SIDU ZMC (Elisei, Dimitriu, Coheci, & Drăghia, 2017), pe care se concentrează prezentul studiu de caz prin prisma coordonării directe a autoarei în calitate de expert urbanism. Concomitent a fost elaborat și Planul de Mobilitate Urbană Durabilă (PMUD) 2016-2030, care a avansat propuneri de proiecte pentru teritoriul metropolitan (ex. Extensia liniei de tramvai Bucium-Florești – ARUP, 2015).

SIDUZMC a fost elaborată pentru teritoriul metropolitan din anul de referință 2015 (municipiul și 18 comune), iar viziunea strategică a vizat orizonturile de timp mediu (2020) și lung (2030). Operaționalizarea strategiei, respectiv planul de acțiune, au fost redactate pentru perioada de eligibilitate a investițiilor FESI 2014-2020, respectiv 2023 (regula n+3).



Fig. 65 - Întinderea Zonei Metropolitane Cluj în SIDU 2014-2023.

Sursa: Autor, Urbasofia, 2017

Pentru SIDU a Zonei Metropolitane Cluj (Urbasofia, 2015/2017), contextul de elaborare a fost influențat de patru factori principali:

1. Necesitatea elaborării unui document strategic și programatic ca precondiție pentru accesarea fondurilor nerambursabile din POR 2014-2020, Axa prioritară 4;
2. Existența ADI ZMC ca zonă metropolitană constituită¹³²;
3. Oportunitatea utilizării rolului de Structură de Sprijin pentru Dezvoltare Urbană a Agenției de Dezvoltare Nord-Vest pentru a iniția realizarea documentului SIDU;
4. Un calendar al elaborării documentației-suport și ghidului solicitantului pentru Axa 4 POR care a adus modificări semnificative procesului și structurii de elaborare a SIDU în perioada 2015-2017.

SIDU a fost în primă fază elaborat printr-o procedură accelerată de sus în jos inițiată de ADR Nord-Vest, care a durat numai 6 luni (iunie – noiembrie 2015), fiind structurată în fazele de audit teritorial, strategie integrată, profil

¹³² Deși la momentul anului 2015, se afla într-un proces de refuncționalizare fără resursele necesare pentru a coordona un studiu și o strategie integrată (rol pe care și l-a asumat în procesul de reactualizare din 2017);

spațial și arii de intervenție, plan de acțiune și managementul implementării, precum și o activitate transversală de consultare publică ce a implicat multiple grupuri de lucru tematice în cadrul a 19 întâlniri de tip atelier de lucru / dezbateri. Ulterior finalizării, strategia a fost supusă consultării la nivelul UAT-urilor, fiind supusă dezbaterii publice pe 11 august 2016.



Fig. 66 - Întâlnirea de dezbateri publice a SIDU ZMC. Sursa: arhivă personală

Din cauza unei necorelări la nivel vertical și a presiunii termenelor¹³³, SIDU a fost realizată înaintea publicării Ghidului Solicitantului, Documentului Cadru de Implementare (DCI)¹³⁴ și orientărilor cu privire la Axa 4 POR, care au fost publicate un an și jumătate mai târziu și au adus modificări de conținut importante SIDU prin clarificarea conceptului de Autoritate Urbană și introducerea Documentului Justificativ ca parte separată a strategiei prin care se prioritizează listele lungi de proiecte cuprinse în SIDU.

În conformitate cu prevederile Art. 7 (4) al Regulamentului (UE) nr. 1301/2013 (European Parliament, 2013), este obligatorie implicarea organismelor care gestionează și implementează SIDU (Autorități Urbane) în procesul de implementare și gestionare a fondurilor alocate dezvoltării urbane, prin delegarea de competențe de la AM POR, privind selectarea

¹³³ Evaluarea intermediară a POR (2019) prevede un mecanism redistributiv pentru fondurile structurale disponibile pe Axa 4 POR în favoarea beneficiarilor cu performanțe în absorbție acestora până la finalul 2018.

¹³⁴ (MDRAP, 2017) - Axa Prioritară 4 „Sprijinirea Dezvoltării Urbane Durabile”

operațiunilor (MDRAP, 2017; Elisei, Dimitriu, Coheci, & Drăghia, 2017). Deoarece în România municipiile reședință de județ îndeplinesc rolul de organisme intermediare (OI) de nivel secundar în sistemul de management și control al POR 2014-2020, Autoritatea Urbană a fost constituită la nivelul Primăriei Municipiului Cluj-Napoca din trei membri individuali¹³⁵, fără reprezentarea UAT-urilor din Zona Metropolitană.

Implicația directă a acestor cerințe a fost actualizarea SIDU în 2017, sub coordonarea ADI ZMC. Modificarea cea mai relevantă a fost înlocuirea planului de acțiune priorizat cu „liste lungi” de proiecte care să fie prioritizate la nivelul Autorității Urbane în cadrul Documentului Justificativ, chestiune care a negat însuși caracterul strategic al strategiei.

Actualizarea SIDU ZMC (Urbasofia, 2017) a modificat abordarea strategică construită pe trei liste de proiecte: 1) *proiecte „soft”*, esențiale ca inițiative premergătoare implementării investițiilor infrastructurale, 2) *proiecte fanion*, strategice la nivel metropolitan, și 3) *proiecte complementare*, punctuale dar relevante la nivel local. Pentru municipiu, valoarea prin POR Axa 4 a fost de circa 40 mil. Euro, o sumă *de cincizeci de ori mai mică* decât valoarea proiectelor propuse în final în lista lungă de proiecte.

Tabel 20 - Comparație între listele de proiecte ale versiunilor SIDU.

SIDU 2015		SIDU 2017	
Proiecte „soft”	9	Proiecte lista POR Axa 4	47
Proiecte fanion	17	Lista alte PO și alte surse	338
Val. totală estimată (mEUR)	821	Val. totală estimată (mEUR)	2185

Sursa: autoare, în baza procesului SIDU 2015/2017

Prin natura programatică a documentației și relațiile complexe stabilite între ADI ZMC, Primăria Municipiului Cluj-Napoca (și Autoritatea Urbană), ADR Nord-Vest și nivelul central, procesul de elaborare și implementare a fost unul complex și de durată. Modificarea conținutului-cadru al SIDU, precum și termenele stabilite de autoritatea de management au condus la o amânare a implementării cu circa 4 ani de la începerea perioadei de

¹³⁵ Dispoziția 1525/21.03.2017 privind desemnarea membrilor structurii cu rol de Autoritate Urbană la nivelul Polului de creștere Municipiul Cluj-Napoca

programare, perioada de contractare a investițiilor fiind astfel redusă la un termen de doar 2 ani (2018-2020).

În ceea ce privește guvernanta procesului, documentația a inovat adăugând ierarhiei prevăzute în Documentul Cadru de Implementare o dimensiune „bottom-up”, participativă, și un instrument de implicare a actorilor-cheie la nivel local numit Grup Operativ Metropolitan. Deși nu a fost operaționalizat ca atare, grupul împreună cu proiectul-fanion al Centrului Urban pentru Zona Metropolitană au reprezentat precursorii Centrului de Inovare și Imaginație Civică (CIIC) din Municipiul Cluj-Napoca.

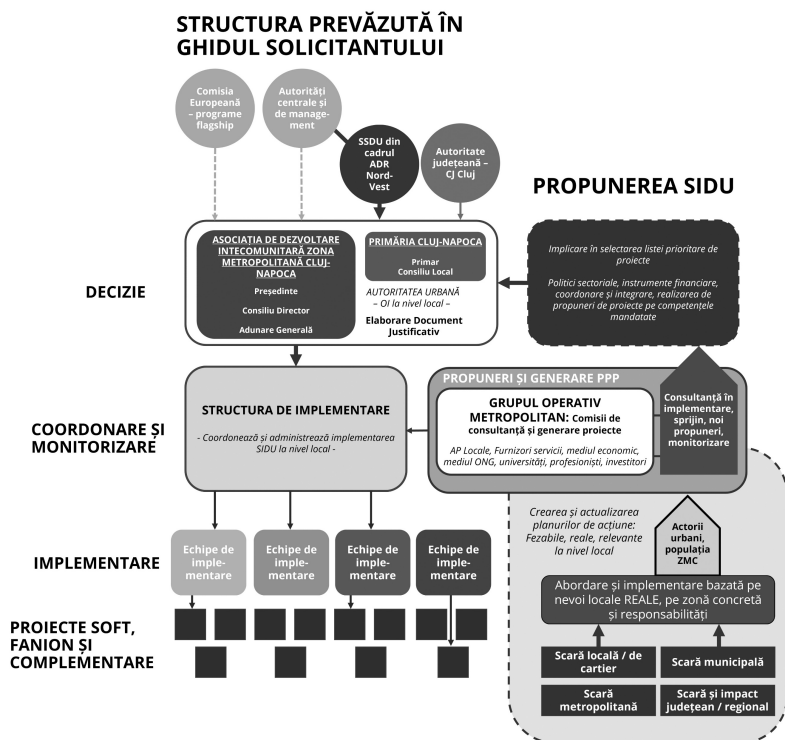


Fig. 67 - Structura de guvernanta propusă pentru implementarea dezvoltării strategice integrate metropolitane. Sursa: autoare, pentru SIDU ZMC (2017)

Conținutul SIDU pentru Zona Metropolitană Cluj 2014-2020(3) se subscrie prevederilor Documentului Cadru de Implementare a Dezvoltării Urbane Durabile (MDRAP, 2017), care prevede o serie de elemente de conținut orientative în baza cărora autoritatea regională realizează verificarea

admisibilității: Contextul urban, identificarea principalelor probleme și provocări la nivel local, viziunea de dezvoltare și obiectivele SIDU, calendarul de activități, implementarea, monitorizarea și evaluarea SIDU, precum și cadrul partenerial pentru elaborare și implementare.



Fig. 68 - Ilustrarea SIDU ZMC pentru Ob. Strategic 3 - dezvoltarea sistemului antropic în armonie cu sistemul natural.

Sursa: autoare și parteneri, SIDU ZMC 2014-2023

SIDU ZMC pornește de la principalele provocări teritoriale și stabilește 9 obiective strategice, care sunt corelate cu direcții de acțiune, priorități de investiții, programe și proiecte. Strategia își fundamentează propunerile pe un proces consultativ cu grupuri de lucru interdisciplinare pe tematicile-cheie pentru zona metropolitană (locuire, mobilitate, cercetare-inovare, etc.) și pe analiză teritorială, fără să le orienteze spre domeniul de aplicare al investițiilor POR până la realizarea listelor finale de proiecte, ceea ce îi menține caracterul strategic și relevanța crescută pentru toți beneficiarii implicați.

Caracterul programatic al documentației, precum și schimbările continue de cerințe privind conținutul, metodologia de elaborare, indicatorii de monitorizare și de rezultat și cadrul de guvernanță aferent fac dificilă o

gândire strategică pe termen mediu sau lung și transformă SIDU într-un simplu instrument de fundamentare a investițiilor structurale care este re-elaborat cu fiecare perioadă de programare.

Pentru noua SIDU a Zonei Metropolitane Cluj, elaborat de către Banca Mondială, cadrul programatic schimbă din nou relațiile verticale și orizontale în structura de guvernare implicată. POR Nord-Vest 2021-2027 este gestionat la nivel regional, ceea ce ar fi putut deschide oportunitatea promovării ADI ZMC ca Organism Intermediar pentru gestionarea fondurilor structurale. În același timp însă, noile prevederi naționale privind metodologia de elaborare a SIDU pentru zone periurbane sau metropolitane marginalizează rolul ADI-urilor prin plasarea responsabilității inițierii și coordonării sub autoritatea fie a Consiliului Județean, fie a Consiliului Local al municipiului principal. Rolul și capacitatea unei astfel de asociații devine astfel periferic procesului strategic, concentrându-se mai mult pe activități de livrare a serviciilor, promovare, asistență pentru pregătirea documentațiilor de finanțare ale UAT membre.

Însăși poziția SIDU Cluj 2021-2027 între documentațiile de nivel superior și inferior indică menținerea unui rol secundar în ceea ce privește elaborarea cadrului strategic de dezvoltare metropolitan. Pe lângă rolul programatic de pregătire a investițiilor, vocația acesteia este mai degrabă una de documentație integratoare, cu rol de armonizare la nivel metropolitan a unor viziuni ce decurg din planificarea spațială de nivel superior și inferior.

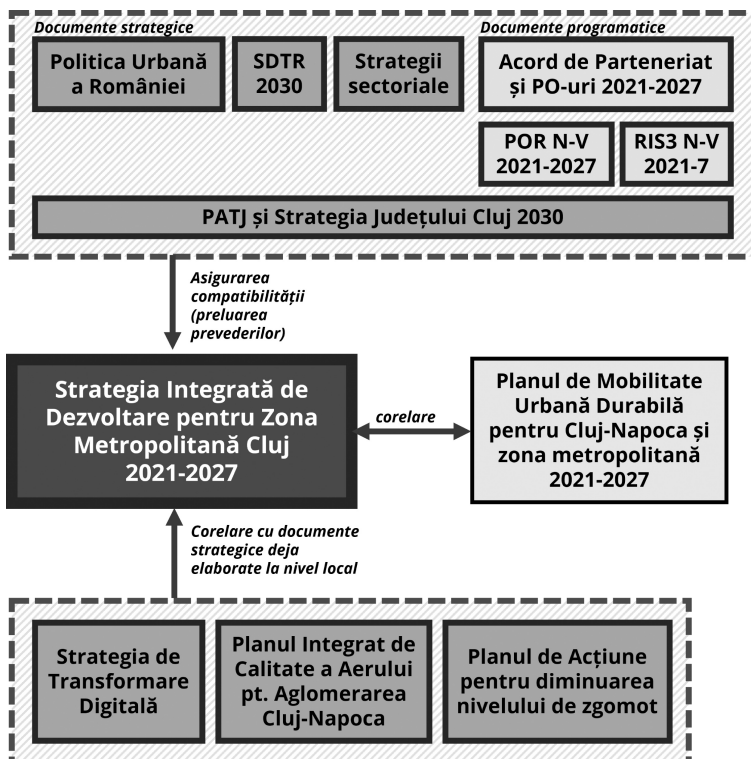


Fig. 69 - Corelarea între documentația SIDU 2021-2027 și alte documentații strategice și programatice.

Sursa: după Banca Mondială, 2021

5.7 EVALUARE ȘI CONCLUZII. PERSPECTIVE SPECIFICE PENTRU PLANIFICAREA ZONELOR METROPOLITANE ROMÂNEȘTI DE NIVEL SECUND

5.7.1 Considerații privind caracteristicile și capacitatea administrativă a zonelor metropolitane

Tabel 21 - Tabel centralizator comparativ al caracteristicilor instituționale, capacității bugetare și resurselor umane aferente zonelor metropolitane, respectiv UAT-urilor principale ale ZM

Criterii	Lyon	Bologna	Poznań	Cluj
Întinderea ZUF (% din ZM)	562.78%	-44.93%	0.32%	-63.09%
Formă de guvernare	Autoritate Metro cu statut de departament	Administrație publică de nivel NUTS3	Asociație de Dezvoltare Metro.	ADI Metro.
Direcția procesului de constituire	De sus în jos, cu elemente de auto-organizare de jos în sus	De sus în jos (L. Delrio)	De sus în jos (OI și asoc. ITI), de jos în sus (auto-organizare asociativă din 2007)	De sus în jos (Politica polilor de creștere, 2008)
Mecanisme de guvernare (scop)	Bună guvernare teritorială la nivelul ZM; reprezentare directă	Bună guvernare teritorială: substituție provincie cu ZM	Administrare integrată a teritoriului de influență, coordonarea autorităților locale. ITI	Valorificare a finanțării prin POR, coordonare soft, promovare în comun
Grad de instituționalizare	Mare: prevedere legală a ZM ca nivel adm. și a limitelor /	Mare: prevedere legală a ZM ca nivel adm. și a teritoriului acoperit	Medie: asociație voluntară desemnată ca Asoc. ITI. Teritoriu	Scăzută: asociație voluntară cu componența și teritoriul modificabile prin AG

	componente i acesteia		desemnat prin lege.	
Legitimitate politică a Consiliului Metropolitan (CM)	Direct: sufragiu universal pentru CM (2020)	Indirect: primari și consilieri pentru CM (2020)	Indirect: primari și starosti ca membri ai CM	Indirect: primari și președinte CJ membri ai AG / CM
Relații multi- nivel	Nivel consolidat cu relații complexe la nivel regional și local	OI: Relație directă nivel regional, coordonare	OI: Relație directă cu AM regional, coordonare nivel regional și local	Coordonat prin SSDU regional, relație directă cu membrii
Competențe în dezvoltarea spațială	Planificare strategică, directoare, normativă, regl. urb.	Planificare strategică, directoare, normativă, regl. urb., mobilitate	Planificare strategică, programatică (ITI), Elaborare standarde orientative pt. nivel inferior	Planificare strategică, programatică Coordonare documentații normative de nivel inferior
Resurse	Venituri fiscale, Taxe corp. Impozite proprietate, Subvenții, Investiții	Finanțare europeană, națională și regională (PON Metro)	Fonduri structurale (PO AT, transfer de sus în jos) pt. Strategia ITI	Cotizații ale membrilor (transferuri de jos în sus), limitate.
Bugetul Zonei Metropolitane	€ 3,4 mil.	€ 201,1 mil.	N/A*	€ 478,459
Bugetul orașului principal	€ 691,5 mil.	€ 991,4 mil.	€ 800,6 mil.	€ 352,8 mil.

EUR / loc, ZM	€ 2.453,23	€ 196,92	Discreționar, de operare**	€ 1,07
EUR / loc, oraș principal	€ 1.333,47	€ 2.521,06	€ 1.440	€ 1.085,04
Nr. angajați ai ZM***	8.700	445	Nepublicat	29
Nr. angajați oraș principal	7.300	4.300	1.736	814
Mecanismul de livrare DUD	Mecanism ITI	Program operațional dedicat	Mecanism ITI	Axă prioritară din POR
Contribuție FESI 2014-2020	€ 8 Mil.	€ 18,89 Mil.	€ 196,6 Mil.	€ 39,19 Mil.

* Nu există date privitoare la bugetul Zonei Metropolitane, însă în calitate de OI, aceasta administrează circa 196,6 milioane EUR pentru implementarea Investițiilor Teritoriale Integrate, din care 174,4 milioane EUR din FEDR și 22,2 milioane EUR din FSE

** Buget nepublicat, dar descris ca scăzut în presă

*** Fără date comparative pentru același an (2017/2019/2020)

5.7.1.1 Definirea scării spațiale metropolitane și relația scară – scop

Una dintre principalele provocări pentru gestionarea integrată a dezvoltării spațiale metropolitane se datorează lipsei suprapunerii teritoriului care poate fi planificat unitar (respectiv a celui vizat de construcția instituțională metropolitană) cu zona funcțională urbană. Aceste diferențe decurg din criteriile diferite de delimitare a teritoriului metropolitan, unde structura existentă administrativă, afinitatea politică, aspectele culturale și istorice sau deciziile luate la nivel central joacă de multe ori un rol decisiv. În cazul studiilor de caz analizate, se observă o eterogenitate pronunțată a dimensiunilor zonelor metropolitane instituționalizate, care decurge din modalitatea de constituire.

Métropole de Lyon este de 5,6 ori mai redusă ca întindere în raport cu ZUF identificată de Comisia Europeană. Ca răspuns la provocarea gestionării și formulării unui concept strategic unitar la nivel mai amplu a fost dezvoltat instrumentul de planificare *soft* InterSCoT, iar SCoT fost de asemenea realizată pentru un teritoriu mai amplu, în recunoașterea necesității, extinzând teritoriul cu două „Comunități de Comune”¹³⁶. Elaborarea documentației PLU-H, a normelor și reglementărilor privind spațiul construit la scara Métropole de Lyon nu reușește însă să acopere întreg teritoriul pentru care ar fi necesară dezvoltarea unor standarde și reglementări comune în ceea ce privește mediul construit. Totuși, modalitatea de elaborare a SCoT Lyon și InterSCoT arată că este posibilă și o abordare mai flexibilă, care calibrează prin parteneriat teritoriul la nivelul căruia o autoritate metropolitană desfășoară anumite servicii, inclusiv planificarea teritorială și dezvoltarea strategică metropolitană / periurbană.

Limita Città Metropolitana di Bologna este tributară istoriei și sistemului administrativ italian, fiind constituită prin substituția unei provincii. ZUF ocupă numai 55% din suprafața zonei metropolitane, ceea ce în practică ridică probleme de adecvare a programelor de dezvoltare metropolitane pentru nevoile specifice ale teritoriilor periferice, cum este zona relativ izolată a Apeninilor în sud.

¹³⁶ Spre exemplu, a faptului că aeroportul Lyon-Saint Exupéry se află în afara teritoriului metropolitan

În ceea ce privește teritoriul metropolitan Poznań, cu excepția unui contur ușor diferit și a includerii a trei UAT-uri externe județului odată cu creșterea interesului de asociere, acesta coincide într-o măsură semnificativă cu ZUF. Gradul ridicat de adecvare este determinat în mare parte de modalitatea de definire și delimitare a zonelor metropolitane în Polonia, care s-a realizat în baza unor studii de specialitate și a unor criterii cu un grad ridicat de coerență și relevanță teritorială. Întrucât scopul Asociației este în principal cel al planificării spațiale și al programării dezvoltării, alte criterii sectoriale sau aferente furnizării de servicii (spre exemplu, transport public metropolitan) nu au influențat decupajul.

Pentru ADI Zona Metropolitană Cluj, factorul decisiv pentru strategiile existente de dezvoltare a rămas prevederea legislativă privind raza de 30 de kilometri în jurul centrului urban. Scopul principal al asociației este acela de a sprijini membrii să beneficieze de oportunități de finanțare, așadar raza maximă a fost considerată de facto limita zonei, zonă care în momentul de față formează un teritoriu cu 63% mai mare decât ZUF identificată de CE. De remarcat aici este existența unei propuneri de delimitare diferite din partea Băncii Mondiale, considerabil mai ample și apropiate de scara județului, argumentată prin criteriul procentului de 15% navetism către Municipiul Cluj-Napoca, care însă a inclus UAT-uri cu o populație foarte redusă, și nu a fost coroborat prin alte criterii funcționale.

Scopul, întinderea și forma de organizare a zonelor metropolitane reprezintă elemente interconectate. În scopul planificării spațiale strategice integrate, acoperirea teritorială Zonei Urbane Funcționale ca minim este dezirabilă, însă practica arată că este posibilă și o abordare partenerială, de la caz la caz, cum este cazul InterSCoT Lyon – Saint Etienne.

5.7.1.2 Relațiile între scopul și formele de guvernare metropolitană.

O mai bună guvernare teritorială metropolitană reprezintă fie scopul principal, fie cel secundar al ZM analizate. În practică însă, acest deziderat se traduce diferit în funcție de gradul de formalizare al cooperării metropolitane și de mandatul, respectiv competențele pe care o zonă metropolitană le are în a duce la îndeplinire obiectivele instituționale.

Un cadru strategic de dezvoltare spațială metropolitană, ca *viziune dezirabilă* pentru întreg teritoriul, poate fi elaborat prin intermediul oricărei forme de cooperare *soft*, asociativă sau chiar ad-hoc între UATB, care la rândul lor își pot asuma transpunerea conceptului de dezvoltare în propriile

documentații (cazul Strategiei pentru Aglomerarea Poznań 2020). Unul dintre aspectele-cheie pe care le abordează un astfel de concept este planificarea investițiilor-cheie (proiectele *fanion*) și a zonelor de dezvoltare economică, planificarea locuirii și infrastructurilor și eliminarea conflictelor spațiale existente, ceea ce presupune atingerea unei *viziuni negociate* la nivelul UAT, agrearea unor anumite concesiuni și includerea lor în planurile locale de dezvoltare. Acest lucru poate fi dificil de realizat prin documentații metropolitane fără caracter director, pentru care legea nu prevede obligativitatea transpunerii și detalierii prevederilor în reglementări locale.

O autoritate metropolitană care reprezintă un nivel de administrație publică în sistemul național, precum Métropole de Lyon sau Città Metropolitana di Bologna, dispune de mai multe instrumente pentru a asigura implementarea conceptelor sau strategiilor de dezvoltare metropolitană decât o asociație intercomunitară, care formulează prevederi cu titlu de recomandare, cum este cazul ZM Poznań și Cluj, și care reprezintă voințele administrațiilor locale. În acest caz particular, rescalarea competenței de planificare la nivel metropolitan de jos în sus nu pare să fie suficientă, fiind necesară și împuternicirea nivelului metropolitan de a realiza documentații cu caracter director la scară supra-locală, în parteneriat, însă în mod independent de dezideratul orașului central.

Cooperarea metropolitană anterioară procesului de formare instituțională a zonelor metropolitane este o caracteristică a tuturor cazurilor analizate în afară de cel al Zonei Metropolitane Cluj, fiind în cazul Lyon-ului elementul-cheie care a promovat Métropole de Lyon într-o poziție unică de Autoritate Metropolitană cu statut de departament și cu un consiliu ales prin vot direct. Obiectivele și agenda specifică a zonei metropolitane au adaptat viziunea națională asupra zonelor metropolitane de drept comun, livrată prin procesul de descentralizare și L. MAPTAM. În cazul Città Metropolitana di Bologna, Legea Delrio a fost aplicată de sus în jos fără un parteneriat adevărat multi-nivel care să coreleze nevoile și resursele necesare la scară metropolitană cu cele alocate pentru noile orașe metropolitane, însă pe fundalul unei cooperări istorice locale. În schimb, acesta a fost cazul în ceea ce privește aplicarea politicii ITI în Polonia, Asociația metropolitană Poznań ca organism funcțional deja constituit voluntar de membri fiind singura astfel de organizație care a reușit o adaptare cu efort minim la cerințele naționale și regionale.

Procesele evolutive ale zonelor metropolitane analizate, din nou cu excepția ZM Cluj-Napoca, au avut o progresie temporală orientată spre instituționalizarea în mai mulți pași a unor acorduri inițiale informale de cooperare metropolitană. Procesul poate fi văzut ca extinderea logică a puterii unei reale zone metropolitane odată cu consolidarea statutului ei și cu experimentarea de către actorii locali a proceselor de guvernare colaborativă. În cazul Lyon, de la Courly (POLERE, 2014) care a pornit ca un „*compromis comunitar*” (Scherrer, 1995) și până la Métropole de Lyon în 2015, procesul a vizat sporirea eficienței guvernării metropolitane prin renunțarea la caracterul asociativ și crearea unei instituții metropolitane cu statut de departament, cu resurse și competențe proprii. La Bologna, se remarcă un parcurs similar punctat de inițiative de jos în sus privind asocierea în scopul planificării spațiale comune, zona metropolitană funcționând practic asemeni unei federații a municipalităților care a putut să se adapteze rapid la prevederile Legii Delrio. Parcursul Poznań este unul încă nou, însă urmărește un traseu similar de instituționalizare a unei structuri informale (Consiliul Aglomerării, devenit Asociație Metropolitană), care, precum în cazul Bolognei, a permis o adaptare rapidă la cerințele solicitate pentru Asociațiile ITI.

Planificarea programatică și gestionarea oportunităților de finanțare și dezvoltare utilizând instrumente FESI reprezintă o componentă principală a scopului și activităților zonelor metropolitane Bologna, Poznań și Cluj-Napoca. Se remarcă însă două diferențe între primele două cazuri și cel românesc.

În primul rând, fără istoria unei cooperări voluntare la nivel local, respectiv a recunoașterii importanței parteneriatului în dezvoltarea spațială, stimulentele principale ale cooperării în cazul Cluj-Napoca rămân accesarea fondurilor structurale prin planificare programatică. Sistemul de guvernare multi-nivel și cooperare metropolitană nu este încă suficient de matur pentru a putea să se auto-organizeze pentru țeluri comune fără astfel de stimulente. Rezultatul reprezintă o „dependență de cale”, în care țelul riscă să devină finanțabilitatea proiectelor și nu relevanța lor teritorială sau partajarea acestora la nivel de grup actorial metropolitan.

În al doilea rând, zonele metropolitane Bologna și Poznań au, în calitate de Organism Intermediar, un grad de independență față de nivelul local privind selectarea operațiunilor. Independența se datorează în parte unei relații consolidate cu nivelurile administrative superioare, în calitate de autorități de management pentru PON Metro și pentru instrumentul ITI. Pentru Zona

Metropolitană Cluj, această relație este una relativ slabă. Totuși, în perioada 2021-2027, mandatarea regiunilor cu rolul de AM pentru POR ar putea deschide o discuție cu privire la regândirea rolurilor zonei metropolitane ca organism intermediar, fără modificări ale legislativului.

5.7.1.3 *Implicații ale gradelor de formalizare și de independență decizională a zonelor metropolitane și ale legitimității*

Gradul de formalizare a zonelor metropolitane și legăturile verticale și orizontale pe care le stabilesc se corelează și cu o creștere a independenței decizionale față de nivelul administrativ inferior. Mecanismele de consens pentru Métropole de Lyon (Conferințele Teritoriale și Conferințele Metropolitane) sunt rezultatul unei cooperări istorice ample, iar Pactul de Coerență Metropolitană 2021-2026 stabilește o viziune instituțională coerentă pentru ZM ca urmare a alegerilor directe din 2020. Deciziile Métropole de Lyon sunt rezultatul unui parteneriat complex, în care niciun singur alt actor instituțional nu are drept de veto asupra viziunii unitare metropolitane. Un proces care implică avizarea consultativă de către 4 consilii tematice a proiectelor de dezvoltare și planificare ale părților interesate (dezvoltare, servicii publice locale, accesibilitate și cetățenie) completează schema de guvernanță multi-actorială și multinivel și introduce un sistem de pârgăhii de negociere pentru atingerea unei viziuni cât mai reprezentative pentru toate părțile interesate metropolitane.

