

Miruna Drăghia

**ARIA FUNCȚIONALĂ URBANĂ:
O ABORDARE DE PLANIFICARE SPAȚIALĂ
INTEGRATĂ LA NIVEL METROPOLITAN**

Editura universitară "Ion Mincu"
București, 2023

Volum publicat în cadrul proiectului

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

Proiect finanțat prin Fondul pentru Finanțarea Cercetării Științifice Universitare – FFCSU UAUM 2023

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

DRĂGHIA, MIRUNA

Aria funcțională urbană : o abordare de planificare spațială integrată la nivel metropolitan / Miruna Drăghia. - București : Editura Universitară "Ion Mincu", 2023

ISBN 978-606-638-316-5

72

711

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, mecanice, 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

Cuvânt înainte

După o lungă și fascinantă călătorie academică, am bucuria de a aduce în lumină rezultatele cercetării doctorale sub forma unei publicații intitulate „Arie Funcțională Urbană: O Abordare de Planificare Spațială Integrată la Nivel Metropolitan”. În cadrul acestei cercetări, am avut oportunitatea de a explora conceptul de Arie Funcțională Urbană și impactul său asupra planificării și dezvoltării urbane în România. Această explorare academică mi-a oferit o perspectivă nouă asupra modului în care planificarea spațială poate contribui la dezvoltarea durabilă și coerentă a zonelor metropolitane atât în context național, cât și european.

Cercetarea realizată s-a desfășurat într-un moment critic, marcat de o nevoie stringentă de a adapta instrumentele de planificare la provocările actuale generate de fenomenul suburbanizării acute. În acest context, am abordat conceptul de Arie Funcțională Urbană și am explorat potențialul său de a redefini actualele decupaje metropolitane într-un mod mai coerent și adaptat nevoilor actuale de dezvoltare urbană. Astfel, am analizat legătura dintre conceptul de arie funcțională urbană și cel de zonă metropolitană, evidențiind beneficiile pe care această abordare le poate aduce în perspectiva unei planificări spațiale integrate la nivel metropolitan.

Prin intermediul unor metode de cercetare variate, precum analiza comparativă la nivel european, ancheta la nivel național și studiu de caz detaliat al ariei funcționale urbane Cluj-Napoca, am reușit să aduc argumente solide în sprijinul viabilității conceptului de AFU în contextul sistemului românesc de planificare spațială. Am evidențiat, totodată, necesitatea ajustării cadrului legislativ și a instrumentelor de planificare pentru a integra cu succes conceptul de Arie Funcțională Urbană în practicile de amenajare a teritoriului, dezvoltare regională și urbanism din România.

Studiul de caz al Ariei Funcționale Urbane Cluj-Napoca a reprezentat punctul culminant al cercetării, permițându-mi să explorez în profunzime aspectele tehnice, științifice și procedurale ale aplicării conceptului de AFU într-un teritoriu caracterizat printr-o dinamică accentuată de dezvoltare în ultimii 10 ani. Această analiză detaliată a oferit o perspectivă concretă asupra modului în care dezvoltarea urbană poate depăși limitele actuale ale decupajelor metropolitane, abordând provocările de suburbanizare și expansiune teritorială.

Această cercetare nu ar fi fost posibilă fără sprijinul și îndrumarea mentorilor care m-au susținut pe parcursul cercetării. În mod special, doresc să-mi exprim recunoștința profundă față de conducătorul de doctorat, prof. dr. arh.

habil. urb. Nicolae Cătălin SÂRBU. Profesionalismul său remarcabil, disponibilitatea constantă și încurajările sale neîncetate au reprezentat pilonii de bază în călătoria mea de cercetare. De asemenea, doresc să mulțumesc întregului colectiv de îndrumare și în special lect. dr. arh. Andrei MITREA, al cărui sprijin constant și dedicare au contribuit la evoluția acestei lucrări și la consolidarea ideilor.

Această lucrare este și rezultatul colaborării continue cu o rețea de oameni extraordinari, dintre care aș vrea să menționez câteva persoane: conf. dr. arh. Gabriel PASCARIU, conf. dr. arh. Liviu IANĂȘI, dr. Pietro ELISEI, al căror sprijin a fost esențial pe parcursul dezvoltării mele profesionale și personale. Nu în ultimul rând, părinții, colegii și prietenii mei au reprezentat o sursă continuă de inspirație și susținere. Fără contribuția lor, fiecare pas în această călătorie ar fi fost mai dificil.

În final, îmi doresc ca această lucrare să contribuie la atingerea obiectivelor privind dezvoltarea urbană durabilă, prin adaptarea instrumentelor de planificare spațială la cerințele impuse de secolul XXI, un secol al schimbărilor profunde în peisajul urban.

Prefață

Titlul lucrării pe care o prezentăm pe scurt în continuare, “Aria Funcțională Urbană: O Abordare de Planificare Spațială Integrată la Nivel Metropolitan”, anunță complexitatea deosebită a lucrării derulate în cadrul cercetărilor doctorale ale dr. urb. Miruna Drăghia. Studiul pe care îl prefațăm se înscrie în cadrul cercetărilor din cadrul Școlii Doctorale de Urbanism privind problematica gestiunii entităților urbane în raport cu teritoriul dar este prima care abordează la noi din perspectivă academică, această largă problematică a Ariilor Funcționale Urbane.

Această tematică se află de mai mult timp printre prioritățile cercetării și managementului la nivelul Uniunii Europene și reprezintă una dintre direcțiile fundamentale referitoare la dezvoltarea teritorială armonioasă a teritoriului. Studiul prezentat, sprijinindu-se pe o largă cazuistică privind diferitele stadii ale emergenței tipologiei acestor arii la nivel european, confirmă prezența unui fenomen continuu de expansiune urbană și implicit permanența și importanța fenomenelor teritoriale analizate.

Din punctul de vedere al politicilor generale care privesc dezvoltarea spațială, studiul AFU (Ariile Funcționale Urbane) reprezintă unul dintre pilonii esențiali pentru dezvoltarea complexă a teritoriului la scară națională în acord cu cele europene.

Tematica generală abordată reprezintă un demers permanent al studiilor de specialitate, date fiind dinamica susținută a reconfigurărilor funcționale și morfologice la nivelul sistemelor de localități care gravitează în jurul unor centre urbane. Aceste rapide considerații argumentează elementele privind actualitatea perenă a subiectului dezvoltat în lucrare, precum și relevanța deosebită a acestuia privind, în spiritul Dezvoltării Durabile complexe a teritoriului României.

Lucrarea are drept obiectiv înțelegerea relațiilor dintre dezvoltarea urbană sistemică, integrată și durabilă, propunând modele și instrumente inovatoare ale gestiunii dinamicii teritoriului la acest nivel, iar concluziile privind sistemul de planificare spațială românesc aduc o serie de elemente originale ale analizei, care vizează dimensiunile teoretică și operațional-aplicativă.

Autoarea lucrării, ale cărei preocupări profesionale în câmpul activităților aplicative și al celor teoretice, completată cu cele didactice, și-a asumat o sarcină științifică dificilă și demonstrează o profundă înțelegere a complexității subiectului, incluzând atât aspecte conceptuale ale ideilor legate de dezvoltarea Ariilor Funcționale Urbane într-o viziune temporară

a acestora cât și elemente consistente și foarte bine fundamentate referitoare la propuneri practice ale managementului acestor arii.

Scurtă prezentare a capitolelor lucrării

Capitolul 1. Introducere

Analiza cu care se deschide lucrarea se referă la stadiului actual al cunoașterii și reprezintă o foarte bună fundamentare sintetică a ideilor care stau la baza înțelegerii apariției și evoluției conceptului de Arie Funcțională Urbană și a impactelor acestora asupra teritoriului.

Scopul și direcțiile acestei cercetări sunt în principal orientate către mediul românesc, iar obiectivele studiului vizează încadrarea subiectului în preocupările europene privind diversele aspecte ale dezvoltării teritoriale. De la începutul lucrării sunt dezvoltate aspectele metodologice ale studiului, orientate către fundamentarea și propunerea unui set de recomandări operaționale. Obiectivele, consecvent urmărite prin teza materializată prin această lucrare reprezintă o largă deschidere către spectrul larg al problemelor specifice Ariilor Funcționale Urbane, sunt evidențiate printr-o abordare lucidă a problematicii complexe puse în discuție, iar formularea și urmărirea consecventă a acestora de-a lungul studiului ne permit să apreciem că acestea reprezintă una dintre calitățile importante ale studiului.

Cititorul lucrării și în mod particular al acestui capitol va putea remarca una dintre trăsăturile esențiale a acestei cercetări, argumentată de structura și dezvoltarea acestui capitol, și anume faptul că în centrul tematicilor abordate se regăsește înțelegerea teoretică a manifestărilor zonelor metropolitane în paralel cu analiza problematicii operaționalizării dinamicii spațial-funcționale a acestora.

Capitolul 2. Metodologia cercetării

Strategia de dezvoltare a tematicilor abordate în această lucrare se bazează în mare măsură pe ipoteze care vizează dezvoltarea zonelor metropolitane în special în România. Având în vedere aceste premise și din perspectiva metodologică a dezvoltării cercetării, textul demonstrează o foarte bună înțelegere a principalelor direcții pe care s-a desfășurat întregul studiu.

Acest capitol pune în evidență în mod deosebit analiza comparativă a conceptelor referitoare la organizarea și gestiunea entităților spațiale implicate în sfera cooperării teritoriale la nivelul cercetat conform tematicii tezei doctorale. Sinteza și discuția metodelor privind delimitare decupajului spațial pentru zone funcționale reprezintă un element original care poate constitui o excelență deschidere către continuarea cercetărilor pe acest subiect.

Definirea alegerii datelor analitice utilizate, studiul comparativ al unor cazuri (Arii Funcționale Urbane și Zonele Metropolitane la nivel european), precum și studiul aprofundat de caz (Municipiul Cluj-Napoca), demonstrează cu toate o matură înțelegere și construire a metodologiei de cercetare, evidențiind calitatea întregului demers al acestei cercetări.

Capitolul 3. Abordarea teoretică a noțiunii de Arie Funcțională Urbană

Capitolul dezbate aspectele conceptuale și metodologice ale acestei cercetări doctorale și se dezvoltă pornind de la bazele teoretice referitoare la conceptul de Arie Funcțională Urbană. Autoarea dovedește prin informațiile și comentariile implicate o prezentare limpede a viziunilor analitice și politice ale conceptului cercetat, iar profunzimea studiului este dovedită prin identificarea unor elemente pe care acestea se bazează și care își au rădăcina într-o gândire în urbanism care are peste 100 de ani vechime. Prezentarea critică a principalelor teorii și modele spațiale asociate relației oraș-teritoriu evidențiază dinamica teoretică a ideilor, convergente către definirea conceptuală contemporană privind Ariile Funcționale Urbane.

Discuția asupra limitărilor conceptual-metodologice referitoare la subiectul central al acestei cercetări și ale implicațiilor asupra practicii de planificare spațială reprezintă una dintre cele mai relevante dezvoltări ale temei alese. Pe cale de consecință, apreciem faptul că cititorul acestei lucrări poate beneficia de o serie de valoroase clarificări aduse conceptului de Arie Funcțională Urbană în relație cu cel referitor la Zonele Metropolitane.

Acest capitol fundamentează excelent dezvoltarea studilor comparative, plecând de la un set complet de criterii care construiește cadrul analitic comun privind studiul Ariilor Funcționale Urbane la nivel european, cuprinse în cadrul acestui studiu.

Capitolul 4. Abordarea pragmatică a noțiunii de Arie Funcțională Urbană în context european

Analizele privind noțiunea de Arie Funcțională Urbană sunt dezvoltate în cadrul acestui capitol printr-o abordare pragmatică susținută de studiul comparativ de caz care reușește să fixeze conceptul printr-o analiză dezvoltată într-un context mai larg al planificării teritoriale la nivel european.

Problemele conceptuale sunt studiate și prezentate prin luarea în considerare a evoluțiilor politice concentrate în cadrul Uniunii Europene pe asigurarea dezvoltării echilibrate a teritoriilor. Abordarea istorică a problematicii Ariilor Funcționale Urbane prin cazurile concrete analizate evidențiază dinamica diferite ale dezvoltării între zona de est a Uniunii Europene comparativ cu cea vestică.

Analiza ideii de policentrism în raport cu dezvoltarea regională fundamentează în continuare contextul operațional precum și dezbateră utilizării Ariei Funcționale Urbane ca unitate statistică de comparație.

Studiul conceptului de Arie Funcțională Urbană este dezvoltat din perspectiva utilității sale în cercetarea și gestiunea spațială, având în vedere posibilitatea de a compara teritorii extrem de diferite din punct de vedere morfologic, funcțional și contextual-geografic și este argumentată relevanța majoră a acestuia privind analizele statistice la nivel european și internațional.

Una dintre ideile centrale ale acestui capitol, pe care se bazează cercetarea este faptul că orașele îndeplinesc rolul de locuri nodale ca și entități teritoriale care au o largă deschidere către dezvoltare prin oportunități privind creșterea economică precum și pentru cercetare și inovare.

Dimensiunea prospectivă a acestei cercetări sintetizată în această carte este consolidată prin sublinierea celor mai importante provocări pe care dinamica dezvoltării le pune în fața cercetătorilor și ale celor implicați în gestionarea Ariilor Funcționale Urbane. Trecerea în revistă, cu referiri semnificative pentru zona Uniunii Europene, a fenomenelor teritoriale care caracterizează dinamica dezvoltării spațiale sunt excelent sintetizate în cadrul acestui capitol, evidențiind dimensiunea spațială a analizei, orientată către cercetarea nucleelor dezvoltării teritoriale reprezentate de marile orașe.

Abordarea cercetării, materializată la diferite scări spațiale care includ elementele normative implicate în procesele strategice ale dezvoltării reprezintă una dintre cele mai importante caracteristici privind modul în care a fost construită analiza. Consecvența aplicării metodologiei propuse pentru toate cele zece cazuri analizate, a condus către formularea unei perspective comparative asupra Ariilor Funcționale Urbane în Europa, prezentate în continuarea lucrării. Acestea sunt sprijinite de o largă cazuistică privind diferitele stadii ale emergenței tipologiei acestor arii la nivel european, care confirmă prezența unui fenomen continuu de expansiune urbană.

Concluziile studiului comparativ cuprins în carte, studiu care sugerează lansarea unei ipoteze privind apariția unui nou val de periurbanizare, sunt cuprinse într-una dintre cele mai importante și originale părți ale acestei lucrări privind înțelegerea dinamicii teritoriale și anunță unele dintre temele următoare ale cercetărilor specifice ale tematicii mai largi privind Ariile Funcționale Urbane.

Capitolul 5. Abordarea pragmatică a noțiunii de Arie Funcțională Urbană în context național

Capitolul prezintă studiul cadrului administrativ, bazat pe o analiză a instrumentelor de planificare existente. O importantă precizare care se face prin analiza critică a cadrului normativ românesc este aceea că în această legislație nu este inclusă noțiunea de Arie Funcțională Urbană, prezentă cu toate acestea în normele Uniunii Europene, observație care sugerează o necesară completare.

Cea mai importantă precizare se referă la faptul că scara metropolitană nu reprezintă la ora actuală un nivel administrativ-teritorial de jure în România, iar stabilirea modalităților de realizare a decupajului aferent teritoriului metropolitan relaționat cu Aria Funcțională Urbană reprezintă una dintre principalele teme ale cercetării, fiind totodată o altă mare problemă a normelor tehnice și legislative rămase nerezolvate.

Observațiile cuprinse în această parte a lucrării se dezvoltă printr-o analiză empirică a sistemului de instrumente care privesc planificarea spațială în România, susținută de o construcție logică a cercetării, foarte bine demonstrată și de subcapitolul metodologic care vizează conceptele și instrumentele utilizate în domeniul planificării spațiale la nivel metropolitan, văzut în actualul sistem normativ ca reprezentând un element esențial pentru dezvoltarea Ariilor Funcționale Urbane.

Acest capitol cuprinde de asemenea o serie de recomandări ale respondenților cu privire la subiectul anchetei (parte a cercetării doctorale) dedicate subiectului cercetat, desfășurate în cadrul ciclului doctoral, fapt care consolidează unele dintre premisele necesare pentru formularea unor concluzii care privesc neclaritățile referitoare la diferențele de ordin teoretic și/sau aplicativ între noțiunea de Zonă Metropolitană (ZM) și cea de Arie Funcțională Urbană (AFU), precizându-se condițiile din România referitoare la instrumentarul actual de planificare spațială, suficient de bogat, dar prezentând în acest moment o insuficientă dimensionare și coordonare a acestuia.

Capitolul 6. Studiu de caz aprofundat al AFU Cluj-Napoca: analiza viabilității AFU în contextul românesc de planificare spațială

Acest segment al cercetării a aprofundat cele mai relevante teme abordate prin studiu și anume viabilitatea noțiunii de Arie Funcțională Urbană din perspectiva tehnico-științifică (cu accent asupra metodei de realizare a decupajului spațial al AFU în raport cu cel al ZM), dar și din cea procedurală.

Problemele studiate, legate de gradul de suprapunere teoretică între AFU și decupajul metropolitan existent aduc valoroase precizări privind cele două concepte implicate, prin analiza comparativă a celor două metode de delimitare spațială (cele referitoare la AFU și ZM), nuanțând multiplele corelații între cele două concepte implicate. Concluziile parțiale vizează implicațiile unui grad de suprapunere parțial între Aria Funcțională Urbană și decupajul metropolitan existent care confirmă prezența fenomenului de peri-urbanizare.

Capitolul 7 Concluzii și perspective viitoare de cercetare

Această parte concluzivă a lucrării prezentate remintește logica permanent urmărită în cadrul acestei cercetări, care se definește prin consistența teoretică demonstrată și prin dimensiunea aplicativă a conceptului de Arie Funcțională Urbană, adresându-se atât semnificației științifice, prin evidențierea aspectelor conceptual-metodologice cât și celei operaționale. Diferențele dintre conceptele AFU și ZM sunt nuanțat evidențiate și dovedesc o foarte bună stăpânire a procesului unei cercetări extinse și aprofundate.

Concluziile importante sintetizate vizează: posibilitatea și necesitatea integrării conceptului studiat în sistemul de planificare teritorială românească, evidențierea riscului privind extinderea decupajului metropolitan actual la conturul Ariei Funcționale Urbane precum și formularea unor opțiuni referitoare la asigurarea unei abordări complexe a dezvoltării urbane la scară inter-jurisdicțională. Perspectivele formulate reprezintă o noutate în ceea ce privește înțelegerea integrării problematicei dinamicii spațiale și funcționale aferente AFU în procesele de management ale teritoriului, demonstrând relevanța și viabilitatea din punct de vedere tehnic și procedural a conceptului pe ambele paliere, teoretic și practic.

Concluzii și aprecieri finale

Lucrarea prefațată ilustrează clar și la un înalt nivel o lucrare având o deosebită calitate științifică și argumentează necesitatea continuării și nuanțării cercetărilor pe acest subiect. Un câștig al acestui studiu îl constituie evidențierea necesității revizuirii cadrului metodologic privind practica planificării integrate a dezvoltării urbane și teritoriale din România. O caracteristică esențială a metodologiei dezvoltate și aplicate în cadrul cercetării o constituie abordarea multiscalar spațială a problematicei pentru identificarea liniilor de forță ale dezvoltărilor zonelor AFU. Nivelul analitic, coerent dezvoltat, a integrat elemente multidisciplinare într-o metodologie complexă și necesar inovatoare pentru subiectul studiat.

Analiza a relevat totodată câteva tipologii de spații intra-AFU, care fundamentează pentru studiul de caz abordat ipoteza unui proces de periurbanizare care implică o distribuție asimetrică a populației în teritoriu.

Recomandările operaționale privind adoptarea Ariei Funcționale Urbane ca decupaj pentru aplicarea instrumentelor de planificare în contextul actual din România reprezintă o contribuție esențială a acestei cercetări, susținută și prin fundamentarea necesității realizării unui proiect de lege referitor la introducerea noțiunii în legislația românească.

Analiza relațiilor privind coordonarea planificării strategice cu cea procedurală constituie o contribuție valoroasă la fundamentarea necesarelor modificări legislative din domeniu care pot fundamenta operaționalizarea Planului Urbanistic General Metropolitan. Concluziile sunt orientate către sugestii care să fundamenteze formularea unor viitoare direcții posibile de studiu și de gestionare a teritoriului care să-și asume includerea Ariilor Funcționale Urbane ca element structurant funcțional al teritoriului național.

Lucrarea prezentată aici pe scurt vizează prin sensul academic și prin cel operațional posibile rezolvări ale curențelor procesului de planificare strategică la nivel teritorial supraurban. Cercetarea schițează câteva posibilități de abordare strategică a problematicii studiate și constituie o importantă contribuție a acestei lucrări și reprezintă un element de noutate prin amploarea și viziunea largă asupra Ariilor Funcționale Urbane, consolidând din perspectivă academică și din cea a managementului elementele esențiale ale dezvoltării teritoriale sistemice, integrate și durabile.

*Prof. univ. dr. arh. Cătălin Niculae Sârbu
Universitatea de arhitectură și Urbanism "Ion Mincu",
București*

Cuprins

Cuvânt înainte	3
Prefață.....	5
1. Introducere.....	14
1.1 Actualitatea, relevanța și motivația cercetării	14
1.2 Stadiul actual al cunoașterii în domeniu	18
1.3 Scop, obiective, întrebări de cercetare și rezultate anticipate.....	22
1.4 Compoziția lucrării	25
2. Metodologie.....	27
2.1 Strategia de cercetare	27
2.1.1 <i>Metode, parcurs și faze determinante ale cercetării</i>	28
2.2 Analiza datelor.....	31
2.2.1 <i>Analiza comparativă la nivel european</i>	31
2.2.2 <i>Studii de caz aprofundat</i>	32
2.2.3 <i>Ancheta la nivel național</i>	33
2.2.4 <i>Calitatea și disponibilitatea datelor</i>	34
3. Abordarea teoretică a noțiunii de AFU	35
3.1 Dimensiunea conceptual-metodologică a AFU	35
3.1.1 <i>Bazele teoretice ale conceptului de AFU</i>	35
3.1.2 <i>Noțiunea de AFU: evoluția definiției conceptuale</i>	39
3.1.3 <i>Decupajul spațial AFU: evoluția proiecției metodologice</i>	45
3.1.4 <i>Limitări conceptual-metodologice ale AFU</i>	52
3.2 Clarificări conceptuale în relația AFU-ZM.....	55
3.2.1 <i>AFU în contextul terminologiei specifice zonelor urbane</i>	56
3.2.2 <i>Aspecte particulare privind relația AFU – ZM</i>	59
3.2.3 <i>Concluzii privind relația AFU-ZM</i>	66
3.3 Cadrul analitic al AFU: trei perspective convergente.....	68
3.3.1 <i>Studiul AFU la nivel european</i>	68
3.3.2 <i>Perspectiva morfologică: considerații privind manifestarea fenomenului de urbanizare</i>	71
3.3.3 <i>Perspectiva funcțională: considerații privind relațiile spațiale</i>	77
3.3.4 <i>Perspectiva administrativă: considerații privind intercomunalitatea</i> ..	81
3.4 Concluzii parțiale.....	85
4. Abordarea pragmatică a noțiunii de AFU	87
4.1 AFU în contextul discursului european post-2000.....	87
4.2.1 <i>Context geo-politic: consecințe ale extinderii UE asupra premiselor planificării spațiale</i>	87
4.2.2 <i>Context programatic: direcționarea finanțărilor europene către AFU</i>	91
4.2 AFU în relație cu provocările specifice secolului al XXI-lea.....	97

4.3	Analiză comparată la nivel european: 10 AFU din Europa.....	102
4.3.1	<i>Notă metodologică privind alegerea studiilor de caz</i>	<i>102</i>
4.3.2	<i>Fixarea AFU în contextul sistemelor de planificare spațială.....</i>	<i>103</i>
4.3.3	<i>O perspectivă comparativă asupra AFU în Europa.....</i>	<i>116</i>
4.4	Concluzii parțiale.....	135
5.	AFU în cadrul sistemului românesc de planificare spațială.....	139
5.1	Planificarea spațială a zonelor metropolitane în România: coordonate tehnico-legale	139
5.1.1	<i>Cadrul legislativ și normativ ce stă la baza definirii ZM.....</i>	<i>139</i>
5.1.2	<i>ZM și AFU în documente programatice naționale – SDTR 2035.....</i>	<i>146</i>
5.2	Arhitectura instrumentarului dedicat planificării spațiale	149
5.2.1	<i>Sistemul de planificare românesc din perspectiva amenajării teritoriului și a urbanismului.....</i>	<i>149</i>
5.2.2	<i>Instrumente de planificarea specifice zonelor intercomunale de tip metropolitan</i>	<i>158</i>
5.3	Concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale la nivel metropolitan: o anchetă asupra situației din România	163
6.	Viabilitatea noțiunii de AFU în România: Studiu de caz aprofundat AFU Cluj-Napoca.....	166
6.1	Fundamentarea tehnico-legală și procedurală a decupajului AFU	166
6.1.1	<i>Conturul AFU în România: o perspectivă la nivel național.....</i>	<i>166</i>
6.1.2	<i>Grad de suprapunere teoretică între AFU și decupajul metropolitan existent</i>	<i>174</i>
6.2	Analiza multicriterială AFU - ZM Cluj-Napoca	178
6.2.1	<i>Nota metodologică pentru studiul decupajelor ZM-AFU</i>	<i>178</i>
6.2.2	<i>Context macro-teritorial (încadrare la nivel județean).....</i>	<i>182</i>
6.2.3	<i>Profil morfologic – spațial.....</i>	<i>186</i>
6.2.4	<i>Profil funcțional – economic.....</i>	<i>199</i>
6.2.5	<i>Profil administrativ – instituțional.....</i>	<i>206</i>
6.2.6	<i>Concluzii parțiale</i>	<i>214</i>
6.3	Recomandări operaționale privind adoptarea decupajului AFU în contextul sistemului de planificare din România.....	221
7.	Concluzii.....	227
7.1	Analiza reflexivă asupra îndeplinirii obiectivelor	227
7.2	Elemente de noutate ale lucrării.....	231
7.3	Limitările studiului	233
7.4	Direcții viitoare de continuare a cercetării	235
8.	Bibliografie.....	238
	Rezumat	258
	Summary.....	260

1. Introducere

Rezumat: Capitolul 1 cuprinde aspecte introductive legate de actualitatea temei de cercetare, motivația cercetării, precum și o scurtă trecere în revistă a stadiului actual al cercetărilor în domeniul planificării spațiale, privind subiectul în cauză – actualizarea decupajului metropolitan, în contextul dezideratului privind planificarea dezvoltării urbane durabile și integrate ca soluție la problematica expansiunii urbane necontrolate. Partea introductivă prezintă obiectivele tezei și întrebările de cercetare, rezultatele scontate și compoziția succintă a lucrării, evidențiind elementele de nouitate ale lucrării.

1.1 Actualitatea, relevanța și motivația cercetării

Lucrarea studiază viabilitatea conceptului de arie funcțională urbană (AFU) ca metodă tehnică pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România. Noutatea studiului constă în aprofundarea conceptului de AFU, promovat pe scară largă, și înțelegerea elementelor de structură și a dinamicii evoluției AFU în raport cu ZM, folosind ca studiu de caz zona urbană funcțională adiacentă Municipiului Cluj-Napoca. Lucrarea este construită pe fondul unui demers de revizuire a cadrului legal în domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor¹, care se dorește a fi un moment critic în simplificarea și corelarea legislației incidente domeniului planificării spațiale și urbane. Acest demers confirmă, împreună cu rezultatele studiilor și publicațiilor de specialitate, necesitatea adaptării conceptelor și instrumentelor de planificare disponibile la provocările actuale cu care se confruntă practica planificării spațiale în România. Mai mult, atenția deosebită asupra subiectului a fost de curând amplificată prin apariția unui proiect de lege privind zonele metropolitane (ZM), inițiat de MDLPA și publicat în luna martie 2022.

Subiectul ariilor funcționale urbane nu poate fi separat de contextul mai larg al problematicii planificării la scară metropolitană, întrucât există o serie de elemente comune între cele două. Gradul ridicat de suprapunere dintre terminologia ZM și AFU este principala justificare a concentrării studiului pe ZM, în calitate de arii ce reprezintă piloni pentru dezvoltarea unitară și nuanțată a teritoriului național. Cu alte cuvinte, lucrarea de față este nișată pe o categorie specifică de teritorii, respectiv AFU metropolitane, având

¹ Demers cunoscut sub denumirea de Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor (CATUC), care își propune, conform HG 298/2021, „sistematizarea legislației și totodată fundamentarea unor noi concepte, reformularea unor principii și adaptarea unor procese, sub forma unui cadru legislativ complex, coerent și stabil”.

anumite caracteristici particulare, și anume o populație între 250,000 și 1,5 milioane locuitori.

În ultimele decenii, provocările specifice secolului al XXI-lea cu care se confruntă domeniul planificării spațiale sunt axate pe extinderea urbană necontrolată, asociată unei dezvoltări cu densitate scăzută, în principal rezidențială și orientată spre deplasări bazate preponderent pe automobilul personal (Bruegman, 2006; Simon, 2008, Piore și alții, 2011). Acest model spațial este considerat a fi o amenințare pentru gestionarea eficientă a infrastructurilor și serviciilor publice, precum și din cauza impactului său asupra mediului (Boyne, 2001; Carruthers și Ulfarsson, 2003; Allen, 2003; Sole-Ollé, și Hortas-Rico, 2010). Din perspectiva planificării, avem de a face cu o creștere urbană expansivă, dincolo de granițele administrative ale unei municipalități, ce reclamă modele și mecanisme instituționale bazate pe intercomunalitate și cooperare inter-jurisdicțională (Sârbu, 2012; Kriss și alții, 2019). În România, problema intercomunalității a fost parțial rezolvată, prin intermediul asocierii voluntare între unități administrativ-teritoriale de bază localizate în jurul orașelor mari. În plan operațional însă, instituirea ZM sub forma unor asociații de dezvoltare intercomunitară a fost legată exclusiv de condițiile impuse de aderarea României la Uniunea Europeană și accesarea fondurilor structurale pentru programe și proiecte de dezvoltare (Leopa, 2019). Cu toate acestea, asociațiile de dezvoltare intercomunitară aferente zonelor metropolitane sunt adesea neglijate de factorii de decizie de la nivelul administrațiilor publice locale, în special în implementarea proiectelor de infrastructură (Luca și alții, 2021).

Practic, până în prezent, planificarea dezvoltării urbane prin instrumente convenționale a reușit rareori să producă îmbunătățiri substanțiale în direcția rezolvării problemelor de natură trans-administrativă. Din păcate, nici planurile strategice importate de la nivel european nu au reușit să rezolve provocările generate de suburbanizarea necontrolată din zonele periurbane și metropolitane, rămânând, adesea, instrumente pur formale (Munteanu și Servillo, 2014). În ciuda faptului că există o tendință de proliferare a planurilor, strategiilor și politicilor de dezvoltare la toate nivelurile administrative în ultimii ani, majoritatea sunt încă într-un stadiu incipient, permițând îmbunătățiri considerabile (Ionescu-Heroiu și alții, 2013).

În acest context, este evidentă nevoia orientării eforturilor de cercetare și de fundamentare a unor modificări legislative spre clarificarea conceptelor și modelor de înțelegere a teritoriului din ce în ce mai numeroase, pentru a asigura un proces sistemic și integrat de planificare a dezvoltării urbane durabile. Astfel, reiese nevoia discutării nuanțate a practicii curente în

planificarea spațială a teritoriilor intercomunale de tip AFU/ ZM din România (cf. Figura 1).

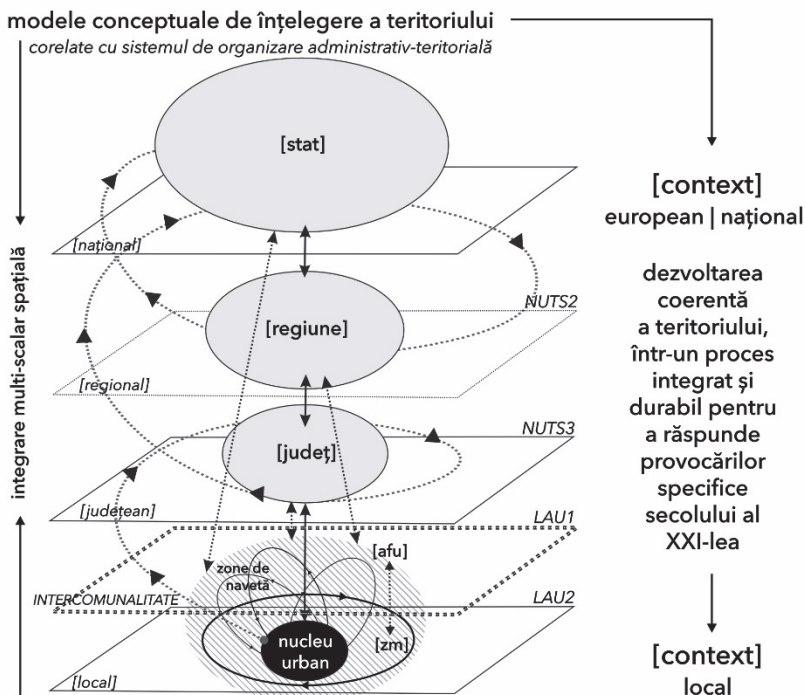


Fig. 1 AFU în contextul integrării multi-scalar spațiale (Sursa: autorul)

Noutatea tezei doctorale implică două elemente. Primul este legat de unul dintre obiectivele lucrării privind clarificarea conceptuală a noțiunii de arie funcțională urbană și a relației sale cu zona metropolitană, din perspectiva unui scenariu de extindere a actualelor decupaje metropolitane până la limitele AFU², în contextul integrării multi-scalar spațiale a instrumentelor de planificare. Al doilea element constă în identificarea lacunelor de natură tehnic-procedurală privind aplicarea instrumentelor de planificare spațială la nivelul inter-jurisdicțional al zonelor formate în jurul marilor centre urbane din România și elaborarea unui set de recomandări privind ameliorarea relației dintre instrumentele disponibile, ținând cont de cadrul legislativ

² Decupajul AFU a fost construit pentru toate cele 40 de municipii reședință de județ, în cadrul studiului Orașe Magnet (Cristea și alții, 2017), folosind metoda UE-OECD adaptată la nivel european (Dijkstra și alții, 2019).

actual. Acest set de recomandări finale servește în două scopuri. Pe de o parte, constituie o bază solidă în edificarea conceptului de AFU, în contextul sistemului românesc de planificare spațială. Pe de altă parte, contribuie la creșterea eficacității instrumentelor de planificare spațială aplicabile la nivel teritoriilor intercomunale din România, diminuând redundanța acestora.

Există trei motive principale pentru care am ales ca nișă de cercetare planificarea dezvoltării urbane integrate la nivelul teritoriilor intercomunale aferente marilor centre urbane din România, respectiv AFU metropolitane sau poli de creștere³.

- ☐ În primul rând, deși subiectul beneficiază de o amplă dezbateră în plan teoretic și aplicativ, soluțiile cele mai potrivite privind decupajul spațial și instrumentele de planificare spațială sunt încă departe de a fi unanim acceptate. În plus, problematica legată de planificarea la nivel inter-jurisdicțional în România este amplificată de protecția constituțională a autonomiei locale, constituind o barieră suplimentară în procesul decizional.
- ☐ În al doilea rând, prin comparație cu alte localități urbane de rangul I sau rang inferior, polii de creștere joacă un rol multi-scalar esențial. Din perspectiva amenajării teritoriului și a dezvoltării regionale, aceștia îndeplinesc rolul de noduri urbane într-o rețea de așezări la scară macro-teritorială (europeană și națională) și stimulează dezvoltarea în calitate de centre urbane ale unui sistem urban micro-regional.
- ☐ În al treilea rând, există și o motivație personală privind orientarea tezei către această nișă, legată de experiența profesională dobândită în urma participării la elaborarea unor strategii integrate de dezvoltare urbană, atât la nivelul municipiilor reședință de județ (Călărași, Slatina), cât și al zonelor metropolitane (Cluj-Napoca), în perioada de programare 2014-2020. Așadar, alegerea studiului de caz aprofundat (Cluj-Napoca) nu a fost una întâmplătoare, fiind determinată de accesul la o bază de date cuprinzătoare.

Dincolo de interesul pur științific, problematica abordată în cadrul lucrării este relevantă atât pentru autoritățile publice locale ce administrează orașe și comune asociate voluntar sub egida zonelor metropolitane, cât și pentru ministerul de resort și consiliile județene, din perspectiva avizării

³ Cu referire la marile centre urbane din România, desemnate prin HG 998/2008 drept poli de creștere (regionali) în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională. Aceștia sunt: Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Ploiești și Timișoara.

documentațiilor și a proiectelor de acte normative referitoare la activitatea de amenajarea teritoriului și urbanism.

De asemenea, subiectul abordat în cadrul tezei are o relevanță și pentru Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară, calitate de beneficiari ai fondurilor europene multi-anuale, precum și pentru firmele de consultanță specializate în elaborarea documentelor și documentațiilor de planificare teritorială și urbană. Pentru acest motiv, am inclus în cadrul cercetării o anchetă a situației din România privind concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale la nivel metropolitan, adresat exclusiv următoarelor trei grupuri țintă: (1) cercetători/ personal academic implicat în studiul proceselor de planificare spațială; (2) consultanți/ specialiști în domeniul planificării spațiale (cu experiență în planificare la scară metropolitană) și (3) factori de decizie politică/ funcționari publici implicați în procese de planificare/ dezvoltare urbană și teritorială. Per ansamblu, rezultatele chestionarului au contribuit la fundamentarea ipotezelor de cercetare, în sensul în care au validat anumite presupuneri inițiale bazate pe experiența dobândită în practică.

1.2 Stadiul actual al cunoașterii în domeniu

Literatura de specialitate din ultimele decenii recunoaște rolul în creștere al orașelor ca motoare economice și de susținere a dezvoltării (Barber, 2013; Cristea și alții, 2017). Orașele nu mai sunt privite ca simple organisme izolate în teritoriu, cât, mai degrabă, ca arii integrate, din punct de vedere economic, cu teritoriul din vecinătate (Dijkstra și alții, 2019). Studiile de specialitate confirmă interdependența și interconectarea dintre zonele urbane și rurale (Davoudi și Stead, 2002; Copus, 2013), indicând faptul că noile configurații spațiale conduc către avantaje cooperative și efecte multiplicatoare (Hamilton, 2000; Salet și alții, 2003).

Pe acest fundal teoretic, se proiectează conceptul de arie funcțională urbană, o noțiune destul de imprecisă la momentul apariției sale. Efectul gradului ridicat de imprecizie a noțiunii a dat naștere unei multitudini de definiții și interpretări conceptuale și metodologice în diferite state europene. Acest lucru a provocat admiterea, cel puțin pentru o perioadă limitată de timp, a caracterului polisemic al conceptului (Zimmermann și alții, 2019). De-a lungul evoluției conceptual-metodologice, majoritatea definițiilor au preluat unul sau mai multe elemente derivate din trei abordări distincte (Cattan și alții, 2004; Bengs și Schmidt-Thomé, 2006; Simeonova și alții, 2018; Zimmerman și alții, 2019), respectiv:

- (i) morfologică, manifestată prin relații structurale, reprezentate de interdependențe fizice;
- (ii) funcțională, manifestată prin relații funcționale ce rezultă din procesele socio-economice ale diferitelor funcții teritoriale și sunt reprezentate cu ajutorul fluxurilor de navetism;
- (iii) administrativă, manifestată prin relații instituționale de coordonare, colaborare, asociere.

De-a lungul ultimelor decenii, numeroase metode de clasificare a teritoriilor și de abordări alternative privind definirea zonelor din jurul centrelor urbane au fost rezultatul unor cercetări preocupate de armonizarea și optimizarea unităților statistice și de planificare a dezvoltării urbane (Glaeser și alții, 2001; Werff și alții, 2005; Parr, 2007; Dijkstra și Poelman, 2014; Dijkstra și alții, 2019). În plus, proliferarea metodologiilor din ultimii ani privind delimitarea AFU a fost stimulată de necesitatea adoptării unor unități teritoriale coerente și comparabile pentru colectarea datelor și publicarea statisticilor și analizelor comparative între diferite țări (OECD, 2012; Dijkstra și Poelman, 2014; Dijkstra și alții, 2019).

În contextul adoptării unei metodologii uitate și clar definite la nivelul statelor UE-OECD pentru delimitarea AFU, este posibilă, astăzi, o abordare singulară a conceptualizării AFU (Dijkstra și alții, 2019). Acest moment marchează, în esență, desființarea abordării orientate pe o separare între caracterul exclusiv urban sau rural, punând accent pe caracterul peri-urban și interdependențele generate de relația urban-rural (Allen, 2003; Caffyn și Dahlström, 2005; Simon, 2008; Piorr și alții, 2011; Copus, 2013; Dallhammer și alții, 2019). Totuși, această metodă unitară nu rezolvă problema legată de inconsistența și confuzia, cauzate de multitudinea de concepte spațiale cvasi-similare. Dintre acestea, principala provocare constă în clarificarea conceptuală a relației dintre AFU și ZM, ambele fiind, în prezent, folosite pe scară largă la nivel european. Această nișă de cercetare este insuficient explorată și deschide direcții interesante atât în sfera teoretică (abordarea conceptual-metodologică a celor două noțiuni), cât și în cea aplicativă (relația cu sistemul de planificare și mecanismele operaționale de management al teritoriului). Din acest motiv, lucrarea de față intenționează să acopere această zonă mai puțin cercetată, având ambiția de a contribui la ameliorarea crizei modelelor actuale privind planificarea spațială și urbană. O perspectivă științifică asupra preocupărilor recente în planificarea spațială scoate în evidență proliferarea unor soluții principale fără o aplicabilitate mare (Sârbu și Pascariu, 2007). Acest lucru apare, de regulă, din cauza unor inconsistențe în ceea ce privește adaptarea cadrului instituțional, legislativ, normativ, juridic și integrarea noilor principii într-un mecanism funcțional de management teritorial (Sârbu și Pascariu, 2007; Florescu și Mitrea, 2015).

Ultimii mai bine de 10 ani au fost marcați de încercări continue de a găsi cea mai potrivită metodă de identificare și delimitare a decupajului spațial AFU. Acest exercițiu a produs o serie de criterii analitice mai mult sau mai puțin fundamentate științific, care oferă baza tehnică pentru construirea unui sistem de referință în studiul AFU. Rolul unei astfel de matrici de criterii analitice este de a orienta conținutul și substanța studiilor realizate asupra zonelor urbane funcționale. Cu certitudine, acest instrument analitic nu își propune să genereze o serie de studii copii la indigo, ci să orienteze cercetarea zonelor urbane funcționale la nivel internațional către anumite direcții menite să fundamenteze ariile prioritare pentru finanțarea viitoarelor investiții orientate pe dezvoltarea urbană durabilă, contribuind la atingerea obiectivelor politicii europene privind dezvoltarea regională (Salet și alții, 2003; Streitenberger, 2013; Kaczmarek, 2016; Kriss și alții, 2019; Zimmermann și alții, 2019).

Potrivit literaturii de specialitate, ariile funcționale urbane sunt considerate, în secolul XXI, un teritoriu esențial pentru implementarea politicilor inter-jurisdicționale și a investițiilor teritoriale integrate (Cristea și alții, 2017; Zimmermann și alții, 2019; Kurek și alții, 2020). Aceste arii sunt considerate drept având capacitatea de a răspunde provocărilor majore cu care se confruntă domeniul amenajării teritoriului, dezvoltării regionale și a urbanismului. Fără îndoială, realitatea secolului al XXI-lea a creat o serie de provocări majore odată cu accelerarea procesului de urbanizare și peri-urbanizare (Glaeser și Kahn, 2003; Piorr și alții, 2011; Nilsson și alții, 2013; Jaeger și alții, 2015; Ros-Tonen și alții, 2015; Pumain și Rozenblat, 2018; Rozenblat, 2020). În mod evident, acestea nu pot fi explicate într-un mod exhaustiv, motiv pentru care de regulă, literatura de specialitate abordează subiectul sectorial. Cercetările realizate până la ora actuală indică faptul că expansiunea urbană necontrolată (de tip *urban sprawl*) pe fondul procesului de peri-urbanizare este provocarea de fond majoră cu care se confruntă planificarea la nivel metropolitan. În acest sens, mediul științific postulează ideea conform căreia AFU este un model adecvat pentru înțelegerea realității dinamice din jurul marilor centre urbane, jucând un rol cheie în explicarea mecanismului de funcționare a teritoriului și anticiparea unor posibile scenarii viitoare de dezvoltare, pe baza tendințelor actuale (Piorr și alții, 2011; Nilsson și alții, 2013). Din acest punct de vedere, utilitatea AFU nu este limitată doar la aspecte teoretice, având un rol cheie și în sfera aplicativă – de exemplu, contribuie la formularea unor teme clare pentru instrumentele de planificare teritorială și urbană, cum ar fi politicile spațiale de dezvoltare și documentațiile de urbanism și amenajarea teritoriului.

Acestea constituie câteva dintre premisele teoretice ale lucrării de cercetare și demonstrează relevanța conceptului AFU atât la nivel european, cât și

național. Prin urmare, putem constata faptul că literatura de specialitate în ceea ce privește conceptualizarea AFU este destul de ofertantă în componenta sa teoretică. În ciuda faptului că există numeroase studii comparative, dovezile empirice privind operaționalizarea și aplicarea conceptului AFU sunt destul de sumare și necesită o privire atentă pentru a ilustra diferențele de abordare practică în diferite state europene. În mod firesc, există o diversitate mare în rândul statelor europene referitoare la aspecte legislative și sisteme politice și de organizare administrativ-teritorială, care constituie repere importante privind constituirea și operaționalizarea zonelor urbane funcționale. Totuși, cercetările existente asupra subiectului au evidențiat un punct comun la nivel european potrivit căruia ariile funcționale urbane și zonele metropolitane reprezintă scara ideală pentru implementarea politicilor inter-jurisdicționale centrate pe obiectivul dezvoltării urbane durabile (Zimmermann și alții, 2019). În acest sens, interesul crescut pentru planificarea la scară metropolitană este susținut de varietatea studiilor teoretice publicate în ultimii ani, precum și de integrarea noțiunii de AFU în documentațiile de amenajare a teritoriului în diferite state europene. Cu toate acestea, fondul problemei pare să fie încă superficial dezbătut.

Analiza preocupărilor recente din domeniul planificării spațiale ne arată o tranziție puternică a focalizării planificării de la funcția de control statutar al dezvoltării (prin intermediul reglementărilor privind utilizarea terenurilor), către funcția de proiectare a unei viziuni strategice de dezvoltare. Se poate observa, cu claritate, o predilecție pentru funcția politică a planificării, mai degrabă decât pentru forma tradițională, care este încă esențială în orientarea dezvoltării viitoare, rămânând un nucleu al planificării, așa cum anunță și Faludi (1982). Din păcate, în cazul planificării integrate la nivelul teritoriilor trans-administrative precum zonele metropolitane și ariile funcționale urbane, aspecte privind reglementarea dezvoltării au rămas, în majoritatea statelor, încă neacoperite de instrumentarul de planificare spațială disponibil.

Este adevărat că discuția privind integrarea noțiunii de zonă urbană funcțională în contextul sistemului românesc de planificare ar putea părea prematură, în lipsa unui fundamentări tehnico-legale bine întemeiate. Cercetările la nivel național în domeniul amenajării teritoriului bazate pe AFU se află încă, în stadiu incipient (Ghiță, 2013; Smits și alții, 2013). Cele două studii amintite conțin bune observații privind impunerea AFU „din exterior”, însă niciunul nu tratează aspecte detaliate privind operaționalizarea și aplicarea conceptului în contextul sistemului de planificare din România. Cu toate acestea, recomandările enunțate în cele două studii reprezintă un punct de pornire în direcția aprofundării conceptual-metodologice a AFU. În plus, dezbateră privind decupajele spațiale apare, în spațiul public, din ce în

ce mai frecvent în ultimii ani. Concret, subiectul este amplu dezbătut în contextul unor modificări legislative semnificative, marcate de apariția unei legi dedicate zonelor metropolitane în 2022, precum și de avansarea proiectului de act normativ privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (CATUC). Cu toate acestea, problema referitoare la fundamentul teoretic îngust al conturului metropolitan actual se perpetuează și contribuie la consolidarea unor zone metropolitane pur formale, constituite sub forma unor decupaje spațiale artificiale și gestionate sub auspiciile asocierii voluntare. Potrivit literaturii de specialitate, exigențele teoretice privind unitățile de planificare spațială ar trebui să fie suficient de cuprinzătoare pentru a acoperi interdependențele economice stabilite între un centru urban și teritoriul din vecinătate, relevante pentru domenii precum locuirea, transportul și mobilitatea, utilizarea terenurilor, mediu, etc. Pe baza acestui argument destul de puternic, lucrarea de cercetare contribuie la discuția privind regândirea decupajelor metropolitane pornind de la modelul conceptual AFU, ca bază unitară pentru fundamentarea ariilor prioritare în vederea stimulării unei dezvoltări urbane integrate, durabile și susținute, pe termen lung.

1.3 Scop, obiective, întrebări de cercetare și rezultate anticipate

Scopul lucrării este de a studia adecvarea noțiunii de arie funcțională urbană (AFU) în contextul românesc de planificare spațială ca model conceptual și metodologic pentru înțelegerea și planificarea teritoriului dinamic din jurul marilor centre urbane constituite, în prezent, sub forma zonelor metropolitane. Acest lucru presupune explorarea modelelor și instrumentelor disponibile pentru dezvoltarea urbană sistemică, integrată și durabilă, în contextul tendințelor și provocărilor specifice secolului al XXI-lea. Prin urmare, studiul urmărește patru obiective specifice.

Primul obiectiv constă în clarificarea noțiunii de AFU la nivel conceptual și metodologic (aspecte teoretice), din perspectiva domeniului de planificare spațială, precum și înțelegerea relației și a domeniilor de interacțiune dintre AFU și ZM (aspecte practice), în contextul practicii de planificare spațială. Totodată, acest obiectiv se referă și la înțelegerea elementelor de structură și a dinamicii evoluției AFU în raport cu ZM, în contextul dezbaterii privind decupajul spațial corespunzător pentru planificarea integrată a dezvoltării urbane durabile.

Al doilea obiectiv îl reprezintă fundamentarea unui cadru analitic unitar pentru studiul AFU. Marile centre urbane din România prezintă deja semnale vizibile în ceea ce privește alinierea la tendințele europene și globale privind periurbanizarea și asocierea în arii urbane extinse și zone metropolitane.

Aceste fenomene spațiale devin din ce în ce mai dificil de urmărit și analizat utilizând exclusiv instrumentele clasice, deci necesită, inevitabil, un cadru analitic actualizat, care să permită realizarea unor studii comparative.

Primele două obiective sunt relevante atât la nivel național, cât și european. La nivel național, aceste clarificări sunt binevenite în contextul ultimei perioade în care cadrul legislativ a fost supus unor modificări semnificative. La nivel european, aceste obiective sunt relevante mai ales prin prisma cercetărilor actuale referitoare la necesitatea armonizării definițiilor și a dezvoltării unitare și nuanțate a teritoriului, pentru a răspunde cât mai eficient provocărilor specifice secolului XXI, cu care se confruntă ariile urbane.

Al treilea obiectiv constă în identificarea categoriilor de instrumente prin care se poate aplica o planificare spațială la nivelul ariilor intercomunale, în scopul rezolvării unor probleme de natură trans-administrativă⁴, care depășesc granițele fixe ale unităților administrativ-teritoriale de bază. În plus, prin acest obiectiv se urmărește aprofundarea instrumentului sau a asocierii de instrumente care pot rezolva, într-un mod eficient, problema corelării și coordonării între diferitele documente și documentații de planificare relevante pentru scara zonelor studiate, respectiv AFU metropolitane.

Ultimul obiectiv presupune construirea unui set de recomandări operaționale privind integrarea, în sistemul românesc de planificare spațială, a noțiunii de AFU ca model conceptual-metodologic pentru teritoriile constituite ca zone metropolitane în jurul marilor centre urbane (peste 250,000 de locuitori).

Cercetarea pornește de la ipoteza centrală conform căreia este necesară actualizarea decupajelor metropolitane (actuale), pe baza unor metode capabile să reflecte, cu mai multă acuratețe, relațiile funcționale și realitatea socio-economică din cadrul ariilor urbane extinse, oferind o bază unitară, superioară celei actuale, de analiză spațială, implementare a politicilor și direcționare a resurselor financiare concentrate pe dezvoltarea urbană durabilă și integrată. În plus, cercetarea urmărește demonstrația altor trei ipoteze, respectiv:

- (a) Conceptul de AFU reprezintă o alternativă convenabilă pentru actualizarea decupajelor metropolitane, în contextul sistemului românesc de planificare și în condițiile cadrului legislativ existent.
- (b) Noțiunile de ZM și AFU se află într-o relație de echivalență, atât din punctul de vedere al teritoriului pe care îl definesc, cât și al metodelor de obținere a decupajului spațial. În acest sens, raportul operațional dintre AFU și ZM urmărește înțelegerea elementelor de structură și a

⁴ Cu referire la coordonarea, în plan spațio-temporal, a investițiilor și a reglementărilor impuse prin documentații de urbanism și amenajarea teritoriului.

dinamicii evoluției AFU în raport cu ZM, precum și posibilitatea utilizării unor mecanisme și instrumente de planificare spațială disponibile pentru a răspunde provocărilor urbane actuale și a asigura o dezvoltare urbană durabilă la nivelul ariilor urbane inter-jurisdicționale formate în jurul marilor centre urbane.

- (c) AFU este un concept viabil pentru aplicarea sa ca unitate pentru planificarea dezvoltării urbane integrate, întrucât îndeplinește toate cerințele din punct de vedere administrativ, de guvernare și de management teritorial. Acest lucru presupune faptul că există posibilitatea combinării unor instrumentele de planificare spațială disponibile, care și-au demonstrat eficiența privind planificarea dezvoltării integrate și coordonate la nivelul teritoriilor intercomunale de tip ZM/ AFU și există o instituție care poate prelua responsabilitatea privind gestionarea AFU.