Città Metropolitana di Bologna reprezintă un nivel administrativ echivalent provinciei înlocuite, însă conducerea acesteia este realizată de către factorii de decizie de la nivel local, prin consiliul orașului metropolitan al căror membri sunt aleși din cadrul primarilor celor 55 de municipalități, cu primarul orașului Bologna având dublu rol de primar al Orașului Metropolitan. Acest caz este des întâlnit la structurile *soft* și asociațiile de dezvoltare precum Poznań și Cluj, reflectând mai degrabă procesul de rescalare verticală de jos în sus decât cel de descentralizare la nivel metropolitan.

Problema echidistanței decizionale și a capacității zonei metropolitane de mediere în chestiuni ce țin de competiția locală pentru putere și avantaje competitive este relevantă. Reprezentarea directă a orașului principal prin primar ca președinte al zonei metropolitane (Poznań, Bologna, Cluj-Napoca) conferă acestuia un rol de *primus inter pares*, respectiv de coordonator al dezvoltării întregului teritoriu metropolitan. În cazul Bolognei, autoritatea primarului este contrabalansată de către 18 consilieri

care reprezintă Consiliul Metropolitan și care în anul 2020 au fost aleși de 833 de primari și consilieri ai municipalităților, asigurând reprezentativitatea consiliului pentru problematicile zonei metropolitane ca întreg. În cazul Poznań și Cluj, consiliile sau adunările generale sunt compuse din primari și lideri ai guvernelor județene, asigurând în cazul Poznań o reprezentare egală a autorităților locale.

Un caz particular este Municipiul Cluj-Napoca, unde prevederile statutului privind numărul de reprezentanți ai UAT-urilor în Adunarea Generală conduc în practică la o majoritate simplă decizională a Municipiului Cluj-Napoca, neexistând un sistem de control și echilibru. Cum pentru perioada 2014-2020 Autoritatea Urbană și beneficiarul contractant au fost reprezentate tot de municipiu și nu de asocierea metropolitană, nu pare să existe în momentul de față nici un canal sau sistem funcțional de participare activă a comunelor la luarea deciziilor strategice, și nici stimulente externe pentru acestea.

5.7.1.4 Competențe, capacitate și resurse

Competențele de planificare analizate variază atât de la caz la caz, cât și de la ambițiile formulate la practica exercitării acestora. O competență comună la nivelul tuturor celor patru zone metropolitane este aceea a planificării strategice pentru teritoriu, respectiv de formulare a unei viziuni comune și a unui concept sau a unei strategii de dezvoltare integrată metropolitană.

Métropole de Lyon și Città Metropolitana di Bologna, ca niveluri administrative consolidate cu relații complexe la nivel regional și local, sunt împuternicite de asemenea cu competența de planificare strategică directoare. Ele elaborează PLU-H, respectiv PTM, documentații de planificare normativă care formulează reglementări urbanistice obligatorii pentru autoritățile publice de nivel inferior și alocă o atenție deosebită planificării locuirii. Prin comparație, dezideratul zonelor metropolitane Poznań și Cluj este de coordonare a dezvoltării prin furnizarea unor standarde comune pentru planificarea normativă de nivel inferior (Zona Metropolitană Poznań), respectiv de armonizare a Planurilor Urbanistice Generale (ADI ZMC). În practică, nu este clar cadrul legal prin care aceste standarde sau planuri pot avea caracter prescriptiv pentru documentațiile locale, și nici dacă există resursele umane și financiare necesare pentru a asigura această competență.

O mare diferență între zonele metropolitane analizate există în ceea ce privește resursele umane și financiare. Métropole de Lyon, care gestionează un număr amplu de servicii publice pentru teritoriul metropolitan și partajează altele cu unitățile administrativ-teritoriale locale, ceea ce face ca numărul total de angajați ai metropolei să depășească numărul de angajați ai municipiului, care la rândul lui are un buget pe cap de locuitor mult redus față de Métropole de Lyon (2,453.23 Euro în 2019). Un mare avantaj al zonelor metropolitane franceze, incluzând și formele asociative de comunități, este capacitatea de a avea fiscalitate proprie. Veniturile fiscale, taxele corporative, impozitele pe proprietate precum și veniturile din propriile investiții ale metropolei îi oferă posibilitatea de auto-gestiune și independența decizională.

În cazul Città Metropolitana di Bologna, deși multe dintre serviciile teritoriale sunt gestionate în totalitate sau parțial de către Uniunile Comunitare în numele municipalităților, resursele sunt semnificativ reduse față de Lyon (de circa 14 ori mai puțini angajați și de 12.5 ori mai puține resurse financiare) însă și față de necesarul evaluat pentru a putea gestiona eficient dezvoltarea spațială a teritoriului (v. Crivello, 2017; Armondi, 2017). Politica de austeritate condusă de la nivel național care a determinat reducerea personalului provinciilor și împrumutarea noilor orașe metropolitane cu competențe adiționale a făcut dificilă atingerea obiectivelor zonelor metropolitane. Exemplul Bolognei este unul pozitiv, în principal prin prisma calității parteneriatului local pentru guvernanta și a capacității acestuia de a sprijini o dezvoltare foarte rapidă a documentațiilor strategice care să permită accesul la finanțare (și autofinanțare) europeană. Città Metropolitana di Bologna este dependentă de transferuri pentru a putea finanța operațiunile; pentru că această finanțare se efectuează preponderent din surse nerambursabile, există riscul ca scopul structurii să devină în timp subordonat facilitării finanțărilor pentru UAT-urile de nivel local, așa cum este cazul zonelor metropolitane Poznań și Cluj.

În cazul Zonei Metropolitane Cluj-Napoca, capacitatea umană a crescut semnificativ de la data re-lansării asociației în 2005, ajungând la 29 de angajați – de șapte ori mai puțin decât Città Metropolitana di Bologna și de 96 de ori mai puțin decât Métropole de Lyon. Capacitatea ZM încă se construiește, agenda acesteia fiind orientată mai mult către atragerea de finanțări, promovare și participarea în proiecte locale sau internaționale. Principala problemă este cea a bugetului foarte limitat, de 1,07 Euro / locuitor (față de 1.085 Euro / loc. pentru Municipiul Cluj Napoca sau 1.440 Euro / loc. pentru Poznań), furnizat aproape exclusiv prin transferuri

ascendente de la UAT-uri și în majoritate din partea Municipiului Cluj-Napoca.

Capacitatea administrativă rămâne unul dintre factorii esențiali în planificarea spațială integrată la nivel metropolitan. Practica arată că este necesară susținerea proceselor decizionale privind dezvoltarea strategică spațială atât prin cunoștințe de specialitate cât și prin implicarea unui amplu număr de părți interesate și specialiști, în special în situațiile în care resursele formei de administrare metropolitană nu permit coordonarea documentațiilor intern (*in house*). O notă relevantă aici este necesitatea informării specializate a deciziilor luate de consiliile metropolitane, membrii consiliului fiind în majoritatea cazurilor primari ai UAT-urilor. Așa cum arată exemplul Comisiilor Tematice ale Métropole de Lyon, acest lucru poate fi realizat prin organisme consultative care să furnizeze expertiza pe tematici de dezvoltare factorilor de decizie. Un alt argument pentru un mecanism robust de guvernanță colaborativă este necesitatea asigurării unei coerențe care să transcendă ciclurile electorale și să minimizeze problema schimbării consilierilor metropolitanani după alegerile locale.

5.7.1.5 Programarea europeană și planificarea metropolitană

Implementarea politicii de coeziune la nivel metropolitan și a prevederilor Articolului 7 din regulamentul FEDR 1301/203 privind Dezvoltarea Urbană Durabilă se realizează prin instrumente diferite în studiile de caz analizate. Pentru Métropole de Lyon, mecanismul de implementare este reprezentat de Investițiile Teritoriale Integrate (ITI), prin care cca. €8 mil. sunt investiți în cartiere aflate în dificultate. Această sumă este mult redusă în raport cu anvelopa bugetară pusă la dispoziția ITI Poznań, care este de €196,6 milioane, de aproape 25 de ori mai ridicată. În cazul Asociației ITI Poznań, grefarea unui rol de OI peste asociația metropolitană existentă a însemnat împuternicirea acesteia atât cu competențe noi, cât și cu resurse pentru a elabora strategia programatică pentru întreg teritoriul metropolitan și mandatul pentru a elibera fonduri beneficiarilor de nivel inferior prin mecanismul de selecție al proiectelor competitive.

Poate în mod paradoxal, fragmentarea decizională și provocarea planificării integrate sunt mai accentuate în cazul Città Metropolitana di Bologna decât în cel lyonez. Existența Uniunilor Comunale ca entități separate cu roluri diferite de furnizare a serviciilor în teritoriu adaugă complexitate sistemului de guvernanță multi-nivel și face dezvoltarea unor politici integrate

metropolitane mai dificilă și dependentă de un proces de cooperare mai complex. În Città Metropolitana di Bologna, relativa centralizare și reprezentarea zonei metropolitane de către primarul orașului principal, precum și întinderea prea vastă a teritoriului guvernat sunt aspecte ce pot marginaliza comunele periferice, în special în zona cvasi-izolată Apenină. O problemă majoră este faptul că Città Metropolitana di Bologna are un rol limitat în planificarea și implementarea politicii de coeziune la nivel metropolitan, autoritatea de management responsabilă cu selectarea operațiunilor fiind regiunea, iar organismul intermediar fiind municipalitatea Bologna. PON Metro, deși limitat în ceea ce privește capacitatea de finanțare, ar fi putut fi un instrument de consolidare a guvernantei noului nivel administrativ metropolitan și de suplimentare a resurselor deja reduse în raport cu cele ale fostei provincii, însă beneficiarul principal al programului a fost ales la nivel local.

Această problematică este similară cu cea constatată în cazul Zonei Metropolitane Cluj, unde rolul de Autoritate Urbană care prioritizează și selectează proiecte-cheie finanțabile prin Axa IV POR pentru întreg teritoriul metropolitan a fost alocat Municipiului Cluj-Napoca în perioada 2014-2020. În perioada următoare, rolul Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj în coordonarea planificării programatice se diminuează și mai mult, ADI ZMC ajungând partener al coordonatorului SIDU 2021-2027, Municipiul Cluj-Napoca. Această „decădere din drepturi” este confirmată și de noul Ordin pentru aprobarea Metodologiei de elaborare a SID zonală periurbană/metropolitană, ce prevede elaborarea documentațiilor la inițiativa și cu coordonarea fie a consiliului județean, fie a orașului principal. Implementarea politicii de coeziune și a DUD la nivel metropolitan este astfel, atât pentru Cluj și zonele metropolitane din România cât și pentru Bologna și alte orașe metropolitane italienești, subscrisă viziunii politice a orașelor principale.

Totodată, în vreme ce Métropole de Lyon și Asociația Metropolitană ITI Poznań implementează programe multi-fond ITI, iar Città Metropolitana di Bologna reprezintă beneficiar indirect al PON Metro, așadar al unui program multi-fond FEDR și FSE, în cazul Zonei Metropolitane Cluj implementarea DUD a fost decisă la nivel de axă prioritară POR pentru perioada 2014-2020. Anvelopa bugetară disponibilă este limitată la aproape 40 de milioane de Euro FEDR, o sumă de cinci ori mai mică decât cea de care beneficiază zona metropolitană Poznań și insuficientă pentru nevoile de dezvoltare ale teritoriului, estimate în total la de 50 de ori mai mult pentru portofoliul întreg de proiecte, respectiv de 20 de ori mai mult pentru

proiectele prioritare. Finanțarea dintr-o singură axă prioritară pentru dezvoltarea urbană integrată are dezavantajul necesității de articulare în SIDU a proiectelor eligibile la finanțare din Axa IV POR cu alte proiecte finanțabile din surse conexe

Pentru perioada 2021-2027, cadrul programatic se schimbă în România, împuternicind cu capacitatea de coordonare a politicii de dezvoltare regională Regiunile de Dezvoltare, care devin AM ale POR. Deși rolul ADI Zona Metropolitană Cluj nu este încă clarificat în această configurație, posibilitatea de coordonare a investițiilor la nivelul teritoriului metropolitan este foarte limitată, având în vedere cadrul deja stabilit de guvernanta al elaborării noului SIDU 2021-2027 și rolului de beneficiar principal al Municipiului Cluj-Napoca.

5.7.2 Considerații privind caracteristicile-cheie ale instrumentelor de planificare spațială metropolitană

Tabel 22 - Tabel centralizator al principalelor caracteristici ale documentațiilor de planificare spațială analizate

Oraș	Caracteristici ale documentațiilor
Cadru legal	
Lyon	SCoT: Obligatorietate prin lege a elaborării PLU-H: Obligatorietate prin lege pentru PLU-i, integrare voluntară a componentei de locuire (PLH)
Bologna	PSM: Obligatorietate prin L. Delrio (2014) pentru PSM 2.0, elaborare voluntară pentru primul PSM PTM: Obligatorietate prin lege a elaborării (înlocuiește PTCP în Orașele Metropolitane)
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Elaborare voluntară, organică, de jos în sus Strategia ITI: Obligatorietate pentru zonele desemnate ITI (Acord Parteneriat, H.C.R). Precondiție pentru accesarea FESI
Cluj-Napoca	SIDU: Condiționare a accesării FESI de elaborarea unui SIDU
Inițiere	
Lyon	Métropole de Lyon
Bologna	Città Metropolitana di Bologna
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Consiliul și apoi Asociația Metropolitană Poznań Strategia ITI: Asociația Metropolitană Poznań în calitate de Organism Intermediar
Cluj-Napoca	ADR N-V (2015); ADI ZMC (2017); CL sau CJ conform Metodologiei de elaborare (2020)

Elaborare	
Lyon	SCoT: Consultativă: Urbalyon, parteneri Procedură de consultare publică PLU-H: Elaborare participativă pe durata a 4 ani
Bologna	PSM: Elaborare participativă, cu concursul mediului privat, societății civile, etc. PTM: Elaborare cu implicarea municipalităților și consultarea unui grup de lucru amplu
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Elaborare consultativă condusă de consorțiu academic Strategia ITI: Elaborare consultativă, supunere în consultare publică
Cluj-Napoca	SIDU: În parteneriat cu Mun. Cluj-Napoca, consultativă, supunere în consultare publică
Relevanță la nivel inferior	
Lyon	SCoT: Transpunere obligatorie în documentațiile de nivel inferior PLU-H: Transpunere obligatorie în documentațiile de nivel inferior
Bologna	PSM: Transpunere obligatorie a prevederilor (linii strategice, obiective, politici sectoriale) PTM: Transpunere obligatorie (supraordonat Planurilor Urbanistice Locale)
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Transpunere indicativă. Regulile KKRMP oferă cadru orientativ pentru dezvoltarea spațială locală Strategia ITI: Oferă cadrul de selecție pentru proiecte prioritare ITI
Cluj-Napoca	SIDU: Oferă cadrul strategic pentru per. programatice. Include proiectele finanțabile prin FESI
Caracter	
Lyon	SCoT: Strategic și director

	PLU-H: Strategic, director și normativ / de reglementare
Bologna	PSM: Document strategic PTM: Strategic, director și normativ / de reglementare
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Document strategic, director. Strategia ITI: Document strategic, programatic
Cluj-Napoca	SIDU: Document strategic, programatic
Scop	
Lyon	SCoT: De fundamentare pentru documentațiile de urbanism și sectoriale de nivel inferior PLU-H: De transpunere a prevederilor SCoT, operaționalizare și reglementare
Bologna	PSM: Fundamentare a planificării spațiale și sectoriale la nivel metropolitan PTM: De operaționalizare a PSM și reglementare, stabilește disciplina prescriptivă a teritoriului; Fundamentează prevederile PSC și RUE
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Fundamentare a planificării spațiale și sectoriale la nivel metropolitan Strategia ITI: Fundamentare a proiectelor de investiții ITI în Zona Metropolitană Poznań
Cluj-Napoca	SIDU: Asigurarea unui cadru strategic unitar Fundamentare a proiectelor de investiții ale beneficiarilor APL
Concentrare tematică	
Lyon	Comprehensiv
Bologna	Comprehensiv

Poznan	Comprehensiv
Cluj-Napoca	Comprehensiv
Grad de detaliere	
Lyon	SCoT: Schemă directoare PLU-H: PADD și POA – detaliere medie Regulament - grad ridicat de detaliere tehnică
Bologna	PSM: Concept strategic PTM: Masterplan
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Concept strategic, grad de detaliere relativ scăzut Strategia ITI: Strategie de investiții - fără detaliere spațială a investițiilor pre-selectate
Cluj-Napoca	SIDU: Strategie de dezvoltare, formulează programe și proiecte prioritare
Acoperire spațială	
Lyon	SCoT: Teritoriu mai amplu (+ 2 CC) PLU-H: Teritoriul metropolitan
Bologna	Teritoriul metropolitan
Poznan	Teritoriul metropolitan
Cluj-Napoca	Teritoriul metropolitan
Acoperire temporală	
Lyon	SCoT: Perioadă lungă (20 ani) PLU-H: Perioadă lungă (15 ani)

Bologna	PSM: Perioadă scurtă (3 ani) PTM: Perioadă medie
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Perioadă lungă (15 ani - KKRMP) Strategia ITI: Perioadă medie (2014-2020)
Cluj-Napoca	SIDU: Perioadă medie (2017-2023; 2021-2030)
Finanțare	
	Bugetul propriu al Métropole de Lyon
Bologna	PSM: Bugetul propriu, alte surse (PON Metro) PTM: Bugetul propriu
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Buget propriu, consorțiu academic Strategia ITI: Finanțare structurală prin program operațional
Cluj-Napoca	SIDU:POCA 2014-2020, asistență tehnică rambursabilă BERD pentru 2021-2027
Lyon	SCoT: Implicare în faze de consultare publică PLU-H: Elaborare participativă (cca. 1000 întâlniri și 86 întâlniri publice)
Bologna	PSM: Elaborare participativă PTM: Implicare în faze de consultare publică
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Elaborare tehnocratică Strategia ITI: Elaborare tehnocratică
Cluj-Napoca	SIDU: Grupuri consultative de lucru, dezbateri
Operaționalizare	

Lyon	SCoT: La nivel metropolitan PLU-H: Atât la nivel metropolitan cât și la nivelul UAT
Bologna	PSM: La nivel metropolitan PTM: Atât la nivel metropolitan cât și la nivelul UAT
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: La nivel metropolitan Strategia ITI: La nivel metropolitan (proiectele fanion) și la nivelul fiecărui beneficiar
Cluj-Napoca	SIDU: La nivelul UAT beneficiare (cu precădere Cluj-Napoca)
Monitorizare	
Lyon	SCoT: Intermitentă (evaluare cel târziu la 6 ani de la aprobare) PLU-H: Nespecificat
Bologna	PSM: Continuă - Consiliul de Dezvoltare permanent PTM: Actualizare periodică (nespecific)
Poznan	Strategia 2020 / KKRMP: Nespecificat Strategia ITI: Actualizare pentru fiecare perioadă de programare
Cluj-Napoca	SIDU: Actualizare pentru fiecare perioadă de programare (criterii noi de evaluare)

Gradul de formalizare a zonelor metropolitane analizate se corelează cu capacitatea acestora de a formula politici, strategii și planuri metropolitane care să fie operaționalizate la același nivel și ale căror prevederi să fie transpuse la nivelurile administrative inferioare. Numai zonele metropolitane care reprezintă autorități ale administrației publice *de jure* (Métropole de Lyon, Città Metropolitana di Bologna) elaborează documente cu caracter normativ și de reglementare, respectiv Planul Local de Urbanism și Habitat (PLU-H Lyon) și Planul Teritorial Metropolitan (PTM Bologna).

În vreme ce zonele metropolitane est-europene prezintă modele relativ incipiente de guvernare metropolitană, Bologna și Lyon au arătat o tendință corelată de instituționalizare a autorităților metropolitane și de trecere de la modele de coordonare voluntară de jos în sus la elaborarea unor documentații strategice și normative care includ mecanisme pentru asigurarea transpunerii prevederilor în mod obligatoriu la nivelul documentațiilor de nivel inferior. Această tranziție de la viziuni și concepte partajate voluntar la un rol director al SCoT, PLU-H, PSM și PTM nu a venit fără un proces de sus în jos, care a adus modificări legislative și a creat contextul specific pentru elaborarea documentațiilor.

Elaborarea tuturor planurilor antemenționate este obligatorie prin lege, care specifică conținutul-cadru și rolul documentațiilor în sistemul de planuri de dezvoltare spațială. Atât Métropole de Lyon, care a introdus în mod voluntar componenta de locuire în Planul Local de Urbanism, cât și Città Metropolitana di Bologna, care a elaborat primul plan strategic metropolitan înainte de promulgarea legii Delrio, au inovat însă prin anticiparea și adaptarea cerințelor naționale la contextele locale. O abordare proactivă pornită din nevoia de consens local pentru dezvoltare se regăsește de asemenea în procesul primei Strategii pentru Aglomerația Poznań 2020, care a servit ulterior drept bază pentru fundamentarea programului Strategiei ITI.

O diferență importantă între cazul Zonei Metropolitane ITI Poznań și cel al ADI ZMC este rolul practic al Strategiei de Dezvoltare, respectiv al cadrului strategic de dezvoltare pentru teritoriul metropolitan. În Poznań, planificarea investițiilor teritoriale integrate a fost construită pe o strategie spațială gândită pe termen lung și realizată voluntar la nivel local. În Cluj, scopul programatic și cel strategic se suprapun în cadrul aceluiași document, în PIDU și apoi în SIDU. Deși dezideratul Strategiei de Dezvoltare Urbană Integrată 2014-2020 este acela de a crea o viziune

unitară, partajată, și un cadrul de dezvoltare pe termen mediu spre lung pentru teritoriu, în practică utilitatea sa este interpretată în strictă conexiune cu planificarea operațiunilor finanțabile din fonduri structurale. Dependența de cale a procesului strategic poate altera în acest caz viziunea de ansamblu și o poate subscrie acelor obiective sau priorități „finanțabile”.

Rolul coordonator al autorității sau asociației metropolitane asupra procesului de elaborare și implementare al planurilor strategice spațiale asigură în cazul Métropole de Lyon, Città Metropolitana di Bologna și ZM ITI Poznań coerența parcursului strategic și formularea unor prevederi echitabile, negociate, orientate către consens și reprezentative pentru întreg teritoriul metropolitan. În cazul Zonei Metropolitane Cluj, inițierea și coordonarea PIDU și apoi SIDU a fost efectuată pe rând de către Municipiul Cluj-Napoca, Agenția de Dezvoltare Nord-Vest, ADI ZMC, în momentul de față noul SIDU fiind din nou coordonat la nivelul municipiului principal. Prin faptul că zona metropolitană ca entitate reprezentativă pentru toate interesele teritoriului nu este împuternicită să conducă procesul strategic, ci este doar unul dintre parteneri, se pierde atât caracterul coeziv al documentației cât și posibilitatea de a consolida Agenția de Dezvoltare Intercomunitară ca autoritate metropolitană *de facto*.

Existența unor instituții de planificare metropolitană cu vechime și expertiză specifică este o particularitate a Métropole de Lyon. SEPAL și agenția UrbaLyon sunt două instituții separate cu resurse și bugete dedicate care asigură realizarea tehnică propriu-zisă a documentațiilor metropolitane SCoT și PLU-H, precum și alte servicii precum elaborarea proiectelor teritoriale, derularea proceselor participative, crearea de rețele de inovare și competențe. O implicare în rol de mediator și interfață cu societatea civilă și cetățenii o are și fostul Bologna Urban Center, actualmente Fondazione Innovazione Urbana, prin care au fost derulate consultările și dialogul civic pentru realizarea PSM și PTM Bologna. Însă atât Métropole de Lyon cât și Città Metropolitana di Bologna au avut la dispoziție resurse dedicate pentru coordonarea elaborării documentațiilor de planificare spațială și a proceselor consultative.

Exemplul Poznań arată că, acolo unde resursele și capacitățile sunt limitate, o soluție poate fi elaborarea tehnocratică a documentațiilor de planificare spațială, prin recrutarea instituțiilor relevante de cercetare și mandatarea unui coordonator științific (Centrul de Cercetare Metropolitană) în rol de catalizator pentru cooperarea inter-instituțională necesară elaborării Strategiei Metropolitane 2020 și a Conceptului Direcțiilor de Dezvoltare

Spațială 2030. Cu precădere în contexte unde capacitatea metropolitană este redusă și cunoașterea problematicilor specifice teritoriale este limitată, abordarea tehnocratică poate aduce un avantaj asupra contractării de expertiză, procedura obișnuită în cazul SIDU românești. Un proces similar a fost condus la Cluj-Napoca pentru elaborarea Strategiei Municipiului pentru 2014-2020, avantajul fiind continuitatea procesului local de elaborare, implementare și monitorizare partajată.

Modalitatea de elaborare a documentațiilor de planificare spațială metropolitană analizate este fie consultativă la nivel minim de grupuri de lucru interdisciplinare, fie participativă, cu implicarea amplă a cetățenilor pe perioade mai lungi de timp. Timpul de elaborare pentru documentațiile normative și cu rol de reglementare asupra teritoriului (PLU-H, PTM) sunt similari cu timpul obișnuit de realizarea a unui Plan Urbanistic General, în cazul PLU-H, termenul fiind însă extins pentru a se obține consens prin aproximativ 1000 întâlniri de lucru pe parcursul a patru ani – din nou, un proces care a implicat resurse semnificative. Timpul de elaborare pentru documentațiile cu rol strategic diferă de la peste doi ani la numai 6 luni (prima iterație a SIDU ZMC 2014-2020), o diferență fundamentală cu impact asupra capacității strategiilor de a fi ancorate în realitatea locală și de a atinge un nivel necesar de consens în cazul obiectivelor și direcțiilor strategice de acțiune. Perioadele mai scurte de elaborare, în cazul Cluj-Napoca, s-au datorat ferestrei foarte reduse de eligibilitate la finanțare a proiectului de strategie prin fonduri de asistență tehnică. Acest aspect subliniază din nou problema conectării procesului de elaborare a viziunii și conceptului strategic de dezvoltare metropolitan de procesul de elaborare a documentațiilor strategice necesare sprijinirii investițiilor nerambursabile, care implică un calendar ciclic.

Documentațiile elaborate în scop programatic (SIDU ZMC, Strategia ITI Poznań, într-o anumită măsură PSM Bologna) beneficiază de finanțare nerambursabilă în scopul elaborării, o facilitate care a fost gândită ca stimulent al planificării la nivel metropolitan dar care în practică riscă să transforme componenta strategică a procesului de elaborare într-una cu miză redusă pentru participanții la elaborare.

În ceea ce privește orizontul temporal pentru care sunt realizate documentațiile analizate, se remarcă diferențe mari între planurile strategice și normative ale Métropole de Lyon, realizate pe o perioadă lungă de timp (15-20 de ani) și care conțin prevederi de actualizare la intervale ample, și perioada foarte scurtă la care a fost stabilită prin lege valabilitatea unui Plan

Strategic Metropolitan pentru Bologna, respectiv trei ani, cu actualizare anuală și monitorizare continuă. Această alegere pentru PSM este improprie principiilor de planificare strategică și întărește necesitatea existenței unui grup de lucru local capabil să mențină coerența viziunii de la actualizare la actualizare. Ca documentații programatice, Strategia ITI Poznań și SIDU Cluj-Napoca sunt elaborate pentru perioadele aferente de programare. Perioadele vizate sunt atât cele de contractare, cât și de implementare a investițiilor, potrivit regulii N+3 (așadar 2014-2023, respectiv 2021-2030), existând o suprapunere. Pentru orașul românesc, deși strategiile sunt realizate pentru o perioadă mai amplă de timp, în practica observată până la acest moment documentațiile subsecvente preiau un număr foarte limitat de concepte și priorități, fiind mai degrabă strategii noi de sine stătătoare decât actualizări ale cadrului de referință existent. Cum în procesele de actualizare sunt consultați (de către elaboratori diferiți, și, în cazul Cluj, și beneficiari diferiți) actorii-cheie din mediul privat, universitar, societatea civilă ș.a., această abordare poate conduce în timp după mai multe astfel de iterații la pierderea încrederii părților interesate în privința capacității de a formula o viziune comună pe termen lung și la scăderea disponibilității de implicare în procesele participative viitoare.

În final, în ceea ce privește operaționalizarea, monitorizarea și evaluarea planurilor și strategiilor de dezvoltare spațială analizate, documentațiile normative și cu caracter de reglementare ale Métropole de Lyon și Città Metropolitana di Bologna se transpun de către fiecare autoritate publică locală în parte, sarcina privind monitorizarea, evaluarea și periodic actualizarea rămânând în sarcina autorității metropolitane. O abordare similară este realizată prin KKRMP 2030 Poznań, unde dezideratul este transpunerea recomandărilor privind zonificarea funcțională și configurărilor spațiale propuse la nivelul documentațiilor normative ale comunelor, aceasta fiind însă o acțiune voluntară.