Obiectivele cercetării împreună cu ipotezele sunt detaliate de următoarea suită de întrebări de cercetare, formată din trei întrebări principale, derivate în câteva întrebări secundare fiecare:

1. Ce este o Arie Funcțională Urbană (AFU)?
 - 1.1 Care sunt etapele de referință în evoluția conceptului de AFU, la nivel european?
 - 1.2 Ce rol joacă AFU în contextul larg al planificării spațiale la nivel european?
2. Este AFU un concept viabil (suficient de matur), din punct de vedere tehnic și procedural, pentru actualizarea decupajelor metropolitane formate în jurul marilor centre urbane din România?
 - 2.1 Este AFU un concept viabil din punct de vedere tehnico-științific?
 - 2.2 Este AFU un concept viabil din punct de vedere procedural?
3. Este AFU un concept aplicabil în practica de AT, DR și U la ora actuală în România, din perspectiva instrumentelor disponibile, conform cadrului legislativ actual?
 - 3.1 În cazul unui răspuns negativ, care sunt pașii ce trebuie urmați pentru a pregăti aplicarea conceptului de AFU ca metodă tehnică pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România, în contextul cadrului legislativ actual?

Suita de întrebări a fost construită în așa fel încât să fie relevantă atât pentru consistența teoretică a lucrării (prima întrebare împreună cu cele două întrebări subordonate, care urmăresc o logică în cascadă), cât și pentru fundamentarea cadrului aplicativ al lucrării (ultimele două întrebări, împreună cu întrebările subordonate, care urmăresc tot o logică în cascadă).

La nivel teoretic, contribuția proprie a lucrării este orientată către argumentația viabilității tehnice și procedurale a conceptului de AFU, în contextul obiectivelor privind dezvoltarea urbană sistemică, integrată și durabilă și abordării provocărilor cu care se confruntă zonele urbane în secolul al XXI-lea. Din perspectivă teoretică, rezultatele lucrării vizează fundamentarea unui cadru unitar pentru studiul și planificarea AFU, bazat pe literatura de specialitate studiată. În plus, o parte importantă a cercetării este orientată pe evidențierea modalităților de operaționalizare a AFU în diferite sisteme de planificare spațială și a caracteristicilor AFU, în raport cu obiectivul planificării și dezvoltării urbane.

Din perspectivă aplicativă, o parte consistentă a cercetării este alocată demonstrației viabilității conceptului de AFU ca metodă tehnică pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România, în contextul obiectivelor privind dezvoltarea urbană integrată și durabilă. Astfel, rezultatele lucrării sunt axate pe argumente ce susțin viabilitatea AFU și evidențiază condițiile ce trebuie îndeplinite astfel încât decupajul său să devină operațional, în relație cu procesul de extindere a actualelor decupaje metropolitane. De asemenea, dimensiunea aplicativă a lucrării este concentrată pe o analiză critică a instrumentarului actual disponibil pentru planificarea dezvoltării urbane coerente la nivelul teritoriilor inter-jurisdicționale aferente marilor centre urbane din România. Relevanța acestei analize este justificată de rolul pe care instrumentele de planificare spațială și urbană îl îndeplinesc, respectiv acela de elemente ce structurează procesul de operaționalizare și gestiune a AFU și ZM.

1.4 Compoziția lucrării

Lucrarea este alcătuită din șapte capitole, după cum urmează:

- ☐ Partea introductivă cuprinde o perspectivă sumară asupra aspectelor esențiale ale cercetării, arătând corelația dintre problematica studiată și stadiul actual al cercetărilor în domeniul planificării spațiale. Astfel, primul capitol introduce contextul cercetării – planificarea dezvoltării urbane durabile și integrate ca soluție la problematica expansiunii urbane necontrolate, generate de fenomenul suburbanizării acute și evidențiază cele două direcții de cercetare – modele spațiale (conceptuale/ metodologice) pentru înțelegerea și planificarea teritoriilor intercomunale și instrumente de planificare spațială care se pretează acestor categorii de teritorii de natură trans-administrativă.
- ☐ Al doilea capitol clarifică elemente de metodologie, explicând strategia de cercetare și calitatea datelor care fundamentează argumentele lucrării.

Cadrul metodologic expune succint relația dintre obiective, întrebări, metode de cercetare și rezultatele anticipate.

- Capitolul al treilea reprezintă cadrul teoretic al cercetării și dezbate dimensiunea conceptual-metodologică a noțiunii de AFU, aducând clarificări necesare în ceea ce privește relația AFU-ZM, atât în sens teoretic, cât și operațional. În plus, abordarea teoretică contribuie la fundamentarea unui cadru analitic unitar pentru studiul AFU, pornind de la cele trei perspective convergente de abordare a noțiunii.
- Capitolul patru fixează conceptul de AFU într-un context mai larg al planificării teritoriale post-2000 la nivel european, din perspectivă pragmatică. Astfel, este adusă în discuție paradigma dezvoltării policentrice în contextul politicii de dezvoltare regională, plasând AFU într-o poziție cheie de integrare multi-scalară spațială. Abordarea pragmatică a noțiunii de AFU vine în completarea celei teoretice, aplicând cadrul analitic dezvoltat în capitolul trei în cadrul unei analize comparate a 10 AFU din Europa, ce are ca scop evidențierea modalităților de operaționalizare a AFU în diferite sisteme de planificare spațială și evidențierea caracteristicilor AFU europene, în raport cu obiectivul planificării și dezvoltării urbane, durabile și integrate.
- Capitolul cinci continuă abordarea noțiunii de AFU printr-un studiu preliminar de caz în context național, pornind de la sistematizarea cadrului legislativ și inventarierea ordonată a instrumentelor de planificare disponibile pentru rezolvarea unor probleme de natură trans-administrativă, așa cum sunt AFU metropolitane. În final, acest capitol prezintă coordonatele și rezultatele anchetei privind concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale metropolitane, derulate la nivel național.
- Penultimul capitol demonstrează viabilitatea noțiunii AFU în contextul românesc de planificare spațială, atât din perspectivă tehnico-științifică, cât și procedurală. Această demonstrație se bazează pe un studiu de caz aprofundat (Cluj-Napoca), care scoate în evidență atât elemente de structură, cât și de dinamică a evoluției AFU în raport cu ZM. În urma acestui studiu, sunt extrase concluziile intermediare ale cercetării, care orientează formularea recomandărilor operaționale privind adoptarea AFU ca metodă tehnică pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România, în contextul românesc de planificare.
- În final, lucrarea se încheie cu un capitol concludiv, dedicat răspunsurilor la întrebările de cercetare și analizei reflexive asupra gradului de îndeplinire a ambițiilor inițiale. Ultima parte evidențiază palierele care nu au putut fi acoperite în cercetarea de față și deschide direcții și întrebări de cercetare pentru studii viitoare.

2. Metodologie

Rezumat: Capitolul 2 are ca obiectiv prezentarea și detalierea strategiei de cercetare, ilustrând legătura dintre obiective, întrebări și instrumentele de cercetare. Cadrul metodologic include, de asemenea, o schemă logică care demonstrează capacitatea cuprinsului de a conduce cititorul la răspunsurile date întrebărilor de cercetare. Cadrul metodologic prezintă, succint, principalele instrumente de cercetare utilizate în cadrul studiului, respectiv – analiza comparativă, folosită pentru evidențierea unor tendințe la nivel european, ancheta, folosită pentru fundamentarea ipotezelor de cercetare, în contextul planificării spațiale la nivel național și studiul de caz aprofundat, utilizat pentru aprofundarea situației AFU/ ZM în România.

2.1 Strategia de cercetare

O parte consistentă a cercetării vizează verificarea ipotezei conform căreia conceptul și metoda de delimitare spațială a AFU reprezintă o alternativă convenabilă pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România, în condițiile cadrului legislativ existent. Astfel, prima parte a lucrării fundamentează răspunsul la prima întrebare de cercetare și reprezintă o incursiune în evoluția preocupărilor privind planificarea teritorială la nivel european din ultimii 20 de ani, fiind axată pe sublinierea emergenței conceptului de AFU și clarificarea relației dintre AFU și ZM. Prin urmare, lucrarea urmărește evidențierea obiectivului dezvoltării urbane durabile și integrate ca prioritate asumată la nivel european, fiind în strânsă legătură cu decupajul spațial la nivel căruia se realizează planificarea spațială integrată. Această analiză este completată de un studiu conceptual-metodologic asupra noțiunii de AFU, menit să evidențieze consecințele operaționale și implicațiile asupra practicii de planificare spațială. În acest scop, lucrarea cuprinde o analiză comparată a 10 studii de caz selectate la nivel european, care corespunde unei abordări la scară macro. Această abordare este detaliată printr-una la scară micro, bazată pe exemplificarea consecințelor operaționale derivate din posibila aplicare a conceptului de AFU în context românesc, prin intermediul unui studiu de caz aprofundat în Cluj-Napoca.

Cea de-a doua parte caută să răspundă la a doua întrebare de cercetare și este orientată pe analiza instrumentarului dedicat planificării teritoriilor intercomunale formate în jurul marilor centre urbane⁵ din România. Pe fundalul teoretic construit, este proiectată analiza empirică a instrumentelor din cadrul sistemului românesc de planificare spațială corespunzătoare

⁵ Cu referire la orașe peste 250,000 locuitori, care au fost desemnate poli de creștere pri HG 998/2008.

planificării la scară intercomunală. Și în acest caz, studiul se focalizează pe un studiu de caz concret - Cluj-Napoca, care confirmă nevoia construirii unei suite de cerințe pentru ca asocierea și aplicarea instrumentelor actuale să fie una consistentă și coordonată.

2.1.1 Metode, parcurs și faze determinante ale cercetării

Investigarea subiectului privind AFU din perspectiva introducerii conturului ca metodă tehnică pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România s-a dovedit a fi un proces mai anevoios decât părea inițial. Acest lucru a fost cauzat de mai mulți factori.

Pe de o parte, cercetarea științifică în scopul fundamentării decupajelor pentru aplicarea instrumentelor de planificare spațială este de obicei limitată în țările post-socialiste, inclusiv în România. Majoritatea studiilor disponibile sunt fie de natură exploratorie (Ghiță, 2013; Săgeată, 2015a; Săgeată, 2015b), fie limitate ca amplitudine și acoperire geografică (Iordan, 1973; Benedek, 2019) sau abordează doar tangențial problematica în cauză (Cristea și alții, 2017; Manole și alții, 2019). Acest lucru a condus la necesitatea extragerii criteriilor analitice din literatura de specialitate existentă și la documentarea unor studii de caz la nivel internațional, ce fundamentează cadrul conceptual al cercetării (*cf.* Capitolul 3).

Pe de altă parte, cercetările legate de introducerea decupajului AFU ca unitate de aplicare a instrumentelor de planificare sunt încă incipiente. Din păcate, am putut identifica foarte puține publicații care abordează tema instrumentelor procedurale de planificare într-o manieră sistemică. Din acest motiv, o parte considerabilă a procesului de cercetare a fost dedicată sistematizării instrumentelor disponibile pentru planificarea spațială la nivel intercomunal, așa cum sunt definite în cadrul legislativ actual. Acest efort a fost schematizat în capitolul dedicat contextului național (*cf.* Capitol 5).

Contrar așteptărilor, odată cu parcurgerea extensivă a literaturii de specialitate, am constatat că până la momentul actual, problematica planificării spațiale la nivelul ariilor intercomunale (de tip metropolitan) în România este destul de slab cercetată, iar studiile și publicațiile existente abordează relativ independent aspectele teoretice și implicațiile practice. În România, acest lucru este vizibil mai ales printr-o lipsă surprinzătoare a studiilor academice privind planificarea zonelor metropolitane. Această lipsă de interes acută poate fi documentată cu precădere în ultimul deceniu, când orașele și zonele metropolitane din România au cunoscut o proliferare a instrumentelor spațiale de planificare, însă literatura de specialitate nu a produs o creștere vizibilă a lucrărilor care abordează această temă. Astfel,

cercetarea realizată încearcă să amelioreze dialogul dintre teorie și practică în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului. Pentru acest motiv, abordarea metodologică folosește o serie de metode și instrumente menite să ofere răspunsuri la întrebările de cercetare.

De exemplu, pentru prima întrebare de cercetare (*Ce este o Arie Funcțională Urbană?*) lucrarea se bazează pe sinteza literaturii de specialitate și a documentelor programatice la nivel european, în vederea identificării informațiilor relevante și a stadiului actual al cercetării în domeniu, precum și aspecte particulare privind relația AFU-ZM. De asemenea, studiile la nivel european constituite principala sursă pentru construirea unei baze analitice unitare pentru studiul comparativ al AFU.

Răspunsul la a doua întrebare de cercetare (*Este conceptul de AFU un concept viabil (suficient de matur) din punct de vedere tehnic și procedural pentru actualizarea decupajelor metropolitane formate în jurul marilor centre urbane din România?*) este construit folosind mai multe metode și instrumente de cercetare. Pe de o parte, analiză critică a literaturii de specialitate permite identificarea avantajelor și a limitărilor impuse de utilizarea conceptului AFU ca decupaj pentru aplicarea instrumentelor de planificare spațială la scară inter-jurisdicțională. Pe de altă parte, analiza comparativă la nivel european scoate în evidență principalele caracteristici ale AFU, iar ancheta realizată la nivel național ilustrează percepția la nivel național privind concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale la nivel metropolitan, confirmând ipotezele cercetării.

A treia întrebare (*Este AFU un concept aplicabil în practica de AT, DR și U la ora actuală în România, ținând cont de cadrul legislativ actual?*) este abordată, de asemenea, prin intermediul unor metode și instrumente variate. De exemplu, sinteza cadrului legislativ-normativ românesc evidențiază prevederile legale referitoare la ZM/ AFU și permite inventarierea instrumentelor disponibile pentru planificarea la nivelul teritoriilor intercomunale, definirea relațiilor dintre ele, precum și identificarea celei mai avantajoase versiuni de asociere între instrumentele disponibile pentru planificarea dezvoltării urbane durabile, integrate și coordonate la nivelul intercomunal al AFU, în România. Studiul de caz AFU Cluj-Napoca ilustrează elementele de structură și dinamica evoluției AFU în raport cu ZM în România, pe baza cărora este formulat un set de recomandări privind introducerea AFU în sistemul de planificare românesc.

Pentru a răspunde cât mai cuprinzător întrebărilor, cercetarea s-a derulat după un proces circular, marcând geometria variabilă a conținutului, bazată pe remodelarea continuă a ipotezelor, nuanțarea subiectului și rafinarea demonstrației privind răspunsurile la întrebările de cercetare (cf. Figura 2).

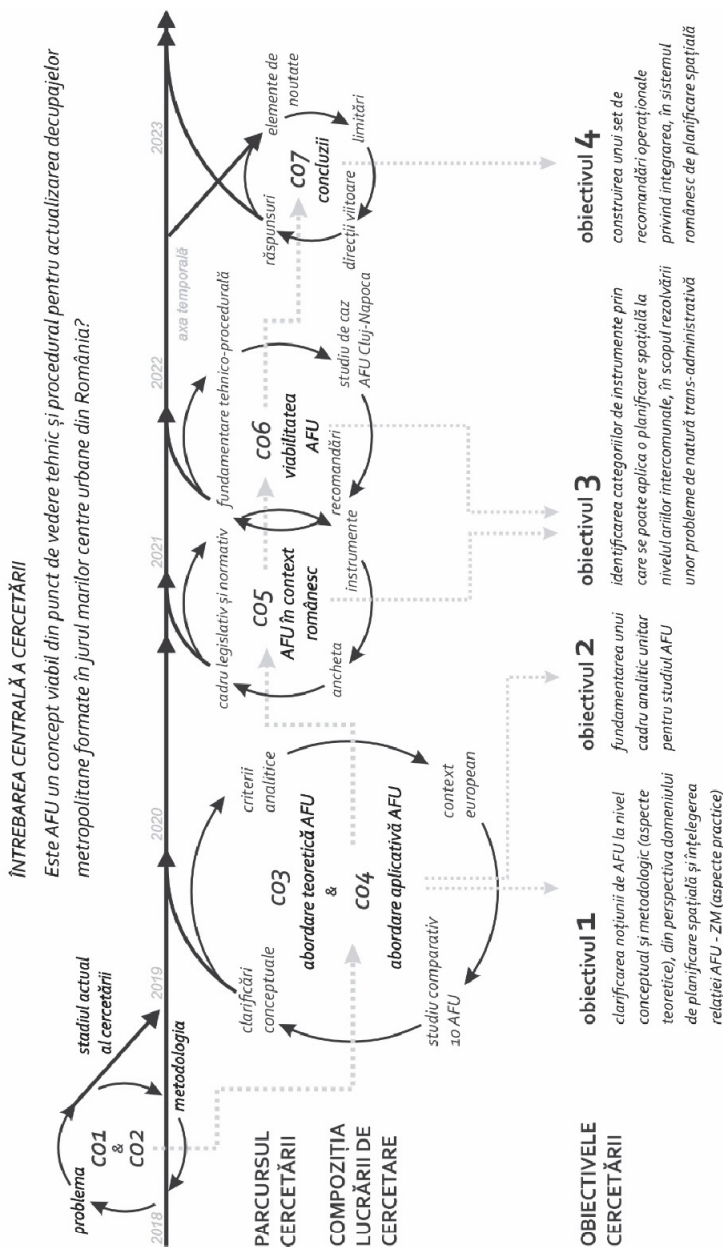


Fig. 2 Abordarea metodologică a cercetării (Sursa: autorul)

2.2 Analiza datelor

Lucrarea se bazează pe o analiză extensivă a literaturii de specialitate, menită să fundamenteze cadrul teoretic în care se înscrie problematica studiată, pornind de la contextul european. Sintetizarea informațiilor a fost relativ complicată, întrucât cantitatea și profunzimea datelor cu caracter științific la nivel european/ internațional a fost uriașă. La nivel național, consistența materialelor a fost mai redusă, însă cadrul legislativ a făcut obiectul central al studiului. Prin urmare, principalele tipuri de informații și date ce stau la baza lucrării de cercetare includ:

- (1) studii de specialitate și suită de documente programatice de la nivel european, inclusiv documente orientative privind planificarea spațială la nivel european, menite să fundamenteze contextul în care se înscrie problematica cercetării (*cf.* Capitole 3, 4);
- (2) suită de legi, ordonanțe, hotărâri și norme legislative, menite să fundamenteze cadrul legislativ și normativ care stă la baza elaborării instrumentelor de planificare spațială din România (*cf.* Capitolul 5);
- (3) suită de documente strategice de tip SIDU (elaborate în cadrul perioadei de programare 2014-2020) și documentații de urbanism (de tip PUG-uri) și amenajarea teritoriului (de tip PATZIC), elaborate pentru diferite teritorii din România (ex. Cluj-Napoca fiind principalul studiu de caz – *cf.* Capitolul 6).

2.2.1 Analiza comparativă la nivel european

În ceea ce privește analiza comparativă a studiilor de caz privind zonele urbane funcționale la nivel european, sunt câteva aspecte metodologice care merită amintite. În primul rând, selectarea studiilor de caz s-a bazat pe criterii precum relevanța și similaritatea acestora cu situația orașului Cluj-Napoca în ceea ce privește poziția în ierarhia așezărilor la nivel național și regional, mărimea nucleului urban și rolul acestuia în rețeaua multi-scalară de așezări. Astfel, au fost selectate 10 studii de caz la nivel european, respectiv Cluj-Napoca și Brașov din România, Dresda și Stuttgart din Germania, Bologna și Torino din Italia, Lyon și Nantes din Franța, precum și Cracovia și Gdansk din Polonia. Aceste studii de caz au fost alese pentru a oferi o perspectivă variată și reprezentativă asupra AFU din Europa.

Studiul a urmărit cele 3 criterii relevante pentru subiectul AFU – morfologice, funcționale și administrative. Pentru analiza comparată, au fost selectați indicatori relevanți pentru toate studiile de caz, în ciuda disponibilității diferite a datelor la nivel european sau internațional. Prin urmare, au fost folosite următoarele baze de date: EUROSTAT și Atlasul statistic, OECD și Atlasul statistic al regiunilor și orașelor, Copernicus

Corine Land Cover și Atlasul urban, precum și studii anterioare axate pe analiza AFU, cum ar fi cele realizate în cadrul programelor ESPON sau OECD. Cu toate acestea, comparabilitatea datelor a reprezentat o provocare, deoarece indicatorii sunt colectați pentru diferite decupaje spațiale și nivele de agregare, cum ar fi LAU1 și NUTS 3. Acest fapt a impus un efort semnificativ pentru construirea unei baze de date uniforme pentru cele 10 studii de caz alese.

În final, analiza comparativă a adus în prim-plan diferite aspecte și provocări legate de conceptul AFU la nivel european, contribuind la dezvoltarea unei perspective mai clare asupra abordării pragmatice a AFU în planificarea spațială la nivel european și evidențiind nevoia de îmbunătățire a comparabilității datelor pentru o analiză mai precisă a AFU din toată Europa.

2.2.2 Studiu de caz aprofundat

Pentru a compensa lacunele de date a fost realizat un studiu de caz aprofundat la nivelul teritoriului din jurul Municipiului Cluj-Napoca, care a contribuit la înțelegerea oportunității aplicării conceptului de AFU în contextul românesc de planificare spațială. Motivația alegerii Cluj-Napoca ca subiect de cercetare se bazează pe creșterea demografică și economică semnificativă a zonei din ultimii 10 ani, precum și pe clasificarea sa ca un important oraș magnet la nivel național. Verificarea aplicabilității conceptului de AFU a fost posibilă prin intermediul unor analize statistice multi-criteriale, folosind o serie de date culese de la Institutul Național de Statistică (INS), precum și din diverse documente și documentații de amenajarea teritoriului și urbanism elaborate pentru teritoriul studiat. Limitele decupajului administrativ-teritorial au fost preluate din Geoportalul INIS⁶, în coordonate GIS (STEREO70). Datele culese din INSSE – Tempo Online au fost sistematizate cu ajutorul programului Microsoft Excel și analizate pentru a evalua evoluția demografică, economică și urbană atât la nivelul unităților administrativ-teritoriale de bază, cât și la nivelul întregii ZM și AFU. Principalii indicatori analizați includ populația după domiciliu, numărul mediu al salariaților, locuințele existente, autorizațiile de construire eliberate pentru clădiri pe tipuri de construcții, suprafața fondului funciar după modul de folosință. De asemenea, a fost inclusă și o evoluție a suprafeței construite (inclusiv căi de comunicații și căi ferate), cu toate că disponibilitatea datelor nu acoperă integral intervalul propus pentru analiză (2010-2019). Imaginile distribuției spațiale a datelor au fost generate cu ajutorul aplicației QGIS Desktop.

⁶ Disponibil la ANCPI – Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

Practic, analiza statistică multicriterială a fost folosită pentru a identifica dacă există comune situate la o distanță mai mare decât raza de 30 km impusă de legislația actuală privind zonele metropolitane, în care tendințele pozitive demografice și economice au avut o influență semnificativă, care ar putea justifica efortul de extindere a actualului decupaj metropolitan până la limitele ariei funcționale urbane.

În concluzie, studiul de caz AFU Cluj-Napoca a reprezentat o investigație complexă și detaliată a viabilității conceptului AFU în planificarea spațială din România, oferind o imagine clară asupra evoluției teritoriale și a instrumentelor de planificare disponibile și aducând contribuții semnificative la promovarea unei abordări mai eficiente a dezvoltării la nivel metropolitan.

2.2.3 Ancheta la nivel național

În general, sondajul este aplicat pe scară largă în științele sociale ca metodă cantitativă de cercetare și arată cantitativ sau numeric tendințele atitudinilor sau opiniilor unei populații, prin studierea unui eșantion din respectiva populație (Creswell, 2014). Extinderea cercetării către aplicarea unui chestionar ca instrument de lucru vine dintr-o rațiune simplă, respectiv atenția relativ limitată la nivel național asupra problematicei în cauză - concepte și instrumente de planificare spațială, utilizate în scopul rezolvării unor probleme de natură trans-administrativă, așa cum se întâmplă în ZM.

Utilizarea anchetei ca instrument de cercetare permite o explorare relativ ținută asupra problemei, fiind capabilă să cuprindă date actuale, pentru a clarifica ambiguități. Astfel, obiectivul principal al chestionarului constă în sondarea opiniei repondenților privind raportul dintre două concepte frecvent utilizate în planificarea spațială a dezvoltării urbane [AFU - aria funcțională urbană și ZM - zona metropolitană], din perspectivă teoretică și aplicativă. Chestionarul a constatat în 20 de întrebări (18 închise și două deschise) distribuite în trei secțiuni majore, excluzând secțiunea introductivă (dedicată detaliilor privind repondenții) și secțiunea finală (dedicată recomandărilor cu privire la subiectul cercetării).

Rezultatele au fost analizate folosind metode cantitative și calitative, standardizând răspunsurile la întrebările deschise în câteva categorii tematice generale. O parte dintre întrebări au fost gândite în așa fel încât repondenții să-și ordoneze răspunsurile pe trei niveluri de prioritate. Această metodă (scala Likert) de structurare a răspunsurilor permite evidențierea aspectelor considerate prioritare sau având cea mai mare importanță (dintr-o listă dată) pentru diferitele categorii de repondenți. În plus, acest mod de acordare a unui punctaj diferitelor opțiuni de răspuns permite și o diversitate largă de

răspunsuri care, altminteri, ar putea fi omise sau incluse în altele mai generale. Pentru a analiza diversitatea răspunsurilor în funcție de cele trei grupuri țintă prestabilite, am utilizat aplicația Statistical Package for the Science, ce permite realizarea de corelații între diferite rezultate cantitative.

2.2.4 Calitatea și disponibilitatea datelor

În general, în etapa sintetizării literaturii de specialitate nu am întâmpinat probleme legate de disponibilitatea datelor și a informațiilor căutate. Acest lucru a fost valabil și în cazul documentelor cadru de planificare și a documentațiilor de urbanism și amenajarea teritoriului disponibile în România, cu excepția câtorva limitări privind calitatea datelor. De exemplu, o analiză asupra documentațiilor de planificare spațială cu efect asupra teritoriului metropolitan a fost realizată pentru studiul de caz Cluj-Napoca, pornind de la documentele de planificare strategică și documentațiile de amenajarea teritoriului și urbanism (exclusiv Planul Urbanistic General) realizate în decursul ultimilor 20 de ani. Analiza a urmărit exclusiv informații legate de momentul elaborării diferitelor categorii de instrumente de planificare spațială, având scopul de observa posibile divergențe procedurale în cadrul procesului de elaborare a documentațiilor și a fluxului decizional.

În acest scop, analiza a fost completată de un studiu amănunțit asupra situației elaborării și actualizării PUG-urilor aferente comunelor din ZM Cluj, folosind următoarele trei criterii: (i) anul elaborării (pentru PUG-uri în vigoare), anul inițierii demersului de actualizare a PUG-ului sau momentul anunțării intenției de actualizare și anul organizării dezbaterii publice finale sau momentul publicării anunțului de obținere a avizelor. Din punct de vedere metodologic, această analiză s-a dovedit cea mai anevoioasă, întrucât disponibilitatea și transparența datelor a fost, în multe cazuri, un obstacol. În general, lipsa datelor oficiale de pe paginile web ale primăriilor a fost înlocuită de informații din presa locală.

În ceea ce privește datele statistice ce au stat la baza analizei comparative și a studiului de caz aprofundat, acestea au prezentat câteva limitări semnificative, cum ar fi disponibilitatea unor date comparabile la nivel european pentru toate cele 10 AFU studiate, precum și o disponibilitate redusă a anumitor indicatori, în sensul acoperii parțiale a perioadei de timp stabilită în cadrul analizei. De exemplu, indicatorul privind suprafața fondului funciar după modul de folosință este disponibil doar pentru perioada 2010-2014, în timp ce datele privind navetismul sunt colectate o dată la 10 ani (2001 și 2011).

3. Abordarea teoretică a noțiunii de AFU

Rezumat: Capitolul al treilea reprezintă cadrul teoretic al cercetării și dezbate dimensiunea conceptual-metodologică a noțiunii de AFU, aducând clarificări necesare în ceea ce privește relația AFU-ZM, atât în sens teoretic, cât și operațional, prin comparația celor două noțiuni. Aprofundarea noțiunii de AFU scoate în evidență caracteristici esențiale ale definiției conceptuale și metodologice, confirmând, din perspectivă teoretică, fiabilitatea conceptului. În plus, abordarea teoretică contribuie la fundamentarea unui cadru analitic unitar pentru studiul AFU, pornind de la cele trei perspective convergente de abordare a noțiunii – morfologică, funcțională și instituțională/administrativă. Cadrul conceptual se încheie cu o propunere de schiță a unui sistem de referință în studiul AFU, materializată printr-o matrice a criteriilor analitice rezultate în baza sintezei literaturii de specialitate.

3.1 Dimensiunea conceptual-metodologică a AFU

3.1.1 Bazele teoretice ale conceptului de AFU

Conceptul de Arie Funcțională Urbană (AFU) a devenit subiectul unei ample dezbateri în literatura contemporană, iar înțelegerea noțiunii admite cel puțin două direcții distincte de cercetare (cf. Figura 3) - abordarea analitică și cea politică (Davoudi, 2008).

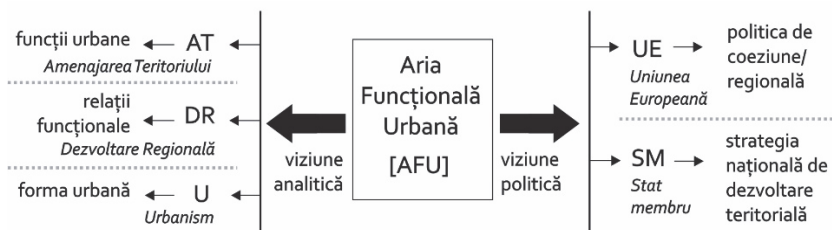


Fig. 3 AFU: viziunea analitică și politică (Sursa: autorul)

Într-o primă instanță, viziunea analitică a conceptului de AFU se conturează pe baza unor preocupări referitoare la structura fizică a orașului și a formei urbane (cercetare în urbanism), relațiile funcționale din teritoriu (știința regională) și funcțiile urbane care transcend limitele administrative ale teritoriului (cercetare în amenajarea teritoriului). Această abordare acoperă o gamă largă de subiecte, de la urbanism și amenajarea teritoriului, geografie umană și economică, până la administrație publică. Pe de altă parte, AFU admite și o dimensiune politică puternică, fiind strâns legată de obiectivele agendei politice pe care o servește la nivel național și european. În acest

context, discursul politic european plasează conceptul de AFU în centrul paradigmei policentrismului și politicii de coeziune, acordând un interes deosebit consolidării mecanismelor de cooperare teritorială trans-administrativă la nivelul teritoriilor de tipul zonelor urbane funcționale și zonelor metropolitane.

Deși AFU este adesea considerat un concept recent, originile sale nu sunt deloc noi în istoria planificării și dezvoltării urbane. Încă de la începutul secolului al XX-lea, dezbaterile privind relația dintre oraș și teritoriu, urban și rural, sau centru și periferie au fost prezentate de pionieri precum Ebenezer Howard (1965)⁷ și Patrick Geddes (1915)⁸. Modelul orașului-grădină propus de Howard și interpretarea evolutivă a orașului a lui Geddes au generat idei relevante pentru înțelegerea conceptului de AFU, subliniind importanța funcției polarizatoare a centrului urban în raport cu teritoriul adiacent și propriile principii de creștere urbană. Principiile de bază ale acestor modele de planificare sunt valabile și astăzi și se referă la crearea unor comunități autosuficiente, distribuția echilibrată a funcțiunilor și creșterea rațională, limitând nevoia de deplasare către centru prin oferirea unor nuclee generatoare de locuri de muncă în imediata vecinătate a zonelor de locuire (Livesey, 2011).

O altă sursă de inspirație pentru AFU provine din modelul german tradițional al teoriei locurilor centrale, un model urban destul de puternic ierarhic și dominat de centru, cu fluxuri orizontale direcționate (centru-periferie și periferie-centru), în care nucleul urban oferă acces la facilități ierarhic superioare și funcții urbane specializate (de ex. educație, sănătate, servicii culturale) (Christaller, 1933). Acest model a fost rădăcina pentru actualul concept de AFU, cu toate că tipologia AFU nu se oprește exclusiv la o structură de alcătuire monocentrică.

Modelul teoretic al polilor de creștere (Perroux, 1950) este un alt precursor al noțiunii de AFU, evidențiind tendința fenomenului de creștere de a se concentra în anumite centre și de a eroda economia zonelor înconjurătoare (așa-numita forță de polarizare) (Moseley, 1974). Pe de altă parte, conform teoriei, dezvoltarea se extinde spre ariile înconjurătoare, ca rezultat al creșterii expansive a centrului (forța de dispersare) (*ibid.*). Pe acest model de discriminare spațială deliberată mizează și AFU, urmărind ca obiectiv

⁷ care a studiat și conceptualizat dinamica dintre oraș și peisajul rural înconjurător prin modelul spațial al orașului-grădină încă din 1901 (Howard, 1965).

⁸ care și-a concentrat studiul pe conceptul de conurbanizare, în contrast cu suburbanizarea și orașul-grădină, adoptând o perspectivă organică pentru studiul orașelor (Geddes, 1915).

maximizarea economiilor de aglomerație și captarea forței de muncă din teritoriul adiacent, pentru a împărți ulterior beneficiile cu întreaga regiune.

Conform literaturii de specialitate, putem observa faptul că noțiunea de AFU apare deseori menționată în strânsă legătură cu teorii ale creșterii urbane și dezvoltării regionale, fiind expresia spațială a expansiunii continue a formei urbane. Această direcție de cercetare se orientează, în principal, pe chestiuni legate de evoluția formei urbane în contextul etapelor succesive de urbanizare, suburbanizare și metropolizare. Procesul de dezvoltare începe, de obicei, cu o concentrare excesivă a activităților industriale și economice în orașe, urmată de mai multe valuri de creștere și expansiune teritorială (Jacobs, 1970). Acest parcurs al constituirii aglomerației urbane se bazează pe fenomenul de coagulare a unor teritorii în jurul marilor centre urbane, în funcție de etapele de expansiune ale orașului (Fang și Yu, 2017). Procesul expansiunii succesive face tranziția de la oraș la aria metropolitană (prima expansiune), de la aria metropolitană la regiunea metropolitană (a doua expansiune), de la regiunea metropolitană la aglomerația urbană (a treia expansiune), fiecare etapă fiind relevantă pentru formarea actualelor AFU. Ultima fază de expansiune vizează transformarea aglomerației urbane în megalopolis sau arie mega-urbană, însă această scară teritorială depășește sfera de interes AFU.

În sens conceptual, raportul dintre AFU și aglomerația urbană este unul de complementaritate, în sensul în care noțiunea de aglomerație urbană scoate în evidență procesul de formare și evoluție graduală a marilor concentrări de oameni și activități în teritoriu (Pascariu, 2004; Fang și Yu, 2017), în timp ce AFU reflectă produsul unei geografii a fluxurilor rezidenților, angajării și transportului (Sandu, 2013). În sens operațional, cele două noțiuni au caracteristici comune, însă aglomerația urbană poate depăși cu mult conturul ariilor funcționale urbane (chiar până la formarea unor conurbații). Totodată, cele două noțiuni se diferențiază, la nivel operațional, prin metoda determinării întinderii decupajului spațial. Din acest punct de vedere, noțiunea de aglomerație urbană a rămas un concept relativ abstract, fără a avea atribuită o formulă privind delimitarea clară în spațiu, în timp ce AFU a căpătat, treptat, o definiție și metodă operațională.

Din perspectiva științei regionale, cercetările actuale plasează conceptul de AFU în centrul paradigmei privind dezvoltarea spațială policentrică, fiind echivalentul nodurilor de legătură din cadrul sistemelor urbane și regionale (Cattan și alții, 2004). Studiile confirmă faptul că integrarea dezvoltării centrelor urbane și a ariilor funcționale urbane conduce către avantaje cooperative și efecte multiplicatoare (Salet și alții, 2003). Această direcție de cercetare asociază AFU cu un decupaj spațial adecvat implementării

politicilor regionale privind coeziunea și competitivitatea teritorială și locale, privind dezvoltarea urbană durabilă.

Fundamentarea conceptuală a noțiunii de AFU se reflectă într-un tablou sintetic al principalelor modele și teorii premergătoare, care evidențiază caracteristicile recurente în construcția modelelor spațiale de înțelegere a teritoriului (*cf.* Figura 4). Astfel, putem observa că în prima jumătate a secolului al XX-lea, urbanismul s-a aflat constant în căutarea formei ideale a orașului, fiind un rezultat al intuiției legate de aspecte estetice ce țin de acomodarea activităților economice și sociale în viața orașului și mai puțin ca proces de fundamentare teoretică (Taylor, 1998). Ca o consecință naturală, a doua jumătate a secolului trecut și începutul secolului XXI au fost dominate de succesiunea unor paradigme situate la intersecția dintre producția teoretică și cercetarea empirică a realității spațiale existente. Pe acest fundal, în anii '50 a luat naștere o nouă nișă de cercetare denumită știința regională, preocupată de abordările analitice ale problemelor specifice zonelor urbane, rurale sau regionale (Boyce, 2004).

Principale teorii și modele spațiale asociate relației oraș-teritoriu au filiația în diverse școli de gândire (germană, engleză, franceză, americană), care își dispută prioritatea în știința regională. Dintre cele mai vehiculate, știința regională a absorbit teoriile gravitaționale și teorii ale localizării, ambele având un rol esențial pentru înțelegerea originilor actualului concept de AFU. Cu timpul, interacțiunile dintre oraș și teritoriul adiacent (suburban/ rural) capătă noi dimensiuni (dincolo de cele pur economice/ industriale) generate de accesul la serviciile avansate și funcțiile specializate ce caracterizează orașul, iar teritoriul înconjurător servește în scopuri recreative (Berry, 1973; Hall și Hay 1980; Cheshire și Hay, 1989).

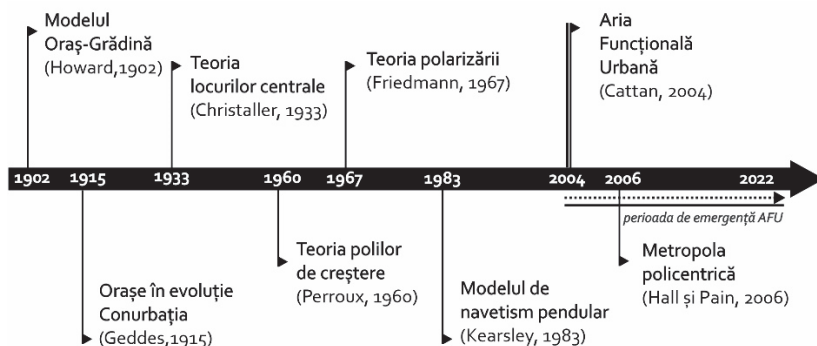


Fig. 4 Principale teorii și modele premergătoare AFU (Sursa: autorul)

3.1.2 Noțiunea de AFU: evoluția definiției conceptuale

De-a lungul ultimelor decenii, conceptul de arie funcțională urbană a făcut obiectul a numeroase lucrări de specialitate, fiind abordat într-un mod mai mult sau mai puțin direct. Cu precădere în ultimele două decade a apărut o serie de studii ce au propus diverse definiții pentru noțiunea de AFU. Fără a pretinde o elucidare totală a definiției actuale, această secțiune expune elementele conceptual-metodologice esențiale, oferind o descriere sintetică a noțiunii de AFU.

Definiția unanim acceptată la nivel european a conceptului de AFU provine dintr-un studiu pionier realizat în cadrul programului ESPON, care a rămas până astăzi un punct de referință în conceptualizarea noțiunii de AFU. Această definiție indică existența unui *„nucleu urban și a unei zone din jurul său determinată de piața forței de muncă, care este integrată din punct de vedere economic cu centrul”* (Cattan și alții, 2004). Pe parcursul ultimilor aproximativ 10 ani, eforturile de definire a conceptului de AFU au luat amploare, culminând cu apariția lucrării care prezintă metoda comună UE-OECD de definire a zonelor urbane funcționale, aplicată în 33 de țări membre OECD, precum și în toate țările membre ale Uniunii Europene (Dijkstra și alții, 2019). În prezent, această definiție păstrează un caracter destul de general, după cum urmează: *„AFU sunt compuse dintr-un oraș și zona sa de navetă și cuprinde extinderea economică și funcțională a orașului pe baza mișcărilor zilnice ale oamenilor”*. Totuși, precizia definiției este amplificată de abordarea metodologică ulterioară, care oferă o descriere detaliată a algoritmului de identificare, împreună cu datele necesare aplicării acestuia.

În acest context, AFU oferă un cadru propice pentru producerea, analiza și înțelegerea geografiei economice și sociale într-un context spațial bine delimitat. Totuși, trebuie menționat faptul că succesiunea definițiilor impuse noțiunii de AFU s-a raportat la diferite obiective susținute de programul care a finanțat cercetarea. Astfel, putem observa două perspective majore în definirea conceptual-metodologică a noțiunii, care corespund celor două mari programe implicate în cercetarea spațială. Pe de o parte, programul ESPON⁹ are ca obiectiv susținerea cercetării teritoriului european și fundamentarea politicilor europene, având o acoperire geografică limită la teritoriul celor 28 de state membre UE, alături de cele patru state partenere ale programului: Islanda, Norvegia, Lichtenstein și Elveția. Programul ESPON promovează paradigma competitivității echilibrate a teritoriului european, în baza a trei obiective majore: coeziune socială, economică și teritorială, iar scopul studiilor întreprinse este axat pe furnizarea unor dovezi

⁹ Rețeaua Europeană de Observare a Dezvoltării și Coeziunii Teritoriale.

spațiale comparabile, sistematice și de încredere pentru fundamentarea politicilor paneuropene. Pe de altă parte, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) este o organizație internațională implicată în construcția unor politici mai bune, în baza unor standarde internaționale bazate pe dovezi. OECD are o acoperire geografică globală (37 de țări membre) și o paletă mai variată de contexte naționale (de la țări precum Australia, Canada, Chile, Colombia, Israel, Japonia, Korea, Mexic, Noua Zeelandă, Turcia și SUA, până la state europene), de la care România și Bulgaria fac excepție. Ca obiectiv principal, OECD urmărește înțelegerea legăturii dintre urbanizare și dezvoltare economică, orientând politicile pe care le promovează către îmbunătățirea performanței economice, crearea de locuri de muncă și schimburi economice între statele membre.

Deși nu au existat variații substanțiale la nivelul definițiilor conceptului de AFU promovate de cele două programe (ESPON și OECD), este important de remarcat faptul că, abia după aproape două decenii (2019), s-a găsit o abordare comună, menită să evite redundanțe teoretice și să asigure comparabilitate la nivelul studiilor comparative realizate între diferite state și zone urbane.

Pe lângă cele două mari programe de cercetare aplicată, mulți alți cercetători au fost interesați fie de problematica conceptualizării noțiunii de AFU (Karlsson și Olsson, 2006; Farmer și Fotheringham, 2011; Dijkstra și alții, 2019), fie de aplicarea sa în diferite scopuri – cel mai frecvent fiind acela de a crea ierarhii la nivel național (Limtanakool și alții, 2007; Cristea și alții, 2017; Manole și alții, 2019). Astfel, sunt extrase și prezentate studii semnificative din ultimii 20 de ani, evidențiind definițiile cheie prezente în literatura de specialitate (*cf.* Tabelul 1), cu mențiunea că termenii de regiunea urbană funcțională și zonă urbană funcțională au fost folosiți ca sinonime perfecte pentru noțiunea de arie funcțională urbană.

Tabelul 1 Principalele definiții teoretice ale noțiunii de AFU (in extremis, RUF¹⁰)

Autori	Definiții
OECD (2002)	Regiunea urbană funcțională (RUF) reprezintă o subdiviziune funcțională a teritoriilor, rezultată din organizarea relațiilor sociale și economice într-un mod care nu reflectă particularități geografice sau evenimente istorice.

¹⁰ În general, RUF și AFU se diferențiază în funcție de mai multe criterii, precum: scara spațială, cuprindere a unor problematici teritoriale de facturi diferite, transpuse în obiective relativ diferite ale politicilor de dezvoltare și finanțare. În ciuda acestor diferențe, AFU și RUF sunt utilizate ca sinonime în diferite studii de specialitate.

	[...] zonă alcătuită dintr-un oraș dens locuit și o zonă de transport mai puțin populată, al cărei specific este dat de piața forței de muncă integrată cu orașul.
Cattan și alții (2004)	[...] nucleu urban și zona din jurul său asociată pieței forței de muncă, care este integrată, din punct de vedere economic, cu centrul.
Hall și Pain (2006)	[...] entitate spațială ce cuprinde un nucleu definit în termeni de mărime și densitate a forței de muncă și un inel definit în termeni de călătorii zilnice obișnuite (navetă) către nucleul central.
Karlsson și Olsson (2006)	[regiunea urbană funcțională] este o zonă caracterizată printr-o frecvență ridicată a interacțiunii economice intra-regionale, cum ar fi naveta forței de muncă și comerțul intra-regional cu bunuri și servicii și o zonă de aglomerație a activităților și a infrastructurii de transport care facilitează o mobilitate semnificativă a persoanelor, a produselor și a informației.
IGEAT și alții (2007)	AFU este constituită din aria morfologică urbană (AM) și bazinul forței de muncă. AM este, practic, un oraș sau un nod dens populat, având un peisaj urban și un miez istoric.
Farmer și Fotheringham (2011)	[...] zonă continuă din punct de vedere spațial în care cererea și oferta agregate pentru diverse servicii sociale și bunuri economice se întâlnesc.
OECD (2012)	[...] AFU captează interdependențele economice dintre un nucleu urban și teritoriul ce gravitează în jurul său, fiind determinate, de obicei, prin modele de navetă.
Ivanov și alții (2017)	AFU este o arie sau o regiune care funcționează ca un sistem unitar din punct de vedere politic și/ sau social și/ sau economic. AFU este definită de sistemul intern al interacțiunilor și relațiilor care acoperă, în totalitate, sau parțial, teritoriul a mai multe unități administrativ-teritoriale care cooperează și sunt legate/ unite prin economie, comunicații, activități de transport, etc.
Dijkstra și alții (2019)	[...] compuse dintr-un oraș/ nucleu și zona sa de navetă, AFU cuprind extinderea economică și funcțională a orașelor, pe baza mișcărilor zilnice ale oamenilor.
OECD (2020)	Zonele funcționale nu pot înlocui geografiile administrative. De fapt, acestea sunt, în general, create prin gruparea micilor unități administrative; prin urmare, zonele funcționale ar trebui privite și utilizate ca o geografie suplimentară, complementară, care poate oferi dovezi privind tendințele socio-economice [...].

Sursa: autorul

Practic, toate aceste definiții converg către ideea conform căreia AFU trebuie privită ca o entitate distinctă, în care relațiile economice, sociale și fizice (de mobilitate) transcend granițele administrative. Această convergență demonstrează faptul că această entitate spațială (AFU) furnizează noi perspective pentru înțelegerea dinamicilor socio-economice și pentru fundamentarea unor politici mai eficiente de dezvoltare urbană și regională.

Cu toate că literatura de specialitate este destul de stufoasă, majoritatea definițiilor studiate se concentrează pe două direcții principale. Prima direcție este acoperită de studii privind definirea și analiza dimensiunii, formei și a caracteristicilor morfologice ale zonelor de tip AFU. Astfel, prima condiție ca un teritoriu să poată fi caracterizat prin noțiunea de arie funcțională urbană este să prezinte un centru urban major (care concentrează populația și/ sau diferite tipuri de resurse), iar dimensiunea centrului urban să fie de minim 50,000 de locuitori. Conform studiilor ESPON și OECD, există patru tipologii de AFU:

- (1) AFU de dimensiuni mici (populație între 50,000 și 100,000 locuitori);
- (2) AFU de dimensiuni medii (populație între 100,000-250,000 locuitori);
- (3) AFU metropolitane (populație între 250,000 și 1,5 milioane locuitori);
- (4) AFU metropolitane mari (populație peste 1,5 milioane locuitori).

O parte dintre aceste AFU au fost etichetate ca MEGA¹¹ (Zonă Metropolitană Europeană de creștere), jucând rolul de posibile centre de contrabalansare a actualei concentrări determinate de Pentagonul Europei (format din Londra, Paris, Milano, Munchen și Hamburg).

Potrivit definiției tradiționale a regiunii provenită din domeniul geografiei și al disciplinelor conexe (ex. economia regională), putem constata faptul că regiunea este caracterizată sub forma unui sistem bine delimitat, ce dezvoltă caracteristici interne (proprie) consistente și similare, care o diferențiază de alte zone învecinate (Haggett, 1965; Morrill 1974; Goodall, 1987; Gregory și alții, 2009). Prin extrapolare, din perspectivă morfologică, AFU poate fi considerată un produs al diferențierii spațiale – în măsura în care anumite caracteristici similare devin parte din structura sa internă (principiul coeziunii interne), iar cele diferite rămân în afara limitelor sale (principiul separării externe). Așadar, din punct de vedere morfologic¹², teritoriile de tip AFU sunt caracterizate printr-o tranziție graduală, măsurabilă la nivelul

¹¹ Din punct de vedere metodologic, primele 76 AFU care au înregistrat cel mai mare scor în raport cu populația, transportul, industria de prelucrare, economia bazată pe cunoștințe și funcția de luare a deciziilor (Cattan și alții, 2004; IGEAT și alții, 2007).

¹² Principalii indicatori folosiți pentru clasificarea teritoriilor în baza tipologiei urban-rural: mărimea și densitatea populației.

densității populației, între zonele urbane (dens populate) și cele rurale (Piorr și alții, 2011; Angelova-Tosheva și Müller, 2019).

A doua direcție vizează caracteristicile funcționale ale zonelor de tip AFU, reflectate prin intermediul relațiilor economice puternice stabilite între un centru urban și teritoriul din jurul său. Zonele funcționale reprezintă o subdiviziune funcțională a teritoriului (OECD, 2012). Aceste teritorii înconjurătoare, mai puțin populate, sunt legate funcțional de centrele urbane principale, atât prin fluxuri materiale și informaționale, cât și prin partajarea de infrastructuri și facilități comune. Definițiile bazate pe legăturile comerciale implică o dependență față de centru, generată de serviciile de nivel superior, cum ar fi utilizarea marilor spitale, teatrelor și sălilor de concerte, precum și accesul la aeroporturi internaționale (Robson și alții, 2006). Legăturile funcționale sunt configurate în jurul ideii de piață locală a muncii, ca mecanism de bază ce integrează teritoriul prin intermediul relațiilor create între spațiile destinate locuirii (locul de domiciliu) și locul de muncă (Hall și Pain, 2006). În termeni specifici științei regionale, o zonă funcțională este echivalentul unui teritoriu structurat de relații funcționale care sunt maximizate în interiorul său (ex. fluxuri și interacțiuni intra-regionale) și minimizate în afara granițelor sale (ex. fluxurile sau interacțiunile inter-regionale), îndeplinind, simultan, principiile coeziunii interne și a separării externe. În cazul AFU, piața forței de muncă devine componenta fundamentală în baza căreia se realizează diferențierea spațială. În general, interacțiunile de tip nodal și fluxurile generate sunt structurate și orientate către centru, fiind măsurate prin deplasări zilnice (permanente) între locul de domiciliu și locul de muncă. Gradul de complexitate al AFU crește pe măsură ce fluxurile devin bi-direcționale, fără a mai fi limitate exclusiv la deplasări spre centru, având ca scop accesarea locului de muncă. Interacțiunile dintre nucleul urban și teritoriul adiacent (periurban și rural) capătă noi dimensiuni generate de accesul la servicii avansate și specializate (existente în cadrul centrului urban), iar teritoriul înconjurător servește rezidenților în scopuri recreative (Berry, 1973; Iordan, 1973; Hall și Hay 1980; Cheshire și Hay, 1989).

Prin urmare, majoritatea definițiilor asociază conceptului de AFU două trăsături comune: o viziune puternic focalizată pe centrul urban ca element dominant (Cattan și alții, 2004; Hall și Pain, 2006; IGEAT și alții, 2007) și o dimensiune funcțională determinată de factori economici (Farmer și Fotheringham, 2011; OECD, 2012; Dijkstra și alții, 2019). Perimetrul AFU este constituit, așadar, în jurul acelor municipalități ce au un grad ridicat de autonomie (din punctul de vedere al pieței muncii), jucând rolul de centre generatoare de locuri de muncă (Karlsson și Olsson, 2006). Altfel spus, AFU reprezintă un teritoriu bazat pe relații spațiale funcționale, caracterizat de o

structură spațială ce combină un model urban dominat de centru cu fluxuri orizontale bi-direcționate (centru-periferie și periferie-centru). Din această analiză, constatăm că noțiunea de AFU păstrează principiile modelului de centralitate a lui Christaller (1933), în care nucleul urban oferă acces la funcții ierarhic superioare și specializate.

Ar putea fi identificată și o a treia direcție mai recentă în definiția conceptului de AFU, însă studiile nu sunt încă foarte avansate. Această direcție este legată de caracteristicile administrative/ instituționale ale AFU și tratează posibilitățile de operaționalizare a noțiunilor conceptual-metodologice, prin raportare la cadrul instituțional, la sistemul de planificare al fiecărui stat, precum și la instrumentarul de planificare disponibil pentru astfel de teritorii. Limitele administrative tradiționale nu reprezintă în mod precis dimensiunea reală a orașelor contemporane (OECD, 2012). Valurile succesive de peri-urbanizare și expansiunea orașului în teritoriul adiacent, au condus treptat la formarea unor arii difuze, alcătuite dintr-un continuum de tip urban-rural, ce depășește granițele administrative (Tosics, 2011; Dallhammer și alții, 2019). Relevanța crescută a acestor arii este demonstrată mai ales prin faptul că acestea au devenit subiect de planificare spațială, atât din perspectivă spațială, cât și social-economică, influențând substanțial obiectivele politicilor teritoriale elaborate în ultimele două decenii.

În ciuda existenței unor studii destul de stufoase în domeniu, definiția noțiunii de AFU nu este, nici pe departe, una complet operațională în toate statele membre UE, la ora actuală. Recunoașterea naturii neclare a AFU pare să corespundă, de fapt, unei tendințe generale în cercetarea academică din domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, respectiv adoptarea unor termeni care nu au definiții foarte precise (ex. pol de creștere, oraș-regiune, coeziune teritorială, etc). Din păcate, literatura de specialitate este din ce în ce mai populată de concepte neclare sau „fuzzy”¹³ cărora le lipsește claritatea și sunt dificil de testat sau de operaționalizat și a căror metodologie lipsește complet, este lacunară sau, în unele cazuri, se bazează pe dovezi selective (Markusen, 2003). Astfel de interpretări diferite pot da naștere unor situații în care se folosește o definiție unitară a unui concept, dar înțelesurile sale sunt complet diferite, în funcție de zona în care este utilizat. În plus, admiterea naturii neclare a conceptului confirmă preocupările continue ale profesioniștilor de a satisface nevoia de a avea o singură definiție comună, unanim acceptată la nivel european. De exemplu, metoda comună UE-OECD de definire a AFU reprezintă un pas promițător, dar care necesită încă

¹³ „concept vag, lipsit de o semnificație precisă, fără a fi totuși neclar sau lipsit de semn, ale cărui granițe de aplicare nu sunt fixate definitiv și pot varia considerabil în funcție de context sau condiții” (Haack, 1996).

rafinare pentru a putea fi integrată în cadrul legislativ al tuturor statelor membre UE. Această constatare are implicații majore pentru viitoarele direcții de cercetare, întrucât orientează cercetarea către identificarea celor mai precise și eficiente metode de măsurare a fenomenului de navetism (între locul de rezidență și locul de muncă). Pe de altă parte, aceasta permite luarea în considerare a unor indicatori suplimentari privind analiza teritoriului (ex. geografici, morfologici, culturali), care invită la o abordare mai cuprinzătoare în definirea ariilor funcționale urbane.