Conceptele strategice și strategiile de dezvoltare se operaționalizează la nivel metropolitan, prin intermediul programelor și politicilor prioritare care apoi se detaliază în programe concrete la nivel de UAT (pentru Bologna). Ca documente programatice, atât SIDU ZMC cât și Strategia ITI pentru Zona Metropolitană Poznań conțin un plan concret de acțiune pentru implementarea programelor și proiectelor. Diferența este că, în vreme ce SIDU ZMC conține o listă lungă de proiecte finanțabile ale căror beneficiari sunt în mare majoritate UAT-urile componente, Strategia ITI detaliază numai proiectele-fanion selectate pentru finanțare necompetitivă pentru care este responsabilă Asociația, prevăzând în calitate de OI criterii pentru

apelurile competitive la nivel de UAT-uri. Această metodă poate fi privită ca una mai eficientă, care consolidează rolul Asociației în calitate de coordonator al programului și care sprijină UAT-urile să își auto-gestioneze acele inițiative finanțabile care însă sunt punctuale, realizabile la nivel local prin finanțare ITI. Monitorizarea este realizată la nivel regional atât pentru Poznań cât și pentru Cluj, însă din nou o diferență este participarea activă a reprezentantului Asociației Metropolitane Poznań în comitetul de monitorizare, oferind coerență procesului și o integrare verticală mai bună a structurii de guvernanță pentru Strategia ITI.

Capitolul 6. DIRECȚII POSIBILE VIITOARE ÎN PARCURSUL METROPOLITAN ROMÂNESC. CONCLUZII

6.1 PAȘI PREMERGĂTORI

O separare conceptuală a zonelor metropolitane și a celor periurbane este necesară pentru o înțelegere mai bună a nevoilor și rolului pe care orașele de nivel secund îl au în structura națională și Europeană urbană. Potențialul acestor foști „Poli de Creștere” trebuie recunoscut mai departe de calitatea de reședință de județ pe care o au, de altfel, și municipii cu o populație de 55-60.000 locuitori, precum Deva sau Zalău.

Atât literatura de specialitate cât și practica, prin prisma studiilor de caz, arată că în vreme ce cooperarea teritorială între un centru urban mic sau mediu și teritoriul din jur (de multe ori prima coroană de localități) este dezirabilă, această cooperare devine din ce în ce mai necesară odată cu creșterea capacității centrului urban de a polariza creștere demografică și economică și în contextul accelerării „cristalizării” populației în marile orașe. O separare conceptuală este necesară și prin prisma necesității de delimitare oficială a zonelor metropolitane din România; dacă spațiile periurbane ale orașelor mici și mijlocii pot fi planificate ad-hoc sau prin aranjamente mai puțin instituționalizate, pentru orașele de nivel secund implicațiile teritoriale ale integrării morfo-funcționale trebuie considerate într-un mod unitar, adecvat scării zonelor urbane funcționale.

Practica arată că provocarea delimitării zonelor metropolitane nu poate fi abordată cu succes la scară metropolitană (respectiv de jos în sus) în baza unor criterii generale cum este cel al razei maxime de la limita teritoriului municipiului principal. Conform legislației în vigoare, limita zonelor metropolitane se stabilește în baza studiilor de specialitate, însă nu există în momentul de față norme sau criterii care să clarifice conținutul acestor studii și nici un set de indicatori minim necesari pentru ca un UAT să facă parte dintr-o zonă metropolitană.

Se pot diferenția mai multe soluții la această problemă: zonele metropolitane pot fi delimitate fie prin lege de la nivel central (spre exemplu, incluse în PATN Axa IV – Rețeaua de Localități), fie prin documentații de planificare spațială de nivel județean (PATJ). O a treia

opțiune mixtă, care a fost implementată în Polonia și în cazul Zonei Metropolitane Poznań, este elaborarea unui set de criterii unitare naționale pentru delimitarea zonelor metropolitane și oferirea posibilității de reconfirmare a limitelor instituționale ale zonelor metropolitane actorilor locali, județeni sau regionali. Această formulă, deși mai complexă, poate reprezenta un catalist pentru declanșarea unui dialog multi-nivel și pentru „pornirea” zonelor metropolitane cu relații puternice pe verticala sistemului administrativ existent.

Pentru a putea oferi contextul necesar construirii zonelor metropolitane ca entități funcționale în sistemul administrativ românesc și scări adecvate de planificare, este necesară crearea cadrului legislativ care să sprijine o politică națională metropolitană. Experiența ultimelor două decade subliniază în România o decuplare între cercetare (AMTRANS, DEMOS, CURS, Studiul de Fundamentare în vederea actualizării PATN IV, etc.) și practică, multiplele propuneri metodologice și ilustrative de delimitare spațială a zonelor metropolitane rămânând la stadiu de studiu.

Așa cum a fost arătat în capitolul introductiv, ca ipoteză de lucru și punct de plecare pentru o definiție multi-criterială a unui set de indicatori de departajare, pot fi identificate două praguri (estimative) de populație de la care orașele la nivel European se comportă cu anumită specificitate: 1) orașele cu peste 200,000 de locuitori, de la care orașele încep să aibă o dinamică a populației pozitivă (1990-2015) și a PIB/loc. în creștere față de centrele urbane mici, și 2) orașele cu peste un milion de locuitori, situație în care se regăsește doar Municipiul București în cazul României. Aceste praguri se pot constitui ca prime intervale de definiție a unor teritorii complexe, ce necesită abordări diferite:

1. **Zonele periurbane, aferente centrelor urbane între 50,000 – 200,000 locuitori**¹³⁷ („zone urbane mici” în definiția OECD, pragul inferior de 50,000 locuitori fiind definit în metodologia de identificare a Centrelor Urbane a Comisiei Europene). Această categorie acoperă de altfel toate reședințele de județ mai mici, inclusiv o serie de alte municipii precum Turda sau Hunedoara.

¹³⁷ Localități urbane de rang II conform Legii nr. 351/2001, municipii reședință de județ cu o populație „de la circa 50,000 la circa 200,000 locuitori și zonă de influență circa 200,000 – 500,000 locuitori”

2. **Zonele Metropolitane, aferente centrelor urbane între 200,000 și un milion de locuitori**, respectiv orașelor de nivel secund care sunt subiectul prezentei teze (în momentul de față, conform datelor INS pentru 2020, 10 municipii care includ și binomul Galați-Brăila¹³⁸);
3. **Zona Metropolitană București**, care reprezintă un caz separat datorită complexității teritoriale și administrative existente și care necesită un instrument diferit de guvernare metropolitană.

O identificare a teritoriilor-țintă nu este suficientă, fiind necesară o metodologie unitară de delimitare a zonelor metropolitane. Un proces care poate servi drept model de abordare metodologică este cel ce vizează delimitarea zonelor metropolitane ITI Poloneze, respectiv zonele urbane funcționale ale capitalelor regionale. Delimitarea științifică a acestor teritorii poate fi realizată printr-un studiu național (respectiv prin PATN Axa IV sau SDTR), în baza unui set criterii comune la nivel național care să reflecte conexiunile funcționale, caracteristicile morfologice și socio-economice, precum și înțelegerea comprehensivă a funcționalității pe care este necesar să o aibă un teritoriu metropolitan.

O posibilă delimitare teritorială a zonelor metropolitane poate fi realizată utilizând o metodologie similară cu cea poloneză, utilizând indicatori de natură funcțională, socio-demografică, economică și morfologică (exemplificați în Tabel 23). Aceștia pot reprezenta o bază unitară de evaluare, însă identificarea acestora este necesar a fi realizată printr-un proces mai amplu de analiză, care nu face obiectul prezentei teze.

Tabel 23 - Criterii comune posibile pentru delimitarea zonelor metropolitane ale orașelor de nivel secund

Tipologie	Indicatori posibili (selecție)
Indicatori funcționali	- Naveta de lucru: numărul de persoane care se deplasează pentru muncă contractuală către municipiul principal al zonei metropolitane la 100 locuitori în vârstă de muncă;

¹³⁸ Lista completă a municipiilor este: Brașov, Brăila, Galați, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Oradea, Ploiești și Timișoara și coincide cu lista localităților urbane de rang I din PATN (Legea nr. 351/2001), cu excepția Municipiului Bacău, care la data prezentă numără 197,475 locuitori după domiciliu (INS, 2020)

	<ul style="list-style-type: none"> - Naveta școlară: ponderea copiilor cu vârste cuprinse între 6 și 18 ani care fac naveta către municipiul principal; - Accesibilitatea transportului public: frecvența și numărul conexiunilor;
Indicatori socio-economici	<ul style="list-style-type: none"> - Dinamica creșterii populației; - Migrația netă permanentă: schimbări de domiciliu definitive în zona metropolitană și între municipiul principal și teritoriul din jur; - Profilul ocupațional: ponderea populației ocupate în sectoare neagricole; - Profilul economic: numărul și ponderea agenților economici din sectoare specializate terțiare în numărul total de agenți economici locali; - Dinamica economică: evoluția numărului de agenți economici pentru ultimii 5-10 ani;
Indicatori morfologici	<ul style="list-style-type: none"> - Densitatea populației: calculată la suprafața intravilană a localităților; - Numărul de locuințe finalizate la 1000 locuitori.

Totodată, instituționalizarea aranjamentelor de guvernare metropolitană este determinată nu numai de constelațiile politice, oportunități, afinități, relații de cooperare istorică ș.a. (așa cum de altfel arată limitele actuale ale zonelor metropolitane românești). Delimitarea științifică trebuie așadar contextualizată în acest cadru politic, cultural și conceptual pentru a avea șanse de operaționalizare. Din acest punct de vedere, abordarea Zonei Metropolitane Poznań privitor la adaptarea ușoară a limitei prin studii adiționale și în baza relațiilor pre-existente de cooperare locală poate fi o pistă bună și pentru zonele metropolitane românești.

Realizarea distincției tipologice pentru zonele funcționale și metropolitane poate sprijini apoi crearea condițiilor și instrumentelor legislative adecvate fiecărui context în parte. Această abordare pornește de la argumentul că, odată cu creșterea în scară, complexitate și atractivitate a orașelor și teritoriilor metropolitane aferente, este nevoie de un cadru de planificare și administrare teritorială din ce în ce mai structurat. Împuternicirea zonelor metropolitane cu responsabilități aferente implementării politicii europene de coeziune, dezirabilă pentru orașele de nivel secund care se pot preta instrumentului Investițiilor Teritoriale Integrate, reclamă totodată existența prealabilă a unei instituții funcționale cu capacitatea și resursele de a coordona un astfel de program. Auto-organizarea istorică ce caracterizează spre exemplu Métropole de Lyon sau

municipalitățile din Città Metropolitana di Bologna nu se regăsește în nicio instanță a unui oraș intermediar românesc, și este dificil de imaginat o schimbare radicală a acestui fapt. Este necesară așadar furnizarea cadrului general de planificare spațială metropolitană de la nivel național (de aici politica națională metropolitană), însă într-un mod orientat către principii de planificare spațială integrată, nu de maximizare a potențialelor beneficii ale fondurilor europene.

O posibilă abordare schematică a (re)definirii zonelor metropolitane instituționale ar trebui așadar să recunoască, la nivel central, faptul că sprijinirea dezvoltării zonelor urbane funcționale nu poate fi făcută cu un unic instrument instituțional pentru toate contextele și serviciile, așa cum este cazul Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară. Succesul – parțial – al cooperării și planificării metropolitane în Franța, Italia și Polonia a fost datorat cel puțin în parte adaptării aranjamentelor instituționale la realitățile teritoriale diferite ale orașelor, în funcție de trei principali factori de diferențiere: populația (Franța, Polonia, Italia), vocația de capitală (Franța) și capacitatea reală a nivelului local de a se auto-organiza pentru a propune forme (Métropole de Lyon) sau configurații teritoriale diferite (Zona Metropolitană Poznań). Privind înapoi spre România, o direcție prioritară de dezvoltare a zonelor metropolitane ar trebui să se **bazeze pe o recunoaștere a asimetriei care decurge din pozițiile diferite ale centrelor urbane medii, mari și respectiv a Municipiului București**: o adaptare la contextul spațial și european, la specificitățile teritoriale și de scară, precum și la necesitatea mobilizării părților interesate.

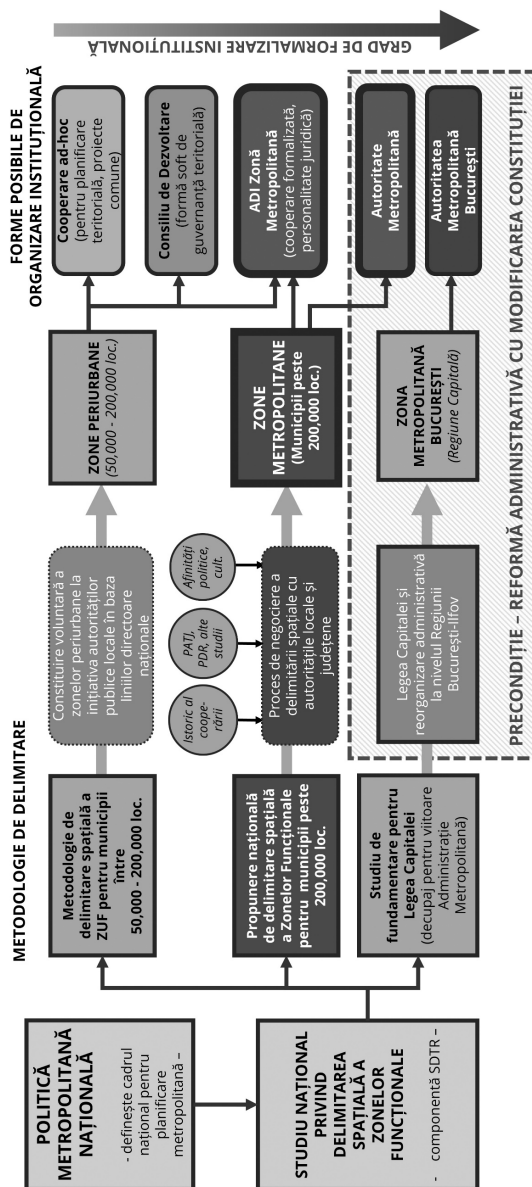


Fig. 70 – Abordarea schematică a redefinirii zonelor metropolitane și periurbane în România. Scenarii instituționale

Pentru acest concept-cadru de rescalare asimetrică a competenței de planificare și programare spațială la nivel metropolitan se pot deosebi în continuare mai multe scenarii de instituționalizare, care pot fi privite ca o „scară glisantă” a modelelor conceptuale de organizare a guvernanței metropolitane

Configurațiile informale (*soft*) de guvernanță asociativă sunt deosebit de utile pentru a răspunde nevoii de **cooperare flexibilă între municipiile mai mici**, cu o populație în general stagnantă sau în ușor declin, și zonele urbane funcționale aferente: de multe ori prima coroană de localități, unde externalitățile dezvoltării urbane au un impact mai redus decât în cazul orașelor de nivel secund, centre de echilibru în raport cu capitala în sistemul național de localități. Din acest motiv, o abordare mai flexibilă de planificare a zonelor periurbane poate fi un scenariu adecvat pentru aceste teritorii. În acest scenariu, furnizarea de la nivel central a unui sprijin adecvat din punct de vedere tehnic pentru identificarea teritoriilor periurbane, prin intermediul unei metodologii unitare naționale de delimitare a ZUF, poate veni în sprijinul auto-organizării locale a UAT-urilor.

În ceea ce privește cele 10 orașe de nivel secund, care fac obiectul principal al concluziilor tezei de doctorat și al căror impact teritorial este relevant la multiple scări pornind de la nivelul local și până la cel potențial european, experiența ultimelor două perioade de programare – faza „Polilor de Creștere” și a programării dezvoltării urbane durabile la nivel de reședințe de județ – subliniază **importanța modificării status-quo-ului local și necesitatea capacității unei autorități metropolitane competente**. Pentru a putea adresa principalele provocări spațiale la scara la care acestea se manifestă cu adevărat, este necesară **reconsiderarea limitelor zonelor metropolitane la nivel național**, prin includerea în procesul decizional a argumentelor morfologice, spațiale și socio-culturale care au fost considerate într-un mod insuficient atunci când au fost constituite prezentele ADI-uri. Este necesară aici recunoașterea necesității unui **parteneriat bi-direcțional** între nivelul central, care poate delimita prin lege un teritoriu metropolitan, și nivelul local, care este cel mai în măsură să aducă argumentele adaptării limitei metropolitane la realitățile „din teren”.

Din perspectivă instituțională, două scenarii de proces pot avea ca rezultat crearea structurilor celor mai potrivite pentru rolul și provocările orașelor de nivel secund:

1. **Scenariul 1: o Asociație de Dezvoltare Intercomunitară**
(recontextualizată și capacitată din punct de vedere al competențelor și resurselor)
2. **Scenariul 2: o Autoritate Metropolitană.**

Dacă prima formă de administrare teritorială poate fi implementată în contextul actual legislativ, Autoritatea Metropolitană – înțelegea aici ca nivel administrativ teritorial separat, beneficiar al unor competențe și capacități de colectare a resurselor financiare proprii – presupune schimbări ale legislației organice și ale Constituției României, care prevede la Art. 3 organizarea administrativă a teritoriului în comune, orașe și județe. Această reformă poate sprijini apariția unor structuri precum zonele metropolitane din Franța sau Italia, capabile să dispună de resurse proprii pentru a coordona dezvoltarea teritorială, planificarea spațială și alte servicii necesare la nivel metropolitan precum transportul public metropolitan.

Cazul Municipiului București este unul care necesită o abordare specifică, și care din acest motiv nu a fost adresat în prezentul studiu. Complexitatea administrativă existentă a prevenit în ultimele decenii formarea unor structuri de cooperare între Consiliul General, sectoare, administrațiile publice aflate în Județul Ilfov și în alte județe¹³⁹, iar statutul de „regiune mai dezvoltată” (cu un PIB/loc. de peste 90% din media UE) a privat regiunea București-Ilfov de stimulentele fondurilor structurale pentru cooperare programatică. Un proiect în discuție în ultima decadă și jumătate în varii forme, Legea Capitalei, poate reprezenta instrumentul care să reformeze sistemul actual de organizare în București și împrejurimi. Ipoteza este aceeași ca în cazul constituirii unor forme consolidate de administrare metropolitană la nivelul orașelor de nivel secund, respectiv de promulgare a unei legi organice proprii care să modifice legislația existentă, incluzând aici Constituția și Codul Administrativ (OUG 57/2019).

¹³⁹ Dâmbovița, Giurgiu, Călărași, Ialomița și Prahova, în funcție de studiile utilizate pentru a o delimita.

6.2 SCENARIUL 1. ADI ZONĂ METROPOLITANĂ

Sistemul de planificare românesc ar trebui să reflecte realitatea și specificitatea zonelor metropolitane din jurul marilor orașe, să indice și să dezvolte soluții care să depășească specificul planificării locale, luând în considerare condițiile, nevoile și necesitatea dezvoltării durabile la scară metropolitană. Cu alte cuvinte, este nevoie de o **echilibrare a raportului de forțe între planificarea strategică și cea programatică**, deoarece ultima nu reușește în momentul de față să acopere decât o parte foarte mică a nevoilor de dezvoltare ale zonelor metropolitane din România. Accentuarea specializării FESI cu fiecare cadru multianual în parte va amplifica această discrepanță.

În contextul României, unei Strategii Integrate de Dezvoltare Urbană metropolitană i se degradează utilitatea la finalul perioadei de programare, fiind necesară actualizarea acestora pentru a fi conformă cu noile cerințe și programe europene. În practică, datorită lipsei capacității autorităților metropolitane de a se implica activ în coordonarea elaborării, implementării, monitorizării și actualizării acestor strategii, ele sunt elaborate de către specialiști externi. Acest aspect, împreună prioritizarea coerenței între planul de acțiuni finanțabile și cadrul strategic dezvoltat pentru perioada aferentă de programare, poate conduce în practică la schimbarea notabilă a strategiei de dezvoltare spațială metropolitană de la perioadă la perioadă.

Dezvoltarea Urbană Durabilă are în România un dezavantaj în implementare prin faptul că opțiunea națională până la acest moment a vizat o implementare la nivel de axă prioritară, și nu printr-o abordare integrată așa cum este cazul în Franța sau Polonia (ITI). Consecința este o complexitate ridicată a cerințelor și procesului prin care trebuie să treacă un set de proiecte prioritare limitat în scop și acoperire tematică în raport cu nevoile mai complexe spațiale pe care le au teritoriile metropolitane.

În această abordare, zonele metropolitane au fost lăsate să își identifice și „asambleze” propriile instrumente pentru operaționalizarea Strategiilor de Dezvoltare Integrată, respectiv să completeze proiectele eligibile prin Axa IV POR cu alte proiecte necesare, dar finanțabile din alte surse – bugetul local, fonduri naționale, alte programe operaționale, ș.a. Tot din acest motiv, sprijinul oferit prin Asistență Tehnică la nivel de axă prioritară a fost limitat. Pentru a putea realiza managementul unui portofoliu atât de divers de proiecte, fiecare cu cerințe specifice, și pentru a coordona implementarea

integrată la nivel de teritoriu, este nevoie de o capacitate administrativă ridicată. Capacitatea Asociațiilor de Dezvoltare Integrată este în prezent mult prea limitată pentru a face față acestei provocări. Acest aspect reprezintă încă un argument central pentru revizuirea statutului, formei de organizare, autorității și responsabilităților formelor instituționale de guvernare a zonelor metropolitane în România.

ADI-urile pentru zone metropolitane nu au primit în exercițiile financiare trecute nici resursele, nici autoritatea pentru a putea coordona procesele de planificare spațială integrată metropolitană. Contractele de implementare a investițiilor pentru dezvoltare urbană durabilă și, în multe cazuri, cele de finanțare a realizării a documentației-suport (respectiv a PIDU și SIDU) au fost încheiate cu municipiile principale, în calitate de autoritate publică locală și apoi de Autoritate Urbană responsabilă cu selecția proiectelor și monitorizarea implementării acestora. Lanțul decizional multi-nivel a „sărit” asociațiile de dezvoltare intercomunitară, o situație asemănătoare cu modalitatea în care a fost organizată finanțarea metropolitană prin PON Metro la nivelul Città Metropolitana di Bologna, unde beneficiar principal și semnatar al contractului a fost Comune di Bologna.

În momentul de față, din perspectiva cadrului de guvernare pentru planificare spațială, există așadar argumente limitate pentru existența Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară – Zone Metropolitane în România în formulă curentă. Privind în perspectivă, în context legislativ existent, se pot distinge două posibile evoluții ale acestor structuri:

1. **Continuarea procesului de eliminare treptată a relevanței ADI-urilor** în elaborarea și implementarea Strategiilor Integrate de Dezvoltare Urbană, atât prin ocolirea lor în procesul de coordonare verticală a utilizării FESI cât și prin discursul paralel al limitelor teritoriale propuse prin rapoartele Băncii Mondiale, considerabil mai ample. În această eventualitate, probabilitatea este ridicată ca asociațiile existente să se reprofileze pe scopurile secundare (respectiv implementarea de proiecte sociale, promovarea investițiilor sau chiar transport public metropolitan, cum este cazul actual al Zonei Metropolitane Baia Mare).
2. **Capacitarea ADI-urilor cu un rol de coordonare a investițiilor la nivel metropolitan dintr-o poziție de Organism Intermediar**, și implicit de coordonare a elaborării SIDU pentru perioadele programatice. Posibilitatea aceasta există începând cu perioada

2021-2027, în care Autoritatea de Management POR se transferă de la nivel central la nivel regional, lăsând deschisă oportunitatea regiunilor de a lucra cu zonele metropolitane în postură de OI.

În vreme ce prima posibilitate reîntoarce progresul planificării multiactoriale metropolitane la nivelul anului 2008 și întărește poziția municipiului principal de a utiliza fondurile structurale ca pârgă în relația cu municipalitățile din zona metropolitană, cea de-a doua reprezintă o opțiune viabilă de consolidare „soft” a zonelor metropolitane, după modelul Asociațiilor Metropolitane ITI din Polonia.

6.2.1 Organizare instituțională și competența de planificare

Unul dintre principalele avantaje ale acestui scenariu este posibilitatea de implementare fără reformă administrativă, deoarece delegarea competențelor de Organism Intermediar către Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară poate fi realizată în limitele cadrului legislativ existent. Regulamentul Comisiei Europene 1303/2013 privind stabilirea unor dispoziții comune privind FESI avansează în mod explicit instrumentul ITI ca soluție pentru situațiile în care este necesară o abordare integrată multi-fond pentru implementarea unei „*strategii de dezvoltare urbană sau o altă strategie teritorială ori un pact teritorial*”¹⁴⁰ (Art. 36 (1) / Reg. (UE) nr. 1303 / 2013).

Delegarea competenței de organism intermediar pentru ITI unei autorități reprezentative pentru întreg teritoriul metropolitan nu este opțională: conform CE, autoritățile locale ori asociative (inclusiv ONG-uri) responsabile pentru implementarea dezvoltării urbane durabile trebuie să fie minim responsabile pentru selecția operațiunilor, ceea ce deschide oportunitatea de a capacita ADI-urile cu responsabilitățile și resursele care altfel ar continua să revină municipiului principal. Din perspectivă strategică, **instrumentul ITI poate construi o capacitate administrativă reală pentru ADI-uri** prin finanțarea strategiilor integrate, promovarea dialogului teritorial, dezvoltarea legăturilor de coordonare multi-nivel,

¹⁴⁰ De altfel, între cele patru scenarii pentru ITI furnizate ca instrument-suport de către Comisia Europeană (2015), unul dintre ele este implementarea investițiilor la nivel de zonă metropolitană

promovarea parteneriatului cu alte părți interesate, dezvoltarea capacității de monitorizare și evaluare, ș.a.

Această premisă modifică atât relațiile instituționale dintre ADI-urile Zone Metropolitane, Agențiile de Dezvoltare Regională, autoritățile publice locale și alți actori publici și privați relevanți, cât și finalitatea documentațiilor programatice elaborate la nivel metropolitan. Considerând diferențele în amplitudinea tematică și instrumentală între Investițiile Teritoriale Integrate și POR Axa IV (respectiv Axa I în perioada 2007-2013), **ITI ar putea reprezenta progresia logică a programelor de finanțare a dezvoltării zonelor metropolitane**, așa cum sunt definite în prezenta teză.

În scenariul promovării ca Organisme Intermediare a ADI-urilor, relația de putere între asociații și municipiile centrale se modifică, în sensul împuternicirii primelor cu autoritatea de coordonare a demersului de planificare strategică cu rol programatic. Acest exemplu poate fi regăsit în Polonia (cazul ITI Poznań), în contrast cu Italia, unde zonele metropolitane au fost ocolite prin pactul de dezvoltare urbană durabilă 2014-2020 încheiat între regiuni și municipalitățile principale (cazul Città Metropolitana di Bologna). Un scenariu similar strategiei naționale poloneze de selectare a capitalelor regionale și zonelor metropolitane aferente pentru implementarea dezvoltării urbane durabile prin instrumentul ITI ar presupune un contract de delegare către ADI-urile metropolitane a autorității de planificare, programare a investițiilor, definire a proiectelor fanion și criteriilor de selecție a proiectelor beneficiarilor la nivel local, responsabilități ce pot fi realizate cu succes de către o asociație de drept privat și utilitate publică, însă care depind de recalibrarea parteneriatului teritorial (reconsiderarea limitelor și membrilor ADI) și de crearea capacității asociației.

Problemele aferente recalibrării teritoriale și capacitării noilor ADI-uri sunt probleme de fond și nu de formă care țin de **implementarea unei integrări organizaționale**, respectiv de coordonarea deciziilor de sus în jos cu dezideratele locale și a multiplelor părți interesate din zona metropolitană (Beneficiari ITI).

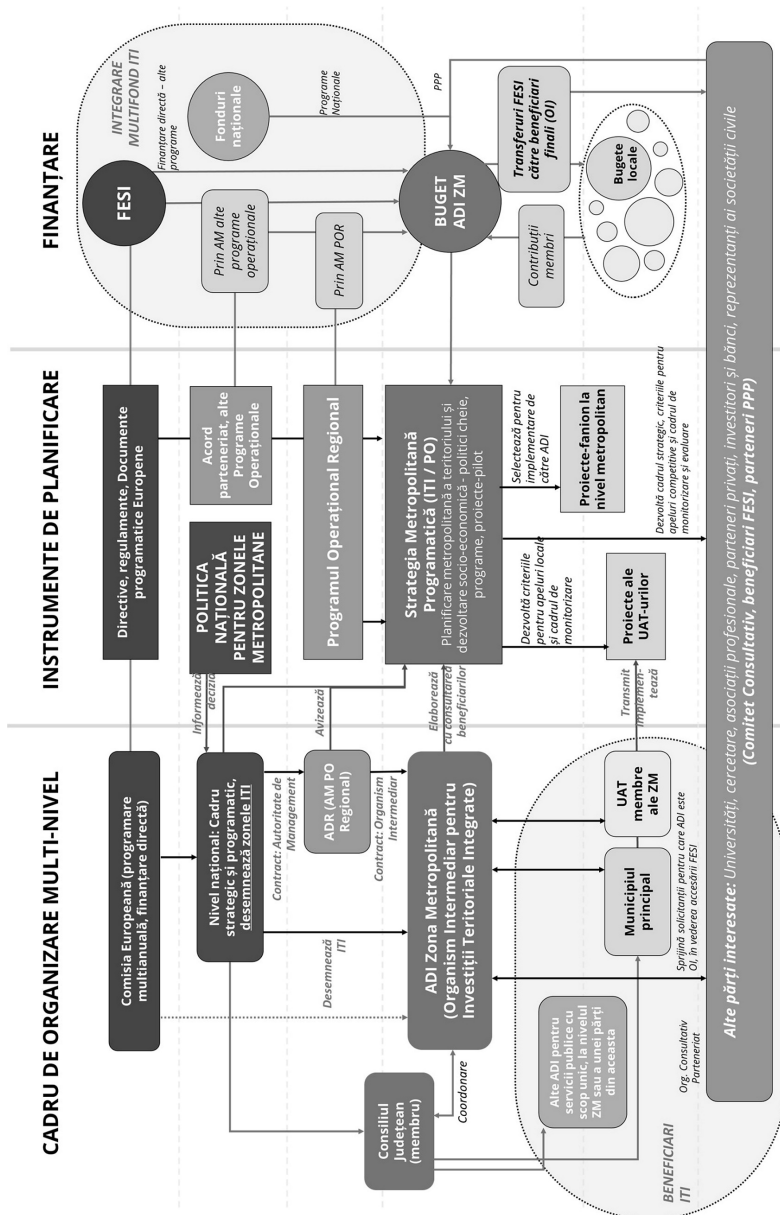


Fig. 71 - Conceptualizare a rolului, relațiilor, instrumentelor și resurselor unui ADI ZM în scenariul împuternicirii ca OI POR și Coordonator ITI

Aceste aspecte pot fi adresate doar printr-un proces mai amplu instituțional și prin implicare ministerială și a ADR-urilor, în calitate de autorități de management, așadar este dificil de considerat fezabilă o implementare a ITI-urilor metropolitane pentru perioada 2021-2027, unde programele de finanțare sunt în curs de finalizare. O astfel de schemă instituțională și instrumentală ar putea avea șanse reale de implementare în perioada următoare de programare europeană.