În concluzie, studiul ariilor funcționale urbane oferă un cadru de referință pentru a gândi în termeni de urbanizare la diferite scări spațiale și, în esență, la nivelul unor „subdiviziunilor funcționale ale teritoriilor” (OECD, 2002). Astfel de situații de coagulare a ariilor funcționale urbane apar atunci când un oraș îndeplinește multiple funcții urbane de rang superior pentru teritoriul din jurul său, devenind un adevărat magnet (IGEAT și alții, 2007; Cristea și alții, 2017). Chiar și în lipsa unei definiții perfect operaționale a conceptului, putem observa faptul că în ultimii mai bine de 10 ani, AFU și-a consolidat statutul de instrument conceptual empiric, în baza căruia este analizat fenomenul urban la scară teritorială, generând diverse studii și analize comparative.

3.1.3 Decupajul spațial AFU: evoluția proiecției metodologice

Pentru a clarifica conceptul de AFU, se impune aducerea unor explicații suplimentare de ordin metodologic. Până în prezent, literatura de specialitate indică trei abordări principale pentru înțelegerea conceptului de AFU: (1) abordarea morfologică (mărime populație, densitate, model de urbanizare), (2) abordarea funcțională (funcții și fluxuri) și (3) abordarea administrativă/instituțională (modele de cooperare și instrumente de planificare). Fiecare dintre aceste abordări generează un set de criterii analitice pentru studiul AFU. În plus, precizia semnificației conceptului poate fi sporită prin elaborarea și specificarea ulterioară a elementelor de context în care este aplicat. Următoarele trei elemente servesc drept exemplu în acest sens: (a) încadrarea AFU în diferite tipologii (în funcție de mărime, poziție, funcție dominantă, configurație spațială, etc), (b) stabilirea câmpului gravitațional (în funcție de frecvența fluxurilor, întinderea spațială până la care centrul urban deservește teritoriul AFU, etc) și (c) precizarea unor elemente de management teritorial (cum ar fi: perspective de dezvoltare a AFU, instrumente de planificare și politici specifice, modalități specifice de finanțare, etc).

În prezent, AFU este definită ca un „oraș/ nucleu împreună cu zona sa de navetă, care cuprinde extinderea sa economică și funcțională, pe baza

mișcărilor zilnice ale oamenilor” (Dijkstra și alții, 2019). Această definiție convenită la nivel european indică existența unui centru urban (cu anumite caracteristici morfologice) și a unui teritoriu adiacent, care este delimitat spațial, în funcție de anumite criterii funcționale (fluxuri de navetă, modele de accesibilitate, etc).

Dacă în privința definiției conceptuale părerile sunt relativ convergente, definiția metodologică a decupajului spațial a ridicat mult mai multe semne de întrebare. Pentru unii cercetători, cea mai potrivită metodă este cea a zonelor de călătorie către locul de muncă¹⁴, preluată după modelul american al ariilor metropolitane standard statistice și arii metropolitane statistice (Smart 1974; Robson și alții, 2006; Coombes și Openshaw, 1982). În aceeași notă, metoda sistemului urban zilnic¹⁵ bazată pe matricea origine-destinație (Berry 1973; Coombes și alții, 1979) este preferată de unii, în ciuda faptului că este considerată mai limitată în termeni spațiali.

O propunere similară pentru delimitarea spațială a orașului prin intermediul unor indici compuși a fost propusă de Parr (2007). În lucrarea sa, Jon Parr propune o perspectivă teoretică de privire a zonelor urbane extinse, pornind de la orașul construit (echivalentul unei arii morfologice urbane contigue), continuat de orașul de consum (considerat corespondentul ariei periurbane), orașul populației ocupate (zona de navetă pentru muncă a populației angajate) și orașul forței de muncă (zona teoretică a bazinului de captare a forței de muncă). De exemplu, orașul populației ocupate se definește prin includerea fiecărei localități în care cel puțin 50% din forța de muncă rezidentă angajată face naveta spre orașul construit. În plus, orașul forței de muncă se constituie din teritoriul determinat de pragul de 15% din populație angajată, dar non-rezidentă în orașul construit, deci extrasă din localitățile exterioare. Cu alte cuvinte, definiția orașului forței de muncă coincide cu definiția teritoriului AFU, conform metodologiei UE-OECD.

Alți cercetători consideră că metoda teoretică bazată pe izocrone de accesibilitate față de un centru urban este mai cuprinzătoare, fiind asociată bugetului de timp mediu (al gospodăriilor) până la nucleul urban și exprimă interacțiunea potențială între locații. Această metodă implică două modele convergente: accesul angajatorilor la angajați (piața forței de muncă potențiale) și accesul forței de muncă la locuri de muncă (piața locurilor de muncă potențiale) (Goodman, 1970; Karlsson și Olsson, 2006; Robson și

¹⁴ *engl.* travel to work areas (TTWA)

¹⁵ *engl.* urban daily system - determinat prin fluxurile sau interacțiunile care organizează un sistem urban zilnic fără un scop bine determinat. Include atât accesul către locul de muncă, cât și accesul către alte servicii.

alții, 2006). Într-o notă similară, accesibilitatea potențială poate fi calculată și folosind o funcție de cost dependentă de distanță (relație de inversă proporționalitate), pentru a explica faptul că frecvența de interacțiune scade odată cu distanța față de centru (Johansson, 1998; Cattán și alții, 2004; Peeters, 2011).

Tabelul 2 Tabel sintetic al metodelor privind delimitarea decupajului spațial pentru zone funcționale/ zone metropolitane

Sursa	Metoda utilizată	Definiție explicită	Aspecte specificate		Variație contur	Acces date
		da/ nu	MORF ¹	FUNC ²	da/ nu	R/M/C*
Smart, 1974; Robson și alții, 2006; Coombes și Openshaw, 1982	SMSA și SMA: populație activă, fenomen de polarizare și migrații periodice	da	x	X	da	mediu
Berry, 1973; Coombes și alții, 1979	sistem urban zilnic	nu		X	da	mediu
Geddes, 1915; Blumenfeld, 1971; Iordan, 1973; Sârbu și alții, 2015	distanța teoretică dintre așezări (metoda euclidiană ¹⁶)	da	X		nu	crescut
Goodman, 1970; Karlsson și Olsson, 2006; Robson și alții, 2006	acces angajatori la angajați (piața forței de muncă potențiale) și acces forță de muncă la locuri de muncă (piața locurilor de muncă potențiale)	nu		X	da	redus
Kearsley, 1983; Parr, 2006; Cristea și alții, 2017	navetism pendular (estimare pe baza % de populație non-rezidentă în centru, dar angajată în el)	da		X	da	redus
Johansson, 1998; Cattán și alții, 2004; Peeters, 2011	accesibilitatea potențială în baza izocronelor față de centru	da	X		nu	crescut

¹⁶ Literatura de specialitate oferă opinii diverse privind unitatea de timp convenabilă pentru a defini proximitatea, variind de la o oră (Geddes, 1915), la nu mai mult de 40 de minute (Blumenfeld, 1971), până la limita de 30 de minute (Batten, 1995), însă izocrona de 45 de minute este, în prezent, utilizată cel mai frecvent în studiile privind delimitarea AFU (Cattán și alții, 2004; Davoudi, 2008).

Angelova-Tosheva și Müller, 2019	tipologii teritoriale în baza gradului de urbanizare și a grilei populației de 1km2	da	X			mediu
Shahtahmassebi și alții, 2016; Dolean și alții, 2020; Oșlobanu și Alexe, 2021	metoda detectării schimbărilor pe baza imaginilor satelitare și a datelor GIS ¹⁷	da	X		da	crescut
Dijkstra și alții (2019)	algoritm EU-OECD bazat pe mișcări zilnice ale populației	da	X	X	da	mediu
* R/M/C – (R) redus/ (M) mediu/ (C) crescut (accesul la date pentru aplicarea metodologiei); ¹ aspecte de natură morfologică și ² aspecte de natură funcțională; x – dimensiune redusă; X – dimensiune puternică.						
<i>Sursa: autorul</i>						

Analiza comparativă asupra metodelor utilizate în delimitarea decupajului spațial pentru zone funcționale/ zone metropolitane a ținut cont de următoarele patru criterii: existența unei definiții explicite a metodei (da/ nu), concentrarea metodei pe aspecte morfologice și/ sau funcționale (X), variația conturului într-un timp scurt-mediu (da/ nu), precum și accesul la date (redus/ mediu/ crescut). Putem observa faptul că toate aceste abordări metodologice referitoare la delimitarea spațială a zonelor funcționale (*cf.* Tabelul 2) au câteva puncte comune clare, care includ:

- (1) identificarea acelor centre urbane convergente la nivel metropolitan/ regional din punctul de vedere al potențialului de polarizare, în jurul cărora gravitează fluxuri de capital și forța de muncă intra- și inter-regionale;
- (2) delimitarea zonei de polarizare a centrelor urbane stabilite, în baza unor indicatori simpli sau compuși bazați pe aspecte morfologice și/ sau funcționale și cuantificarea relațiilor între un centru urban și localitățile situate în sfera sa de polarizare;
- (3) identificarea zonelor de expansiune urbană, în funcție de evoluția utilizării terenurilor și dinamica suprafețelor artificiale. Mai recent, metoda detectării schimbărilor în utilizarea terenului pe baza imaginilor satelitare (Landsat sau Sentinel) a fost preluată în studii pe scară largă, pentru a ilustra evoluția formei urbane în teritoriu sau a unui anumit fenomen spațial (Shahtahmassebi și alții, 2016; Dolean și alții, 2020; Oșlobanu și Alexe, 2021).

¹⁷ Sistemul Informațional Geografic.

Trecere în revistă a principalelor metode utilizate pentru delimitarea decupajului spațial aferent zonelor urbane funcționale ne arată o evoluție în timp a preocupărilor pentru acest subiect. Este relativ ușor să subliniem ceea ce aceste definiții au în comun; însă diferențele lor sunt cu siguranță mai relevante decât asemănările. Fără a pretinde o comparație precisă între aceste metodologii, considerăm că datele ce stau la baza construcției metodei teoretice privind izocronele de accesibilitate permit generarea unor informații mai stabile în timp decât perimetrele create din fluxuri. Cu toate acestea, metoda bazată pe determinarea fluxurilor de navetism (așa cum este menționat și în metodologia UE-OECD) pare să fi câștigat teren în cercetările actuale, găsind o soluție la provocarea principală referitoare la agrearea unei metode unitare la nivel european.

Dimensiunea voluminoasă a literaturii dedicate abordărilor metodologice privind delimitarea decupajului spațial aferent AFU confirmă preocupările continue pentru identificarea unor metode operaționale cât mai clare, capabile să faciliteze elaborarea și implementarea politicilor unitare de dezvoltare urbană, în conformitate cu provocările specifice acestor tipologii de teritorii. După cum putem observa, atât aspectele de natură morfologică, cât și cele de natură funcțională sunt prezente în majoritatea abordărilor metodologice. Cu toate acestea, se pare că singura metodă care acordă un interes crescut ambelor aspecte, integrându-le într-un algoritm comun, este metoda UE-OECD (Dijkstra, 2019).

În urma analizei, mai putem constata faptul că aspectele morfologice sunt, în general, asociate unor date fixe, identificabile ca attribute ale nodurilor, în timp ce aspectele funcționale sunt, mai curând, date de interacțiune, care vizează relațiile dintre diferite noduri sau dintre un centru urban și unitățile administrativ-teritoriale incluse în perimetrul ariei funcționale. De exemplu, cei mai frecvent întâlniți indicatori asociați dimensiunii morfologice vizează date fixe privind populația (mărime și densitate), suprafața totală și urbanizată (artificială sau construită), gradul de urbanizare (raportat la grila populației de 1km²), precum și distanța teoretică dintre așezări sau accesibilitatea potențială în baza izocronelor față de centru. În baza acestor date, poate fi construit un profil morfologic al teritoriului, care permite vizualizarea spațială a fenomenului de expansiune urbană (ex. de la un model compact în care dezvoltarea s-a extins în jurul unui centru bine constituit, până la sisteme de așezări radiale sau tentaculare, alcătuite din orașele satelit, apărute odată cu adoptarea pe scară largă a automobilului personal și dezvoltarea rapidă a infrastructurilor de transport). Astfel de modele spațiale teoretice (compacte, concentrice, mono/ poli-centrice, liniare, fragmentare/dispersate, etc) au fost documentate de Ortiz (2014) și servesc drept bază pentru caracterizarea sistemelor urbane. În plus, metoda orientată pe

detectarea schimbărilor folosind imagini satelitare a luat amploare în ultimii ani, fiind utilizată mai ales pentru a verifica conturul zonelor urbanizate în urma procesului de expansiune urbană.

La polul opus, dimensiunea funcțională este ilustrată prin indicatori dinamici, care exprimă interacțiunea dintre centrul urban principal și unitățile administrativ-teritoriale din cadrul AFU, în termeni de mișcări pendulare/navetism. În plus, aspectele funcționale sunt ilustrate și prin intermediul pieței forței de muncă potențiale și a pieței locurilor de muncă potențiale, folosind indicatori precum numărul angajaților (salariaților) în funcție de locul de rezidență și locul de muncă, precum și indicatori privind distribuția locurilor de muncă în teritoriu. De asemenea, se poate observa o corelație directă între metodele concentrate pe aspecte funcționale (fluxuri de navetism) și oscilația conturului spațial în timp. În general, astfel de fluctuații ale conturului AFU în intervale scurte de timp au implicații serioase în practică, întrucât aceste decupaje spațiale devin extrem de dificil de operaționalizat. De asemenea, accesibilitatea datelor necesare pentru aplicarea metodei este, cu certitudine, mult mai scăzută în cazul indicatorilor privind fluxurile de navetism, respectiv indicatorilor referitori la piața forței de muncă și a locurilor de muncă.

Fără îndoială, delimitarea perimetrului AFU reprezintă o etapă delicată a procesului. Dincolo de considerente privind disponibilitatea și accesibilitatea datelor, aplicarea unei metode unice, standardizate la nivelul tuturor statelor europene reprezintă o provocare destul de mare. În acest context, Dijkstra, Poelman și Veneri (2019) au propus, într-o lucrare tehnico-științifică preliminară, o metodă de delimitare a decupajului AFU, care a fost agregată la nivelul statelor europene și a statelor membre OECD. Lucrarea prezintă abordarea metodologică împreună cu algoritmul de identificare și datele necesare pentru aplicarea acesteia. Conform acestei metode, datele necesare includ: i) grila populației rezidențiale cu numărul de persoane estimat la nivelul celulei de 1 kilometru pătrat și cota (%) de teren din fiecare celulă; ii) limitele digitale ale unităților administrativ-teritoriale locale; iii) fluxurile de navetă între unitățile administrativ-teritoriale locale și numărul de rezidenți angajați pe unitate locală. Metoda este gândită sub forma unui proces în patru pași consecutivi, care includ:

- (1) Identificarea unui centru urban, alcătuit dintr-un grup de celule contigue, cu densitate mare (cel puțin 1.500 de locuitori pe km²43), cu o populație de minimum 50,000 de locuitori în celulele contigue.
- (2) Identificarea unui oraș: una sau mai multe unități administrativ-teritoriale locale sunt definite ca fiind parte a unui centru urban, dacă cel puțin 50% din populația lor locuiește în interiorul centrului urban. Cu

toate acestea, nu toate zonele urbane se caracterizează prin contiguitate în ceea ce privește zona construită. Multe dintre ele se dezvoltă după un model policentric, găzduind centre cu densitate mare a populației, care sunt separate fizic, dar integrate din punct de vedere economic.

- (3) Identificarea zonei de navetă: un set de unități administrativ-teritoriale locale învecinate, care au cel puțin 15% din rezidenții lor care lucrează într-un nucleu urban;
- (4) Determinarea ariei funcționale urbane, prin combinarea orașului cu zona sa de navetă.

Concret, spațializarea metodei creează un decupaj teritorial care asigură compatibilitatea cu limitele administrativ-teritoriale, întrucât metoda se bazează pe atribuirea unităților administrative locale la definirea zonei de navetă. Principiul de atribuire se referă la un flux de navetă care depășește pragul de 15% din locuitori care sunt angajați în afara localității de rezidență. Ajustări suplimentare au fost realizate pentru definirea enclavelor și exclavelor, însă aceste modificări țin cont de limitele administrativ-teritoriale.

Până la ora actuală, această metodă pare să surprindă cel mai bine relațiile funcționale dintre un centru urban și teritoriul înconjurător, asigurând, totodată, o legătură minimă cu nivelul guvernamental al orașului sau al asocierii de unități administrativ-teritoriale ce compun perimetrul AFU. Cu certitudine, indicatorul privind populația navetistă oferă date fidele despre funcționarea unui teritoriu. Acesta reflectă, în mare măsură, relațiile funcționale dintre un centru urban și teritoriul din proximitate, fiind, într-adevăr, produsul unei geografii a rezidenților, a angajării și a transportului (Sandu, 2013). Totuși, măsura în care această metodă poate fi aplicată, simetric și unitar, în toate statele europene este încă sub semnul întrebării, luând în considerare diferite elemente contextuale ale fiecărui stat (de ex. sistemul de planificare, cadrul legislativ și practicile naționale, etc).

În plus, diferențe majore încă provin și din considerente de ordin general, cum ar fi procesul de aplicare a metodei, parametri urmăriți și sursele de proveniență a datelor (Guérois și alții, 2014). De exemplu, aplicare unui metode unitare pentru definirea unui oraș și a zonei sale de navetă pe baza populației angajate într-o altă comună decât cea de domiciliu nu a fost o încercare simplă. Deși baza de date colectate de Eurostat de la recensământul din 2001 este destul de consistentă, există câteva excepții care merită amintite. Pe de o parte, state precum Polonia și Germania au folosit date despre zona de navetă din anul 2006, preluate din statisticile naționale (Dijkstra și Poelman, 2012). Pe de altă parte, în țări precum România, Islanda, Lituania și Malta, datele privind naveta nu au fost disponibile (*ibid.*).

În concluzie, în ciuda eforturilor uriașe de standardizare a definiției conceptuale și metodologice a conceptului de AFU, metodologia de delimitare spațială a conturului rămâne o provocare comună la nivel european în termeni de uniformizare a bazelor de date statistice și de asigurare a comparabilității între zone urbane de la nivel diferitelor state.

3.1.4 Limitări conceptual-metodologice ale AFU

Limitările operaționale de ordin conceptual și metodologic ale conceptului AFU sunt discutate în contextul practicii de planificare spațială. Concret, este analizată relația dintre cerințele tehnice ale acestui concept și cadrul aferent planificării spațiale, inclusiv capacitatea de răspuns a practicii de planificare la aceste cerințe, respectiv posibilitățile de operaționalizare a conceptului de AFU în practică. Așa cum era de așteptat, există câteva inconsistențe metodologice (inclusiv probleme de disponibilitate a datelor) care produc consecințe serioase la nivel operațional.

Cu toate că AFU rezolvă problema referitoare la varietatea de interpretări ale terminologiei în fiecare stat membru UE și facilitează comparațiile bazate pe date statistice la nivel european, gradul său de operaționalizare (utilizare în practica de planificare spațială) este, încă, discutabil. Acest lucru se întâmplă, preponderent, din cauza unor aspecte legate de metodologia de proiecție a conturului spațial, așa cum este gândită în forma actuală.

În primul rând, proiecția metodologică a AFU este puternic dependentă de date statistice inconsistente sau chiar indisponibile – de ex. indicatori referitori la zona de navetism¹⁸. Mai mult, acest tip de date implică oscilații și schimbări ale conturului AFU în intervale scurte de timp, fiind incapabile să producă rezultate suficient de sigure și mature, încât să poată fi aplicate, relativ ușor, în practică. De exemplu, o serie de studii privind comportamentul de navetism în orașe și zone metropolitane a fost realizată în ultimii doi ani, în scopul documentării impactului produs de pandemia COVID-19. Schimbările rapide în comportamentul de navetism au fost un efect imediat al măsurilor de restricționare a călătoriilor și activităților sociale în afara casei, introduse pentru a reduce transmiterea virusului și a ameliora efectele negative ale acestuia. Studiile confirmă faptul că cererea de călătorii s-a redus considerabil (Yang și alții, 2021), numărul navetiștilor a scăzut semnificativ (Sevtsuk și alții, 2021), în special în zonele rurale (Brezina și alții, 2021), iar cel al angajaților care lucrează de acasă (telemuncă) a crescut între 40-60% față de perioada ante-COVID (Benoit, 2021; Kolarova și alții, 2021; Shibayama și alții, 2021). În plus, este de

¹⁸ locuitorii unui UAT care sunt angajați în alt UAT (centrul urban principal).

așteptat ca efectele pandemiei pe termen mediu și lung să genereze o dinamică diferită din punctul de vedere al fluxurilor de navetism, în contextul adoptării, pe scară largă, a unei legi privind telemunca. Aceste argumente demonstrează faptul că metoda bazată pe fluxuri de navetism este destul de nesigură, întrucât se bazează pe date oscilante, care pot produce modificări considerabile la nivelul limitelor conturului. Drept urmare, constatăm faptul că metodologia AFU necesită anumite clarificări, în vederea operaționalizării ca unitate de aplicare a instrumentelor de planificare a teritoriului. Cu toate acestea, AFU reprezintă o bază consistentă pentru actualizarea configurației actuale a zonelor metropolitane, fiind capabilă să reflecte, cu o mai mare acuratețe, caracteristicile funcționale ale teritoriului. Totuși, din perspectivă procedurală, lucrurile nu sunt încă suficient de clare și necesită nuanțări ulterioare. Această afirmație subliniază relevanța conceptului pe termen lung, dar impune anumite condiții în ceea ce privește operaționalizarea metodei care fundamentează delimitarea spațială a conturului.

În al doilea rând, următoarea considerație este derivată din cea anterioară. Această constatare legată de fluctuația conturului AFU în intervale scurte de timp (generată de indicatorul privind fluxurile de navetism) are implicații serioase asupra nevoii de predictibilitate a mediului de planificare. Așa cum am văzut, seturile de date privind naveta au fost colectate în diferite state, după adoptarea conceptului de zona metropolitană statistică în SUA (Casado-Diaz și Coombes, 2011). Dependența de un astfel de indicator poate avea consecințe negative din punct de vedere administrativ. În general, granițele administrative sunt fixe în timp, fiind produsul tradiției și topografiei locale (Brenner, 2001). Acest lucru asigură o stabilitate în contextul utilizării lor ca zone de aplicare a instrumentelor de planificare, în scopul rezolvării anumitor probleme specifice. De regulă, procesul de planificare spațială în ariile metropolitane are un grad ridicat de impredictibilitate, cauzat de schimbările dinamice cu care se confruntă orașele și teritoriile înconjurătoare. Dacă, la aceste variații ale elementelor de fond (provocate de realitatea dinamică din teritoriu) adăugăm și oscilația conturului în care sunt aplicate diferite instrumente, procesul de planificare devine unul extrem de complicat. Implicațiile acestei afirmații sunt duble și se referă la: i) posibilități reduse privind definirea unei viziuni asupra obiectivelor planificării (pe termen mediu și lung) și ii) limitarea accesului la surse de finanțare, în contextul în care acesta este condiționat de perioade multi-anuale de programare a fondurilor europene (șapte ani), de cicluri electorale locale (patru ani) sau de exerciții bugetare anuale (locale și naționale), pentru care limitele administrative fixe sunt esențiale. Din aceste motive, reiterăm necesitatea unor nuanțări procedurale ale AFU, referitoare

la perioada de actualizare a conturului spațial, în raport cu factori contextuali ai fiecărui sistem de planificare.

În al treilea rând, metoda de construcție a conturului AFU are la bază un mecanism extrem de tehnicist, ce poate fi ușor criticat dintr-o perspectiva sociologică. Atât Davoudi, cât și Brenner, au evidențiat faptul că unitățile de planificare, indiferent de scara teritorială, nu reprezintă un simplu pachet de statistici artificiale. Orașul este un fenomen uman, iar relațiile complexe cu împrejurimile sale sunt, în aceeași măsură, economice, culturale și administrative (Davoudi, 2008). De asemenea, definirea unităților de planificare nu este doar o platformă a proceselor geografice, dar ține cont și de caracteristici socio-culturale și identitare, ca elemente definitorii pentru fenomenele și relațiile socio-spațiale (Brenner, 2001). În consecință, definirea conturului AFU utilizând pașii metodologici adoptați la nivel european limitează criteriile analitice la unele exclusiv morfologice și funcționale. Din păcate, în aceste condiții, conceptul de AFU limitează înțelegerea în profunzime a situațiilor particulare aferente unei scări teritoriale reduse (locale/ intercomunale). Totuși, utilizarea decupajului AFU în practică se dovedește valoroasă ca unitate statistică omogenă pentru studiul teritoriului, întrucât permite generalizări la nivel european. Această constatare subliniază relevanța conceptului la scară macro-teritorială, întrucât utilizarea AFU în studii comparative cu un grad ridicat de generalitate permite transpunerea seturilor de analize teritoriale și tendințe identificate în obiective de dezvoltare și pachete de programe operaționale. Totuși, este esențial ca delimitarea spațială a decupajului AFU să includă toți factorii relevanți la nivel local – de ex. să integreze aspecte de natură socio-culturală relevante la nivel local/ intercomunal. O astfel de abordare ar spori relevanța conceptului la nivel local, dovedind utilitatea sa, din perspectivă multi-scalară.

În final, observațiile cu privire la disponibilitatea datelor limitează aplicabilitatea imediată a conceptului AFU. Din păcate, nu toate statele operează în prezent cu indicatori demografici la nivelul celulei de 1km². În plus, datele privind fluxurile de navetă sunt, în general, modeste sau chiar lipsesc, în totalitate. De exemplu, România nu are, în prezent, niciun instrument de colectare automată sau la intervale scurte de timp, a datelor privind fluxurile de navetism. Singurele date colectate în cadrul Recensământului Populației și Locuințelor sunt legate de populația ocupată, după localizarea geografică a locului de muncă și sunt actualizate o dată la 10 ani¹⁹. Deși limitativă ca abordare și considerată ușor depășită, o metodă

¹⁹ Recensământul Populației și Locuințelor a fost realizat în 2002, 2011 și 2021.

alternativă ar fi abordarea teoretică a izocronelor de accesibilitate pentru delimitarea AFU, care se bazează pe date disponibile și generează un contur mai stabil în timp. Cu toate acestea, nu pledăm pentru înlocuirea datelor privind navetismul cu izocronele de accesibilitate, însă considerăm oportună confruntarea contururilor rezultate pe baza aplicării celor două metode, pentru a verifica acuratețea realității teritoriale.

În concluzie, în ciuda existenței unor limitări aplicative ale noțiunii de AFU, există totuși suficiente dovezi care susțin relevanța conceptului la nivel european și încurajează cercetări viitoare, care să amelioreze deficiențele metodologice actuale. Aprofundarea unor metode și proceduri sistematice pentru delimitarea AFU a fost și este, în continuare, stimulată de necesitatea adoptării unor unități teritoriale coerente și comparabile, atât pentru colectarea și publicarea statisticilor interstatale, cât și pentru fundamentarea decupajelor spre care sunt direcționate fondurile europene alocate dezvoltării urbane durabile. De aceea, considerăm că, în viitor, AFU va fi folosit ca instrument de planificare strategică și chiar operațională. Bazat pe o proiecție metodologică clară, AFU va contribui, semnificativ, la eforturile viitoare privind actualizarea ariilor pentru investiții de dezvoltare și a decupajelor în care se aplică, cu prioritate, instrumente de planificare și management teritorial, în majoritatea statelor europene.

Cu alte cuvinte, limitările conceptual-metodologice identificate nu reprezintă o barieră de nedepășit în operaționalizarea conceptului AFU. Avem motive serioase să considerăm că îmbunătățirea proiecției metodologice nu presupune un efort extrem de mare și se poate rezuma la adoptarea unor proceduri fiabile, care să clarifice impreciziile actuale și să permită operaționalizarea imediată a conceptului de AFU la nivelul tuturor statelor europene și nu numai.

3.2 Clarificări conceptuale în relația AFU-ZM

Potrivit literaturii de specialitate, conceptul de zonă metropolitană este principala noțiune care se confundă cu aria funcțională urbană. Acest lucru se datorează, în principal, faptului că există suprapuneri atât la nivel conceptual, cât și în ceea ce privește delimitarea spațială între conceptul de AFU și alte concepte similare, – cel mai frecvent utilizat fiind ZM. În unele cazuri, zona metropolitană nu reprezintă doar o asociere „de facto”; aceasta joacă un rol mult mai mare, având și atribuții „de jure”, așa cum se întâmplă în cazul Franței. Pentru a înțelege mai bine diferența dintre cele două concepte (și altele similare), sunt aduse câteva clarificări, considerate esențiale pentru fixarea și nuanțarea noțiunii de AFU din perspectivă teoretică.

3.2.1 AFU în contextul terminologiei specifice zonelor urbane

Așa cum am văzut, conceptul de AFU nu este, nici pe departe, un concept nou în literatura de specialitate aferentă științei regionale și urbane, însă acesta a căpătat o importanță sporită în ultimele două decenii. Terminologia specifică ariilor urbane prezintă un grad ridicat de variabilitate, din perspectiva contextului geografic în care a fost adoptat termenul, generând o diversitate mare de interpretări asupra noțiunilor folosite (UN-HABITAT, 2020).

Deși situația este oarecum explicabilă în contextul diferențelor mari privind gradul de urbanizare dintre diferite state, acest lucru poate da naștere unor confuzii atât la nivel teoretic (conceptual), cât și practic (aplicabil). În general, o mare varietate de puncte de vedere și abordări indică o lipsă de consens cu privire la modul de înțelegere și aplicare a conceptului. Această dilemă se dovedește a avea o istorie în rândul cercetărilor, întrucât referire la varietatea zonelor care desemnează teritoriul adiacent orașului se făcea încă din secolul trecut (bazin, aglomerație, regiune, *banlieu*, mediu urban înconjurător), însă problematica este încă de actualitate (Iordan, 1973). Pentru a înțelege mai bine dimensiunea spațială a noțiunii de AFU, este necesară poziționarea sa în raport cu alte concepte spațiale. În ultimii 20 de ani, spațiul european a fost populat cu o serie de concepte precum zonă periurbană (ZP), arie morfologică urbană (AMU), arie funcțională urbană (AFU), arie/ zonă metropolitană (ZM) sau regiune metropolitană (RM), aglomerație urbană (AU), micro-regiune, oraș-regiune (OR) sau Regiunea Rural-Urbană (RUR), ale căror definiții se suprapun, într-o mare măsură.

O analiză recentă asupra conceptului de aglomerație urbană scoate în evidență o creștere exponențială a studiilor, cu precădere în ultimii 30 de ani. Rezultatele studiului arată că, până la mijlocul anului 2015, un număr de aproximativ 32,000 de articole academice au fost publicate în baza de date Web of Science, în legătură cu subiectul aglomerațiilor urbane și a conceptelor similare, precum: megalopolis, aglomerare urbană, grup sau clustere de orașe, regiuni urbane, arii metropolitane, zone economice urbane, regiuni de integrare urban-rurală (Fang și Yu, 2017), demonstrând interesul ridicat asupra subiectului.

Cu toate acestea, nu există un model unic de conceptualizare a teritoriilor coagulate în jurul orașelor. O serie de astfel de încercări teoretice populează literatura de specialitate, dând naștere unei terminologii destul de complicate, adesea chiar confuze. Dacă, la prima vedere, conceptele par destul de similare (câteva aspecte conceptuale fiind repetitive în definițiile expuse), ele prezintă, de fapt, o serie de diferențe, în funcție de anumiți factori la care se raportează, precum: dimensiunea întinderii spațiale, structura internă și

distribuția spațială a populației, a salariilor și a activităților economice, precum și tipurile de interacțiune stabilite între centrul urban și teritoriul înconjurător. În acest sens, este necesară o scurtă trecere în revistă a terminologiei identificate în literatură, pornind de la definițiile și clasificările uzuale ale conceptelor menționate anterior.

Compararea succintă a termenilor ilustrează atât asemănări, cât și diferențe semnificative între conceptele analizate. Astfel, zona urbană (ZU) se referă la un oraș central având cel puțin 50,000 de locuitori și zona imediat adiacentă, ignorând granițele administrative (Pascariu, 2004). În schimb, zona periurbană are un caracter de subansamblu al orașului, caracterizat prin funcții teritoriale variabile și tranziția de la rural la urban (Iordan, 1973; Pascariu, 2004; Piore și alții, 2011). Majoritatea zonelor periurbane se află la marginea zonelor urbane și prezintă un caracter preponderent rezidențial, fiind cel mai frecvent un rezultat al procesului de suburbanizare sau extindere urbană (Robert, 2006; Nilsson și alții, 2013). În general, zona periurbană este formată țesut construit în continuă dezvoltare, care conține așezări cu o populație între 10,000 și 20,000 de locuitori, și o densitate medie între 40 și 75 locuitori/ ha (Piore și alții, 2011).

În ceea ce privește aria morfologică urbană (AMU), aceasta se referă la un teritoriu constituit din zone urbane aflate la mai puțin de 200 m una de cealaltă, definite conform claselor de acoperire a solului²⁰ (EEA, 2006; IGEAT și alții, 2007). În contrast cu AMU, aria funcțională urbană (AFU) este determinată de bazinul forței de muncă și fluxurile economice și de navetism generate de populația rezidentă în afara centrului urban, dar angajată în centrul generator de locuri de muncă (Cattan și alții, 2004; Karlsson și Olsson, 2006; OECD, 2013; Dijkstra și alții, 2019). Zona sau regiunea metropolitană (ZM/ RM) include un nucleu urban dens populat și teritoriul său înconjurător mai puțin populat, cu care împarte diferite infrastructuri tehnice, economice, politice și socio-culturale (Pascariu, 2004; Hall și Pain, 2006; Robert, 2006). În schimb, orașul-regiune se extinde până la influența dominantă a orașului, fiind determinată de relații complexe vizibile și non-vizibile, manifestate prin fluxuri multi-direcționale (Brenner, 2001; Davoudi, 2008). De asemenea, conceptul de Regiunea Rural-Urbană (RUR) este unul interesant și destul de cuprinzător, întrucât RUR se formează în jurul unor zone concentrice care înglobează aria urbană continuă (cu peste 20,000 de locuitori), aria periurbană (discontinuuă, cu peste 40 locuitori/ ha) și AFU, ca nucleu urban și inelul său de navetă înconjurător, care se poate extinde pentru a include atât zone rurale, cât și periurbane (Piore și alții,

²⁰ Atlasul urban - Corine Land Cover (EEA, 2006).

2011). Practic, RUR se extinde dincolo de inelele de interacțiune intensă cu centrul orașului și include zone de utilizare recreativă și aprovizionare în zonele predominant rurale.

În final, aglomerația urbană (AU) este o concentrare semnificativă de populație și resurse economice într-o zonă extinsă înconjurătoare unui oraș central, care cuprinde atât orașul central, cât și localitățile învecinate, în care se desfășoară relații economice strânse (Pascariu, 2004). AU reflectă o dezvoltare coordonată, însoțită de industrializare și un grad crescut de ocupare și dotare a teritoriului, implicând evoluția către o structură multi-strat în procesul de urbanizare și dezvoltare regională, centrate în jurul unui oraș (Robert, 2006; Fang și Yu, 2017).

Aceste concepte relevă variația în definirea și delimitarea zonelor urbane extinse, punând în evidență complexitatea și diversitatea terminologiei privind teritoriile formate în jurul unui centru urban. În general, similaritățile între conceptele analizate constau în dependența față de orașul central din punct de vedere economic și funcțional, precum și prezența unui fenomen accentuat de expansiune teritorială a zonei urbane, care marchează un spațiu caracterizat prin tranziția de la urban la rural. Principala diferență dintre aceste concepte constă în criteriile de delimitare a decupajului spațial, respectiv preponderent morfologice sau preponderent funcționale și bazate pe relații economice. Practic, această comparație sugerează faptul că terminologia specifică zonelor urbane este destul de diversă și în continuă evoluție, reflectând complexitatea dezvoltării urbane și abordările multidimensionale ale relațiilor teritoriale și economice.

Din păcate, majoritatea sistemelor de referință în definirea noțiunilor privind ariile urbane rămân într-un stadiu preponderent conceptual, întrucât nu fac o trimitere directă către modul în care aceste concepte spațiale se suprapun cu limite administrative ale teritoriului. O astfel de relaționare între dimensiunea conceptuală și cea administrativă este, categoric, obligatorie pentru a putea discuta despre un concept operațional, cu aplicabilitate imediată, în practică.

Din acest considerent, trebuie menționat un sistem de clasificare ce include trei mari tipologii teritoriale: oraș, AFU și RM (Angelova-Tosheva și Müller, 2019). Orașul este considerat o unitate administrativ-teritorială în care majoritatea populației locuiește într-un centru urban cu cel puțin 50,000 de locuitori. Aria funcțională urbană include un oraș și zona de navetă constituită în jurul acestuia, iar regiunea metropolitană (echivalentul

nivelului NUTS 3²¹ sau combinației de regiuni NUTS3, care reprezintă toate aglomerațiile peste 250,000 de locuitori, identificate folosind conceptul de AFU). Avantajul acestui sistem de clasificare constă în existența unei corespondențe între dimensiunea conceptuală și cea administrativă, ușurând, astfel, procesul de aplicare a conceptului în practică. Cu alte cuvinte, delimitarea decupajului spațial la nivelul granițelor administrative simplifică modul în care instrumentele de planificare sunt relaționate cu teritorii ce dispun de anumite probleme și provocări specifice. În cazul de față, administrațiile marilor centre urbane și ale unităților administrativ-teritoriale din vecinătatea lor trebuie să facă față unei duble provocări: să atragă și să stimuleze investițiile economice și să le orienteze către acele locații care sunt mai potrivite, ținând cont de factori economici, sociali și de mediu (Borsdorf, 2011).

3.2.2 Aspecte particulare privind relația AFU – ZM

Atât în teorie, cât și în practică, noțiunile de arie funcțională urbană și zonă metropolitană se suprapun în diferite moduri. Pentru a discuta oportunitatea și viabilitatea introducerii noțiunii de AFU în sistemul românesc de planificare spațială, ca abordare de planificare integrată a dezvoltării urbane durabile, este necesară o scurtă trecere în revistă a definițiilor și caracteristicilor celor două concepte. Această expunere are obiectivul de a evidenția și compara trăsăturile celor două noțiuni, în vederea clarificării relației AFU-ZM. Concret, această secțiune se concentrează pe lămurirea, din perspectivă teoretică, a următoarei probleme: *Sunt cele două concepte echivalente din punctul de vedere al teritoriului pe care îl definesc și al metodelor de obținere a decupajului spațial?* Această întrebare subsidiară are rolul de a direcționa cercetarea către acele elemente care permit evidențierea similarităților și a diferențelor dintre cele două concepte. În cazul în care ajungem la concluzia că AFU și ZM sunt, în mare măsură echivalente (aceasta fiind și una dintre ipotezele cercetării), vom încerca să aducem argumente pentru actualizarea decupajelor metropolitane, folosind metoda de delimitare a conturului AFU.

În principiu, suita studiilor realizate la nivel european și la nivelul statelor membre OECD în ultimii 20 de ani, evidențiază o continuitate în privința utilizării conceptului de AFU ca unitate statistică în raport cu tematica planificării spațiale și a dezvoltării urbane durabile (cf. Tabelul 3). În paralel,

²¹ Conform clasificării NUTS - sistem ierarhic pe cinci niveluri, de împărțire a teritoriului economic al UE, în scopul de a colecta, dezvolta și armoniza statisticile regionale europene.

noțiunea de ZM are o tradiție mai îndelungată și este, de regulă, folosită atât în scop statistic, cât și de planificare spațială a dezvoltării urbane la scară trans-administrativă. În acest sens, Tabelul 3 prezintă o imagine sintetică asupra principalelor studii realizate la nivel european și al statelor membre OECD, care vizează problematica în cauză: AFU-ZM sau, mai precis, dilema AFU sau ZM.

Tabelul 3 Prezența noțiunilor de AFU-ZM în studiile internaționale

Studiu	Detalii	Predilecție pentru:	
		ZM	AFU
OECD, 2002	prezintă definiția și utilizările regiunilor funcționale și expune relevanța utilizării AFU atât ca entități teritoriale analitice în țările OECD, cât și ca unitate generală pentru aplicarea politicilor teritoriale.		x
ESPON 1.1.1, 2004	constituie prima referință privind introducerea ideii de AFU ca „nod într-o rețea policentrică de așezări la nivel european” și prezintă metoda teoretică a izocronelor de accesibilitate pentru delimitarea AFU.		x
ESPON 1.4.3, 2007	continuă parcursul metodologic pentru studiul morfologic/ funcțional al AFU la nivelul statelor europene, în baza funcțiilor urbane îndeplinite și introduce o clasificare a AFU în diferite tipologii, în funcție de mărimea populației și specializarea funcțională.		x
OECD, 2012	lansează o nouă modalitate de măsurare a ZM și de redefinire a „urbanului” și prezintă, în mod explicit, echivalența dintre cele două concepte ZM-AFU. Metodologia se bazează pe integrarea informațiilor geografice și a datelor privind populația, pentru a permite o mai bună înțelegere, comparare și monitorizare a evoluției formelor urbane și a proceselor de urbanizare.	x	
OECD, 2015	constituie o analiză a tendințelor recente și potențial viitoare de urbanizare la nivel ariilor metropolitane și discută consecințele acestora.	x	

UE- OECD, 2019	introduce (după aproape două decenii de la apariția conceptului AFU) o proiecție metodologică clară la nivel european pentru delimitarea unitară a ariilor funcționale urbane în statele EU și OECD.	x
-------------------------------	--	---

Sursa: autorul

Analiza studiilor internaționale concentrate pe problematica AFU-ZM din ultimii 20 de ani evidențiază câteva momente cheie privind evoluția conceptual-metodologică a noțiunilor. Concret, conceptul AFU a apărut în discursul european la începutul anilor 2000, majoritatea studiilor fiind axate pe definiția conceptuală și tipologia AFU. Abia în 2012, OECD a readus în discuție conceptul de ZM ca echivalent al AFU, în contextul „reînvierii metropolei” (Scott, 2008), însă AFU își păstrează poziția dominantă la nivel internațional. Rolul crescut al AFU în contextul politicilor regionale și de dezvoltare urbană este confirmat de adoptarea unei metode unitare pentru delimitarea AFU (2019), agreată la nivel european și la nivelul statelor membre OECD. În același an, Comitetul European al Regiunilor a emis un comunicat referitor la „Provocările Regiunilor Metropolitane și poziția lor în viitoarea politică de coeziune post-2020” (CoR, 2019), în vederea confirmării provocărilor specifice secolului XXI cu care se confruntă orașele și zonele metropolitane și a emiterii unor recomandări privind potențiale instrumente și măsuri de sprijin pentru perioada de programare 2021-2027. Acest moment reconfirmă rolul zonelor metropolitane în redresarea socio-economică, mai ales în contextul nevoilor de atenuare a efectelor cauzate de pandemia COVID-19²² (UN-HABITAT, 2020). Prin urmare, putem observa faptul că noțiunea de zonă urbană funcțională își are originile în conceptul de zonă metropolitană, iar în anumite limite, cele două noțiuni sunt folosite chiar ca sinonime totale.

Din perspectivă evolutivă (cf. Figura 5), transformarea conceptului de AFU în ultimele două decade coincide cu cele trei faze identificate de Fricke în analiza dimensiunii europene a politicilor metropolitane, respectiv: apariția timpurie a problematicii metropolitane în planificarea spațială europeană (ante-2006), consolidarea politicii privind zonele metropolitane (2007-2013), și expansiunea conceptuală a problematicii metropolitane (post-2014) (Fricke, 2020). În prezent, rolul AFU la nivelul politicii de coeziune a Uniunii Europene este confirmat prin adoptarea conceptului ca bază unitară pentru decupaje omogene de natură să fundamenteze ariile prioritare pentru finanțarea viitoarelor investiții privind dezvoltarea urbană durabilă.

²² Virusul SARS-CoV-2 a cauzat pandemia de Coronavirus (COVID-19), o boală infecțioasă apărută în februarie 2020 în China și extinsă la nivel mondial.

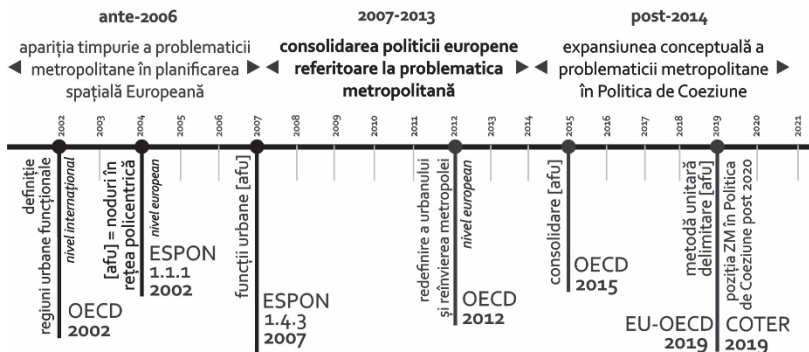


Fig. 5 Momente cheie în evoluția conceptual-metodologică AFU-ZM (Sursa: autorul)

Această expunere cronologică subliniază faptul că transpunerea obiectivelor politicilor europene are implicații legislative semnificative asupra statelor membre. De exemplu, România și-a definit cadrul pentru abordarea planificării și dezvoltării urbane la nivel metropolitan, prin adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 998 din 2008 privind desemnarea polilor de creștere și a polilor de dezvoltare urbană din România. Cu alte cuvinte, anul 2008 marchează începutul planificării spațiale la nivelul ariilor metropolitane în România. În mod similar, majoritatea statelor membre UE au făcut pași importanți în direcția introducerii decupajelor inter-jurisdicționale pentru planificarea dezvoltării urbane (Kriss și alții, 2019).

Analizând comparativ aspecte de ordin conceptual și metodologic privind noțiunile de ZM și AFU, putem trage câteva concluzii cu privire la relația dintre ele. Studiul ESPON 1.1.1 constituie prima referință privind introducerea ideii de AFU ca „nod într-o rețea policentrică de așezări la nivel european” și a rămas, până astăzi, unul dintre principalele repere la nivel european, din punct de vedere conceptual (Antikainen, 2005). Concret, AFU sunt menționate ca pilon de bază al sistemelor urbane și regionale, în strânsă legătură cu agenda privind dezvoltarea policentrică multi-scalară²³. În ceea

²³ Dimensiunea multi-scalară a dezvoltării policentrice se referă la faptul că aplicarea acestui model ar trebui să genereze efecte pozitive la mai multe scări spațiale: (i) la scara macro-teritorială, permite apariția unor zone alternative de integrare economică globală, menite să contracareze efectele polarizării așa-numitului pentagon Londra-Paris-Milano-München-Hamburg; (ii) la scară intermediară (națională), conduce la un sistem echilibrat de localități alcătuit din capitale naționale și câteva orașe secundare/ zone metropolitane; (iii) aplicată la nivel regional, asigură faptul că și

ce privește suprapunerea cu ZM, OECD a lansat, în 2012, o nouă metodă de redefinire a „urbanului”, care introduce, în mod explicit, ideea de echivalență între cele două concepte ZM – AFU. Ideea conform căreia există un grad ridicat de suprapunere între cele două concepte culminează, în 2019, cu adoptarea metodologiei unitare la nivelul statelor UE-OECD privind delimitarea AFU. Cu alte cuvinte, metoda UE-OECD înlocuiește, informal, abordarea tradițională a ZM. Această constatare este susținută de câteva considerente de ordin conceptual.

În primul rând, definițiile celor două concepte sunt, în mare măsură, asemănătoare. Ambele concepte definesc zone formate dintr-un sistem de localități, care cuprinde un oraș mare (centru polarizator) împreună cu centura de navetiști ce gravitează în jurul său (OECD, 2002; Cattan și alții, 2004; Davoudi, 2008; OECD, 2012). În plus, ambele definiții conceptuale fac referire la un teritoriu ce cuprinde mai multe jurisdicții care includ cel puțin o municipalitate, între care se formează anumite relații - de natură tehnică, economică, socială, culturală, manifestate prin fluxuri de navetism (Werff și alții, 2005; OECD, 2012; Dijkstra și alții, 2019; Kriss și alții, 2019).

În al doilea rând, ambele concepte s-au format pornind de la o definiție inițială destul de generală și abstractă, putând fi, cu ușurință, încadrate în categoria conceptelor fuzzy²⁴. Drept urmare, definițiile conceptuale necesită lămuriri suplimentare astfel încât să poată fi transpuse în practică. Astfel, putem deduce faptul că operaționalizarea conceptelor depinde de explicații metodologice ulterioare, ce au rolul de a înlesni aplicarea lor în practică (de ex. proceduri concrete, indicatori și praguri, etc.). Din acest punct de vedere, adoptarea metodologiei unitare UE-OECD privind delimitarea AFU (Dijkstra și alții, 2019) constituie un avantaj în comparație cu ZM, care păstrează încă o definiție destul de flexibilă și dependentă de elementele specifice contextului în care este utilizată.

În al treilea rând, cele două noțiuni sunt folosite ca sinonime perfecte în diferite studii și publicații de specialitate (Moreno-Monroy și alții, 2020), precum și în documente programatice și în baze de date statistice. De exemplu, Eurostat definește ZM ca fiind ZUF cu o populație de cel puțin 250,000 de locuitori. De asemenea, conform clasificării AFU în funcție de

orașele de dimensiuni medii și mici beneficiază de avantajele creșterii și ale dezvoltării, pentru a menține și a spori vitalitatea în zone mai puțin urbanizate.

²⁴ Concept vag, lipsit de o semnificație precisă, fără a fi, totuși, neclar sau lipsit de sens, ale cărui granițe de aplicare nu sunt fixate definitiv și pot varia, considerabil, în funcție de context sau condiții. De obicei, conceptele neclare desemnează fenomene complexe sau descriu anumite situații în transformare, implicând renunțarea la unele semnificații vechi și dobândirea altora noi (Haack, 1996; Markusen, 2003).

mărimea populației, OECD asociază ZM cu AFU metropolitane (cu o populație între 250,000 și 1,5 milioane loc) și AFU metropolitane mari (cu o populație peste 1,5 milioane loc.)²⁵. De aici, putem trage o concluzie cu privire la pragul minim de 250,000 de locuitori pentru teritorii ce corespund AFU metropolitane.

Prin urmare, echivalența noțiunilor de ZM și AFU poate fi discutată într-un context particular, respectiv al teritoriilor având o populație între 250, 000 și 1,5 milioane locuitori (AFU metropolitane) și peste 1,5 milioane de locuitori (AFU metropolitane mari). Această ultimă observație îngustează sfera cercetării din cadrul acestei lucrări la o anumită tipologie teritorială – **AFU metropolitane**.

În ceea ce privește aspectele de ordin metodologic, acestea oferă premisele înlocuirii treptate a abordării tradiționale a ZM cu o abordare actuală, respectiv metoda UE-OECD privind delimitarea AFU. Totuși, există câteva elemente ce trebuie menționate cu privire la metoda de obținere a decupajului spațial aferent AFU-ZM.

În primul rând, în mod evident, metodele de obținere a decupajului spațial diferă în cazul celor două concepte. Dincolo de aspectul formal referitor la faptul că noțiunea de ZM nu beneficiază de o metodologie de delimitare unitară la nivel european/ internațional, există și câteva aspecte de fond care diferențiază decupajul celor două concepte. De exemplu, delimitarea ZM în baza unor studii realizate la nivel național în diferite state europene generează o varietate de interpretări ale terminologiei, adaptată la condițiile contextuale ale statelor în care este utilizat conceptul. Această situație generează dificultăți în ceea ce privește comparabilitatea între diferite teritorii de la nivel european/ internațional, precum și în ceea ce privește uniformizarea tipologiilor de teritorii spre care sunt direcționate fondurile europene dedicate dezvoltării urbane durabile.

În al doilea rând, este evident faptul că apariția unei metode unitare privind delimitarea decupajului spațial AFU (Dijkstra și alții, 2019) reprezintă un pas promițător în parcursul de maturizare a conceptului. Cu toate acestea, aplicarea acestei metodologii este dependentă de următoarele surse de date: i) grila demografică folosind celule de 1km² și cota de teren din fiecare celulă; ii) limitele digitale ale unităților administrativ-teritoriale și iii) fluxurile de navetă între unitățile administrativ-teritoriale și numărul de

²⁵ Compilarea zonelor urbane funcționale la nivelul statelor membre OECD (*Country compilation of functional urban areas*), disponibilă la adresa: https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Appendix_all_fuas.pdf.

rezidenți angajați per unitate administrativ-teritorială. Așadar, construcția metodologică a AFU poate produce un decupaj spațial dinamic în timp, din cauza indicatorilor specifici zonei de navetism – respectiv locuitorii unei unități administrative-teritoriale care sunt angajați într-o altă unitate administrativ-teritorială (aceasta fiind, de obicei, centrul urban principal). Cu toate că dependența de un astfel de indicator poate aduce provocări din punct de vedere administrativ, metoda reușește să reflecte, într-un mod destul de fidel, realitatea dinamică specifică acestor teritorii.

În al treilea rând, principiile ce stau la baza definiției conceptelor sunt relativ similare și includ: (i) organizarea și gravitația zonei în jurul unor puncte nodale; (ii) contiguitatea spațială a decupajului, (iii) partiție spațială sau non-intersecție între diferite decupaje²⁶ și (iv) abordare instituțională bazată pe intercomunalitate și grad de autonomie limitat, cu excepția situațiilor în care decupajul se constituie ca nivel administrativ.

În ceea ce privește planificarea spațială, ZM se aplică ca unitate pentru realizarea unor strategii intercomunale în România (Dumitrică și Dinu, 2013; Săgeată, 2015b), Italia (Salet, 2017; Magli și Tinto, 2018) și Franța (Breuillard, 2016; Geppert, 2017), în timp ce AFU orientează politica de dezvoltare regională și accesarea fondurilor UE în cadrul ciclurilor de programare (EC, 1999).