6.2.2 Instrumente și documentații de planificare spațială

Provocările planificării spațiale a zonelor metropolitane aferente orașelor de nivel secund din România sunt multiple, începând cu necesitatea de control a expansiunii urbane și de răspuns coerent la nevoia din ce în ce mai mare de locuințe, continuând cu asigurarea transportului metropolitan, îmbunătățirea calității mediului, asigurarea echității teritoriale și coeziunii sociale, și altele. O evaluare a implementării planurilor și strategiilor integrate de dezvoltare urbană în perioadele 2007-2013 și 2014-2020 arată că acestea nu au reușit să asigure o coerență spațială a dezvoltării. Principalul motiv este reprezentat de capacitatea foarte limitată a acestor documentații, de multe ori conduse strict de formalism, de a crea un real dialog instituțional între municipiu (în calitate de beneficiar principal și Autoritate Urbană) și UAT-urile din zona metropolitană. Totodată, lipsesc capacitatea și resursele de a implementa un portofoliu de proiecte instituționale și soft care să sprijine acest parteneriat.

În cazul SIDU Zona Metropolitană Cluj 2014-2020 spre exemplu, unul dintre proiectele-cheie ale primei iterații a strategiei (2015) a fost realizarea unui masterplan de locuire pentru teritoriul metropolitan, în scopul corelării nevoilor existente și viitoare pentru noi locuințe cu capacitatea teritoriului de a răspunde acestei presiuni într-o manieră sustenabilă. Proiectul nu a fost implementat, însă necesitatea lui a rămas, dovadă faptul că se regăsește pe lista prioritară de proiecte a noii strategii pentru Municipiul Cluj și zona sa metropolitană 2021-2027 (Banca Mondială, 2021). Prevederea acestui instrument și a altora similare în portofoliul SIDU (ex. Observator Metropolitan / platformă GIS, Ghid de investiții pentru zona metropolitană) nu a condus la implementarea acestora până în momentul prezent, datorită lipsei unei finanțări nerambursabile dedicate, a unui posibil coordonator care să își asume implementarea și a lipsei înțelegerii relevanței la nivel local pentru întregul teritoriu.

În configurația actuală, o strategie nu reușește să abordeze singură **problema centrală a planificării spațiale integrate metropolitane**. Există mai multe argumente pentru această afirmație: în primul rând, cerințele de elaborare ale Strategiilor Integrate de Dezvoltare Urbană (și anterior Planurilor Integrate de Dezvoltare) urmăresc strict scopul conformării cadrului de multianual de finanțare și sunt puse în practică cu aceeași finalitate, aspect care limitează puternic perspectiva integrată prin filtrarea acesteia prin „sita” posibilităților de finanțare. În al doilea rând, experiența ciclurilor programatice 2007-2013 și 2014-2020 arată faptul că această mono-funcționalitate a SIDU în practică, care nu este limitată numai la prevederile aferente planului de acțiune ci cuprinde și sisteme de monitorizare și evaluare și mecanisme de guvernanță a implementării diferite, conduce la o lipsă de coerență a viziunii de dezvoltare metropolitane de la perioadă la perioadă. O problemă relevantă așadar este decuplarea planificării strategice de procesele inerente implementării politicii de coeziune europene la nivelul teritoriilor metropolitane.

Experiența Poloniei arată că deși Strategia Metropolitană ITI este similară în conținut cu SIDU românești, respectând parcursul strategic regăsit în Manualul CE privind Strategiile de Dezvoltare Urbană Durabilă (Fioretti et al., 2020) și alte ghiduri metodologice anterioare, aceasta nu este o documentație de sine stătătoare ci **se bazează pe un cadru strategic preexistent** elaborat în parteneriat cu mediul universitar și de cercetare de la nivel local (Strategia Metropolitană Poznań 2020, Conceptul de Direcții 2030). Relația dintre documentații este una în care Strategia 2020 și Conceptul de Direcții 2030 creează viziunea spațială și liniile directoare pentru teritoriu, iar **Strategia ITI preia și contextualizează dezideratul strategic** prin lentila posibilităților de finanțare pentru dezvoltare urbană integrată.

Deși adaugă complexitate sistemului de documentații de planificare spațială, această abordare poate reprezenta o soluție viabilă pentru România, deoarece adresează problema majoră a lipsei unui fundament strategic care să reflecte realitatea teritorială, nealterată de factori ce țin de oportunități de finanțare externă.

În contextul existent legislativ, considerând prevederile constituției și ale Codului Administrativ (OUG 57/2019), precum și cele aferente Legii 350/2001 actualizate, posibilitatea de elaborare a unor documentații directoare și normative și a unor regulamente metropolitane de urbanism la nivelul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară este puțin plauzibilă.

Precedentul delegării anumitor competențe de planificare spațială Consiliilor Județene de către UAT-urile fără resurse umane specializate poate fi considerat un argument pentru rescalarea planificării normative și directoare la nivel metropolitan, însă în realitate în scenariul metropolitan acesta se lovește de probabilitatea foarte redusă ca municipiile principale (și nu numai) să își delege una dintre principalele competențe unei forme de guvernare asociativă cu capacitate foarte limitată. Răspunsul la provocarea planificării spațiale unitare poate veni mai plauzibil dintr-un proces multi-nivel de acordare a documentațiilor de nivel local, cu **ADI Zona Metropolitană în calitate de „arbitru” și coordonator**, și în care UAT-urile își păstrează competența de planificare spațială normativă.

În prezent în România reglementarea amenajării teritoriului la nivel metropolitan este realizată general și laconic¹⁴¹. În lipsa unor **norme sau linii directoare privind dezvoltarea unui PATM**, nu există încă un astfel de exemplu de succes. Însă procesul de armonizare a PUG-urilor la nivel metropolitan poate fi realizat prin intermediul unei **documentații PATM cu caracter strategic și director**, care în această ipoteză adresează două probleme majore actuale ale planificării spațiale metropolitane:

1. Necesitatea creării întâi a unui **concept de dezvoltare coerent și a unui cadru strategic pe termen lung**, care să fundamenteze planificarea programatică și să echilibreze deciziile luate din privind finanțarea operațiunilor la nivel metropolitan prin instrumente ESIF (în speță, opțiunea ITI);
2. Necesitatea unui **instrument care să aibă rol de integrare și armonizare a viziunilor spațiale diferite** ale fiecărui UAT membru. În mod similar KKRMP 2030, PATM ar trebui să identifice politicile spațiale implementate de către UAT-uri, consistența documentațiilor de urbanism și probleme de coerență și să furnizeze cadrul orientativ pentru dezvoltare spațială integrată, recomandări de politică și standarde de planificare metropolitană care să fie transpuse local.

¹⁴¹ Se menționează posibilitatea elaborării PAT Metropolitane în mod similar cu PATJ, cu prevederea generală potrivit căreia „domeniile-țintă se tratează în mod diferențiat în funcție de obiectivele propuse și se completează cu un capitol specific privind cooperarea intercomunală, interorășenească sau interjudețeană.” (Art. 13 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001, din 2016)

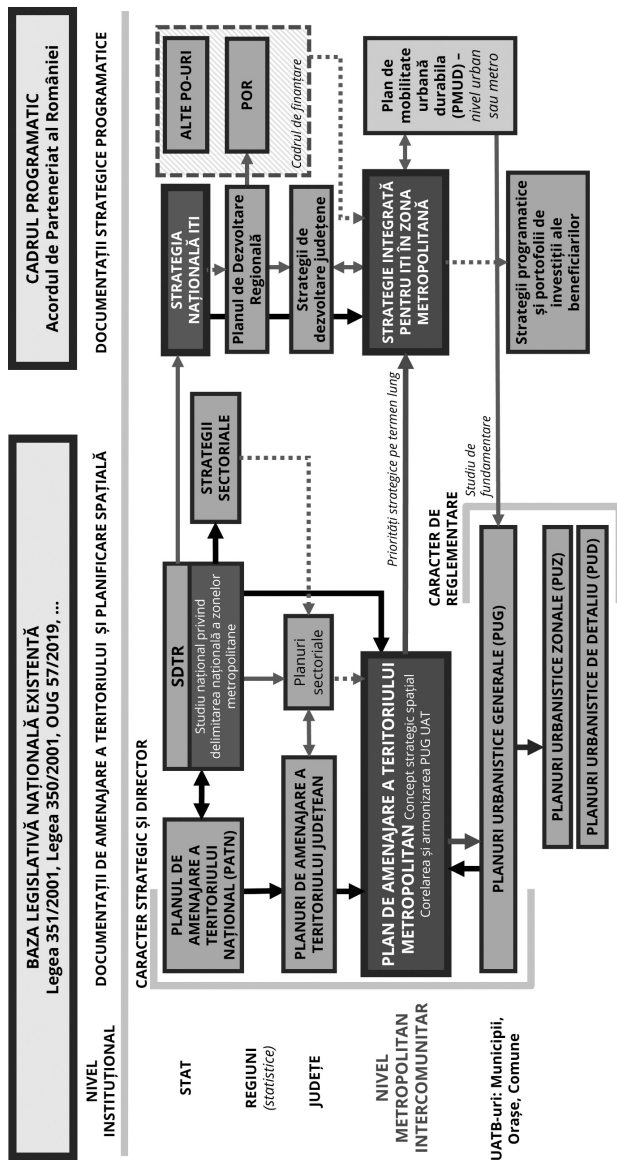


Fig. 72 – Scenariu de reorganizare a sistemului de planificare teritorială metropolitană pentru zonele metropolitane Românești, în ipoteza menținerii bazei legislative naționale existente

O posibilitate este reprezentată de **proiectarea de la nivel național a PATM-urilor** într-un mod similar Planurilor Teritoriale Metropolitane din Italia, ca documentații coordonatoare îndeplinind sarcini strategice și prescriptive privind planificarea acelor componente spațiale care transcend limitele UAT-urilor: infrastructurile și rețelele de servicii (așadar componentele de masterplan pentru servicii ce pot fi gestionate de alte ADI-uri cu scop unic), planificarea de mediu, planificarea zonelor strategice de dezvoltare spațială. Liniile directoare privind planificarea spațială la nivel local, în lipsa autorității legale de a elabora documentații cu rol normativ și de reglementare la nivel metropolitan, vor trebui transpuse în documentațiile de urbanism de către UAT-uri.

Un aspect deosebit de relevant aici este importanța procesului de elaborare a unei astfel de documentații și **necesitatea coordonării și participării active a întregii structuri de guvernare multi-nivel**, cu precădere a tuturor UAT-urilor membre ale zonei metropolitane, prin intermediul structurilor de specialitate din domeniul amenajării teritoriului (nivelul județean), urbanismului și construcțiilor (nivelul local). Deși prevederile strategice ale planurilor de amenajare a teritoriului au caracter obligatoriu conform legii pentru documentațiile de planificare de nivel inferior, în lipsa unor pârghii legale care să asigure conformitatea PUG-urilor UAT-urilor de asemenea cu prevederile ce vizează asigurarea coerenței spațiale și planificarea normativă metropolitană, **caracterul negociat at elaborării acestui PATM devine esențial**.

Un factor favorizant pentru elaborarea unor documentații de planificare spațială coerente și bine fundamentate în Métropole de Lyon și Zona Metropolitană Poznań a fost **implicarea unor centre de expertiză tematică locale** în elaborare și nu contractarea externă. În cazul Lyon, atât UrbaLyon cât și SEPAL reprezintă centre de planificare cu competențe bine consolidate, cu vechime și cu resurse proprii, o situație dificil de replicat în România momentan, considerând resursele complet insuficiente care există deja pentru ADI-uri. Pe de altă parte, crearea unui **pact local puternic** și implicarea unui consorțiu de universități în calitate de coordonator al Strategiei 2020 Poznań a fost o soluție mai cost-eficientă și cu dublu efect la nivel local, permițând transformarea unui proces care putea altfel să fie monolitic într-unul partajat și participativ.

O opțiune viabilă pentru zonele metropolitane ADI, cu resurse limitate, ar putea fi o crearea unei **Comisii de Planificare** (v. Fig. 110) în cadrul căreia să funcționeze grupuri de lucru tematice, sprijinite de expertiză externă. Una

dintre responsabilitățile-cheie ale unei astfel de structuri este negocierea și armonizarea prevederilor planurilor de amenajare a teritoriului și urbanism, respectiv a planurilor sectoriale de la nivel local. Totodată, organizarea participării părților interesate metropolitane la nivelul unui **Forum Metropolitan sau grup consultativ** implicat în co-proiectarea documentației, sub coordonarea structurii tehnice a Zonei Metropolitane (Comisia de Planificare) poate contribui atât la calitatea planului și a conceptului de dezvoltare al acestuia, cât și la sustenabilitatea și aplicabilitatea PATM.

Scenariul refuncționalizării ADI-urilor zone metropolitane și capacitării acestora prin instrumente structurale pentru a putea face față provocării planificării spațiale este unul viabil, chiar și în contextul actual legislativ, așa cum a fost menționat. Însă în această configurație **lipsește capacitatea de auto-organizare și autonomia deciziei metropolitane**, care este dependentă de voința majoritară a primarilor UAT-urilor și de multe ori de o singură forță, anume municipiul principal, fiind mai degrabă o extensie a acestuia.

6.3 SCENARIUL 2. AUTORITATEA METROPOLITANĂ

Formalizarea nivelului metropolitan ca unitate administrativă de sine stătătoare prin reorganizare teritorial-administrativă națională este un al doilea scenariu, de perspectivă, care abordează problemele de fond legate de rescalarea voluntară a unor competențe la nivel metropolitan fără resursele și mecanismele decizionale independente aferente. Multiple inițiative și discuții despre reorganizare au fost avansate în ultimii circa 25 de ani atât de către factorii de decizie politici de la nivel central cât și de către specialiști, în principal în scopul materializării proiectului regionalizării. Datorită unui cumul de factori, între care contextul politic, economic și sprijinul redus al populației pentru o reformă care nu poate fi implementată fără referendum, niciun proiect de reorganizare a nivelurilor administrativ-teritoriale nu a fost implementat până la această dată.

Posibilitatea creării unei Autorități Metropolitane poate rezolva multe dintre provocările legate de adecvarea la scară și la scop atât a competențelor zonelor metropolitane cât și a instrumentelor de planificare spațială la nivelul marilor orașe (orașe de nivel secund) și al zonelor acestora funcționale. Modelul asociativ „soft”, așa cum a fost arătat în cadrul studiilor de caz – cu precădere cel al Zonei Metropolitane Cluj – nu reușește să asigure coerența decizională în ceea ce privește guvernanța dezvoltării spațiale și nici să articuleze cu succes interesele divergente între centru și periferie, totodată fiind privat de resursele pentru coordonarea proiectelor metropolitane majore. Formalizarea prin lege a nivelului metropolitan creează două premise esențiale pentru dezvoltare spațială integrată:

- **Contextul transferului prin lege al competențelor** de la nivel local și (ca ipoteză secundară) de la nivel județean privind planificarea teritorială și urbană;
- **Cadrul legal pentru o organizare instituțională mai robustă a zonelor metropolitane și a capacității de a avea fiscalitate proprie**, ceea ce le împuternicește din punct de vedere al autorității de decizie și coordonare a dezvoltării spațiale;

Modelul poate fi implementat în multiple modalități, din punct de vedere al locului și relațiilor în cadrul sistemului administrativ multi-nivel:

1. **Autoritate de tip asociativ**, de nivel secund în sistemul administrativ, echivalent nivelului LAU1 (similar comunităților urbane franceze), pentru care modificarea cadrului legislativ ar fi

necesară doar prin prisma introducerii formelor de autorități asociative ca entități cu personalitate juridică și fiscalitate proprie.

2. **Autoritate publică locală de nivel LAU1 sau NUTS3**, pe modelul Métropole de Lyon sau Città Metropolitana di Bologna.
3. **Metropolizare dură, prin amalgamarea unităților administrative locale** la nivelul zonei urbane funcționale într-o zonă metropolitană cu un singur nivel.

O exemplificare a celor trei variante de constituire a unei Autorități Metropolitane este prezentată mai jos, utilizând studiul de caz al Zonei Metropolitane Cluj și păstrând limita zonei metropolitane actuale.

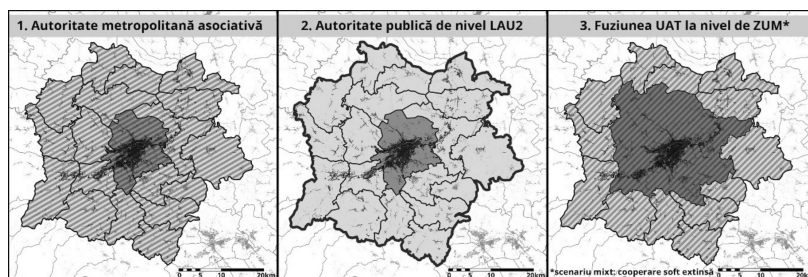


Fig. 74 - Variante de constituire a unei Autorități Metropolitane

6.3.1 Organizare instituțională și competența de planificare

Cele trei sub-scenarii prezentate anterior au implicații diferite asupra arhitecturii instituționale și competențelor metropolitane, inclusiv cea de planificare. În cazul creării unei **autorități de tip asociativ de nivel secund**, organizarea internă a unei astfel de structuri poate reflecta modelul organigramei Orașului Metropolitan Bologna: o autoritate în care primarul orașului metropolitan coincide cu cel al orașului principal, guvernată de un comitet metropolitan și un consiliu a căror componență este stabilită din rândul primarilor și consilierilor zonei metropolitane, fără a greva din punct de vedere financiar aparatul administrativ. Această variantă este cea care păstrează gradul cel mai ridicat de flexibilitate, putând fi implementată cu relativă ușurință și rapiditate, însă totodată implică păstrarea dependenței decizionale față de autoritățile publice locale și un mecanism de luare a deciziilor strategice privind dezvoltarea care poate fi grevat de conflict.

O reformă pentru crearea unui **nivel secundar administrativ local** (autoritate publică de nivel LAU1) implică modificarea sistemului administrativ-teritorial al României și ar putea fi susținută în **ipoteza reorganizării**. Pentru acest lucru, este necesară modificarea Constituției, care ar trebui urmărită în scop mai amplu, inclusiv pentru a materializa proiectul de regionalizare. Acest scenariu rămâne unul plauzibil prin prisma perspectivei în care noile regiuni administrative vor fi responsabile cu elaborarea planurilor de dezvoltare regionale și a politicilor spațiale regionale, iar zonele metropolitane și alte forme asociative periurbane (și chiar rurale) ar putea fi mandatate inclusiv cu competențele de organizare și furnizare a anumitor servicii publice în teritoriu. În ultimă instanță, acestea ar putea prelua partea transferată la nivel inferior a competențelor actuale ale consiliilor județene, competențele de amenajare a teritoriului, dezvoltare economică ș.a. putând fi transferate la nivelul noilor regiuni administrative.

Amalgamarea APL într-o unitate metropolitană presupune organizarea unui referendum local privind fuziunea cu municipiul principal. Deși poate fi considerată cea mai eficientă metodă de evitare a duplicării administrative și organizării monolitice, probabilitatea ca acordul de fuziune să se suprapună în practică cu teritoriul de facto al zonelor metropolitane este scăzută. Totuși, varianta retrăsării limitelor administrativ-teritoriale la nivel local printr-un proces de amalgamare a UAT reprezintă una de perspectivă și de interes mai larg decât tematica adresată în teză¹⁴². O posibilitate aici este o **abordare pe două niveluri („cu două viteze”)**:

- Sprijinirea **fuziunii municipiului principal cu prima coroană de localități**, respectiv Zona Urbană Morfologică;
- Organizarea cooperării **soft, de tip asociativ**, de teritoriu amplu.

Această abordare se regăsește în cazul Lyon Metropole, al cărei teritoriu reprezintă aproximativ suprafața comunelor incluse în ZUM și care cooperează pe bază de parteneriat cu două „Comunități de Comune” pentru SCoT, respectiv la nivel de Pol Metropolitan pentru planificarea strategică la nivel teritorial mai amplu.

¹⁴² Unul dintre principalele argumente pentru amalgamare este sprijinirea auto-suficienței UAT rurale și eficientizarea furnizării de servicii publice. În momentul de față, pe fundalul unei scăderi accentuate demografice, al unei fragmentări excesive teritoriale și al lipsei resurselor locale, multe comune depind aproape exclusiv de transferuri de la guvernul central.

Ipoteza comună celor trei variante este **componenta financiar-fiscală a reformei administrative**, care poate abilita noile zone metropolitane să gestioneze un număr de responsabilități, competențe și servicii publice, între care planificarea spațială. Fără **împuternicirea instituțiilor metropolitane cu capacitatea de a colecta propriul buget**, extern contribuțiilor minimale de jos în sus, asigurarea resurselor pentru un asemenea demers nu este posibilă. Relevanța posibilității taxării directe a utilizatorului este foarte mare pentru nivelul metropolitan, întrucât acesta este și cel la nivelul căruia se realizează economiile de scară privind furnizarea de anumite servicii publice. Totodată, taxarea poate încuraja o utilizare mai eficientă a terenului dacă este aplicată în mod dinamic la nivelul întregului teritoriu: dacă tariful perceput utilizatorilor variază cu costul marginal al furnizării serviciului¹⁴³, atunci acest lucru poate promova o dezvoltare compactă.

În ceea ce privește competența de planificare, o Autoritate Metropolitană ca nivel administrativ *de jure* poate să beneficieze pe lângă **competența de elaborare a conceptului spațial strategic de dezvoltare** și de mandatul de **elaborare a documentațiilor normative**, care să stabilească regulile de conformare și să emită prevederi și reglementări pentru anumite zone specifice din teritoriul metropolitan. Această competență este deosebit de relevantă la nivelul Zonei Urbane Morfologice, unde provocările principale sunt reprezentate de controlarea dezvoltării mediului construit, asigurarea infrastructurilor și proiectarea unor noi centre secundare și poli funcționali pentru o distribuție mai eficientă în teritoriu a activităților economice.

Având în vedere relevanța programării europene pentru dezvoltarea locală în România, în toate cazurile antemenționate este benefic ca rolul Autorității Metropolitane în planificarea programatică să fie menținut, ca **Organism Intermediar coordonat de regiunea de dezvoltare**. Considerând toate posibilitățile și scenariile, o conceptualizare a rolului, relațiilor, instrumentelor și resurselor unei Autorități Metropolitane în scenariul reorganizării administrativ-teritoriale este prezentată în cele ce urmează, în formula unui nivel LAU2 care se adaugă sistemului multi-nivel de guvernare existent.

¹⁴³ Cu alte cuvinte, prețul apei sau al racordării crește odată cu creșterea costului de furnizare, respectiv a distanței față de infrastructurile deja existente

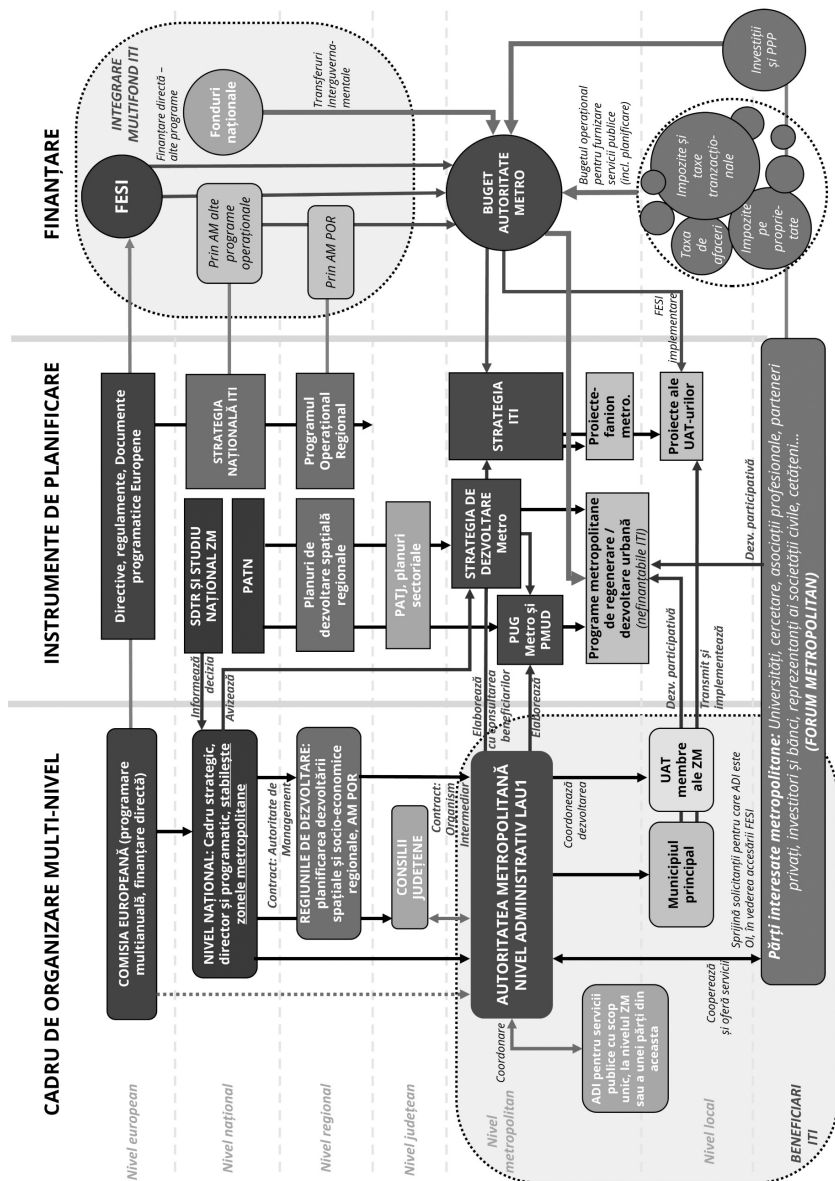


Fig. 75 - Conceptualizare a rolului, relațiilor, instrumentelor și resurselor unei Autorități Metropolitane în scenariul reorganizării AT

6.3.2 Instrumente și documentații de planificare spațială

Pentru a aborda provocările complexe ale teritoriului metropolitan este necesar ca planificarea spațială la scară metropolitană să fie realizată cu instrumente adecvate scopului, atât strategice cât și normative, ceea ce poate deveni posibil în scenariul unei reorganizări administrative prin care Autoritățile Metropolitane dobândesc statut de autoritate publică locală. Experiența de până acum în România și în Polonia arată că problema lipsei unui set coerent de principii și reguli de dezvoltare metropolitană **nu poate fi rezolvată fără instrumente de planificare cu rol director și de reglementare**. În cazul Poloniei, precondiția succesului prevederilor Conceptului de direcții de dezvoltare spațială a zonei metropolitane Poznań (KKRMP) este ca principiile furnizate la nivel metropolitan cu titlu de recomandare să fie pe deplin asumate de către UAT-uri, **fără un mecanism coercitiv**.

Ori presiunea dezvoltării periurbane în jurul marilor orașe din România este mai mare decât în cazul Poloniei, iar competiția UAT-urilor rurale pentru oportunități economice este foarte ridicată. Probabilitatea de conformare voluntară la reglementări metropolitane care pot defavoriza, în percepția administrației publice locale, un UAT sau altul, poate fi considerată scăzută. Soluția consensului politic al tuturor administrațiilor dintr-o zonă metropolitană este plauzibilă, însă exemplul procesului consultativ al PLU-H Métropole de Lyon, care a durat în total 4 ani, arată necesitatea resurselor pentru a putea coordona un astfel de proiect.

Mai departe de resurse financiare, planificarea spațială metropolitană necesită în primul rând resurse umane calificate, respectiv existența unei echipe multidisciplinare care să fie capabilă să ofere **expertiză de specialitate** pentru întreg procesul de definire, implementare, actualizare, monitorizare și evaluare a documentațiilor de planificare de scară metropolitană. Asigurarea continuității procesului planificare este dificilă în contextul contractării resurselor externe (operatori economici sau, mai recent, instituții financiare precum Banca Mondială care oferă astfel de servicii), fiind necesară crearea capacității locale tehnice. Acest lucru se poate realiza prin înființarea unei **agenții de planificare metropolitană**, care să beneficieze de resurse dedicate și autonomie în stabilirea organigramei și care să ofere următoarele **servicii aferente planificării spațiale**:

- Monitorizarea dezvoltării urbane și dezvoltarea unei bănci de date geospațiale („Observator Teritorial” metropolitan);
- Pregătirea documentelor de planificare urbană, cu precădere a strategiilor de dezvoltare și a planurilor de amenajare a teritoriului metropolitan și de conformare spațială a noilor dezvoltări, respectiv a zonelor cu complexitate ridicată;
- Participarea la definirea politicilor de dezvoltare spațială;
- Pregătirea proiectelor complexe de regenerare și dezvoltare urbană¹⁴⁴;
- Sprijinirea procesului participativ de elaborare a documentațiilor de planificare și organizarea consultărilor publice¹⁴⁵;
- Diseminarea instrumentelor dezvoltării metropolitane și a rezultatului implementării acestora, precum și a principiilor de dezvoltare durabilă și dezideratelor privind calitatea urbană și de mediu;
- Sprijinirea cooperării multi-nivel pentru dezvoltarea strategică metropolitană, inclusiv angajarea în proiecte și programe internaționale de cercetare aplicată.

Agencia de Planificare Metropolitană se poate constitui și ca organism partenerial între autoritățile publice și diverse entități implicate în cercetare și dezvoltare la nivel local, iar operarea acesteia poate fi subvenționată de către membri, cu completarea resurselor din activități și servicii proprii (ex. finanțarea prin grant de cercetare de la nivel național sau european, sau prin fonduri structurale prin intermediul mecanismului ITI).

În ceea ce privește **documentațiile de planificare spațială metropolitană**, în scenariul constituirii unei Autorități Metropolitane, organizarea

¹⁴⁴ Coordonarea „marilor proiecte” care transcend limitele administrative ale UATB existente în prezent și care au rol strategic din punct de vedere al dezvoltării socio-economice locale. V. ca exemplu Lyon Part-Dieu, Lyon Gerland și Lyon Confluence

¹⁴⁵ Un rol pe care îl îndeplinește de ex. Fondazione Innovazione Urbana, ca „mediator” între interesele autorității și ale cetățenilor și grupurilor de lucru

administrativă va oferi posibilitatea creării unui instrumentar de planificare spațială strategică și normativă mai amplu, care să adreseze dezideratul dezvoltării integrate. Aceasta din urmă reprezintă o provocare de scară urbană: problema locuirii, a infrastructurilor verzi și de circulații sau a planificării zonelor economice productive în sistemul multipolar periurban pot fi adresate unitar și eficient printr-un sistem documentații cu caracter atât strategic și director, cât și prin reglementări urbanistice, necesare cu precădere pentru areale strategice sau vulnerabile la presiuni imobiliare din cadrul zonei metropolitane. Se pot avansa așadar trei posibile instrumente:

1. **O Strategie (Concept Strategic) de Dezvoltare Metropolitană** pe termen lung ca documentație de viziune și politic prioritară spațiale pentru întreg teritoriul și pentru fiecare dintre UAT-uri în parte (pentru care PSM și SCoT sunt exemple viabile);
2. un **Plan Urbanistic Metropolitan** cu rol coordonator pentru PUG și un Regulament de Urbanism cu rol prescriptiv privind dezvoltarea infrastructurilor, locuirii și funcțiunilor precum și planificarea de mediu, cu studiile de fundamentare aferente (în care PMUD Metropolitan).
3. **O Strategie de implementare a Investițiilor Teritoriale Integrate**, ca documentație programatică elaborată pentru fiecare cadru multianual de finanțare, care să operaționalizeze viziunea și obiectivele Strategiei de Dezvoltare Metropolitană, așa cum a fost detaliat în capitolul anterior.

6.3.2.1 *Strategia de Dezvoltare Metropolitană (SDM)*

Strategia de Dezvoltare Metropolitană – în cazul tuturor sub-scenariilor de organizare administrativă – ar trebui să reprezinte instrumentul de orientare a evoluției teritoriului metropolitan pe termen mediu-lung (10-15+ ani), stabilind principiile și direcțiile de dezvoltare socială, economică, de mediu și a mediului construit. SDM ar trebui să prezinte inclusiv regulile generale de configurare spațială teritorială, având așadar caracter de schemă / concept director.

Rolul coordonator al Strategiei în ceea ce privește planificarea operațională și programatică implică o abordare comprehensivă, contextualizată la diferite scări teritoriale și fundamentată pe un audit teritorial și un diagnostic al teritoriului. SDM trebuie să stabilească viziunea pe termen

mediu-lung, principiile de dezvoltare și obiectivele de dezvoltare durabilă pe care le vor urmări politicile metropolitane (ex. densificare periurbană, mobilitate electrică, coeziune socială) și acțiunile prioritare identificate. Din punct de vedere spațial, în cadrul acestui tip de documentație este necesară identificarea, delimitarea și formularea unor linii directoare și reguli de conformare privind tipurile de zone de intervenție la nivel metropolitan, precum și ierarhizarea acestora în funcție de prioritatea de intervenție.

SDM ar trebui să reprezinte documentul de referință pentru Strategia programatică ITI, care poate astfel să se grefeze pe nevoile locale reale identificate, conectând prioritățile metropolitane la sursele de finanțare nerambursabilă și realizând planul de acțiune, implementare, monitorizare și evaluare pentru portofoliul de proiecte.

6.3.2.2 Planul Urbanistic Metropolitan

Pentru a asigura coerența spațială la nivel metropolitan, este necesar ca o Strategie de Dezvoltare să se articuleze cu documentațiile normative de la nivel metropolitan. În scenariul existenței unei Autorități Metropolitane de nivel LAU2, din care au fost amplu expuse anterior, este necesară elaborarea unui Plan Urbanistic Metropolitan supraordonat Planurilor Urbanistice Generale ale UAT-urilor. Coexistența celor două niveluri administrative, cu competențe partajate de planificare urbană, respectiv a PUG și PUM trebuie însă clarificată. Disciplina prescriptivă, deși rămânând de competență principală a autorităților publice locale, poate fi stabilită pentru zone-cheie la nivel metropolitan printr-un PUM. Cu alte cuvinte, printr-un astfel de instrument pot fi furnizate atât dispoziții prescriptive pentru areale strategice, cât și dispoziții orientative și standarde de planificare pentru restul teritoriului metropolitan, care să ofere orientări UAT-urilor în formularea propriilor Planuri Urbanistice Generale de nivel local.

În această variantă, identificarea și delimitarea zonelor de complexitate ridicată poate fi realizată prin Strategia de Dezvoltare Metropolitană, în mod coerent, pentru tot teritoriul metropolitan:

- Mari infrastructuri, poli logistici, noduri intermodale, aeroporturi ș.a.;

- Noi centre și poli de activitate economică, respectiv zonele de restructurare și regenerare urbană complexă (ex. foste zone industriale);
- Zonele de expansiune a mediului construit și de densificare a locuirii periurbane;
- Coridoare verzi-albastre, centuri verzi, păduri metropolitane și alte infrastructuri verzi.

Totodată, similar cu conținutul-cadru al PTM Bologna și PLU-H Lyon Metropole, un PUM ar trebui să conțină pentru întreaga scară metropolitană și componenta de evaluare a durabilității de mediu și teritoriale, precum și instrumentele de evaluare și monitorizare a aplicării prevederilor prescriptive.

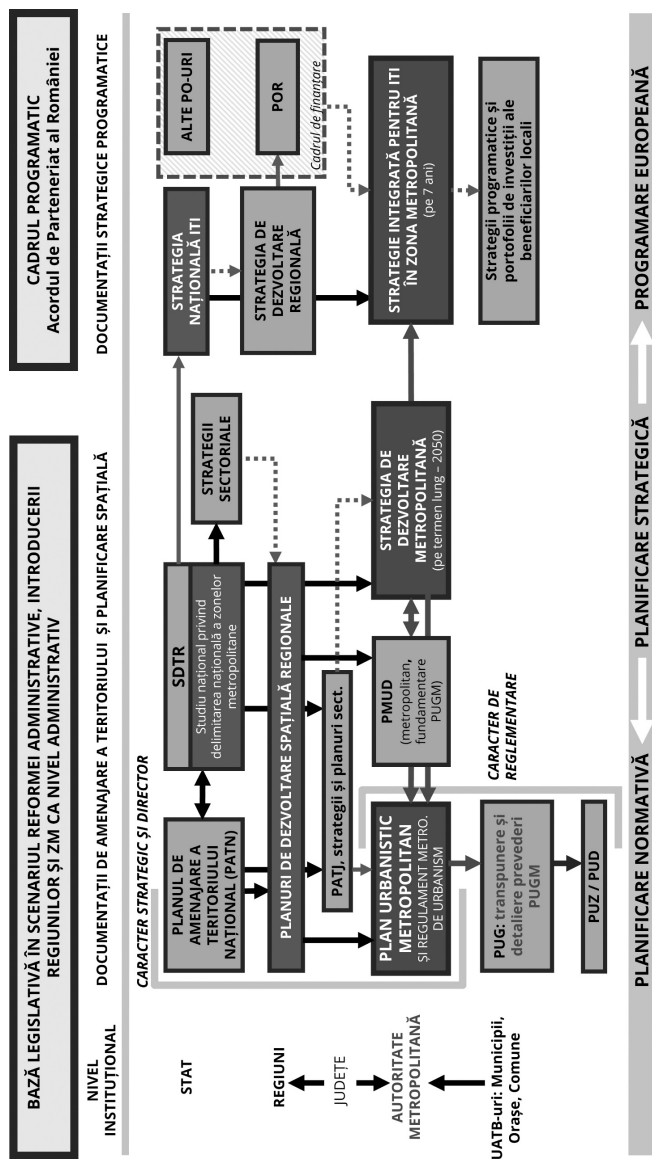


Fig. 76 – Scenariu posibil de reorganizare a sistemului de planificare pentru zonele metropolitane Românești, în ipoteza reformei teritoriale

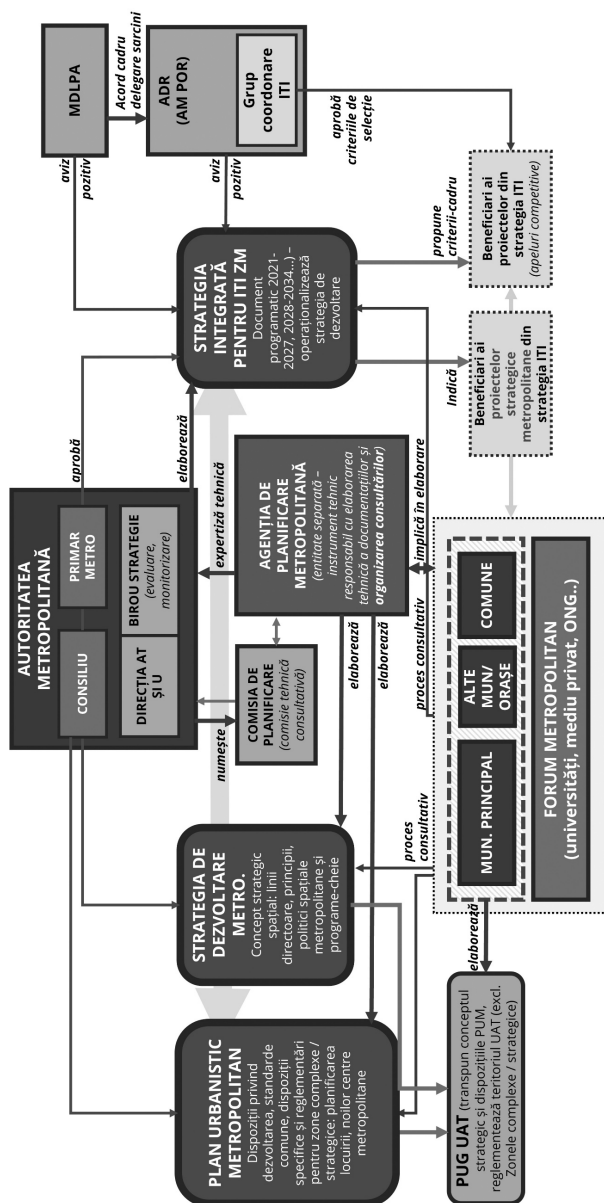


Fig. 77 - Schemă instituțională posibilă pentru elaborarea PUM, Strategiei de Dezvoltare și a Strategiei Integrate ITI Zona Metropolitană

Aceste documentații se pot articula cu cadrul de programare a dezvoltării urbane durabile integrate, respectiv cu ipoteza implementării Investițiilor Teritoriale Integrate și realizării Strategiei Integrate pentru ITI în zona metropolitană, asigurând atât coerența dezvoltării interne spațiale cât și alinierea parcursului strategic de dezvoltare la politica europeană de coeziune.

O considerație secundară ce decurge din analiza studiilor de caz referitoare la posibilele dezavantaje ale rigidizării cooperării metropolitane prin formalizarea unei autorități se referă la posibilitățile de planificare în parteneriat, dacă este cazul. Experiența planificării spațiale a teritoriului Métropole de Lyon și împrejurimilor arată că nu este obligatoriu ca teritoriul acoperit de autoritatea metropolitană să coincidă cu teritoriul vizat de planurile de dezvoltare, dacă instituția are suficientă autoritate și capacitate să colaboreze cu alte autorități publice locale sau forme asociative pentru coordonarea dezvoltării spațiale. Acest argument vine adițional în sprijinul evoluției asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în entități administrative instituționalizate, dar și în sprijinul unei *metropolizări* dure, prin amalgamarea cel puțin a municipiului principal cu prima coroană de localități, respectiv cu Zona Urbană Morfologică.

6.4 CONCLUZII FINALE. PERSPECTIVE ȘI DIRECȚII VIITOARE DE CERCETARE

Cercetarea prezentată în teza de doctorat a avut ca scop identificarea posibilelor rezolvări ale carențelor procesului de planificare strategică la nivel metropolitan din România. Ca motivație personală, pe parcursul a trei ani de realizare, și apoi actualizare a Strategiei de Dezvoltare Integrată Urbană pentru Zona Metropolitană Cluj (2014-2020), a devenit evident faptul că atât documentațiile actuale de planificare spațială metropolitană și instrumentele pentru implementarea acestora, cât și contextul politic (și de politică) și arhitectura instituțională aferentă guvernanței metropolitane sunt în prezent inadecvate nevoilor de dezvoltare ale orașelor de nivel secund și teritoriilor periurbane ale acestora.

Dificultatea formulării unui răspuns la întrebarea „*Cum se pot elabora și implementa strategii eficiente de dezvoltare spațială metropolitană pentru orașele de nivel secund din România?*” nu provine neapărat din provocarea formulării în sine a documentațiilor de planificare spațială. Acesta este motivul pentru care cercetarea doctorală nu s-a concentrat pe problematica adecvării conținutului instrumental al planurilor și strategiilor de dezvoltare metropolitană la fenomenele dinamice precum modelele de creștere demografică, expansiunea zonelor construite, conectivitatea metropolitană, fragmentarea teritorială, multipolaritate, coeziune socială ș.a. Dificultatea, însă, provine din asigurarea contextului instituțional, legal, de politică, precum și a resurselor care pot fi puse în sprijinul implementării viziunii și prevederilor acestor documentații.

În mod cert, fiecare context (atât național cât și local) este diferit: nu există un „model” sau o „rețetă” de planificare și gestionare optimă a zonelor metropolitane. Identificarea unor direcții posibile de organizare se lovește de problema adițională a faptului că zonele metropolitane încă reprezintă concepte neclare atât în literatura de specialitate, cât și în practică. Nu există o definiție comună a zonelor metropolitane, o terminologie unitară care să le descrie sau o metodologie unică de delimitare. De asemenea, deși au fost formulate modele de organizare a guvernanței metropolitane încă din anii 1920, organizarea instituțională nu a fost analizată suficient 1) prin prisma adecvării la scopul planificării integrate și 2) prin intermediul unor studii de caz actuale, care să considere între altele și modul în care factorii externi (globali, europeni) influențează modelarea instituțională metropolitană, în special pentru orașele de nivel secund.

Pe fondul urbanizării, globalizării și al forțelor disruptive economice, tehnologice și climatice care se manifestă la nivelul orașelor și teritoriilor acestora de influență, se disting trei tendințe încurajate de politicile europene de dezvoltare spațială:

1. **Rescalarea competențelor de planificare**, coordonare și furnizare a serviciilor publice la nivelul zonelor metropolitane, inclusiv prin cooperare inter-UAT. Studiile de caz selectate arată faptul că rescalarea nu este un proces voluntar de jos în sus în contextele în care guvernanta colaborativă este incipientă, ci rezultatul implementării unor politici naționale metropolitane și a unor reforme legislative naționale.
2. **Creșterea descentralizării asimetrice**, respectiv diferențierea marilor zone urbane (capitale și orașe de nivel secund) din punct de vedere al puterii politice, administrative sau fiscale, odată cu creșterea gradului de autoritate al orașelor la nivel național în spațiul european. Asimetria reprezintă o recunoaștere a faptului că nu toate zonele metropolitane sunt la fel, nici chiar în interiorul aceleiași regiuni, și că există factori de diferențiere (între care masa critică și dinamica metropolitană, importanța națională / internațională a centrului urban și cultura locală a cooperării) care reprezintă premise pentru împuternicirea diferențiată a zonelor metropolitane cu competențe;
3. **Tranziția către o instituționalizare mai puternică a sistemelor de guvernanta metropolitană**, în special în țări care au o experiență mai îndelungată în ceea ce privește utilizarea formelor de asociere voluntară și cooperare între UAT-uri. Cu excepția României, în toate studiile de caz se remarcă o tranziție de la forme *soft* de cooperare la noi autorități și instituții metropolitane cu resurse și competențe specifice, inclusiv în ceea ce privește planificarea metropolitană.

Cercetarea literaturii de specialitate arată că provocările instituționale ale guvernantei metropolitane țin de forma de guvernare insuficient consolidată, lipsa mandatului, resurselor și capacității administrative, gradul scăzut de instituționalizare și competențele reduse ale instituțiilor metropolitane. Cercetarea exploratorie a celor patru studii de caz indică mai departe faptul că acești factori, corobați cu lipsa suprapunerii zonelor metropolitane administrative peste limitele zonelor metropolitane

funcționale, reprezintă argumente principale pentru ineficiența planificării spațiale metropolitane.

În cazul României, persistă întrebarea centrală cu privire la prioritizarea reformei instituționale metropolitane în fața elaborării unui cadru mai robust de planificare spațială la acest nivel. Cele două priorități nu se exclud reciproc, însă experiența altor state precum Franța și Italia arată faptul că succesul implementării unui proiect metropolitan depinde întâi și întâi de consolidarea cadrului instituțional și asigurarea resurselor financiare și umane la nivelul la care este nevoie de acestea (în speță cel metropolitan) pentru a facilita formule mai bune de elaborare a politicilor de dezvoltare spațială locală, independente de agendele politice de multe ori divergente între centrul urban și celelalte autorități publice din jurul acestuia.

În momentul de față, argumentul principal al cooperării metropolitane în România rezultă din compararea beneficiilor asocierii (de obicei în conjuncție cu accesul la instrumente structurale) cu factorii ce țin de decizia politică a guvernanților locali, de afinitate și de relațiile politice cu municipiul principal, existând numeroase cazuri de enclave în asociațiile de dezvoltare intercomunitară. Impredictibilitatea aranjamentelor actuale de cooperare metropolitană se datorează astfel nu numai efectului ciclurilor multianuale de finanțare ci și al celor electorale. Totodată, ADI-urile funcționează în baza unei legi neadecvate scopului de planificare spațială, ci furnizării de servicii publice în comun în scopul obținerii economiilor de scară. Având în vedere suprafețele disproporționat de ample ale ADI-urilor în raport cu zonele funcționale urbane delimitate de Comisia Europeană, a schimba acest lucru în momentul de față înseamnă asumarea unei decizii cu impact politic de a micșora teritoriul eligibil pentru finanțare nerambursabilă. Această decizie vine în sens invers prezentei încurajări de extindere și mai mare a zonelor metropolitane existente, prin studiile Băncii Mondiale (2019; 2020), care cel puțin în cazul Zonei Metropolitane Cluj nu își găsește suficiente argumente din perspectiva dezideratului de obținere a unei coerențe morfologice și funcționale metropolitane.

Cercetarea realizată în cadrul capitolelor 4 și 5 (studii de caz naționale și locale) arată faptul că există diferite abordări actuale europene de succes (cel puțin parțial) în formularea și implementarea unui „proiect metropolitan” național care să răspundă la nevoia de planificare spațială metropolitană integrată și durabilă. Sumarizând concluziile anterioare, disting următoarele posibilități de adresare a 6 provocări-cheie naționale:

1. Identificarea zonelor metropolitane la nivel național și introducerea unor aranjamente asimetrice de guvernare

Înainte de delimitarea efectivă a teritoriilor metropolitane, este necesară o schimbare de strategie națională și abandonarea modelului „*one size fits all*” care presupune tratarea egală a fiecărei reședințe de județ, indiferent de capacitatea de polarizare. Propunerea tezei este de diferențiere, pe modelul politicii polilor de creștere și dezvoltare, a capitalei, orașelor de nivel secund și a altor centre urbane mai mici care nu se confruntă cu aceleași provocări ale dinamicii spațiului metropolitan. Argumentul este simplu: dacă spațiile periurbane ale orașelor mici și mijlocii pot fi planificate ad-hoc sau prin aranjamente mai puțin instituționalizate pentru a răspunde provocărilor de mediu, gestiune a serviciilor publice ș.a., pentru orașele de nivel secund implicațiile teritoriale ale integrării morfo-funcționale trebuie considerate într-un mod unitar, adecvat scării zonelor urbane funcționale. Experiența națională din ultimii aproape 15 ani arată că acest deziderat nu poate fi atins prin cooperare voluntară, nici în ceea ce privește orașele de rang secund, nici în cazul capitalei. Este nevoie de crearea contextului instituțional specific pentru fiecare dintre aceste tipuri de teritorii. Mergând pe această abordare, un prim pas este conturarea unei politici metropolitane care să definească cadrul național pentru planificare metropolitană și să identifice municipiile care vor constitui Zone Metropolitane. În scenariile realizate, teza utilizează un prag de populație a municipiului principal (200,000 locuitori, existent în legislația națională, studiile de fundamentare PATN axa IV și cercetările OECD), însă este necesară o analiză multicriterială a mai multor factori ce țin de capacitatea de polarizare, dinamica PIB ș.a., care pot fi definite într-un mod coerent prin politica națională.

2. Delimitarea zonelor metropolitane

Ulterior stabilirii municipiilor metropolitane la nivel național, un pas critic este acela al delimitării teritoriilor zonelor metropolitane, respectiv a întinderii spațiale a formei asociative sau instituționale metropolitane. Una din principalele concluzii ale studiului se referă la necesitatea realizării acestei delimitări într-o manieră științifică, bazată pe argumente spațiale și nu strict pe criteriul proximității (raza actuală de 30 km) și afinitățile politice. Propunerea cercetării este aceea de includere a unei metodologii și a unui studiu în SDTR odată cu actualizarea acestuia, care să se materializeze într-un set de indicatori minimali funcționali, socio-economici și morfologici pentru includerea UAT-urilor într-o zonă metropolitană.

Acest studiu face obiectul unor cercetări viitoare, însă este important de menționat faptul că procesele și dinamica metropolitane sunt complexe și se manifestă de multe ori prin fenomene pentru care accesul la date fiabile este scăzut (ex. fluxuri de navetă). Experiența poloneză subliniază importanța contextualizării unei delimitări prin analiză multicriterială națională la realitățile, tendințele și potențialul fiecărei zone metropolitane individuale; din acest motiv, o recomandare este construirea unui dialog multi-nivel cu autoritățile publice regionale, județene și locale pentru decupajul final al zonelor metropolitane.

3. Aranjamente instituționale prin care se guvernează o zonă metropolitană

A treia provocare se referă la revizuirea formei instituționale de guvernare a zonelor metropolitane și introducerea unor forme de guvernare consolidate care să fie capabile să gestioneze dezvoltarea teritorială integrată la nivel metropolitan. Caracterul asociativ voluntar al ADI-urilor este util beneficiarii în comun de facilități și fonduri structurale, însă ADI-urile nu sunt nici suficient abilitate, nici independente de voințele diferite ale UAT-urilor și nici suficient de mature în momentul de față pentru a putea impune o viziune spațială metropolitană coerentă. Relevanța lor pentru planificarea spațială involuează odată cu transferul responsabilității inițierii și elaborării SIDU de către municipiul principal sau de către județ. Niciuna dintre aceste situații nu este adecvată, dacă scopul este crearea unor zone metropolitane puternice.

Așa cum arată și experiența ADI-urilor, sprijinirea dezvoltării zonelor metropolitane și a zonelor periurbane nu poate fi făcută cu un unic instrument instituțional pentru toate contextele și serviciile. Mergând mai departe pe argumentul introducerii asimetriei instituționale, teza propune o scară glisantă de opțiuni ale organizării instituționale metropolitane, de la forme de organizare *soft*, flexibilă (cooperare ad-hoc, consiliu de dezvoltare) pentru zonele periurbane ale orașelor mici și mijlocii și până la asociații și autorități metropolitane ca nivel administrativ *de jure* în cazul municipiilor de rang secund și al Capitalei. Cele două variante de scenarii explorate în teza de doctorat pentru zonele metropolitane ale orașelor de rang secund sunt: 1) varianta recontextualizării ADI-urilor pentru coordonarea planificării programatice locale, ca Organisme Intermediare ITI și 2) Autoritățile Metropolitane ca nivel administrativ-teritorial local superior sau consolidat.

Cele două scenarii nu se exclud, ele se succedă. Autoritatea Metropolitană poate menține toate atribuțiile unui Organism Intermediar, iar procesul legislativ necesar materializării acestora (care implică de altfel și schimbarea Constituției României) este suficient de lung și de perspectivă încât scenariile să poată reprezenta două etape ale aceluiași proces. Experiența Actelor de descentralizare franceze și procesul formativ al Lyon Metropole arată că instituționalizarea etapizată, realizată într-un permanent parteneriat multi-nivel, este o cheie pentru succes.

4. Competențele zonei metropolitane

Zonele Metropolitane actuale nu au nici competențe proprii, nici resurse umane și financiare pentru a putea gestiona dezvoltarea spațială la nivelul teritoriului acoperit. Ambele sunt transferate de jos în sus, de la UAT-uri, competențele fiind adesea deziderate scriptice formulate în Statutul ADI-urilor. Asigurarea (cvasi)independenței decizionale și financiare a unei zone metropolitane se poate realiza numai cu transferarea unor competențe specifice și diversificarea resurselor financiare, iar cea mai la îndemână soluție este abilitarea lor ca Organisme Intermediare FESI și zone ITI, care să coordoneze și să selecteze proiectele de dezvoltare din teritoriu, după modelul Zonei Metropolitane Poznań. Această competență poate contribui la dezvoltarea spațială integrată prin armonizarea proiectelor finanțabile de către Uniunea Europeană în fiecare UAT, însă efectele teritoriale vor fi scăzute, având în vedere specializarea finanțării cel puțin pentru 2021-2027. Pentru a putea coordona dezvoltarea spațială la nivel metropolitan, este necesar transferul competenței de planificare strategică și, din punct de vedere personal, normativă (pentru anumite teritorii specifice), la nivelul acestora, precum și abilitarea noilor zone metropolitane cu fiscalitate proprie, respectiv cu autoritatea de a colecta taxe la nivel metropolitan în scopul auto-finanțării și deci al dispunerii de resurse specializate administrative pentru furnizarea serviciilor publice, inclusiv a planificării spațiale. Discuția despre serviciile publice care pot fi rescalate la nivel metropolitan reprezintă o direcție posibilă de studiu viitor, însă totodată pot funcționa modele în care Autoritățile Metropolitane coexistă și coordonează ADI-uri cu scop unic (ex. apă și canalizare, transport public).

5. Competența tehnică a realizării documentațiilor de planificare metropolitană

O problemă critică a planificării spațiale în România, atât pentru nivelurile administrative locale existente cât și pentru zonele metropolitane, este

decuplarea între procesul și responsabilitatea de realizare a documentațiilor de planificare, pe de-o parte, și procesele de implementare, monitorizare și evaluare. Fragmentarea există datorită lipsei unor resurse umane specializate, profesioniști care să asigure această continuitate. Realizarea documentațiilor SIDU, PMUD ș.a. se contractează extern, de multe ori către organizații care nu sunt familiarizate cu contextul local și constelația de părți interesate relevante procesului. Abordarea Zonei Metropolitane Poznań, respectiv cooptarea și abilitarea unui centru de cercetare local pentru coordonarea realizării Strategiei de Dezvoltare poate reprezenta o soluție pe termen scurt și poate deschide calea către un parteneriat strategic între autoritatea metropolitană, autoritățile publice locale și părțile interesate cheie la nivel local. Însă o necesitate de perspectivă este crearea unei agenții de planificare metropolitană cu resurse proprii (pe modelul Urbalyon) care să realizeze elaborarea tehnică a documentațiilor de planificare spațială și coordonarea procesului participativ local.

6. Documentațiile de planificare strategică, normativă, programatică și relația dintre acestea

Ultima provocare se referă la necesitatea adecvării instrumentarului de planificare la provocările de dezvoltare a zonelor metropolitane, aici rezultând două concluzii principale din cercetarea doctorală.