Prin urmare, aplicarea unor metode diferite în ceea ce privește delimitarea decupajelor spațiale ZM și AFU produce, în mod previzibil, rezultate diferite. De regulă, contururile generate sunt, în mare măsură asemănătoare, însă nu putem discuta despre o suprapunere perfectă. De obicei, AFU este mai extinsă la nivel spațial, integrând, în interiorul ei, orașul și zona periurbană sau metropolitană (Barbieri, 2018; Kriss și alții, 2019; Moreno-Monroy și alții, 2020). În plus, ipoteza privind echilavența ZM – AFU este susținută și de argumente referitoare la utilizarea celor două concepte în practica curentă. De exemplu, ambele concepte sunt utilizate în scopul cercetării academice, reprezentând o bază pentru diferite exerciții analitice și analize comparative (Salet și alții, 2003; Hall și Pain, 2006; Dijkstra, 2009; Simeonova și alții, 2018; Ionescu-Heroiu și alții, 2019; Fricke, 2020). De asemenea, atât AFU, cât și ZM sunt folosite în statistici europene și internaționale pentru hărți și diagrame ilustrative, realizate în scopul unor analize comparative la nivel european (ESPON) și internațional (OECD). În prezent, există o serie de astfel de instrumente care oferă asistență în realizarea unor analize comparative inter-AFU, bazate pe diferite date și indicatori: Atlasul Statistic

²⁶ Fiecare unitate administrativ-teritorială este alocată unei zone unice, în baza unei metodologii clare.

EUROSTAT²⁷, Atlasul urban²⁸; instrumentul web FUORE²⁹, precum și Atlasul statistic al regiunilor și orașelor OECD³⁰. În plus, AFU este frecvent utilizat în construirea de ierarhii la nivel european (între diferite state) sau chiar național, între diferite orașe-magnet și zonele lor funcționale (Limtanakool și alții, 2007; Cristea și alții, 2017; Kurek și alții, 2020; Milego și alții, 2020), precum și în definirea gradului de policentrism al unui stat (Cattan și alții, 2004; Manole și alții, 2019).

Toate aceste argumente constituie o bază solidă pentru susținerea unei analogii între cele două noțiuni (AFU-ZM), confirmând ipoteza conform căreia AFU și ZM sunt, în mare măsură, echivalente din punctul de vedere al teritoriului pe care îl definesc și al metodelor de obținere a decupajului spațial.

3.2.3 Concluzii privind relația AFU-ZM

Pornind de la argumentele enunțate anterior, putem face câteva constatări de natură să clarifice relația dintre conceptele AFU și ZM.

În primul rând, noțiunile de ZM și AFU sunt cvasi-similare în ceea ce privește elemente de fond și principiile ce stau la baza definiției conceptuale. Singura diferență este de formă, în sensul că ZM reprezintă o tipologie de AFU, respectiv AFU metropolitane (cu o populație între 250,000 și 1,5 mil. locuitori și AFU metropolitane mari, având peste 1,5 mil. locuitori).

În al doilea rând, adoptarea unei metodologii unitare (la nivel european) pentru delimitarea decupajului AFU constituie un pas promițător în evoluția și consolidarea sa ca metodă unitară pentru delimitarea ariilor metropolitane.

²⁷ Acest instrument permite vizualizarea interactivă de hărți realizate în baza datelor statistice și topografice/ geografice (granițele regiunilor NUTS sau orașele definite conform Auditului Urban), disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/statistical-atlas/viewer>, accesată în data de 11-02-2022.

²⁸ Atlasul urban oferă date comparabile paneuropene privind acoperirea terenului și utilizarea terenului pentru zonele urbane funcționale, disponibil la adresa: <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>, accesată în data de 11-02-2022.

²⁹ Instrumentul web are la bază indicatori demografici și socioeconomici exprimați prin serii temporale, raportați pe nouă tipuri de regiuni funcționale din Europa, între care și zonele urbane funcționale (Milego și alții, 2020), disponibil la adresa: <https://fuore.espon.eu/>, accesată în data de 11-02-2022.

³⁰ Atlas este o platformă web care permite vizualizarea hărților și diagramelor pentru o gamă largă de indicatori statistici la scară subnațională, disponibili în portalul OECD, la adresa: https://regions-cities-atlas.oecd.org/FUA/x/x/T_T/2021, accesată în data de 11-02-2022.

În acest sens, cele două noțiuni sunt cvasi-sinonime, cu mențiunea că decupajele lor spațiale nu se suprapun în totalitate. Atât timp cât conturul AFU și al ZM corespunde limitelor administrativ-teritoriale, ambele concepte îndeplinesc condițiile necesare pentru utilizarea lor ca decupaj în practica de planificare spațială. Totuși, este de preferat utilizarea unei definiții și metode unanim acceptate la nivel european.

În al treilea rând, literatura de specialitate a evoluat în paralel cu obiectivele politicii europene, până în stadiul în care AFU a căpătat o definiție relativ operațională, care a permis utilizarea sa ca pilon al politicii de coeziune și bază unitară pentru fundamentarea decupajelor aferente ariilor prioritare pentru finanțarea viitoarelor investiții privind dezvoltarea urbană durabilă. Cu alte cuvinte, datorită progresului obținut la nivelul cercetării, AFU și-a consolidat statutul de instrument conceptual empiric, în baza căruia este analizată dinamica teritorială din jurul marilor centre urbane și tendințele înregistrate la nivelul dezvoltării urbane.

Din punctul de vedere al asimilării terminologiei la nivel legislativ și aplicativ (respectiv în cadrul sistemului de planificare spațială), conceptul de ZM pare să aibă un avantaj (prin comparație cu AFU), având o tradiție de utilizare mai îndelungată. În majoritatea statelor europene, transpunerea conceptului de AFU la nivel legislativ este încă într-un stadiu incipient, cu toate că noțiunea este utilizată atât în discursul european, cât și în politicile naționale privind dezvoltarea policentrică a sistemului de așezări urbane. Totuși, existența unei definiții actuale și a indicațiilor metodologice sporesc, semnificativ, aplicabilitatea sa în practică, însă nu reprezintă o garanție privind adoptarea conceptului la nivel practic.

În concluzie, aspectele enunțate privind relația AFU – ZM demonstrează rațiunea concentrării studiului pe zonele metropolitane, în calitate de arii ce reprezintă piloni pentru dezvoltarea unitară și nuanțată a teritoriilor naționale, inclusiv prin utilizarea mai eficientă și direcționată a resurselor europene de finanțare pentru proiecte specifice de dezvoltare. Acest lucru este susținut de gradul ridicat de suprapunere între ZM și AFU, care este confirmat din punct de vedere teoretic, atât prin intermediul unor aspecte de ordin conceptual și metodologic (elemente de formă), cât și prin rolul crescut pe care AFU îl îndeplinește, în contextul planificării spațiale (elemente de fond). Cu certitudine, gradul de suprapunere teoretică trebuie verificat și în practică, prin înțelegerea elementelor de structură și a dinamicii evoluției AFU în raport cu ZM. Rezultatele unui astfel de studiu aplicativ poate contribui la evidențierea eventualelor arii de interacțiune dintre cele două concepte și decupaje spațiale asociate.

3.3 Cadrul analitic al AFU: trei perspective convergente

Expunerea cadrului analitic AFU este esențială pentru o abordare comparativă la nivel european sau național și este utilă în fundamentarea abordării metodologice a studiului comparativ între AFU la nivel european și a studiului aprofundat asupra AFU Cluj-Napoca. Pe scurt, cadrul analitic AFU rezultă din suprapunerea datelor provenite din literatura de specialitate, studiile comparative internaționale (ESPON/ OECD) și caracteristici metodologice și realizează tranziția de la partea teoretică către cea aplicativă.

3.3.1 Studiul AFU la nivel european

Pentru a construit cadrul analitic pentru studiul AFU, vom prezenta succint câteva aspecte referitoare la evoluția studiului AFU la nivel european în ultimii 20 de ani. Acest interval de timp acoperă întreagă perioadă de evoluție a conceptului, indicând principalele aspecte și particularități care au fost studiate de-a lungul timpului la nivelul zonelor urbane funcționale. Totuși, înainte de a discuta elementele ce aparțin cadrului analitic, este necesară reluarea definiției operaționale a conceptului AFU, ilustrată pentru a clarifica principiile utilizate în definirea și delimitarea spațială a acestui concept (cf. Figura 6).

AFU este un teritoriu contiguu (a), în care așezările componente interacționează prin intermediul unor relații funcționale (b), manifestate prin fluxuri bi-direcționale (centru-periferie și periferie-centru) (c), determinate, preponderent dar nu exclusiv, de accesarea unui loc de muncă, precum și în scopuri non-serviciu (ex. accesarea unor dotări și servicii urbane avansate). AFU captează interdependențele economice dintre un nucleu urban și teritoriul ce gravitează în jurul său (d), cu ajutorul unor modele de navetă sau a unor criterii de accesibilitate.

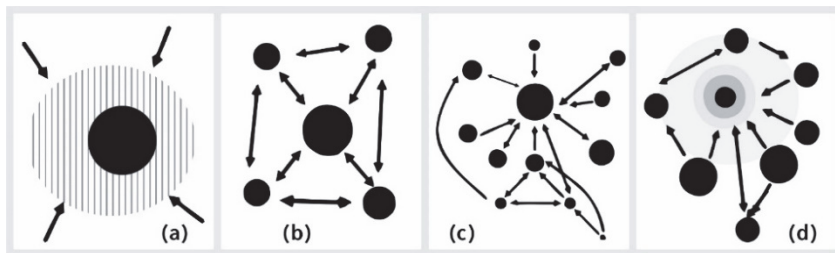


Fig. 6 Ilustrarea principiilor definiției conceptuale a AFU (Sursa: autorul)

Această definiție corespunde, la nivel teoretic, cu majoritatea cercetărilor realizate în ultimele două decenii. Publicațiile realizate în cadrul proiectelor

ESPON din perioada 2004-2021 evidențiază o orientare clară asupra dimensiunii metropolitane a dezvoltării urbane, printr-o analiză a rezultatelor în funcție de anul apariției și tematica abordată. Într-o serie de proiecte, cum ar fi METRO³¹, MISTA³² s-au propus recomandări și instrumente pentru optimizarea implementării politicii de coeziune la nivel metropolitan, sprijinirea dezvoltării relațiilor între oraș și industrie sau abordarea cooperării metropolitane în cadrul finanțării UE. Proiectele SPIMA³³, METROBORDER³⁴ și BEST METROPOLISES³⁵ au explorat aspecte legate de planificare și guvernare în ZM pentru gestionarea dezvoltării urbane durabile, precum și opțiuni strategice bazate pe dovezi privind metropolizarea în contextul dezvoltării policentrice în Europa Centrală, în cadrul studiului POLYCE³⁶. Conceptul de AFU a fost amplu dezbătut în cadrul proiectelor ESPON 1.1.1³⁷ și ESPON 1.4.3³⁸, care au abordat teme legate de funcțiile urbane, policentrism și tipologii de arii funcționale urbane. De curând, proiectul FUORE³⁹ a abordat o problemă mai tehnică, respectiv dezagregarea datelor de la nivel NUTS 3 la o scară mai mică pentru evaluarea situației și a tendințelor în zonele urbane funcționale și alte regiuni funcționale din Europa.

De fapt, sinteza literaturii internaționale de specialitate indică mai multe metode utilizate în definirea și delimitarea perimetrului AFU, care au în comun trei abordări distincte privind fundamentarea decupajului spațial, și

³¹ Rolul și perspectivele viitoare ale Politicii de Coeziune în planificarea zonelor metropolitane și a orașelor, <https://www.espon.eu/metro>, accesat în 31-01-2023.

³² Strategii Industriale Metropolitane și expansiune economică, <https://www.espon.eu/mista>, accesat în 31-01-2023.

³³ Dinamica Spațială și Planificarea Strategică în Zonele Metropolitane, <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>, accesat în 31-01-2023.

³⁴ Regiunile Metropolitane Policentrice Transfrontaliere, <https://www.espon.eu/metroborder>, accesat în 31-01-2023.

³⁵ Cele mai bune condiții de dezvoltare în metropole europene: Paris, Berlin și Varșovia, <https://www.espon.eu/best-metropolises-best-development-conditions>, accesat în 31-01-2023.

³⁶ Metropolizare și dezvoltare policentrică în Europa Centrală: opțiuni strategice bazate pe dovezi, <https://www.espon.eu/polyce-metropolisation-and-polycentric-development>, accesat în 31-01-2023.

³⁷ Zonele urbane ca noduri într-o dezvoltare policentrică, <https://www.espon.eu/urban-areas-nodes-polycentric-development>, accesat în 31-01-2023.

³⁸ Studiul Funcțiilor urbane, <https://www.espon.eu/study-urban-functions>, accesat în 31-01-2023.

³⁹ Arii Funcționale Urbane și Regiuni în Europa, <https://www.espon.eu/functional-urban-areas-tool>, accesat în 31-01-2022.

anume: abordarea morfologică, abordarea funcțională și abordarea administrativă (Simeonova și alții, 2018; Zimmerman și alții, 2019).

- (1) În primul rând, abordarea morfologică are ca punct de pornire procesele de urbanizare și peri-urbanizare și se referă la extinderea zonelor urbane dincolo de limitele tradiționale ale orașului (Cristea și alții, 2017; Zimmerman și alții, 2019). Cu alte cuvinte, această abordare implică, preponderent, criterii de natură morfologică, referitoare la țesutul construit.
- (2) În al doilea rând, abordarea funcțională se bazează pe relația de interconectare dintre nucleul urban, zona din proximitate și teritoriul mai îndepărtat. Această abordare este centrată pe relațiile economice, măsurabile cu ajutorul mișcării forței de muncă (Cattan și alții, 2004; Dijkstra și alții, 2019; Zimmerman și alții, 2019). De regulă, bazinul forței de muncă este determinat cu ajutorul criteriilor privind navetismul sau accesibilitatea.
- (3) În al treilea rând, abordarea administrativă pornește de la cadrul legal și de guvernare și corespunde unei perspective teritorial-scalare privind planificarea spațială (Zimmerman și alții, 2019). Această abordare implică criterii referitoare la statutul administrativ și capacitatea de gestiune și management urban.

Prin urmare, evoluția cercetării la nivel european din ultimii 20 ani oferă o perspectivă amplă asupra metodelor și criteriilor utilizate în studiul și delimitarea AFU. În timp ce abordarea morfologică și cea administrativă sunt mai limitate în interpretarea realității teritoriale generând, frecvent, imaginea unei structuri urbane statice, abordarea funcțională are avantajul de a captura interacțiunile spațiale, în timp, fiind capabilă să ofere o imagine dinamică și mai realistă asupra teritoriului. Astfel, au fost identificate mai multe seturi de indicatori publicați și utilizați în diferitele studii de anvergură la nivel european focalizate pe AFU/ ZM, dintre care au fost selectați acei indicatori relevanți în raport cu cele trei abordări – morfologică, funcțională și administrativă. În acest sens, cadrul analitic este construit pe baza criteriilor cu incidența cea mai mare în studiile de specialitate, ce vor fi, ulterior, utilizate drept criterii analitice în studiul comparativ la nivel european și studiul aprofundat la nivel național. Acesta se bazează pe identificarea standardelor europene relevante privind diferite criterii utilizate în definirea, delimitarea și analiza AFU.

3.3.2 Perspectiva morfologică: considerații privind manifestarea fenomenului de urbanizare

Studiul dimensiunii morfologice a AFU pornește de la premisa potrivit căreia un oraș nu poate fi privit ca un punct izolat în teritoriu. Acest lucru presupune o analiză spațială a orașului într-un teritoriu mai extins, care include atât relaționarea cu spațiul și cadrul geografic, cât și cu elemente morfologice ce aparțin spațiului construit. În ultimele decenii, orașele și teritoriile limitrofe au suferit modificări semnificative din punct de vedere structural și funcțional (Bengs și Schmidt-Thomé, 2006⁴⁰), în contextul tranziției către o societate dominată de arii puternic urbanizate (Champion și Hugo, 2004; Pumain și Rozenblat, 2018).

În general, implicațiile de natură structurală sunt vizibile, mai ales în dimensiunea morfologică a teritoriului, ilustrând diverse tipologii de forme urbane – de la cele compacte în care dezvoltarea s-a extins în jurul unui centru bine constituit (model monocentric), până la sisteme de așezări radiale sau tentaculare, alcătuite din orașele satelit (model policentric), apărute odată cu adoptarea pe scară largă a automobilului personal și dezvoltarea rapidă a infrastructurilor de transport (Ortiz, 2014). De regulă, clasificarea morfo-tipologică a ariilor urbane se realizează cu ajutorul datelor privind acoperirea terenurilor (Cattan și alții, 2004). La nivel european, această clasificare a dat naștere la patru tipuri de configurații metropolitane și anume: „sprawl” (așezări continue fără grupări particulare), „mono-centrică” (caracterizate prin predominanța unei mari așezări urbane), „policentrică” (caracterizate prin existența mai multor grupări de așezări, distincte unele față de altele) și „slab populate” (asociate zonelor preponderent rurale) (Abraham și alții, 2009). În ceea ce privește relația centru-periferie, forma configurațiilor intra-metropolitane variază de la un oraș la altul, materializându-se prin „variații ale echilibrului dintre singularitatea persistentă a orașului interior și dezvoltarea de noi centre în locații din afara nucleului central” (Hall și Pain, 2006).

Fenomenul acerb de urbanizare a generat valuri succesive de periurbanizare sau suburbanizare, caracterizate printr-un proces puternic de deconcentrare atât a populației, cât și a activităților economice din centru către periferie, producând un efect de difuzie urbană (Grigorescu și alții, 2015). În general, fenomenul de periurbanizare este rezultatul unei evoluții organice, neplanificate a orașului și expansiunii spațiale necontrolate în zonele din

⁴⁰ Relațiile structurale sunt interdependențe fizice, în timp ce cele funcționale sunt legate de procesul socio-economic al diferitelor funcții (Bengs și Schmidt-Thomé, 2006).

jurul său. Acest proces spațial este, adesea, asociat termenului de urban sprawl sau dispersie urbană⁴¹, termen folosit pentru a desemna creșterea expansivă, rapidă și, uneori necugetată, pe o suprafață extinsă (Brueckner, 2000; Robert, 2006). Fenomenul de periurbanizare a fost favorizat de proximitatea și accesibilitatea crescută a rezervelor de teren din vecinătatea orașelor, care au cunoscut o cerere accelerată, pe fondul consumului tot mai mare de terenuri limitate și al creșterii rapide a costurilor imobilelor din interiorul orașelor (Piorr și alții, 2011). Acest model de expansiune pe orizontală a centrului urban a încurajat stiluri de viață orientate spre transport și călătorii zilnice în scopul accesării locului de muncă sau a unor servicii urbane, contribuind, semnificativ, la intensificare relațiilor economice în teritoriul din jurul marilor centre urbane (Iordan, 1973; Piorr și alții, 2011; Nilsson și alții, 2013). Așadar unul din principalele efecte ale localizării activităților economice îl constituie disocierea dintre zonele rezidențiale și zonele de servicii sau activități productive (Nilsson și alții, 2013). În ceea ce privește impactul spațial al procesului de periurbanizare, acesta s-a manifestat, în principal, ca o expansiune geografică a zonelor preponderent rezidențiale, generând diverse tipologii de extindere, de la extinderea orbitală (concentrică), la extinderea concentrată (masivă), până la extinderea difuză (Salet și alții, 2003; Alexandru, 2020). De aici, rezultă un prim set de criterii analitice, care include: distribuția populației în teritoriu, accesibilitatea centrelor urbane, acoperirea și utilizarea terenurilor, precum și distribuția activităților productive în teritoriu.

De regulă, expansiunea urbană s-a produs fie prin agregarea structurilor spațiale în jurul unor puncte de interes din afara limitelor orașului, fie prin înglobarea satelor din proximitatea centrelor urbane, ajunse într-un punct de saturație. Astfel, ariile metropolitane se pot defini pe baza unei serii de zone concentrice, diferențiate prin densitatea populației, densitatea activităților, densitatea mișcărilor pendulare ale populației și ocupația populației (Sârbu, 2012). Cu alte cuvinte, aceste elemente pot fi considerate criterii analitice importante pentru studiul AFU din perspectivă morfologică.

Trebuie, de asemenea, menționat faptul că orașul central pune la dispoziție o serie de facilități și servicii urbane atât pentru populația din interiorul orașului, cât și pentru rezidenții din localitățile situate în vecinătatea sa. Cu alte cuvinte, orașul îndeplinește anumite funcții urbane pentru teritoriul din

⁴¹ Dispersia urbană „se caracterizează prin câteva modele de folosințe de teren, cum ar fi zonificarea pentru o singură folosință (comercială, rezidențială, industrială), comunități dependente de autovehicule, folosințe de teren cu o densitate mică, dar cu o dezvoltare la scară mai mare [...] și lipsa diversității proiectelor, ceea ce creează, uneori, senzația de mediu urban uniform” (Robert, 2006).

proximitatea sa, cauzând probleme semnificative de transport și mobilitate. De aici, putem extrage alte două criterii analitice importante pentru studiul AFU, respectiv funcțiile urbane îndeplinite de un centru urban pentru teritoriul din proximitatea sa și accesibilitatea și conectivitatea centrului urban în raport cu restul teritoriului. În continuare, propunem să analizăm criteriile care ne-ar putea folosi în studiul AFU.

- (1) **Populație:** Un prin set de criterii analitice include aspecte socio-demografice, precum mărimea, densitatea și distribuția populației în teritoriu. Studiile la nivel european indică faptul că aspectele demografice joacă rolul de element diferențiator principal între localitățile urbane și cele rurale, atât în ceea ce privește mărimea, densitatea, ocupația populației, cât și distribuția populației în teritoriu (Robert, 2006; Hall și Pain, 2006; Rozenblat, 2020). Încă de la apariția conceptului de Arie Metropolitană Statistică Standard (SMSA - *Standard Metropolitan Statistical Area*), criteriile de identificare și definire s-au bazat pe masa populației, densitatea și ocuparea populației în activități agricole și non-agricole⁴² (Săgeată, 2015b). Aceste criterii au rămas constante de-a lungul timpului, fiind utilizate și în prezent. De exemplu, baza de date OECD privind zonele metropolitane include, pe lângă aspecte legate de mărimea și densitatea populației, și un indicator referitor la evoluția populației în timp (ex. rata medie anuală de creștere a populației). În aceeași notă, cele mai recente metode de clasificare a teritoriilor urbane, periurbane și rurale de la nivel european includ criterii referitoare la mărimea și densitatea populației⁴³, raportate, în general, la celulele de 1km² (Piorr și alții, 2011; Dijkstra și Poelman, 2014; Angelova-Tosheva și Müller, 2019). Din punct de vedere metodologic, există un aspect important ce trebuie specificat, și anume, modul în care este raportată densitatea - de ex. la suprafața totală a unității administrativ-teritoriale sau la amprenta construită/ terenul urbanizat (OECD, 2013). În principiu, această diferențiere nu modifică faptul că densitatea este mai mare în oraș decât în localitățile din

⁴² Constituirea ariilor metropolitane SMSA s-a făcut în baza unui comitat polarizator, având cel puțin un oraș cu peste 50,000 locuitori. Alte condiții impuse pentru constituirea ariilor metropolitane se referă la: a) cel puțin 50% din totalul populației trebuie să locuiască în zone cu densități de peste 150 locuitori/ milă pătrată (aproximativ 63 loc/ kmp); b) populația ocupată în sectoarele non-agricole din comitatele limitrofe celui considerat „nucleu” trebuie să depășească 10% din cea a comitatului „nucleu”; c) ca valoare absolută, populația activă non-agricolă trebuie să fie de peste 10,000 locuitori (Săgeată, 2015b).

⁴³ Tabelul din Anexa 4 prezintă corelația taxonomiilor pentru definirea tipologiilor urban – periurban – rural.

proximitate, însă poate aduce modificări în ceea ce privește densitatea din zona periurbană sau zona urbană extinsă, în situații în care suprafața unităților administrativ-teritoriale este foarte mare, datorită formelor de relief. În plus, densitatea joacă un rol esențial în organizarea și gestionarea serviciilor publice la nivel intercomunal. Studiile arată că densificarea populației scade costul pe cap de locuitor al furnizării serviciilor publice – de ex. infrastructura de alimentare cu apă și canalizare (Burchell și Mukherji, 2003), cheltuieli publice cu sisteme de transport, locuințe, dotări, spații verzi, colectare deșeuri, securitate și protecție împotriva incendiilor, etc (Carruthers și Ulfarsson, 2003; Sole-Ollé și Hortas-Rico, 2010).

- (2) **Utilizarea terenurilor și suprafața urbanizată:** Criteriile analitice referitoare la utilizarea terenurilor includ aspecte privind acoperirea terenurilor, distribuția zonelor construite și a unităților de locuire în teritoriu. În general, fenomenul de expansiune urbană este asociat unui consum mare și nesustenabil al resurselor de teren, generat de o serie de schimbări rapide în ceea ce privește utilizarea terenurilor și extinderea suprafețelor construite (Nilsson și alții, 2013). De obicei, modificările suferite la nivelul utilizării terenurilor sunt rezultatul unor schimbări de destinație de la teren agricol sau suprafață împădurită la teren urbanizat (Piorr și alții, 2011; Dolean și alții, 2020). Majoritatea studiilor care analizează problematica fenomenului de peri-urbanizare în mod direct sau tangențial, scot în evidență relația cauzală dintre procesul de expansiune sau dispersie urbană și evoluția suprafeței construite. Acest lucru demonstrează importanța indicatorilor privind utilizarea terenurilor și suprafața urbanizată în studiul AFU. Potrivit literaturii de specialitate, gradul de expansiune urbană poate fi măsurat prin diferite metode, bazate pe anumite componente principale, cum ar fi: dimensiunea zonelor construite; dispersia zonelor construite în teritoriu; valoarea suprafeței construite pe cap de locuitor (Van Criekingen și alții, 2007; Jaeger și Schwick, 2014); densitatea rezidențială; mixitatea între zone rezidențiale, locuri de muncă și servicii (Hamidi și alții, 2015; Jaeger și alții, 2015). Din punct de vedere metodologic, cea mai răspândită metodă de monitorizare a expansiunii urbane vizează schimbarea destinației terenurilor într-o anumită perioadă, pe baza analizelor GIS semi-automate, folosind imagini satelitare (Cîmpianu și Corodescu, 2013; Harig și alții, 2016; Bîrsănuș și alții, 2019; Dolean și alții, 2020; Drăghia și alții, 2023). De asemenea, o astfel de analiză se poate face și pe baza datelor statistice privind fondul funciar, în cazul în care aceste informații sunt disponibile. De exemplu, baza de date OECD privind zonele metropolitane include

indicatori privind suprafața totală, zona urbanizată (teren intravilan definit ca teren artificial cu suprafața construită sau cu utilizare urbană, cum ar fi clădiri rezidențiale și nerezidențiale, căi de comunicație, zone urbane deschise/ parcuri și facilități sportive etc.), precum și un indicator privind evoluția zonei urbanizate (de ex. rata medie anuală de creștere a zonei urbanizate).