În primul rând, este necesară separarea planificării strategice de cea programatică: viziunea, conceptul de dezvoltare și obiectivele unei zone metropolitane nu pot fi subsumate oportunităților de finanțare, iar parcursul strategic nu poate fi „contaminat” de cerințele procedurale ale elaborării documentelor-suport pentru obținerea fondurilor structurale. „Dependența de cale” a Strategiilor Integrate de Dezvoltare Urbană a condus în practică la elaborarea unor documente formale ca justificare pentru accesul la fonduri structurale, a căror viziune se schimbă din 7 în 7 ani. Este așadar nevoie de o separare între Strategiile de Dezvoltare Metropolitană, care să exprime o viziune pe termen lung (minim 2 cicluri programatice) asupra dezvoltării teritoriului, și documentațiile-suport pentru programare a utilizării FESI, care să operaționalizeze și să conecteze obiectivele Strategiei de resursele necesare disponibile.

În al doilea rând, provocările zonelor metropolitane precum expansiunea necontrolată a zonelor construite sau efectele colaterale ale deciziilor locale cu privire la localizarea spațială a anumitor obiective nu se pot aborda eficient la altă scară decât cea metropolitană, care trebuie abilitată cu

capacitatea de elaborare a prevederilor prescriptive, la nivel minimal pentru zone cu complexitate ridicată, zone „de conflict” între UAT sau care se confruntă cu provocări specifice (ex. fragmentare peisagistică). În acest sens, teza propune conceptul de Plan Urbanistic Metropolitan, care să reglementeze zonele antemenționate și să ofere un standard comun de planificare și recomandări de configurare spațială pentru PUG-urile de nivel local, în scenariul unei administrații cu două niveluri. Conținutul-cadru și metodologia de elaborare a unui Plan Urbanistic Metropolitan poate face obiectul unor cercetări viitoare.

În încheiere, este important de menționat faptul că subiectul planificării spațiale a zonelor metropolitane a devenit în ultimii ani unul de mare actualitate în România, aspect ce s-a reflectat și în procesul de elaborare și actualizare (2023) a cercetării.

Lansarea mai multor proiecte naționale legislative, între care Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor (CATUC), proiectul de ordin pentru aprobarea Metodologiei de elaborare a Strategiei de dezvoltare teritorială zonală periurbană/metropolitană și mai ales Legea Zonelor Metropolitane (L. 246/2022) indică oportunitatea studiului și posibilitatea ca acesta să poată contribui la un proces în desfășurare de „renaștere” a proiectului metropolitan național, de data aceasta fundamentat adecvat din punct de vedere legislativ și al normelor de aplicare.

Legea Zonelor Metropolitane, pe lângă aspectele ce țin de terminologia neadecvată pentru „zone urbane de dimensiuni reduse”¹⁴⁶ și nealiniată cercetărilor Comisiei Europene, nu aduce în afara lărgirii teritoriului și a numărului de Zone Metropolitane propuse niciun instrument de implementare a politicii de dezvoltare urbană care să poată organiza în mod realist planificarea. Menținând caracterul voluntar al asocierilor și limitele existente ale ADI-urilor deja formate, neprevăzând mecanisme de finanțare operațională și nici criterii clare de selecție și priorizare a investițiilor pe teritoriul metropolitan, șansele ca această lege să contribuie la dezvoltarea integrată în teritoriile aferente orașelor de nivel secund sunt slabe. Privind înainte, este necesară elaborarea unei liste de indicatori de performanță minimali privind funcționarea ADI-urilor Zonă Metropolitană, care să

¹⁴⁶ Conform OECD, stabilită prin pragul inferior de 50.000 locuitori

contribuie la o înțelegere bazată pe dovezi a capacității acestora să își ducă la îndeplinire competențele.

Totodată, redactarea tezei a fost marcată și de pandemia Covid-19. Pe lângă impactul imediat în domeniul sănătății, economiei, mobilității ș.a., măsurile luate pentru gestionarea pandemiei și implicit schimbările potențial de durată ale modului de lucru (telemunca) au sprijinit apariția unei tendințe de migrare în afara limitei administrative a orașului, care poate deveni un nou val de periurbanizare în zonele metropolitane. Interesul crescut pentru relocare, demonstrat și printr-o creștere importantă a valorilor terenurilor din principalele zone metropolitane, va trebui gestionat prin politici de locuire și densificare gândite la nivelul întregului teritoriu metropolitan. Nu în ultimul rând, tot pandemia Covid-19 a adus în prim-planul media „zonele metropolitane” odată cu introducerea prevederilor de liberă circulație în zonele funcționale urbane în Mai 2020. Discuția a fost de scurtă durată, însă a demonstrat capacitatea mass media de a reprezenta un instrument de promovare a conceptului de zonă metropolitană către publicul larg și a necesității unor strategii și politici comune de gestionare a dezvoltării acestora.

Toate aceste procese și evenimente care s-au desfășurat ulterior începerii prezentei teze sunt argumente atât pentru importanța studiului, cât și pentru o politică metropolitană națională și un proiect de reformă instituțională care să creeze cadrul necesar relansării proiectului metropolitan.

GLOSAR DE TERMENI

Asimetrie (descentralizare asimetrică) = în context, tratamentul diferențial al unor unități politico-administrative și teritoriale în cadrul aranjamentelor constituționale la nivel național. Conceptul de asimetrie a fost introdus de Tarlton (1965), care a afirmat că *„simetria este nivelul de conformitate și caracter comun folosit pentru a separa unitatea politică a sistemului ca întreg și alte unități componente.”* Podesta (2017) a afirmat că *„descentralizarea asimetrică este transferul autorității de la nivelul guvernamental superior la cel inferior cu atribuirea funcțiilor care nu sunt similare între regiuni”*. Descentralizarea asimetrică poate avea loc la nivel regional, metropolitan sau local. În termeni fiscali, descentralizarea asimetrică implică o situație în care unitățile guvernamentale subnaționale de la același nivel au diferite grade de autonomie în execuția bugetară sau venituri diferite.

Autoritate Urbană = în sens primar, forme de organizare a guvernării administrative-teritoriale de nivel local. Termenul a căpătat o înțelegere extinsă în documentele programatice europene; Orientările pentru Agenda Urbană pentru UE (2019) notează faptul că, *„întrucât parteneriatul cuprinde o varietate de orașe, provincii și regiuni, încurajăm utilizarea termenului de autorități urbane pentru a raționaliza limba. Ocazional, în text se poate face referire explicită la orașe”*. În ultima perioadă programatică, definițiile conceptelor de zonă urbană și autoritate urbană au fost reevaluate pentru a permite intervenții mai ample și mai flexibile, completând sensul autorităților urbane cu **zonele metropolitane și rețelele urbane policentrice**. Un sens adițional în contextul implementării instrumentelor structurale este dat prin Art. 7.4. din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 cu privire la FEDR, care specifică faptul că selecția operațiunilor sau a proiectelor ar trebui să se realizeze de către o Autoritate Urbană care poate fi o municipalitate, o autoritate sub-regională (de ex. o ADI metropolitană) sau o entitate locală. Merită notat faptul că în România, Autoritatea Urbană (AU) însărcinată cu selecția operațiunilor la nivel local, inclusiv al unei zone metropolitane, poate fi constituită ca organism în interiorul primăriei orașului principal, din minim trei angajați ai acesteia.

Glocalitate = conceptul de glocal a apărut în anii 1980 prin combinarea termenilor de global și local. Glocalitatea reprezintă manifestarea simultană a tendințelor de universalizare și de particularizare în sisteme sociale, politice și economice contemporane. (Encyclopedia Britannica) Pe fundalul declinului sistemului westphalian (al statelor-națiune, respectiv al sistemului

de state), termenul este utilizat pentru a ilustra o schimbare de paradigmă în poziția și autoritatea nivelului local, din ce în ce mai implicat în decizii globale. Expresia „*Think Global, Act Local*” („gândește global, acționează local”), devenită comună, ilustrează deopotrivă ascensiunea nivelului local și capacitatea orașelor de a se implica în diplomatie urbană la nivel global, cât și responsabilitatea acestora de a se adapta la macro-tendențele și forțele disruptive planetare.

Instituție metropolitană = organism de conducere care are autoritatea de a exercita guvernarea asupra unui teritoriu metropolitan și care poate lua diferite forme, spre exemplu de la guvern metropolitan, la autoritate metropolitană, asociație, consiliu sau grup de conducere. Organizație constituită dedicată administrării teritoriului metropolitan.

Oraș de nivel secund (*second tier cities, secondary cities*) = grupul celor mai mari orașe dintr-o țară, exceptând capitala, a căror performanță economică și socială este suficient de importantă pentru a avea un impact asupra performanței economice naționale (ESPON, Policy Brief – Second Tier Cities Matter¹⁴⁷). „*Un oraș secundar este în mare măsură determinat de populație, dimensiune, funcție și statutul economic. În mod obișnuit, orașele secundare sunt jurisdicții urbane definite geografic sau centre care îndeplinesc funcții vitale de guvernare, logistică și producție în cadrul sistemului național de orașe*” (Roberts și Hohmann, 2014). În context național, orașele de nivel secund sunt înțelese ca centrele urbane cu peste 200,000 locuitori, municipiile de rang I conform PATN Secțiunea IV, respectiv centrele urbane incluse propuse prin studiul PATN IV ca Aglomerații Urbane de rang I (AU-I) – Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Iași, Timișoara, Craiova, Brăila, Galați, Ploiești, Oradea. Cu excepția Municipiilor Brăila și Oradea, această listă coincide cu Polii de Creștere desemnați prin HG nr.998/2008.

Metropolizare = Din franceză. 1. *Procesul de consolidare a puterii orașelor mari, prin creșterea populației, densificarea rețelelor de comunicații, concentrarea funcțiunilor în toate domeniile (în special producție, cercetare și cultură).* 2. *Dinamica spațială care contribuie la organizarea teritoriului din jurul unui oraș sau al unui spațiu urban*

147

https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_policy_brief_second_tier_cities_0.pdf consultat la data 20.08.2021

calificat drept metropolă. (Larousse, FR¹⁴⁸). Procesul prin care regiunile urbane fragmentate spațial, funcțional și instituțional devin integrate ca sisteme metropolitane coerente; proces de formare și dezvoltare a unei zone metropolitane.

Planificare programatică = procesul de conectare a obiectivelor strategice (de dezvoltare spațială) de resursele disponibile pentru implementarea acestora prin intermediul unui portofoliu de programe și proiecte. În studiile de caz incluse în teză, documentațiile de planificare programatică sunt realizate în cadrul unui mecanism administrativ multi-nivel utilizat pentru urmărirea fondurilor structurale și de investiții (FESI) europene și se subscriu obiectivelor strategiilor și programelor multianuale ale Comisiei Europene, derulate pe perioade de 7 ani.

Planificare spațială = „o disciplină științifică, o tehnică administrativă și o politică dezvoltată ca o abordare interdisciplinară și atotcuprinzătoare îndreptată către o dezvoltare regională echilibrată și către organizarea fizică a spațiului în conformitate cu o strategie generală”, respectiv „expresia geografică a politicilor economice, sociale, culturale și ecologice ale societății” (Carta de la Torremolinos, 1983).

Planificarea strategică (spațială) = procesul de stabilire a obiectivelor de dezvoltare pe termen lung și de determinare a principiilor pe baza cărora vor fi stabilite acțiunile specifice din zonă, încadrate într-o viziune și un concept general. Planificarea strategică a fost întâi utilizată indicativ-demonstrativ, apoi imperativ-obligatoriu (Albrechts, 2003) și include un set de concepte, metode și instrumente care pot fi aplicate pentru a obține rezultatele dorite.

Programare multianuală = Programarea se referă la „mecanismul administrativ utilizat pentru urmărirea obiectivelor fondurilor structurale și de investiții europene” (Glosar – Politica Regională, CE¹⁴⁹). Programele multianuale ale Comisiei Europene asigură coerența și continuitatea pe o perioadă de șapte ani având acoperire teritorială la nivel internațional, național sau subnațional, în funcție de mecanismele de guvernanță în

¹⁴⁸ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/m%C3%A9tropolisation/10910418> consultat la data 20.08.2021

¹⁴⁹

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/p/programmin
g

vigoare. Obiectivele programului includ identificarea priorităților strategice și a acțiunilor orientative, conturarea alocărilor financiare și sintetizarea sistemelor de gestiune și control.

Rescalare teritorială = modul în care sistemele politice, economice și sociale migrează către noi niveluri teritoriale fie superioare, fie inferioare (Keating, 2013). Rescalarea politică, sau a guvernancei la nivel teritorial implică o calibrare a relațiilor politice în teritoriu (în Europa, îndeosebi în contextul politicii de coeziune și a unei complexități teritoriale crescânde) pentru a adresa provocări și disparități teritoriale care nu pot fi abordate eficient la nivelul administrativ în competența căruia se regăsesc resursele și capacitatea de a acționa. Rescalarea poate fi înțeleasă ca o încercare de explicare a fenomenelor contemporane în contextul guvernancei multi-nivel, la nivel metropolitan manifestându-se deopotrivă ascendent (prin împuternicirea acestora de a rezolva probleme complexe de coerență internă) și descendent (prin implementarea politicilor și agendelor de dezvoltare urbană la această scară prin politica de coeziune).

Spații soft = „*spații de guvernare intermediare, care există în afara, alături sau în interiorul scărilor formale guvernamentale, de la masterplan-uri la strategii multi-regionale*” (Haughton et al. 2009, 2013, după Haughton și Allmendinger, 2008). O nouă formă de teritorialitate, produsă într-un context de guvernare multi-nivel pentru a răspunde la necesitatea abordării unor probleme spațiale care apar în teritorii cu limite difuze, care nu se conformează delimitărilor administrativ-politice, precum zonele metropolitane.

Zonă Urbană Funcțională (ZUF) = zone compuse dintr-un oraș dens locuit și o zonă de navetă mai puțin dens populată, a cărei piață forței de muncă este puternic integrată cu orașul (OECD, 2012). În metodologia UE – OECD, orașul se definește ca un centru urban cu minim 50,000 locuitori, iar arealul de navetă, ca unitățile administrativ teritoriale în care minim 15% din populația angajată lucrează în centrul urban. Zona metropolitană este adesea asimilată conceptului de Zonă Urbană Funcțională.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

- Aalbers, C., & Eckerberg, K. (2011). *Governance patterns and performance of regional strategies in peri-urban areas: comparative analysis of seven case studies in Europe and China*. Frederiksberg : Academic Books .
- Agranoff, R., & Radin, B. (1991). The Comparative Case Study Approach in Public Administration. *Research in Public Administration*(1), 204.
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. doi:10.1787/5jz432cf2d8p-en
- Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). *The OECD Metropolitan Government Survey: A Quantitative Description of Government Structures in Large Urban Agglomerations*. Paris: OECD Publishing. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04. doi:10.1787/5jz43zldh08p-en
- Albrechts, L., Alden, J., & da Rosa Pires, A. (2001). *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *APA Journal*, 69(2), 113-129. doi: 10.1080/01944360308976301
- Allemdinger, P., & Haughton, G. (2010). ‘Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(5), 803-818.
- Andersson, M. (2012). Metropolitan management - Approaches and Implications. *Sixth Urban Research And Knowledge Symposium*. Barcelona.
- Andersson, M. (2016). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, UN-Habitat.
- Andreotti, A., & Mingione, E. (2014). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 1-15. doi:10.1177/0969776414557191
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Armondi, S. (2017). State Rescaling and New Metropolitan Space in the Age of Austerity. Evidence from Italy. *Geoforum*(81), 174-179. doi:10.1016/j.geoforum.2017.03.008

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Attali, J. (2008). *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française: 300 propositions pour changer la France*. Paris: La documentation française, XO Publications.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (2013). *Governing and Financing Cities in the Developing World*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Banaszewska, M., Bischoff, I., Bode, E., & Chodakowska, A. (2022). Does inter-municipal cooperation help improve local economic performance? – Evidence from Poland. *Regional Science and Urban Economics*, 92(C). doi:10.1016/j.regsciurbeco.2021.103748
- Baranowska-Zajac, W. (2018). The legal model for metropolis management in Poland - comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship. *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*, 8(2), 515-529.
- Barbanti, P., Bolgherini, S., Citroni, G., Giulio, M., Falcone, G., Galanti, M., . . . Propheti, S. (2015). *The riallocazione delle competence and personale provinciale e i processi di costituzione delle citta metropolitane. Una ricognizione sullo stato di attuazione della L.56/2014*. Toscana: ANCI.
- Bardach, E. (1980). *Implementation Studies and the Study of Implements*. Berkeley: American Political Science Association.
- Batista e Silva, F., Dijkstra, L., V. M., & Lavalley, C. (2016). *Regionalisation of demographic and economic projections – Trend and convergence scenarios from 2015 to 2060*. Ispra: JRC Science for policy report. doi:10.2788/458769
- BBSR & ESPON. (2020). *Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on Territorial Development*. Berlin: Federal Ministry of the Interior, Building and Community.
- Beaujeu-Garnier, J. (1974). Toward a New Equilibrium in France? *Annals of the Association of American Geographers*, 64(1), 113-125.
- Bemelmans-Videc, M., Rist, R., & Verdung, E. (1997). *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. London: Transaction.
- Benedek, J. (2019). *Studiul de fundamentare privind definirea zonelor periurbane din județul Cluj în scopul realizării planului de amenajare a acestora*. Universitatea Babes-Bolyai, Centrul de Cercetare pentru Dezvoltare Durabilă. Cluj-Napoca: Consiliul Județean Cluj.
- Berry, B. J., Goheen, P. G., & Goldstein, H. (1968). *Metropolitan area definition: a re-evaluation of concept and statistical practice*. Washington DC: Bureau of Census .

- Biblioteca Salaborsa . (2019, 10 18). *Cronologia di Bologna dal 1796 a oggi: Piano Intercomunale del Comprensorio Bolognese*.
- Black, D., & Henderson, V. (1999). A theory of urban growth. *Journal of Political Economy*, 107(2), 252-284. doi:10.1086/250060
- Blatter, J. K. (2008). Case Study. In L. M. Given, *The Sage encyclopedia of qualitative research and methods* (pp. 68-71). Thousand Oaks: Sage.
- Bloem, J., Van Doorn, M., Duivestein, S., Excoffier, D., Maas, R., & Vam Ommeren, E. (2017). *The Fourth Industrial Revolution. Things to Tighten the Link Between it and ot*. Sogeti VINT.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Fink, G. (2008). Urbanization and the Wealth of Nations. *Science*, 319(5864), 772-775. doi:10.1126/science.1153057
- Boggero, G. (2016). The Establishment of Metropolitan Cities in Italy: An Advance or a Setback for Italian Regionalism? *Perspectives on Federalism*, 8(3), E1-22. doi:10.1515/pof-2016-0014
- Bolgherini, S., & Lippi, A. (2016). Italy: Remapping Local Government from Re-Allocation and Re-Shaping to Re-Scaling. In U. Sadioglu, & D. Kadir, *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments* (pp. 265-287). Hershey PA, USA: IGI Global.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10, 297-325.
- Brenner, N. (2004). Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447-488.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, 349-379. doi:10.1111/1467-8330.00246
- Breuillard, M. (2016). New Government of Urban Areas in France: Is Rationalization Possible? *HKJU-CCPA*, 16(3), 479-496. doi:10.31297/hkju.16.3.6
- Brush, J. E. (1966). Walter Christaller. Central Places in Southern Germany. Translated by Carlisle W. Baskin. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 368(1), 187. doi:10.1177/000271626636800132
- Burger, M., & Meijers, E. (2016). Agglomerations and the rise of urban network externalities. *Papers in Regional Science*, 95, 5-15. doi:10.1111/pirs.12223.

- Calafati, A. (2016). *The Metropolitan Question in Italy*. *Italian Rivista of Economy Demography and Statistics*. European Commission - DG REGIO. doi:10.2139/ssrn.2877313
- Camagni, R. (2009). In R. Capello, & P. Nijkamp, *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 118-132). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Carayannis, E., & Campbell, D. (2010). "Mode 3" and "Quadruple Helix": Toward of 21st Century Fractal Innovation Ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3-4), 201-234.
- Cătană, E., & Cătană, M. (2010). The role of local public authorities in decentralizing Romanian public education system. *Social and Behavioral Sciences Procedure*, 2, 3432-3436.
- Chapin, C., Cooke, P. ..., De Propriis, L., MacNeill, S., & Mateos-Garcia, J. (2011). Creative clusters and innovation: Putting creativity on the map. *Creative Industries Journal*, 4(2), 199-202. doi:10.1386/cij.4.2.199_7
- Cheshire, P. (1995). A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s. *Urban Studies*, 43(8), 1045-1063.
- Choose Paris Region, L'Institut Paris Region & Paris Ile-de-France CCI. (2021, June). *Paris Region, Facts & Figures 2021*.
- Ciccone, A., & Hall, R. E. (1996). Productivity and the density of economic activity. *American Economic Review*, 86(1), 54-70. doi:10.3386/w4313
- Citta Metropolitana di Bologna. (2013). *PTCP - Provincia di Bologna*. Retrieved 08 23, 2023, from Cartografia - Elaborati del PTCP: <https://cartografia.cittametropolitana.bo.it/ptcp/elaborati.htm>
- Citta Metropolitana di Bologna. (2017, 02). *Le linee di mandato 2016-2021 della Citta Metropolitana*.
- COE. (2015). *Local and regional democracy in Poland*. CG/2015(28)12 FINAL. Strasbourg: The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe.
- Cohendet, P., Grandadam, D., & Simon, L. (2010). The Anatomy of the Creative City. *Industry and Innovation*, 17(1), 91-111. doi:10.1080/13662710903573869
- Colona, F., & Jaffe, R. (2016). Hybrid Governance Arrangements. *European Journal of Development Research*, 1-9. doi:10.1057/ejdr.2016.5
- Conticelli, E., Proli, S., Tondellini, S., & Vechhietti, S. (2016). Citta metropolitana di Bologna. *Urbanistica Informazioni*, 41-45.

- Cooke, P., & Leydesdorff, L. (2006). Regional Development in the Knowledge-Based Economy: The Construction of Advantage. *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), 5-15. doi:10.1007/s10961-005-5009-3
- Cooper, A., & Sebake, N. (2018). Neighborhood 4.0: Response to urban futures. . *Out-of-The Box 2018 Conference Proceedings*, (pp. 16-28). Pretoria, South Africa.
- Crescenzi, R., & Rodriguez-Pose, A. (2008). Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of a Regional Growth in Europe. *Regional Studies*, 51-67.
- Crivello, S., & Staricco, L. (2017). Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralist, simplifying approach. *Urban Research & Practice*, 1-11. doi:10.1080/17535069.2017.1307001
- da Cruz, N., Rode, P., & McQuarrie, M. (2019). New urban government: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1-19. doi:10.1080/07352166.2018.1499416
- Davoudi, S. (2008). Concepts of the city-region: a critical review. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, 161(2), 51-60. doi:10.1680/udap.2008.161.2.51
- Davoudi, S. (2012). Resilience: a bridging concept or a dead end? *Planning Theory and Practice*, 13(2), 299-307.
- Davoudi, S., & Cowie, P. (2015). Guiding principles of “good” Territorial Governance. In P. Schmitt, & L. van Well, *Territorial Governance across Europe. Pathways, Practices and Prospects* (pp. 48-59). London: Routledge. doi:10.4324/9781315716220
- Davoudi, S., & Stead, D. (2002). Urban-Rural Relationships: an introduction and a brief history. *Built Environment*, 28(4), 269-277.
- de Fine Licht, J., & Naurin, D. (2016). Transparency. In C. Ansell, & J. Torfing, *Handbook on Theories of Governance* (p. 228). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dematteis, G. (2012). *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre* (1 ed.). Padova: Marsilio - Consiglio italiano per le Scienze Sociali.
- Diez, J. (2002). Metropolitan Innovation Systems: a Comparison between Barcelona, Stockholm and Vienna. *International Regional Science Review*, 25(1), 63-85. doi:10.1177/016001702762039385
- Dijkstra, L., & Poelman, H. (2012). Cities in Europe: the new OECD-EC definition. *Regional focus*, 1(2012), 1-13.
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). *The EU-OECD definition of a functional urban area*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/d58cb34d-en

- Dlabac, O., Medir, L., Tomàs, M., & Lackowska, M. (2018). Metropolitan challenges and reform pressures across Europe — the perspectives of city mayors. *Local Government Studies*, 44(2), 229-254. doi:10.1080/03003930.2017.1411811
- Dodescu, A. O., & Chirilă, L. (2012). Multi-level governance and strategic planning for regional development policy. The case of Romania in the context of economic crisis and European integration . *Conference Proceedings, Global Conference 2012 - Sustaining Regional Futures* . Beijing: Regional Studies Association.
- Douglass, M. (2006). regional network strategy for reciprocal rural-urban links: an agenda for policy research with reference to Indonesia. In C. Tacoli, *The Earthscan Reader in Rural–Urban Linkages* (p. 352). London: Routledge. doi:10.4324/9781315800486
- Dugua, B. (2017). Des incantations aux réalisations : vers un «âge 2» de l’inter-Scot lyonnais. *Géocarrefour*, 91(4), en ligne. doi:10.4000/geocarrefour.10278
- Dumitrică, C., & Dinu, I. (2013). Dinu, I. (2013), Metropolitan Area in reflex response to multi-level governance and national derivative public decisions. *Theoretical and Applied Economics*, 20(6(583)), 119-138. Retrieved 07 13, 2022, from <http://store.ectap.ro/articole/874.pdf>
- Duranton, G., & Puga, D. (2001). Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products. *American Economic Review*, 91(5), 1454-1477.
- Ehnert, F., Kern, F., Borgström, S., Gorissen, L., Maschmeyer, S., & Egermann, M. (2018). Urban sustainability transitions in a context of multi-level governance: A comparison of four European states. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 26, 101-116. doi:10.1016/j.eist.2017.05.002
- Elinbaum, P., & Galland, D. (2016). Analyzing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies*, 24(1), 181-206. doi:10.1080/09654313.2015.1036843
- Elisei, P., Dimitriu, S., Cocheci, M., & Drăghia, M. (2017). *Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană pentru Zona Metropolitană Cluj-Napoca 2014-2020*. Cluj-Napoca: Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj. Retrieved from <https://www.clujmet.ro/resurse/>
- Ellis, P., & Roberts, M. (2016). *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*. Washington, D.C.: The World Bank. Retrieved 07 13, 2022, from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22549>

- ESPON. (2005). *Potentials for polycentric development in Europe (1.1.1). Final Project Report*. Luxembourg: ESPON Coordination Unit.
- ESPON. (2006). *Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure (1.1.3). Final Project Report*. Luxembourg: ESPON Coordination Unit.
- ESPON. (2013). *ESPON TANGO – Territorial Approaches for New Governance (2013/1/21). Final Scientific Report*. Luxembourg: ESPON Coordination Unit.
- ESPON. (2017). *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. Final Report*. Luxembourg: ESPON Coordination Unit.
- ESPON. (2018). *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018: Final Report*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- ESPON. (2021). *METRO - The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Final Report*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The Dynamics of Innovation: From National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University—Industry—Government Relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123. doi:10.1016/S0048-7333(99)00055-4
- European Commission, DG-REGIO. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Brussels: Publications Office. Retrieved 07 22, 2022, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>
- European Union. (2007). *Treaty of Lisbon (2007/C 306/01)*. European Commission. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>
- European Union. (2010). *Investing in Europe's Future. Fifth Report on Economic Social and Territorial Cohesion*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Regional Policy. doi:10.2776/23085
- European Union. (2017). *A better future for Europe's rural areas*. Strasbourg: Council of Europe. 33rd Session. Report CG33(2017)16final. Retrieved 07 22, 2022, from <https://rm.coe.int/a-better-future-for-europe-s-rural-areas-governance-committee-rapporte/168074b728>
- Faludi, A. (2001). Regulatory Conflict and Co-operation in European Spatial Planning. *Built Environment*, 27(4).
- Faludi, A. (2010). *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* London: Routledge. doi:10.4324/9780203842324

- Faludi, A., & Valk, A. v. (1994). *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (2003). The Application of the European Spatial Development Perspective: Introduction to the Special Issue. *The Town Planning Review*, 74(1), 1-9. Retrieved 07 13, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/40112539>
- Ferrario, C., & Ferri, V. (2019). Riflessioni sull'autonomia finanziaria dei comuni italiani. *Quaderni DEM*, 8(1), 1-26. Retrieved from <https://air.unimi.it/retrieve/656e48fa-8c3c-45ec-9570-60d7904e8215/Quaderno%20DEM%201-2019.pdf>
- Filaber, J. (2018). The study of conditions and directions of spatial development as an instrument for commune spatial security management. *Central and Eastern European Journal of Management and Economics*, 6(3), 67-83.
- Fox, W. F. (2015). *Structuring Service Delivery in Small Urban Areas*. In *The Challenge of Local Government in Developing Countries*. Barcelona: UN Habitat. Retrieved 07 13, 2022, from <https://unhabitat.org/the-challenge-of-local-government-financing-in-developing-countries-0>
- Frémont, A. (2005). *Géographie et action, l'aménagement du territoire*. Paris: Arguments.
- Fricke, C. (2019). *European Dimension of Metropolitan Policies*. Cham: Springer Geography. doi:10.1007/978-3-030-14614-6
- Gabellini, P. (2017). Re-cycle, ovvero rilavorare lo spazio urbanizzato”. In E. Fontanari, & G. Piperata, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città* (pp. 243-254). Bologna: Il Mulino.
- Galland, D., & Hansen, C. (2012). The roles of planning in waterfront development: From plan-led and marketdriven styles to hybrid planning? *Planning Practice & Research*, 27(2), 203-225. doi:10.1080/02697459.2012.661669
- Gambi, L., & Merloni, F. (1995). *Amministrazioni Pubbliche e Territorio in Italy*. Bologna: Il Mulino.
- García-Nieto, A. P., Geijzendorffer, I., Baró, F., Roche, P. K., Bondeau, A., & Cramer, W. (2018). Impacts of urbanization around Mediterranean cities: changes in ecosystem service supply. *Ecological Indicators*, 589-606. Retrieved 07 13, 2022, from <https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01744748/document>
- Gastaldi, F., & Zarino, S. (2015). La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio. *EyesReg*, 5(1). Retrieved from <http://www.eyesreg.it/2015/la-citta-metropolitana-compiti-e-ruoli-nella-pianificazione-del-territorio/>
- Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution*. London: Williams and Norgate.

- Geppert, A. (2017). Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 225-241. doi:10.1007/s13147-017-0492-1
- Giangaspero, P., Gambini, F., Cozzi, A. O., & Faraguna, P. (2015). "Città metropolitana: il quadro normativo statale e regionale". In G. Carrosio, M. Cesa, I. Ciuffarin, A. O. Cozzi, R. Danielis, P. F. Paola Di Biagi, . . . L. Rotaris, *La città metropolitana di Trieste. Analisi territoriale, economica, sociologica, giuridica* (pp. 127-140). Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste,. Retrieved 07 13, 2022, from EUT Edizioni Università di Trieste,
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-531-90999-8
- Giffinger, R., & Suitner, J. (2014). Polycentric Metropolitan Development: From Structural Assessment to Processing Dimensions. *European Planning Studies*, 23(6), 1169-1186. doi:10.1080/09654313.2014.905007
- Gîrleşteanu, G., & Smarandache, L. (2009). Decentralization and local autonomy in the Romanian law system. *Journal of Legal Sciences*, 2/2009, 38-47.
- Governa, F., & Salone, C. (2005). Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices. *European Planning Studies*, 13(2), 265-283. doi:10.1080/0965431042000321820
- Grazzini, L., Lattarulo, P., Macchi, M., & Petretto, A. (2020). Asymmetric decentralization: some insights for the Italian case. *Journal of Economic Policy*, 1, 63-99.
- Gualini, E. (2006). The rescaling of government in Europe: New spatial and institutional rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881-904. doi:10.1080/09654310500496255
- Gupta, J., & Pahl-Wostl, C. (2013). Global water governance in the context of global and multilevel governance: its need, form, and challenges. *Ecology and Society*, 18(4), Art. 53. doi:10.5751/ES-05952-180453
- Hall, P., & Pain, K. (2006). *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Routledge. doi:10.4324/9781849773911
- Hamilton, D., Miller, D., & Paytas, J. (2004). Exploring the horizontal and vertical dimensions of the government of metropolitan regions. *Urban Affairs Review*, 40(2), 147-182.
- Hartmann, T. (2012). Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management. *Planning Theory*, 11(3), 242-256. doi:10.1177/1473095212440427
- Haughton, G., & Allmendinger, P. (2009). Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway.

- Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(3), 617-633.
doi:10.1068/a40208
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., & Vigar, G. (2010). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London: Routledge. doi:10.4324/9780203864425
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123. doi:10.1177/14730952030022002
- Healey, P. (2006). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Healey, P. (2008). The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. In J. H. Patsy Healey, *International Journal of Urban and Regional Research. Critical Essays in Planning Theory* (Vol. 3, pp. 45-67). London: Routledge. doi:10.4324/9781315259451
- Heinelt, H., & Kuebler, D. (2005). *Metropolitan Government Capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999). *Global Transformations. Politics Economies and Culture*. Stanford: Stanford University Press. Retrieved 07 13, 2022, from <https://www.geog.mcgill.ca/documents/Held%20et%20al%201999.PDF>
- Henderson, V. (2003). The urbanization process and economic growth: The so-what question. *Journal of Economic Growth*, 8(1), 47-71.
doi:10.1023/A:1022860800744
- Hermann, C. F. (1990). Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, 34(1), 3-21. doi:10.2307/2600403
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20(1), 127-144. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers (EIOP)*, 5(11), 6-9. Retrieved 07 13, 2022, from <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Howard, E. (1965). *Garden cities of to-morrow*. (F. J. Osborn, Ed.) Cambridge, Massachusetts : MIT Press.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. doi:10.12924/pag2013.01020170
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. (2019). Thirty years of tool research: What have we learned and where are we going? In H. Colebatch, & R. Hoppe,

- Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 147-168). Cheltenham: Edwin Elgar. doi:10.4337/9781784714871.00015
- Huxley, M. (2000). The Limits to Communicative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 369-377. doi:10.1177/0739456X0001900406
- Ianoş, I., Sîrdoev, I., Pascariu, G., & Henerbry, G. (2015). Divergent patterns of built-up urban space growth following post-socialist changes. *Urban Studies*, 53(15), 3172-3188. doi:10.1177/0042098015608568
- Iaquinta, D., & Drescher, A. (2000). Defining the peri-urban: Rural-urban links and institutional connections. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2000(2), 8-26.
- Jacobi, O. (2005). Metropolitan Governance without Metropolitan Government? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 11(2), 208-281. doi:10.1177/102425890501100220
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Jain, L. (2003). *Decentralisation and Local Governance*. New Delhi: Orient Longman.
- Janas, K., & Jarczewski, W. (2017). *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych (Report on the conditions of Polish cities. The management of urban functional areas)*. Kraków: Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast.
- Janin Rivolin, U. (2008). Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation. *Planning, Practice & Research*, 23(2), 167-186. doi:10.1080/02697450802327081
- Jessop, B. (2009). Avoiding traps, rescaling the state, governing Europe. In R. Keil, & R. Mahon, *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale* (pp. 87-104). Vancouver: University of British Columbia Press.
- Kaczmarek, T. (2015). *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*. Poznań: Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu.
- Kaczmarek, T. (2016). Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic transformation. *EchoGéo*(35). doi:10.4000/echogeo.14514
- Kaczmarek, T. (2018). Soft planning for soft spaces. Concept of Poznań metropolitan area development – a case study. *Miscellanea Geographica*, 22(4), 181-186. doi:10.2478/mgrsd-2018-0020
- Kaczmarek, T., & Ryder, A. (2015). Top-down and bottom-up metropolitan integration in Poland. *Springer Geography*, 19-39. doi:10.1007/978-94-007-5503-1_2

- Katsamunsk, P. (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories. *Economic Alternatives*(2), 133-141.
- Kerrouche, E. (2010). France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform? In H. Baldersheim, & L. Rose, *Territorial Choice* (pp. 160-179). London: Macmillan. doi:10.1057/9780230289826_9
- Klink, J. (2008). Recently Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In E. Roja, J. C.-R., & J. M. Guëll, *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies* (pp. 77– 136). Washington, DC: Inter-American Development Bank and Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Kogut-Jaworska, M., & Ociepa-Kicińska, E. (2020). Smart Specialisation as a Strategy for Implementing the Regional Innovation Development Policy—Poland Case Study. *Sustainability*, 12(19), 79-86. doi:10.3390/su12197986
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: SAGE Publications Ltd. doi:10.4135/9781446215012
- Kovač, P., & Gajdushek, G. (2015). *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPACEE. Retrieved from <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-proceedings-budapest-2014.pdf>
- Kreukels, A., Salet, W., & Thornley, A. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. London: Routledge.
- Kurowska, J., & Lackowska, M. (2016). Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 82-107. doi:10.7366/1509499516304
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2015). *Self-rule for Local Authorities*. Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Regional And Urban Policy. doi:10.2776/432291
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32, 69. doi:10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x
- Lateef, S. K. (2016). *Evolution of the World Bank's Thinking on Governance*. Washington, DC: The World Bank. Retrieved from <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/433301485539630301-0050022017/original/WDR17BPEvolutionofWBThinkingonGovernance.pdf>
- Lavalle, C., Pontarollo, N., Batista E Silva, F., Baranzelli, C., Jacobs, C., Kavalov, B., . . . Serpieri, C. (2017). *European Territorial Trends - Facts and*

- Prospects for Cities and Regions. EUR 28771 EN.* Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/148283
- Le Galès, P., & Lequesne, C. (1998). *Regions in Europe*. London: Routledge.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 9-25. doi:10.1111/1468-2427.00120
- Lefevre, C., & Jouve, B. (2002). *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Routledge: London.
- López-Goyburu, P., & García-Montero, L. G. (2018). The Urban-Rural Interface as an Area with Features of its Own in Urban Planning: A Review. *Sustainable Cities and Society*, 43, 157-165.
- LSE Cities, UN Habitat, UCLD, McArthur Foundation. (2016). *How Cities are Governed: Building a global database for current models of urban governance*. Retrieved from Urban Governance: <https://urbangovernance.net/en/>
- Lynn, L. (2006). *Public Management: Old and New*. New York: Routledge. doi:10.4324/9780203964774
- Lynn, L. (2010). Has government eclipsed government? In R. Durant, *The Oxford Handbook of American Bureaucracy* (pp. 669-690). Oxford: Oxford University Press.
- Maes, J., A. T., Erhard, M., Grizzetti, B., Barredo, J., Paracchini, M., . . . Biala, K. (2018). *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An analytical framework for ecosystem condition*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A. Cafruny, & G. Rosenthal, *The State of the European Community* (pp. 391-410). New York: Lynne Rienner.
- McDonnel, M., & Hahs, A. (2008). The use of gradient analysis studies in advancing our understanding of the ecology of urbanizing landscapes: current status and future directions. *Landscape Ecology*, 23, 1143-1155.
- METREX & Eurocities. (2012). *Territorial cohesion and competitiveness through urban-rural cooperation and metropolitan government — A joint METREX-EUROCITIES contribution to the debate on urban-rural partners in the EU*. Brussels: METREX, Eurocities.
- Metropolia Poznan. (2023, 08 22). *Strategia ZIT w MOF Poznania 2021+ pozytywnie zaopiniowana*.
- Mikuła, A. (2020). Territorial diversification of social inequalities in Poland. Regional and Local Conditions of the Polish Economy Development. *Publisher of Wrocław University of Economics*.

- Mikuła, L., & Kaczmarek, T. (2016). Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis. *Interntional Planning Studies*, 22(1), 1-14. doi:10.1080/13563475.2016.1256191
- Ministero del Bilancio e della programmazione economica. (1969). *Progetto 80: Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*. Roma: Ministero del Bilancio e della programmazione economica.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2013). *Kryteria Delimitacji Miejskichobszarów Funkcjonalnych Ośrodków Wojewódzkich*. Warsaw: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. (2016). Strategia de Dezvoltare Teritorială a României (SDTR): România policentrică 2035. Coeziune și competitivitate teritorială, dezvoltare și șanse egale pentru oameni. România.
- Montgomery, M. R., Stren, R., Cohen, B., & Reed, H. E. (2003). *Cities transformed: demographic change and its implications in the developing world*. London: Routledge.
- Munteanu, M., & Servillo, L. (2014). Romanian Spatial Planning System: Post-Communist Dynamics of Change and Europeanization Processes. *European Planning Studies*, 22(11), 2248-2267. doi:10.1080/09654313.2013.830696
- Nadin, V., Maldonado, A., Zonneveld, W., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., . . . Solly, A. (2018). *COMPASS — Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (Applied Research 2016-2018 - Final Report)*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge. doi:10.4324/9780203427941
- Nijkamp, P., & Kourtit, K. (2013). The “New Urban Europe”: Global Challenges and Local Responses in the Urban Century. *European Planning Studies*, 21(3), 291-315. doi:10.1080/09654313.2012.716243
- Oates, W. E. (1972). *Tax Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD. (2009). *Governing Regional Development Policy. The use of performance indicators*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264056299-en
- OECD. (2012). *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264174108-en
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264201415-en

- OECD. (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264228733-en
- OECD. (2017). *National Urban Policy in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264271906-en
- OECD. (2019). *Enhancing Innovation Capacity in City Government*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/f10c96e5-en
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/g2g9faa7-en
- OECD. (2019). *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264312838-en
- OECD. (2022). *Implementation toolkit of the OECD Principles on urban policy*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/630e0341-en.
- OECD&UCLG. (2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, E. (2017). Local government and urban government in Europe. *Planning Theory & Practice*, 19(2), 310-312. doi:10.1080/14649357.2017.1385754
- Orłowski, P., Ryś, R., Brzozowy, A., Zagrzejewska-Fiedorowicz, M., & Siłuszek, A. (2016). *National Urban Policy 2023*. Warsaw: Ministry of Economic Development.
- Ostrom, E. (2000). Reformulating the Commons. *Swiss Political Science Review*, 6, 29-52. doi:10.1002/j.1662-6370.2000.tb00285.x
- Ostrom, V. (1975). Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics. *American Journal of Agricultural Economics*, 57(5), 844-850. doi:10.2307/1239090
- Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: A theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia*, 164(1), 105-146. doi:10.11143/9052
- Papadopoulos, Y. (2016). Interactive governance : authorisation, representation, and accountability. In J. Edelenbos, & I. van Meerkerk, *Critical Reflections on Interactive Governance : Self-organization and Participation in Public Governance* (pp. 146-166). Cheltenham: Edward Elgar.
- Park, H. T. (2005). Before integration: A critical review of integration measure in space syntax. *Proceedings of the 5th International Space Syntax Symposium*, 555-572.
- Pascariu, G. (2004). *Model conceptual și metodologic pentru stabilirea sistemului de relații în domeniul planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a zonelor funcționale /metropolitane și a*

- aglomerațiilor urbane* (Vol. 1: Sinteza cercetării și prezentarea modelului conceptual și metodologic). Bucharest: Editura Universitară „Ion Mincu”.
- Pascariu, G. (2006). *Analiza regională și urbană (instrumente ale dezvoltării regionale și spațiale)*. Bucharest: Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”.
- Pascariu, G. (2011). *Structura și dinamica sistemelor de așezări umane și procesul de planificare teritorială*. Bucharest: Editura Universitară "Ion Mincu".
- Perroux, F. (1950). Economic Space: Theory and Applications. *The Quarterly Journal of Economics*, 89-104.
- Peters, G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre. (2005). Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462. doi:10.1177/1078087404273442
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press .
- Piør, A., Ravetz, J., & Tosics, I. (2011). *Peri-urbanisation in Europe: Towards a European Policy to support Urban-Rural Futures*. Copenhagen: University of Copenhagen / Academic Books Life Sciences. Retrieved 07 16, 2022, from https://www.openspace.eca.ed.ac.uk/wp-content/uploads/2015/12/Peri_Urbanisation_in_Europe_printversion.pdf
- Pirlone, F., Spadaro, I., & Candia, S. (2017). etropolitan Government for Territorial Cohesion. Sustainable Development Policies for Urban and Inland Areas. *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 10(2), 213-228. doi:10.6092/1970-9870/4956
- POLERE. (2014). *De la COURLY au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*. Lyon: De la COURLY au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658. doi:10.1080/14719037.2010.532963
- Profiroiu, A., Profiroid, M., & Pradeilles, A.-A. (2006). Considerații privind procesul de descentralizare în România. *Administrație și Management Public*(7), 32-37.
- Profiroid, C., Profiroid, A., & Szabo, S. (2017). The Decentralization Process in Romania. In J. Ruano, & M. Profiroid, *he Palgrave Handbook of Decentralization in Europe* (pp. 353-387). Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-32437-1
- Pumain, D. (2006). Articles pour le Dictionnaire La ville et l'urbain. In D. Pumain, T. Paquot, & R. Kleinschmager, *Dictionnaire La Ville et l'Urbain* (p. 320). Paris: Anthropos-Economica.

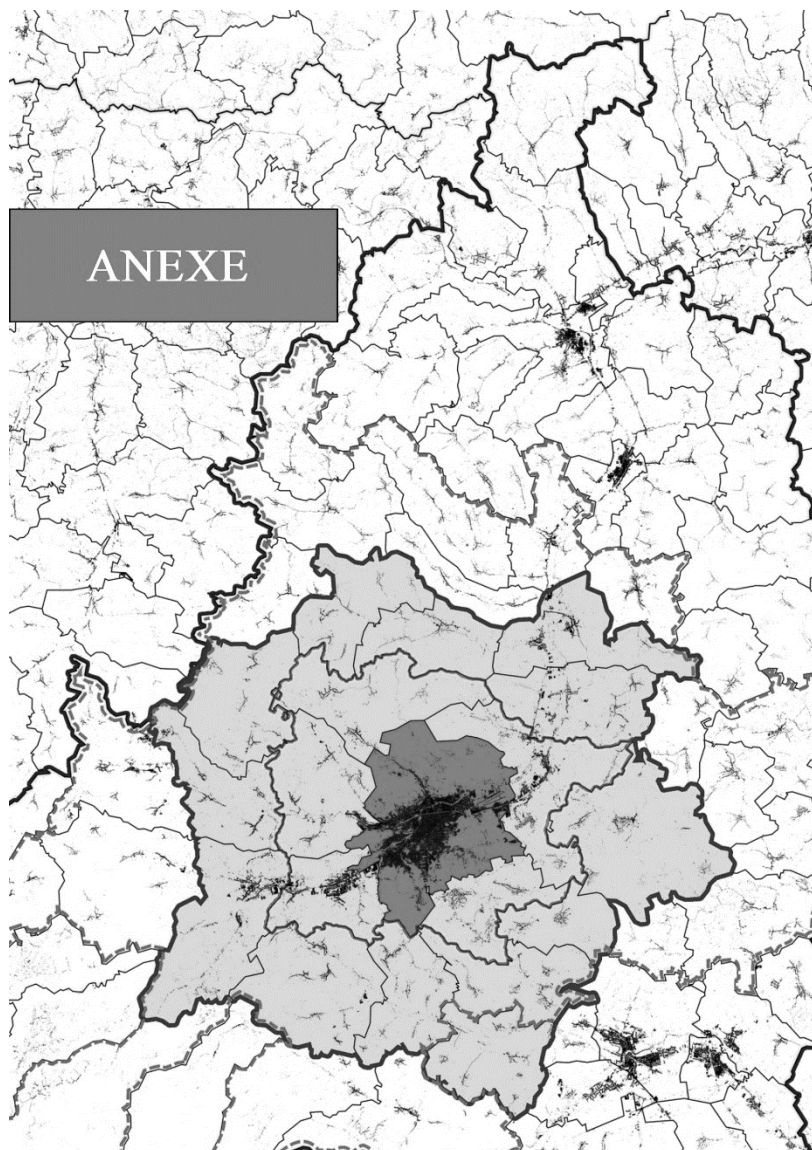
- Pumain, D., & Rozenblat, C. (1992). *The concept of City in Europe*. Luxembourg: Eurostat.
- Regionalnego, M. R. (2012). *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Warsaw: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Retrieved from <http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/kpzk.pdf>
- Rezessy, S., Dimitrov, K., Urge-Vorsatz, D., & Baruch, S. (2006). Municipalities and energy efficiency in countries in transition: Review of factors that determine municipal involvement in the markets for energy services and energy efficiency equipment, or how to increase the role of municipalities as market players. *Energy Policy*, 34(2), 223-237. doi:10.1016/j.enpol.2004.08.030
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Riguelle, F., Thomas, I., & Verhetsel, A. (2007). Measuring urban polycentrism: A European case study and its implications. *Journal of Economic Geography*, 7(2), 193-215. doi:10.1093/jeg/1b1025
- Ritchie, H., & Roser, M. (2018). *Urbanization*. Retrieved from Our World in Data : <https://ourworldindata.org/urbanization>
- Robertson, R. (2012). Globalisation or glocalisation? *Journal of International communication*, 18(2), 191-208. doi:10.1080/13216597.2012.709925
- Roca Cladera, J., Duarte, C. R., & Moix, M. (2009). Urban structure and polycentrism: Towards a redefinition of the sub-centre concept. *Urban Studies*, 46(13), 2841-2868. doi:10.1177/0042098009346329
- Rodwin, L. (1945). Garden Cities and the Metropolis. *The Journal of Land & Public Utility Economics*, 21(3), 268-281. doi:10.2307/3158895
- Ros-Tonen, M., Pouw, N., & Bavinck, M. (2015). Governing Beyond Cities: The Urban-Rural Interface. In J. Gupta, K. Pfeiffer, H. Verrest, & M. Ros-Tonen, *Geographies of urban governance: advanced theories, methods and practices* (pp. 85-105). Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-319-21272-2_5
- Rozenblat, C. (2020). Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world. *Cybergeo: European Journal of Geography, Document 954*. doi:10.4000/cybergeo.35411
- Salamon, L. M. (1981). The Search for Efficiency. In P. Szanton, & L. M. Salamon, *Federal Reorganization*. Chatham: Chatham House.
- Saraceno, P. P. (2016). *The Integrated Territorial Investment (ITI) as a tool for governing the rural-urban linkages: Evidence from Poland*. Master Thesis. Nijmegen: Planet Europe. Retrieved from <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:954345/FULLTEXT02.pdf>

- Sartorio, F. S. (2005). Strategic Space Planning. A Historical Review of Approaches, Its Recently Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy. *Disp - The Planning Review*, 41(162), 26-40.
doi:10.1080/02513625.2005.10556930
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). Regionalism and urban politics. In J. S. Davies, & D. L. Imbroscio, *Theories of urban politics* (pp. 106-124). London: Sage.
- Scherrer, F. (1995). Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon. *Revue de Géographie de Lyon*, 70(2), 1-21. Retrieved 07 15, 2022, from <https://sites.univ-lyon2.fr/iul/Figures%20et%20metamorphoses%20du%20Grand%20Lyon.pdf>
- Schmitt, P., & Wiechmann, T. (2018). Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place: Extracting Potentials for Future Advancements in Planning Research. *DISP*, 54(4), 21-33.
doi:10.1080/02513625.2018.1562795
- Schumann, A. (2016). *Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation*. Paris: OECD Publishing. OECD Regional Development Working Papers, No. 2016/02.
doi:10.1787/5jm5cgr8j532-en
- Scott, A. (2008). Resurgent Metropolis: Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World. *International Journal of Urban and Regional Research*, 548-564. doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00795.x
- Searle, G., & Bunker, R. (2010). Metropolitan strategic planning: An Australian paradigm? *Planning Theory*, 9(3), 163-180.
doi:10.1177/1473095209357873
- Shaw, D., & Sykes, O. (2004). The concept of polycentricity in European space planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning. *10.1080/13563470500050437*, 9(4), 283-306.
doi:10.1080/13563470500050437
- Simmonds, R., & Hack, G. (2001). *Global City Regions: Their Emerging Forms*. London: Routledge. doi:10.4324/9780203857779
- Simon, D. (2008). Urban environment: issues on the peri-urban fringe. (A. Reviews, Ed.) *Urban Environment: Issues on the Peri-Urban Fringe*, 33, 167-185.
doi:10.1146/annurev.enviro.33.021407.093240
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in Metropolitan Cities: the Role of Metropolitan Governance*. Washington: World Bank, Urban Development Unit. Policy Research Working Paper 4317.
- Slack, E. (2019). *Metropolitan Government: Principles and Practice*. Toronto: Institutions for Development Sector, Inter-American Development Bank.
doi:10.18235/0001576

- Slack, E., & Côté, A. (2014). *Comparative Urban Governance. Future of Cities: Working Paper*. Toronto: Foresight, Government Office for Science.
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw (Delimitation of the Functional Urban Areas around Poland's voivodship capital cities). *PRZEGLĄD GEOGRAFICZNY*, 85(2), 173-197.
- Smit, S., Tacke, T., Lund, S., Manyika, J., & Thiel, L. (2020). *The Future of Work in Europe. Automation, workforce transitions, and the shifting geography of employment*. McKinsey Global Institute.
- Stead, D. (2013). The Rise of Territorial Governance in European Policy. *European Planning Studies*, 22(7), 1368-1383. doi:10.1080/09654313.2013.786684
- Susteren, A. V. (2005). *Metropolitan World Atlas*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Swanstrom, T. (2001). What We Argue About When We Argue About Regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 479-496. doi:10.1111/0735-2166.00102
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. doi:10.1086/257839
- Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Government in Europe: Challenges & Models*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). Retrieved 07 21, 2022, from https://www.researchgate.net/publication/273759034_Metropolitan_Governance_in_Europe_Challenges_Models
- Tonev, P., Dvořák, Z., Šašinka, P., Kunc, J., Chaloupková, M., & Šilhan, Z. (2017). Different approaches to defining metropolitan areas (Case study: cities of Brno and Ostrava, Czech Republic). *Geographia Technica*, 108-120. doi:10.21163/GT_2017.121.11
- UAUIM, ASE. (2008). *DEMOS: Economic Coordinates and Dimensions of Social Cohesion in Sustainable Metropolitan Development. CEEX Research Grant 2006-2008*. Bucharest: Academy of Economic Studies.
- Uchida, H., & Nelson, A. (2009). *Agglomeration Index : Towards a New Measure of Urban Concentration*. Washington, DC: World Bank. doi:<http://hdl.handle.net/10986/9039>
- UCLG. (2008). *Decentralization and Local Democracy in the World*. Washington: The World Bank.
- UCLG. (2022). *GOLD VI: Pathways to Urban and Territorial Equality*. Barcelona: United Cities and Local Governments. Retrieved from https://gold.uclg.org/sites/default/files/field-document/211222_uclg-gold-vi_en_report_for_web.pdf
- Ulled, A., Noguera, Biosca, O., Kruljac, D., Bohme, K., Toptsidou, M., . . . Caragliu, A. (2019). *A Territorial Reference Framework for Europe -*

- Final Report*. ESPON . Luxembourg: ESPON. Retrieved from www.espon.eu/etrf
- UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development : a UNDP policy document*. New York: UNDP. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=en>
- UN-Habitat. (2015). *National Urban Policy: A Guiding Framework*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2019). *World Urbanisation Prospects. The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*. New York: United Nations.
- Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”, Centrul de Cercetare, Proiectare, Expertiză și Consulting. (2013). *Studiu de Fundamentare în Vederea Actualizării PATN - Secțiunea Rețeaua de Localități (Etapele I, II și III)*. Bucharest: Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) .
- Urbanproiect. (2004). *AMTRANS 1A01. Conceptual and methodological model. Guide of specific terminology* . Bucharest: RUR.
- Walczak, D. (2012). Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*(99), 205-213. Retrieved 07 21, 2022, from <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171343513>
- Walsh, C., Jacuniak-Suda, M., Knieling, J., & Othengrafen, F. (2012). Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitive Issues. *Regional Studies Association European Conference*. Delft. Retrieved 07 21, 2022, from <https://3ftfah3bhjub3knerv1hneul-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/walsh-et-al.pdf>
- Waterhout, B. (2007). Territorial cohesion: The underlying discourses. In A. Faludi, *Territorial Cohesion and the European Model of Society* (pp. 37-59). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Wegener, M. (2012). ‘Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. In T. Hartmann, & B. Needham, *Planning by Law and Property Rights* (pp. 157–168). Ashgate: Farnham.
- World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition*. Geneva: World Economic Forum.
- Wright, V. (1998). Intergovernmental relations and regional government in Europe: a sceptical view. In P. Le Gales, & C. Lequesne, *Regions in Europe* (pp. 39-49). London: Routledge.

- Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Zasada, I., Loibl, W., Kostl, M., & Piorr, A. (2013). Agriculture under human influence: A spatial analysis of farming systems and land use in European rural-urban Regions. *European Countryside*, 5(1). doi:10.2478/euco-2013-0005
- Zielonka, J. (2006). *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford Scholarship Online. doi:10.1093/0199292213.001.0001
- Zimmermann, K. (2017). Re-scaling of Metropolitan Governance in Germany. *Raumforschung Und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 75(3), 253-263. doi:10.1007/s13147-017-0480-5
- Zimmermann, K., & Feiertag, P. (2021). *Governance and City Regions: Policy and Planning in Europe*. London: Routledge. doi:10.4324/9781003201922
- Zwahr, T., & Finger, M. (2004). Towards virtual government architecture - a perspective on information technology as a transformer of public institutions and governments. In P. Cunningham, & M. Cunningham, *eAdoption and the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies* (Vol. 1, pp. 662-669). Amsterdam: IOS Press. Retrieved 07 21, 2022, from tinyurl.com/3xfyzysr



ANEXA 1

Caracteristici metropolitane franceze: competențele EPCI

Tabel 24 - Atribuțiile Zonelor Metropolitane de drept comun franceze, conform legii (selecție)

Domeniul		Atribuțiile specifice (selecție relevantă pentru cercetare)	
Competențe obligatorii exercitate automat în locul municipalităților			
Planificarea spațiului metropolitan		-	Elaborarea Schemei de coerență teritorială (SCoT); Planului Urbanistic Local (PLU); Planului de Mobilitate Urbană (PDU);
		-	Organizarea transportului urban; management trafic; parări;
		-	Dezvoltarea și întreținerea infrastructurilor de circulație;
Dezvoltarea și planificarea economică, socială și culturală		-	Crearea, dezvoltarea și gestionarea zonelor de activitate speciale;
		-	Acțiuni de guvernare economică și promovarea turismului;
		-	Construirea, dezvoltarea, întreținerea și exploatarea echipamentelor sociale, culturale și educaționale de interes metropolitan;
Politica publică privind locuințele		-	Programul Local pentru Locuințe (PLH);
		-	Politica locativă: ajutor financiar și locuințe sociale;
		-	Îmbunătățirea fondului locativ și asanarea arealelor insalubre;
Gestionarea serviciilor de interes colectiv		-	Gestionarea, extinderea și managementul unui nr. amplu de servicii publice;
Protecția și îmbunătățirea calității mediului		-	Dezvoltarea și adoptarea planului regional pt. energie și climă;
		-	Managementul deșeurilor, calității aerului, fonice, a apei, plajelor, prevenirea inundațiilor;
Competențe opționale exercitate în locul departamentelor			
Competențe delegate prin acord cu departamentul		-	Managementul drumurilor departamentale și accesoriilor;
		-	Competențe exercitate de departament în ceea ce privește dezvoltarea economică, turism, cultură, infrastructuri sportive
Competențe opționale exercitate în locul regiunilor			

Competențe transferate la sesizare sau din proprie inițiativă	- Competențele exercitate de regiune în materie de dezvoltare economică sau o parte a acestora;
Puteri devoluționate de la stat	
Competențe delegate prin convenție în baza existenței unui program local de locuințe	- La cerere, statul poate transfera proprietatea, dezvoltarea, întreținerea și gestionarea echipamentelor și infrastructurii majore în zona metropolitană.

ANEXA 2

Orașele metropolitane italiene. Indicatori-cheie

Tabel 25 - Indicatori-cheie ai celor paisprezece Orașe Metropolitane.

Oraș Metropolitan	Populație (2019)	% pop. în oraș principal	Suprafața (km ²)	Densitatea populației (loc/ha)	Nr. Comune
Roma Capitale	4,342,212	65.8%	5,363	810	121
Milano	3,250,315	42.4%	1,576	2,063	133
Napoli	3,084,890	31.1%	1,179	2,617	92
Torino	2,259,523	38.8%	6,827	331	312
Palermo	1,252,588	53.0%	5,009	250	82
Bari	1,251,994	25.6%	3,863	324	41
Catania	1,107,702	28.1%	3,574	310	58
Bologna	1,014,619	38.5%	3,702	274	55
Florența	1,011,349	37.5%	3,514	288	41
Veneția	853,338	30.5%	2,473	345	44
Genoa	841,180	68.7%	1,834	459	67
Messina	626,876	37.1%	3,266	192	108
Reggio Calabria	548,009	32.9%	3,210	171	97
Cagliari	431,038	35.8%	1,249	345	17
TOTAL	21,875,633		46,639	469	1268
Rep. Italiană	60,359,546		302,073	200	7904
% Rep. Italiană	36.2%	15.4%		-	16.0%

Sursa datelor: ISTAT, 2019

ANEXA 3

Formele de organizare metropolitană în Polonia. Evoluții

Tabel 26 - Forme de cooperare metropolitană în zonele metropolitane poloneze.

Forma de cooperare	Numele zonei metropolitane	Anul înființării
Uniune Metropolitană	<i>Uniunea Metropolitană din Silezia Superioară și bazinul Dąbrowa (Metropolis GZM)</i>	2017
Asociație intermunicipală	<i>Uniunea Metropolitană Silezia Superioară, Silezia (anterior)</i>	2007
Companie	Agenția de dezvoltare a aglomerației Wrocław	2005
Asociație metropolitană	Asociația Metropolitană Varșovia	2000
	Asociația Metropolitană Szczecin	2005
	<i>Asociația Metropolitană Poznań</i>	2011
	Asociația Metropolitană Bydgoszcz	2010
	<i>Asociația Metropolitană Gdańsk</i>	2011
Acord de parteneriat	Acord de parteneriat al ZM Rzeszów	2005
	Acord de parteneriat privind ZM Bydgoszcz-Toruń	2005
	Acord de parteneriat al ZM Białystok	2005
	Acord de parteneriat al ZM Lublin	2005
Consiliu	<i>Consiliul Metropolitan al Golfului Gdańsk (anterior)</i>	2007
	<i>Consiliul Aglomerației Poznań (anterior)</i>	2007
	Consiliul zonei metropolitane din Cracovia	2007
	Consiliul de cooperare al aglomerației Kalisz-Ostrow	2008

Sursa: după Kaczmarek, 2015

ANEXA 4

Definiții ale zonelor metropolitane în legislația românească

Tabel 27 – Tabel comparativ al prevederilor legislației-cheie pentru Zonele Metropolitane din România

Definiții ale Zonelor Metropolitane în legislația națională		
Textul inițial	Modificări	Observații
Legea 350 / 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul		
<p>Legea inițială nu cuprindea prevederi asupra ZM, în schimb definea teritoriul metropolitan:</p> <p><i>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. De regulă limita teritoriului metropolitan depășește limita administrativă a localității și poate</i></p>	<p>OUG nr. 7/2011 pentru modificare și completare a introdus Art. 43¹ și instrumentul Strategiei de dezvoltare teritorială zonală periurbană / metropolitană.</p> <p>OUG nr. 100/2016 a introdus competența președintelui consiliului județean de coordonare a elaborării, între altele, a strategiilor de dezvoltare teritorială zonală periurbană / metropolitană, „pe care le supune aprobării consiliului județean, în baza referatului tehnic al arhitectului-șef / urbanistului-șef.” (art. 24¹)</p>	<p>Termenul de teritoriu metropolitan este similar termenului de zonă de influență (L. 351/2001).</p> <p>Termenul metropolitan este folosit în alăturarea „periurban/metropolitan” în majoritatea contextelor OUG 7/2011 fără a fi oferită o explicație satisfăcătoare privind diferențele dintre zonele periurbane și cele metropolitane.</p>

<i>depăși limita județului din care face parte.</i>		
<p>Ordinul 266/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și de elaborare și actualizare a documentațiilor de urbanism – Secțiunea a 3-a menționează principalele capitole ale strategiei de dezvoltare teritorială zonală periurbană/ metropolitană:</p> <p>Zonele Metropolitane devin (împreună cu zonele periurbane și cele urbane funcționale) obiect de analiză și componentă a PATJ-urilor.</p> <p>Anexa 2 prezintă o separare a pieselor obligatorii și opționale ale PUG-urilor UAT-urilor rurale (studii de fundamentare, piese PUG, avize și acorduri), diferențiind UAT de rang IV din zone metropolitane / periurbane de alte UAT de rang IV.</p>		<p>Nu se clarifică situațiile în care este necesară o strategie periurbană versus una metropolitană.</p> <p>Secțiunea a 3-a este ambiguă și insuficientă în introducerea conceptului de Strategie Metropolitană.</p> <p>Secțiunea a 4-a - Planul de Mobilitate Urbană, cu cele 2 articole și 17 sub-articole ale acestora, conține prevederi mult mai detaliate și specifice cu privire la context, scop, principii, zone de intervenție, conținut și structură, monitorizare.</p>
Legea 351 / 2001 privind aprobarea PATN - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități		
<i>Art. 7. - (1) În vederea dezvoltării echilibrate a teritoriului din zona Capitalei României și a municipiilor de rangul I unitățile</i>	<p>Modificată prin Legea nr. 264/2011:</p> <p>Art. 7. - (1) În vederea dezvoltării echilibrate a teritoriului din zona Capitalei României și a municipiilor de rangul I sau a</p>	<p>Dispar prevederile potrivit cărora o zonă metropolitană poate fi delimitată independent de limitele UATB, iar ZM fiind astfel formate la nivel de asociere de UAT-</p>

<p><i>administrativ-teritoriale de bază din aceste zone se pot asocia într-un parteneriat voluntar în scopul înființării de zone metropolitane aferente spațiului urban.</i></p> <p><i>(2) Zonele metropolitane prevăzute la alin. (1) funcționează ca entități independente fără personalitate juridică.</i></p> <p><i>(3) Zonele metropolitane pot funcționa pe un perimetru independent de limitele unităților administrativ-teritoriale, stabilit de comun acord de autoritățile administrației publice locale.</i></p>	<p><i>municipiilor reședință de județ, unitățile administrativ-teritoriale de bază din aceste zone se pot asocia într-un parteneriat voluntar în scopul înființării de zone metropolitane aferente spațiului urban. Asocierea contribuie la întărirea complementarităților între aceste unități și factorii de decizie interesați în dezvoltarea teritoriului.</i></p>	<p>uri, pe întreg teritoriul acestora.</p> <p>Dispare prevederea art. 7 (2) întrucât Zonelor Metropolitane li se acordă personalitate juridică de drept privat și de utilitate publică prin revizuirile aduse L.215 (v. capitol următor).</p>
<p><i>Zonă metropolitană - zonă 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 distanțe de până la 30 km,</i></p>		<p>Nu există o justificare în legislativ cu privire la raza de 30 km. Limita este aleatorie și contestată în practică de situații variate de dezvoltare a relațiilor funcționale, care depășesc</p>

<i>între care s-au dezvoltat relații de cooperare pe multiple planuri.</i>		cu mult raza în anumite cazuri.
Legea 215 / 2001 a administrației publice locale, abrogată de noul Cod Administrativ – OUG 57/ 2019		
Legea inițială nu cuprindea prevederi asupra asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sau a zonelor metropolitane.	<i>j) zonă metropolitană - asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată."</i>	Se introduce formula parteneriatului cuprinsă în Legea serviciilor comunitare și de utilități publice nr. 51/2006 – secțiunea 2, Asociațiile de dezvoltare intercomunitară
<p>Ordonanța de Urgență 57/2019 introduce următoarele definiții, conform Articolului 5:</p> <p><i>e) aglomerările urbane - asociațiile de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii, altele decât cele care sunt prevăzute la lit. i), pe de o parte, și orașe împreună cu localitățile urbane și rurale aflate în zona de influență, pe de altă parte;</i></p> <p><i>i) asociațiile de dezvoltare intercomunitară - structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ- teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori</i></p>		<p>„Zona imediată” din L215/2001 se înlocuiește cu termenul „zona limitrofă” în definiția zonelor metropolitane.</p> <p>Există un grad ridicat de ambiguitate și suprapunere între termeni: aglomerările urbane pot fi zone metropolitane și invers dacă se îndeplinește condiția de reședință de județ sau capitală; nu este clar de ce ADI de la litera i) exclud aglomerările urbane.</p>

<p><i>pentru furnizarea în comun a unor servicii publice;</i></p> <p><i>qq) zona metropolitană - asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona limitrofă.</i></p>	
---	--

PC = Pol de creștere definit prin HG 998 / 2008. *** PDU = Pol de dezvoltare urbană definit ca atare prin HG 1149 / 2008

ANEXA 5

Stadiul constituirii și transparență privind ADI ZM în România

Tabel 28 - date de bază privind stadiul constituirii Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară pentru Zonele Metropolitane, 2021

Nume	Număr membri	Număr locuitori*	Prezență online	Statut / informații publicate
ADI ZM Bacău	23	227.057	Da	Nu
ADI ZM Botoșani	9	N/A	Nu	Nu
Agencia Metropolitană pentru Dezvoltare Durabilă Brașov	19	472.777	Da	Da
ADI ZM Baia Mare	18	215.932	Da	Da
ADI ZM București	2	2.2 mil.	Da	Nu
ADI ZM Cluj	21	441.846	Da	Da
ADI ZM Constanța	16	491.692	Da	Da
ADI ZM Craiova	24	356.544	Da	Nu
ADI ZM Drobeta Turnu Severin	7	124.470	Nu	Nu
ADI ZM Iași	22	395.298	Da	Da
ADI ZM Oradea	12	251.570	Da	Da
ADI ZM Târgu Mureș	14	204.158	Nu	Nu
ADI ZM Polul de Creștere Timișoara	14	439.476	Da	Da
ADI ZM Zalău	19 (46)	N/A	Nu	Nu

* Număr de locuitori conform informațiilor prezentate de către ADI-uri sau de către FZMAUR.

ANEXA 6

Centralizare a indicatorilor privind studiile de caz

Tabel 29 - Indicatori de bază ai zonelor metropolitane studii de caz

Indicator	Lyon	Bologna	Poznan	Cluj-Napoca
Suprafața zonei metropolitane (ZM) (km2)	553.7	3,702	3,082	1,603
Numărul de UAT-uri componente	59	55	22	20
Suprafața medie a UAT (km2)	9.38	67.31	140.09	80.15
% suprafața UAT principal din suprafața ZM (%)	8.65%	3.80%	8.5%	11.2%
Procentul suprafeței ZM din suprafața regiunii NUTS 2 (%)	0.8%	16.5%	10.3%	4.7%
Numărul de locuitori total (2019)	1,385,927	1,021,501	1,050,383	445,736
Densitatea populației (loc./km2)	2,503.03	275.93	340.81	278.06
Procentul pop. ZM din populația regiunii NUTS 2 (%)	17.44%	22.89%	30.02%	15.73%
Procentul pop. UAT principal din populația zonei metropolitane (%)	37.42%	38.71%	50.92%	74.06%
Dinamica populației (2009-2019) la nivelul ZM (%)	9.71%	3.78%	6.75%	11.52%
Dinamica populației (2009-2019) la nivelul UAT principal (%)	9.34%	4.38%	-3.50%	1.97%
Procentul populației active în vârstă de muncă 15-64 ani, 2019 (%)	66.50%	62.87%	61.92%	68.79%

Evoluția populației active în vârstă de muncă	N/A	N/A	-4.79%	4.22%
Raport angajați / populația activă (2019, 2018 pt Cluj)	71.0%	74.3%	83.1%	77.9%
Rata șomajului 2019	8.60%	4.40%	1.40%	0.43%
PIB per capita la prețuri curente, NUTS 3	43,000	41,500	42,000	27,100
Dinamica PIB/loc. NUTS3 (2009-2018)	22.86%	23.88%	45.83%	79.47%
% studenți din total locuitori	9.96%	8.04%	12.38%	17.95%
Dinamica locuințelor (2009-2019) la nivel de ZM	15.98%	15.79%	25.76%	32.64%
Dinamica locuințelor la nivel de municipiu principal*	13.51%	6.27%	13.58%	25.94%
Dinamica S. locuibile pe locuitor (2009-2019)	N/A	N/A	19.34%	56.56%
Dinamica S. locuibile pe locuință (2009-2019)	N/A	N/A	5.56%	31.63%
Accesibilitate: S în interiorul izocronei de 60 minute (de centrul municipiului principal) - kmp	8319.26	7428.22	6021.61	2615.75
Procentul S în interiorul izocronei de 30 minute (autoturism)*	100.0%	25.8%	25.7%	29.7%
Trafic total aeroportuar - pasageri 2019	11,700,000	9,405,920	2,379,635	2,923,845
Dinamica traficului aeroportuar (2014-2019)	38.2%	43.1%	64.6%	147.4%

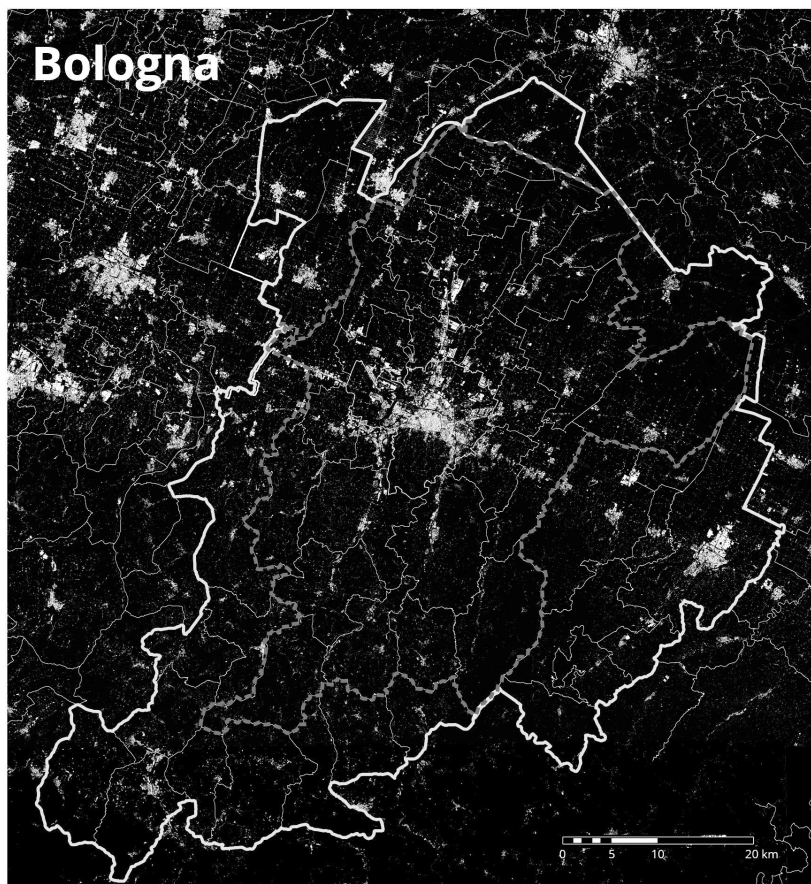
Bugetul Zonei Metropolitane (€), 2019	3,4 mld.	201 mil.	N/A	478,459
Bugetul oraşului principal (€), 2019	691 mil.	991 mil.	800 mil.	352 mil.
Bugetul Zonei Metropolitane pe cap de locuitor (€/loc.), 2019	2,453.23	196.92	N/A	1.07
Bugetul oraşului principal pe cap de locuitor (€/loc.), 2019	1,333.47	2,521.06	1,440.00	1,085.04
Nr. angajați ai ZM (2017/2019/2020)	8700	445	N/A	29
Nr. angajați oraș principal, 2019	7300	4300	1736	814
Dinamica emisii CO2 rezidențial 2000-2015	-15.53%	-10.24%	24.27%	19.17%
Dinamica emisii PM2.5 total (2000-2015)	0.58%	-2.76%	-11.44%	-11.18%
Gradul de înverzire estimat (2000-2014), %	3.29%	6.06%	10.73%	3.16%
Nr. studenți (2018/2019)	138,000	82,107	130,000	80,000
% studenți din total locuitori	9.96%	8.04%	12.38%	17.95%
Indicatori-cheie la nivel de ZUF - Atlasul Urban 20120	Lyon	Bologna	Poznan	Cluj-Napoca
Suprafața zonei metropolitane (ZM) (km²)	553.7	3,702	3,082	1,603
Suprafață ZUF (km²)	3669.79	2038.59	3092.01	591.66
Procentul ZUF din ZM	562.78%	-44.93%	0.32%	-63.09%
- suprafețe artificiale (%)	23.6%	16.1%	15.0%	15.5%
- suprafețe agricole (%)	55.0%	61.1%	58.1%	66.8%

- suprafețe naturale (%)	18.4%	21.1%	25.1%	17.3%
- zone umede și suprafețe acvatice (%)	3.0%	1.7%	1.8%	0.4%
- suprafețe artificiale (km2)	866.07	328.21	463.80	91.71
- suprafețe agricole (km2)	2018.38	1245.58	1796.46	395.23
- suprafețe naturale (km2)	675.24	430.14	776.09	102.36
- zone umede și suprafețe acvatice (km2)	110.09	34.66	55.66	2.37
Expansiune urbană 2012-2018 (conversie suprafețe agricole și naturale (km2)	18.90	5.35	30.7	11.7
Expansiune urbană 2012-2018 (% din total suprafață artificială)	2.18%	1.63%	6.62%	12.76%

Sursă date: ISTAT.it, INSEE.fr, Stat.Gov.pl, INS.ro

ANEXA 7

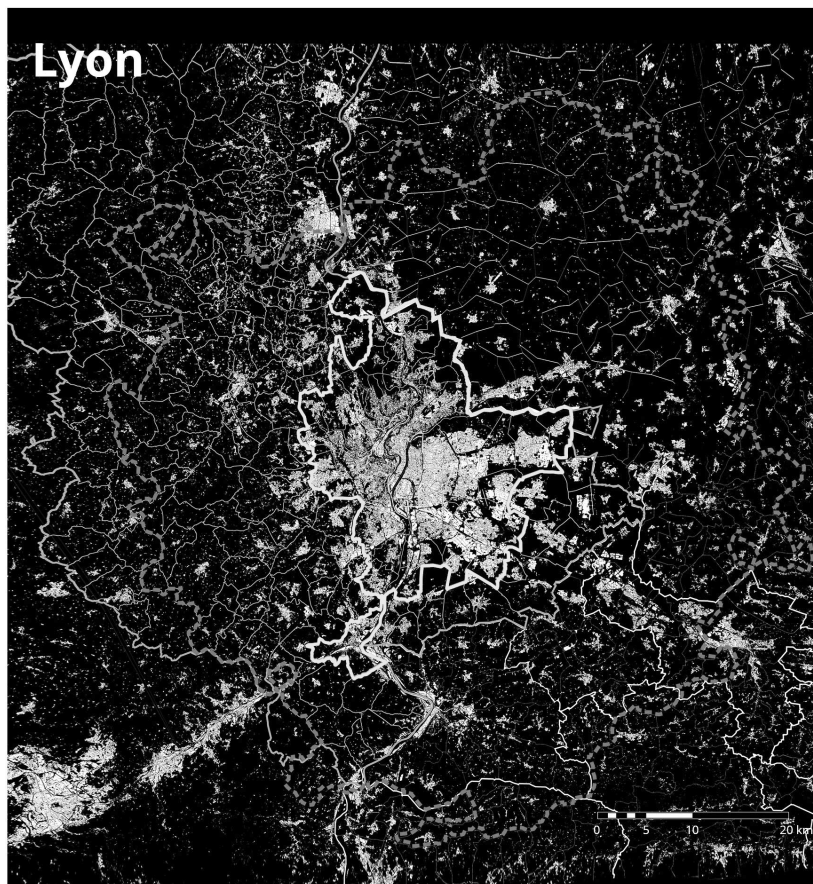
Întinderi și limite ale zonelor metropolitane studiu de caz



Legendă

- | | |
|--|---|
|  Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate) |  Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE) |
|  Limita administrativă a municipiului principal | |

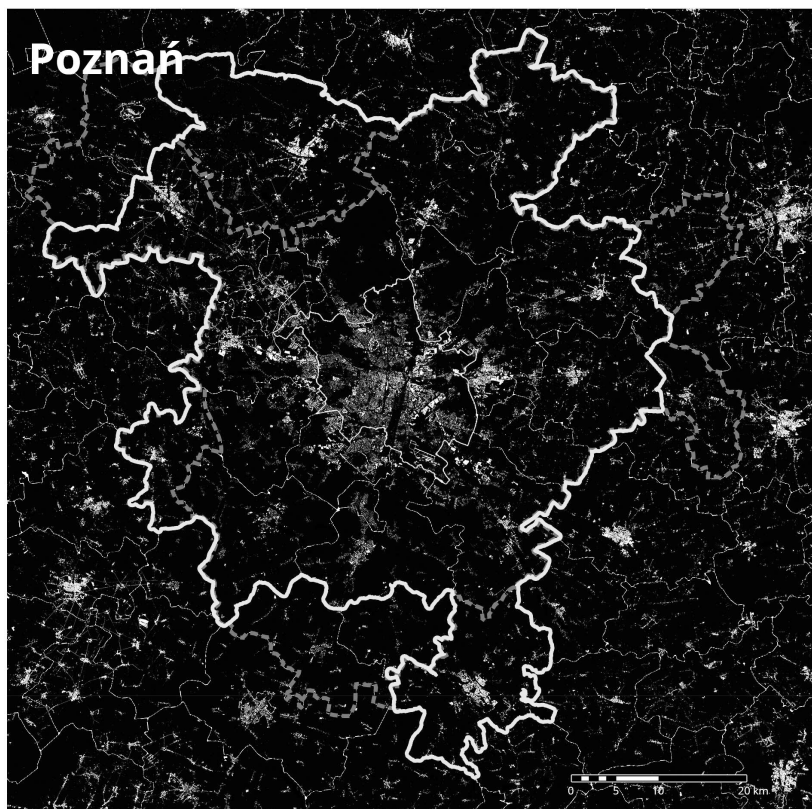
*Surse: EC JRC, European Settlement Map R2019;
EUROSTAT Regional Yearbook 2020*



Legendă

- | | | | |
|---|--|---|---|
|  | Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate) |  | Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE) |
|  | Limita administrativă a municipiului principal | | |

*Surse: EC JRC, European Settlement Map R2019;
EUROSTAT Regional Yearbook 2020*



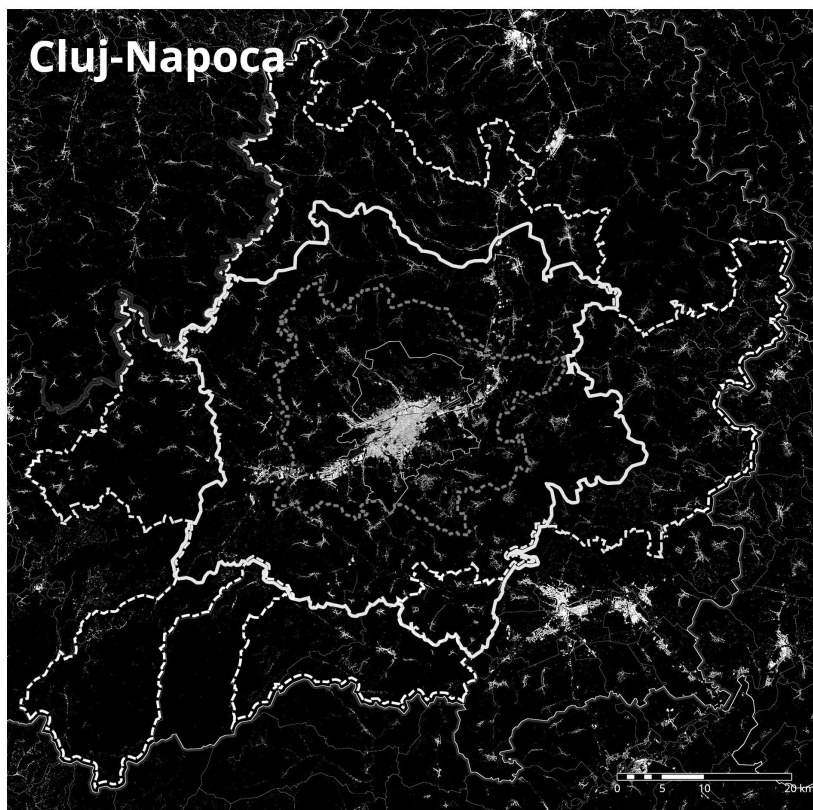
Legendă

 Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate)

 Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE)

 Limita administrativă a municipiului principal

*Surse: EC JRC, European Settlement Map R2019;
EUROSTAT Regional Yearbook 2020*



Legendă

	Limita zonei metropolitane ca entitate instituțională (asociație sau autoritate)		Limita zonei urbane funcționale (EUROSTAT, JRC și CE)
	Limita administrativă a municipiului principal		Limita zonei urbane funcționale (Propunere Banca Mondială)

Surse: EC JRC, European Settlement Map R2019;
EUROSTAT Regional Yearbook 2020

ANEXA 8

Competențele zonei metropolitane Lyon, după proveniență

Tabel 30 - Competențele zonei metropolitane Lyon, după proveniență

Competențele originale ale CU Grand Lyon	Competențe departamentale	Alte puteri, prin lege (selecție)
<ul style="list-style-type: none"> - Urbanism - Planificare teritorială - Transport și mobilitate - Dezvoltarea locuirii și habitatului - Dezvoltare durabilă și energie - Dezvoltare economică - Relații internaționale - Managementul deșeurilor și curățenie - Apă și canalizare - Drumuri - Turism - Agricultură 	<ul style="list-style-type: none"> - Amenajarea teritoriului - Ocuparea forței de muncă - Ocrotirea persoanelor vârstnice și a celor cu dizabilități - Locuințe și dezvoltare urbană - Mobilitate - Ocrotirea familiei și copiilor - Educație (secundară) - Cultură și sport - Drumuri - Turism - Agricultură 	<ul style="list-style-type: none"> - Crearea și gestionarea facilităților culturale - Construcție și întreținerea rețelelor de alimentare cu energie termică, apă, gaze, și a rețelelor broadband - Concesiunea distribuției de energie electrică și gaze - Gestionarea mediilor acvatice și prevenirea inundațiilor - Prevenirea delincvenței - Participare la gestionarea clusterelor competitive

Sursă: GrandLyon.org

ANEXA 8

Reprezentarea în baza populației în ADI ZMC

Tabel 31 - Reprezentarea în adunarea generală a ADI ZMC, la nivelul populației din 2008 și 2020

Nr.	Denumirea UAT	Populația domiciliu 2008	Populația domiciliu 2020	Dinamica pop.	Nr. repr. în AG
1	Mun. Cluj-Napoca	316715	327360	0.86%	32
2	Județul Cluj	707647	737242	6.53%	4
3	Comuna Aiton	1212	1004	-18.77%	1
4	Comuna Apahida	9103	14475	51.65%	1
5	Comuna Baci	8236	12292	44.97%	1
6	Comuna Bonțida	4797	4823	-4.57%	1
7	Comuna Borșa	1611	1314	-18.03%	1
8	Comuna Căianu	2519	2362	-4.37%	1
9	Comuna Chinteni	2728	3430	24.01%	1
10	Comuna Ciurila	1347	1508	3.93%	1
11	Comuna Cojocna	4302	4202	-5.59%	1
12	Comuna Feleacu	3572	4135	14.54%	1
13	Comuna Florești	7973	41521	82.01%	2
14	Comuna Gârbău	2448	2243	-14.71%	1
15	Comuna Gilău	7947	9039	9.01%	1
20	Comuna Jucu	3969	4704	13.71%	1
21	Comuna Petreștii de Jos	1768	1474	-15.29%	1
16	Comuna Sânpaul	2381	2242	-5.88%	1
17	Comuna Săvădisla	4196	4067	-7.40%	1
18	Comuna Tureni	2415	2144	-14.65%	1
19	Comuna Vultureni	1456	1397	-2.85%	1

Sursa: INS TEMPO