- (3) **Centralitate/ nodalitate și aria de polarizare:** În general, expansiunea urbană s-a produs în jurul punctelor nodale, caracterizate printr-o accesibilitate ridicată (Snickars, 1985). În general, funcția de centralitate/ nodalitate, împreună cu accesul la o gamă largă de servicii și infrastructuri tehnice, căi de comunicație, disponibilitatea și prețul accesibil al terenului, constituie condiții favorizante pentru localizarea activităților economice într-un teritoriu. În urmă cu câteva decenii, geograful american Bird a explicat rolul funcțiilor orașului în formarea și evaluarea centralității unui loc, amintind cele mai frecvent întâlnite funcții pe care orașele le îndeplinesc: regională, de administrație, sediu guvernamental, funcția de port, de manufactură, de servicii și funcția minieră (Bird, 1977). Mai târziu, studiul ESPON 1.4.3 s-a concentrat exclusiv pe tematica specializării socio-economice a zonelor urbane funcționale. Rezultatele studiului indică șapte tipologii de funcții îndeplinite de un nod urban, după cum urmează: funcția de masă (populație), funcția de transport, funcția de turism, funcția industrială, funcția de cunoaștere, funcția de luare a deciziilor, funcția administrativă (IGEAT și alții, 2007). De asemenea, trebuie menționat faptul că unul dintre principalii factori ai expansiunii urbane este constituit de puterea de polarizare a orașelor (Hamidi și alții, 2015). Fără îndoială, aria de polarizare depinde de dimensiunea și funcția orașului. În acest sens, literatura de specialitate face distincția între două tipologii de zone: (i) zona de impact direct în care relațiile sunt, de obicei, fixe și puternice – de ex. zona periurbană și (ii) zona în care relațiile au o intensitate și o frecvență mai reduse (Boudeville, 1966). De aici, rezultă un criteriu important pentru studiul AFU, respectiv funcția magnet sau capacitatea nucleului urban de atracție, fixare și reținere a populației într-un teritoriu (Schragger, 2016; Cristea și alții, 2017).
- (4) **Accesibilitate/ conectivitate:** Criteriul referitor la accesibilitate/ conectivitate este în strânsă legătură cu centralitatea/ nodalitatea și aria de polarizare. Această afirmație este susținută de două argumente. În primul rând, accesibilitatea joacă un rol esențial în atragerea capitalului mobil (de ex. resurse umane, investiții) și este un factor pentru determinarea centralității unei așezări (Pascariu, 2008). În ciuda

evoluției rapide a tehnologiei și a reducerii costurilor de transport, majoritatea proceselor socio-economice continuă să fie sensibile la proximitatea spațială (Copus, 2013). În al doilea rând, procesul de urbanizare se produce, de regulă, în lungul principalelor căi de comunicație, fiind unul dintre principalii factori de măsurare a expansiunii urbane (Rădulescu, 2008; Hamidi și alții, 2015). Pornind de la premisa conform căreia zonele periurbane sunt caracterizate prin disocierea dintre locul de rezidență și locul de muncă, criteriul referitor la accesibilitate/ conectivitate devine unul esențial. În general, acesta se bazează pe indicatori privind rețeaua căilor de comunicație și gradul de accesibilitate a localităților din jurul nucleului urban principal. Cea mai frecventă modalitate de evaluare a accesibilității este prin măsurarea distanțelor sau duratelor dintre diferite noduri ale unui sistem urban, folosind, ca indicator, durata de deplasare între două puncte (Pascariu, 2008; Sârbu și alții, 2015). În cazul de față, măsurarea accesibilității se referă la distanța euclidiană dintre centrul urban și restul localităților din cadrul AFU, completată de un indicator privind durata de deplasare, măsurată cu ajutorul izocronelor corespunzătoare zonei de navetă între locuință și locul de muncă. În ceea ce privește conectivitatea, poziția nodală a centrelor urbane în rețelele intra- și inter-regionale generează o dinamică spațială care nu poate fi înțeleasă fără a analiza rolul acestor zone în sistemul urban și regional mai larg (Snickars, 1985).

- (5) **Elemente de cadru geografic:** Ultimul criteriu referitor la dimensiunea morfologică a AFU este legat de caracteristici geografico-topografice. Criteriul privind elementele de cadru geografic includ, de regulă, elemente majore de relief și resurse geografice/ naturale, cum ar fi: zone muntoase, zone costiere, zone deltaice, văile unor râuri, etc. (Ivanov și alții, 2017). În general, acestea joacă un rol important în stabilirea direcțiilor liniare principale de dezvoltare a zonelor urbane, precum și a direcțiilor transversale, care determină forma dezvoltării și structura sistemului de așezări (Ortiz, 2014). În plus, acestea au un rol important și datorită faptului că pot reprezenta constrângeri sau condiționări în procesul de dezvoltare și expansiune urbană. De exemplu, caracteristicile geo-morfologice ilustrează zonele cu alunecări de teren și, implicit, dificultăți în urbanizarea unor teritorii. De asemenea, caracteristicile topo-geografice pot constitui un factor util în explicarea diferențelor de densitate între diferite localități din cadrul AFU.

3.3.3 Perspectiva funcțională: considerații privind relațiile spațiale

Studiul dimensiunii funcționale a AFU se bazează pe criterii derivate din definiția conceptului, referitoare la relațiile stabilite între un centru urban și teritoriul înconjurător. Conform metodei UE-OECD de delimitare a AFU⁴⁴, indicatorul care surprinde aceste legături funcționale se construiește pe baza relației loc de rezidență – loc de muncă (Rozenblat, 2020). De fapt, comportamentul de navetism pendular constituie un criteriu esențial în studiul și delimitarea AFU și a zonelor periurbane (Iordan, 1973; Smart, 1974; Coombes și Openshaw, 1982; Casado-Diaz și Coombes, 2011; Dijkstra și alții, 2019; Benedek, 2019). Totuși, acest tip de relație funcțională de tip navetism pendular nu se limitează, exclusiv, la accesul la locuri de muncă în nucleul urban (Iordan, 1973; Copus, 2013). Legăturile de tip urban-periurban și urban-rural se caracterizează printr-o frecvență ridicată a interacțiunilor economice, a fluxurilor bi-direcționale spațiale și informaționale și includ atât schimbul de resurse, cât și accesul la bunuri, servicii și facilități de sănătate, educație, agrement și activități de turism (Antikainen, 2005; Hall și Pain, 2006; Robson și alții, 2006; Nilsson și alții, 2013; Copus, 2013).

Așadar, dimensiunea funcțională a AFU este complementară celei morfologice, fiind orientată pe abordarea aspectelor referitoare la apariția unor forme non-compacte de extindere urbană, care au generat structuri spațiale diferite de un țesut urban morfologic continuu (Rozenblat, 2020). De exemplu, relațiile centru-periferie formează diverse tipuri de configurații intra-metropolitane, materializate prin „variații ale echilibrului dintre singularitatea persistentă a orașului interior și dezvoltarea de noi centre în locații din afara nucleului central” (Hall și Pain, 2006).

Criteriile de natură funcțională sunt puternic corelate cu aspecte legate de accesibilitate/ conectivitate și centralitate/ nodalitate, din două motive. În primul rând, gradul de accesibilitate influențează puternic comportamentul de navetism, în sensul în care interacțiunea dintre două localități variază, de regulă, proporțional cu o anumită funcție a dimensiunii populației și, invers proporțional, cu o anumită funcție a distanței dintre ele (Johansson, 1998; Peeters, 2011; Sârbu și alții, 2015). Prin urmare, cu cât este mai mică distanța dintre centrul urban și orice așezare din teritoriul AFU, cu atât mai intensă este legătura dintre acestea, iar frecvența de interacțiune scade odată cu distanța față de centru. Totuși, distanța de deplasare dintre locul de muncă și cel de rezidență a crescut considerabil, odată cu creșterea accesibilității și a utilizării automobilului pe scară largă (Soja, 2000; Piore și alții, 2011). În al

⁴⁴ localități în care minim 15% din forța de muncă face naveta către centrul urban principal în jurul căruia gravitează (Dijkstra și alții, 2019).

doilea rând, relația strânsă dintre criteriile funcționale și cele morfologice este demonstrată și de faptul că metoda teoretică de delimitare a zonelor funcționale bazată pe izocrone de accesibilitate⁴⁵ (față de un centru urban) implică aspecte referitoare la forța de muncă. Concret, această metodă face referire la două perspective convergente: accesul angajatorilor la angajați (piața forței de muncă potențiale) și accesul forței de muncă la locuri de muncă (piața locurilor de muncă potențiale) (Karlsson și Olsson, 2006; Robson și alții, 2006; Goodman, 1970). Prin urmare, aspectele privind bazinul forței de muncă și piața locurilor de muncă sunt extrem de importante în studiul AFU.

Astfel, principalele criterii funcționale pentru studiul AFU includ:

- (1) **Navetism pendular:** Criteriul privind navetismul pendular se raportează pe baza interacțiunilor de natură socio-economică permanente și temporare/ variabile (zilnice și non-zilnice), create între centrul urban și teritoriul din jurul său (Smętkowski și alții, 2013). Concret, aceste interacțiuni se materializează prin fluxuri multi-direcționale generate de mișcarea populației și a forței de muncă, în teritoriu. De regulă, fenomenul de navetism se produce fie datorită disocierii dintre locul de rezidență și locul de muncă (fluxuri zilnice), fie este generat de nevoia accesului la servicii specializate din centrul urban (de ex. servicii urbane avansate) sau la alte servicii din teritoriul adiacent (fluxuri de navetă non-zilnice) (Kurek și alții, 2020). În general, comportamentul de navetism este strâns legat de modelul centru-periferie și are implicații majore asupra pieței imobiliare și a modului în care se dezvoltă zonele rezidențiale. De exemplu, Pumain aducea în discuție noțiunea de „câmp urban”, care se dezvoltă în jurul nucleelor urban constituite „ca o zonă geografică structurată de inegalități privind prețul terenului, urmărind preponderent un model de tip centru-periferie”. Acest „gradient” de tip centru-periferie reprezintă o variație sistematică a intensității utilizării terenului și a prețului aferent diferitelor locații, care scade proporțional de la centru către periferie, în funcție de distanță față de centru (Pumain și Rozenblat 2018). Criteriul privind navetismul pendular este confirmat nu doar de metoda aferentă decupajului spațial AFU, cât și de alte metode alternative folosite în determinarea conturului zonelor funcționale din jurul marilor centre urbane. De exemplu, indicatori privind călătoria

⁴⁵ metoda constă în construirea izocronelor de accesibilitate în jurul centrelor urbane pentru definirea zonelor urbane potențiale asociate bugetului de timp mediu al gospodăriilor, exprimat prin interacțiunea potențială între locații (Cattan și alții, 2004).

către locul de muncă sunt folosiți încă de la apariția conceptului de SMSA⁴⁶ (engl. *Standard Metropolitan Statistical Areas*, 1959), în Statele Unite ale Americii (Smart, 1974; Robson și alții, 2006; Coombes și Openshaw, 1982). Totodată, metoda pentru determinarea sistemului urban zilnic (engl. *urban daily system*) se bazează pe fluxurile sau interacțiunile care organizează un sistem urban zilnic, fără un scop bine determinat (accesare loc de muncă, acces către alte servicii) (Berry 1973; Coombes și alții, 1979).

- (2) **Forța de muncă:** Setul de criterii privind forța de muncă grupează indicatori de natură economică care se referă atât la mărimea și ocuparea forței de muncă (rata de angajare și rata șomajului), cât și la bazinul forței de muncă. În ceea ce privește populația activă din punct de vedere economic, cei mai des utilizați indicatori se referă la forța de muncă totală (care include atât angajații, cât și șomerii)⁴⁷, distribuția populației active în teritoriu, precum și evoluția forței de muncă (de ex. baza de date OECD include un indicator privind rata medie anuală de creștere a forței de muncă). În plus, accesul la date privind profilul sau specializarea forței de muncă funcționează ca factori determinanți pentru firme, în alegerea destinației investițiilor. Din punctul de vedere al ocupării forței de muncă, baza de date OECD cuprinde următoarele tipuri de indicatori: gradul de ocupare totală a forței de muncă⁴⁸, creșterea ocupării forței de muncă (rata medie anuală de creștere a ocupării forței de muncă), șomajul total și creșterea șomajului (rata medie anuală de creștere a șomajului). În ceea ce privește bazinul forței de muncă, acesta cuprinde două categorii de subzone: subzona determinată de forța de muncă ocupată, angajată în centru (engl. *labour force*) și subzona determinată de forța de muncă disponibilă să lucreze în centru (engl. *labour force supply*) (Moseley, 1974). Aceste modele constituie linii de forță directe care au generat o serie de principii în ceea ce privește studiul și organizarea sistemelor urbane și metropolitane. Este interesant faptul că acest tip de indicator se

⁴⁶ Din punct de vedere metodologic, comitatele limitrofe unui nucleu urban sunt adăugate pentru constituirea unei SMSA, dacă cel puțin 15% din populația activă lucrează în respectiva SMSA (Săgeată, 2015b).

⁴⁷ Din punct de vedere metodologic, populația activă din punct de vedere economic (sau forța de muncă) cuprinde toate persoanele cu vârsta cuprinsă între 15 și 65 ani, disponibilă pentru producția de bunuri și servicii.

⁴⁸ Calculat procentual, prin raportarea populației ocupate la populația aptă de muncă înmulțit cu 100.

regăsește și în definițiile orașului date de la Parr (2007)⁴⁹, acesta făcând referire la „orașul locurilor de muncă” ca zonă în care lucrează cea mai mare parte a forței de muncă angajate și „orașul forței de muncă”, ca zonă în care este localizată majoritatea forței de muncă.

- (3) **Activități economice și piața locurilor de muncă:** Un alt set de criterii analitice include aspecte privind distribuția și densitatea activităților productive în teritoriu, întrucât acestea constituie un element diferențiator pentru zonele concentrice definite în cadrul ariilor metropolitane (Sârbu, 2012). Așadar, principalii indicatori se construiesc în jurul organizării spațiale a activității economice și cuprind date precum: gradul de concentrare a locurilor de muncă⁵⁰, rata de creștere economică, schimbări în profilul economic cu efect asupra sectoarelor de angajare. În ceea ce privește rata de creștere economică, baza de date OECD include indicatori privind Produsul Intern Brut – de ex. PIB total, PIB pe cap de locuitor (măsurat ca raport dintre PIB și populația totală), creșterea PIB (rata medie anuală de creștere), precum și creșterea PIB pe cap de locuitor (rata medie anuală de creștere a PIB pe cap de locuitor). În general, procesul de creștere economică este însoțit de un proces de urbanizare, fapt demonstrat de corelația pozitivă dintre rata urbanizării și PIB per capita la nivel mondial (Ionescu-Heroiu și alții, 2019). Potrivit literaturii de specialitate, producția economică are tendința naturală de a se concentra în puncte nodale sau poli de creștere și nu se răspândește, egal și uniform, în spațiul geografic (Perroux, 1950; Schragger, 2016). Astfel, concentrarea teritorială guvernează relația dintre zonele de locuire și zonele de activități economice și se manifestată, la nivel spațial, prin mișcări de navetism pendular. Aceste constatări teoretice sunt susținute de date statistice, care arată că activitatea economică este extrem de concentrată în regiunile metropolitane, acestea generând aproximativ 72% din PIB-ul Uniunii Europene (EU-28) în anul 2015 (Eurostat, 2019). De asemenea, conform principiilor Noii Geografii Economice, o zonă avansată din punct de vedere economic va continua să crească, fiind susținută de influxul capitalului mobil, care include muncitori calificați, persoane cu studii superioare, investiții corporative și financiare, etc. (Krugman, 1991; 1993). În acest context, planificarea spațială scară inter-

⁴⁹ Orașul de consum (zonă în care are loc cea mai mare parte a consumului de bunuri și servicii), Orașul locurilor de muncă (zonă în care lucrează cea mai mare parte a forței de muncă angajate); și Orașul Forței de Muncă (zona pe care se bazează majoritatea forței de muncă) (Parr, 2007).

⁵⁰ Calculată pe baza numărului și densității unităților productive de la nivelul teritoriului funcțional.

jurisdicțională metropolitană are rolul de a contrabalansa tendințele de concentrare teritorială, prin difuzarea capitalului mobil, a investițiilor, tehnologiei și inovațiilor, la nivelul întregii zone urbane funcționale.

3.3.4 Perspectiva administrativă: considerații privind intercomunalitatea

Perspectiva administrativă asupra studiului AFU pornește de la metoda de determinare a conturului AFU, care combină un nucleu urban cu zona sa de navetă, pe baza unităților administrativ-teritoriale locale învecinate, care au cel puțin 15% din rezidenții angajați în nucleul urban (Dijkstra și alții, 2019). Decupajul spațial AFU vine ca o rezolvare a două probleme esențiale – pe de o parte, suprapunerea deficitară dintre limitele administrative ale orașului și manifestarea urbanizării și a proceselor socio-economice în teritoriu, iar pe de altă parte, fragmentarea administrativ-instituțională a teritoriului. Totuși, aplicarea unei metode de delimitare a AFU nu garantează funcționarea teritoriilor tip AFU din punct de vedere administrativ și de guvernare.

Pentru ca aceste structuri teritoriale să fie eficiente din punctul de vedere al managementului teritorial⁵¹, acestea au nevoie de competențe inter-jurisdicționale bine stabilite. În mod cert, existența unor reguli constituționale ce guvernează autonomia și competențele delegate zonelor metropolitane de tip inter-jurisdicțional constituie un avantaj în ceea ce privește destinul acestor teritorii (Schrager, 2016). De regulă, gradul de autonomie a zonelor intercomunale sau inter-jurisdicționale depinde de factori istorici, tradiția de planificare, sistemul politic/ guvernamental, cadrul legal, modelele de organizare administrativ-teritorială (Hințea și alții, 2019) și diferă de la un stat la altul – de ex. de la modele de tip federalism regional (Germania), până la modele unitare, de tip centralizat (Franța).

În esență, constituirea ariilor metropolitane/ AFU implică o condiție principală, respectiv întemeierea legislativă. Concret, configurațiile metropolitane variază în funcție de scopul constituirii decupajelor spațiale și pot prelua diferite formule mai mult sau mai puțin instituționalizate (Tosics, 2011; Kelling, 2011), după cum urmează:

- (a) forma de guvernare metropolitană rezultată printr-un proces de sus în jos (*top-down*), ce vizează zone metropolitane cu limite prestabilite, exercitate fie prin alegere directă a consiliului metropolitan, fie prin nominalizarea politicienilor aleși prin vot direct;

⁵¹ Potrivit lui Hall, managementul ar trebui să vizeze funcționalitatea spațiului urban, în baza cunoașterii aprofundate și detaliate a teritoriului și a schimbărilor continue care au loc în acesta (Hall, 1998).

- (b) forma de guvernare metropolitană flexibilă, realizată în baza cooperării informale, prin intermediul unor structuri spațiale mai puțin rigide, constituite de jos în sus (*bottom-up*), prin asociere sau cooperare voluntară, acorduri de parteneriat urban sau memorandumuri instituționale de înțelegere, în vederea coordonării investițiilor și a dezvoltării urbane.

Din perspectivă juridică, organizarea administrativă a zonelor metropolitane se poate asigura prin trei modalități: 1) reformă administrativă și instituirea unui nivel intermediar al administrației publice (de ex. LAU1) cu statut special de gestiune a zonele metropolitane; 2) asociații sau societăți de drept public sau comercial constituite în scopul implementării unor parteneriate privind furnizarea de servicii publice și 3) societăți fără personalitate juridică, acționând pe baza principiului asocierii voluntare (Norris, 2001).

În acest sens, criteriile analitice de natură administrativă cuprind aspecte referitoare la baza tehnico-legală în care se înscrie conceptul de AFU, gradul de formalizare/ instituționalizare a AFU în raport cu structurile administrative existente, cadrul legislativ și normativ specific, modalități operaționale (administrative/ de gestiune/ de asociere sau cooperare inter-jurisdicțională) și mod de partajare a competențelor între actori de la diverse niveluri teritoriale. Astfel, principalele criterii administrative pentru studiul AFU includ:

- (1) Fragmentare administrativă:** Fragmentarea administrativă și instituțională este, de regulă, rezultatul divizării competențelor între unități jurisdicționale independente și autonome. Cu cât numărul unităților administrativ-teritoriale de bază este mai mare, cu atât mai dificilă devine misiunea managementului teritorial aferent zonelor metropolitane/ AFU de tip inter-jurisdicțional. Fragmentarea administrativă a teritoriului constituie una dintre principalele piedici în asigurarea unui proces integrat de planificare și gestionare a dezvoltării urbane la scară spațială mai extinsă. Această problemă a incompatibilității dintre organizarea administrativă și limitele geografice ale zonelor funcționale se perpetuează de peste un deceniu, fiind din ce în ce mai pronunțată (Hall și Pain, 2006). În plus, fragmentarea administrativă ridică probleme și din perspectiva furnizării eficiente a serviciilor publice și a coordonării localizării investițiilor (Zanon, 2013; Sârbu și alții, 2015). Potrivit literaturii de specialitate referitoare la teoria polilor de creștere, costul per unitate pentru furnizarea, mentenanța și operarea infrastructurilor și serviciilor scade odată cu creșterea scării urbane, respectiv a numărului de utilizatori (Moseley, 1974). În mod ideal, această informație ar trebui

corelată cu o analiză referitoare la valoarea minimă a populației pentru rentabilizarea serviciilor publice într-un anumit teritoriu. Ținând cont de faptul că bugetul local al unei unități administrativ-teritoriale este o resursă finită și, de cele mai multe ori, destul de redusă în raport cu nevoile unei localități, adoptarea unui mecanism privind cooperarea inter-jurisdicțională constituie o soluție convenabilă (Heinelt și Kübler, 2005; Săgeată, 2006; Kriss și alții, 2019). În ceea ce privește criteriul referitor la fragmentarea administrativă⁵², baza de date OECD pentru zone metropolitane include anumiți indicatori specifici, precum raportul dintre numărul administrațiilor publice locale și populația dintr-o zonă metropolitană, precum și raportul numărului de administrații publice locale la 100,000 locuitori, pentru asigurarea comparabilității inter-AFU.

- (2) **Grad de autonomie sau formalizare a nivelului intercomunal:** De principiu, gradul de autonomie la nivel metropolitan și inter-jurisdicțional este dependent de natura sistemului politico-administrativ și de o suită de reguli formale și informale ce guvernează limitele politice între administrații locale din cadrul zonelor metropolitane (Salet și alții, 2003; Schragger, 2016). Există trei variante privind gradul de formalizare a zonelor metropolitane, care includ: (i) statut formal, respectiv o zonă metropolitană constituită formal, bazată pe un cadru legal în vigoare și un acord între actori multi-nivel implicați în procesul de planificare spațială; (ii) statut semi-formal, respectiv o zonă metropolitană stabilită prin strategie națională nu prin lege, care implică o formulă de acord obținută între diferiți actori implicați în procesul de planificare metropolitană și (iii) statut informal, respectiv zone metropolitane cu caracter voluntar, constituie sub forma unor configurație spațiale cu limite flexibile, stabilite în funcție de scopuri specifice (Simeonova și alții, 2018). Potrivit literaturii de specialitate, cooperarea inter-jurisdicțională este condiționată de două aspecte: pe de o parte, intenția și disponibilitatea unităților administrativ-teritoriale de a coopera, iar pe de altă parte, de tradiția privind cooperarea (Heinelt și Kübler, 2005). Un alt facilitator al cooperării este prezența unui leadership puternic în zonele urbane (*ibid.*).
- (3) **Sistemul de planificare spațială și relația dintre prevederile cu caracter strategic și de reglementare la scară intercomunală:** Noile configurații spațiale aferente AFU au implicații politice pentru cadrul de planificare urbană și teritorială, impunând gândirea dincolo de

⁵² măsurată pe baza raportului dintre numărul autorităților locale și populația dintr-o zonă metropolitană.

jurisdicțiile unei singure autorități aferente unităților administrativ-teritoriale de bază. Totuși, conform teoriilor cooperării, voluntarismul aparent este destul de iluzoriu, în special, în lipsa unor instrumente și stimulente pentru cooperare și a unor acorduri ferme de colaborare (Heinelt și Kübler, 2005; Simeonova și alții, 2018). Din acest punct de vedere, studiul AFU presupune cunoașterea și înțelegerea cadrului normativ și a sistemului de planificare spațială în care se înscriu teritoriile intercomunale de tip zone metropolitane sau AFU. Trebuie subliniat faptul că recunoașterea oficială/ administrativă a AFU ca unități de implementare a politicilor variază considerabil de la o țară la alta – de ex. de la cadru pentru implementarea politicilor legate de piața muncii și de transport, până la stabilirea criteriilor și decupajelor spațiale de natură să fundamenteze direcționarea ajutorului financiar de la nivel național și european (OECD, 2020). Din păcate, planificarea la nivelul AFU este, de cele mai multe ori, lipsită de instrumente concepute în mod explicit pentru scara metropolitană în sine, iar instrumentele de planificare (ex. planuri metropolitane) variază de la scara locală/ municipală la cea regională (Elinbaum și Galland, 2015). Potrivit literaturii de specialitate, dezvoltarea teritoriilor intercomunale tip AFU este direcționată și stimulată prin diverse instrumente de planificare (politici, planuri și reglementări) și mecanisme asociate (instrumente legale și financiare, precum și aranjamente instituționale) (Elinbaum și Galland, 2015; Simeonova și alții, 2018). În acest context, politicile și planurile de utilizare a terenurilor sunt singurele instrumente care pot influența specializarea economică a teritoriilor metropolitane/ AFU (Schrager, 2016; Kaufmann și Meili, 2018). În consecință, coordonarea reglementărilor privind utilizarea terenurilor din cadrul unor jurisdicții învecinate pare să fie o soluție potrivită pentru asigurarea unui management teritorial eficient pentru zonele urbane funcționale (*ibid.*). Conform literaturii, gradul de formalizare are implicații directe asupra sistemului de planificare spațială, și în speță, asupra instrumentarului disponibil pentru planificarea dezvoltării urbane la scară metropolitană (Simeonova și alții, 2018). În acest sens, statutul formal implică obligativitatea elaborării planurilor strategice la scară metropolitană, în timp ce statutul semi-formal se bazează pe acorduri de colaborare care nu atribuie o jurisdicție legală pentru planificarea la scară metropolitană. Varianta de statut informal presupune realizarea unor angajamente informale de colaborare, ce poate viza inclusiv strategii și planuri la scară metropolitană, fără a implica însă o intervenție formală în procesele de planificare.

3.4 Concluzii parțiale

În concluzie, pornind de la setul complet de criterii discutate, un cadru analitic comun privind AFU la nivel european trebuie să includă atât indicatori de stare, cât și de evoluție. De asemenea, clasele de date vizate cuprind, pe de o parte, atribute ale nodurilor, iar pe de altă parte, date de interacțiune (Limtanakool și alții, 2007). Scopul matricei criteriilor analitice este de a constitui o bază unitară pentru studiul AFU, în vederea evidențierii aspectelor generale/ comune diferitelor state europene, precum și a parametrilor specifici, derivați din eterogenitatea contextelor spațiale și diferențelor legislative și constituționale.

Concret, această matrice (*cf.* Figura 7) constituie un sistem de referință pentru studiul AFU, care include o serie de criterii analitice și indicatori specifici, fundamentați în baza literaturii de specialitate. Din punct de vedere metodologic, au fost selectate acele criterii și atribute recurente în studiile internaționale de specialitate, privind cele trei perspective de analiză a AFU – morfologică, funcțională și administrativă. Fiind vorba despre o analiză non-exhaustivă, sistemul de referință în studiul AFU nu este unul definitiv, dar este suficient de cuprinzător pentru a servi drept cadru analitic pentru analiza comparativă a AFU de la nivel european (*cf.* Capitol 4). Rezultatul scontat este acela ca studiul comparativ la nivel european să confirme relevanța acestui sistem de referință, care își va păstra, în mare parte, valabilitatea și pentru situația unei analize aprofundate asupra unei AFU din contextul particular al României – AFU Cluj-Napoca (*cf.* Capitol 6).

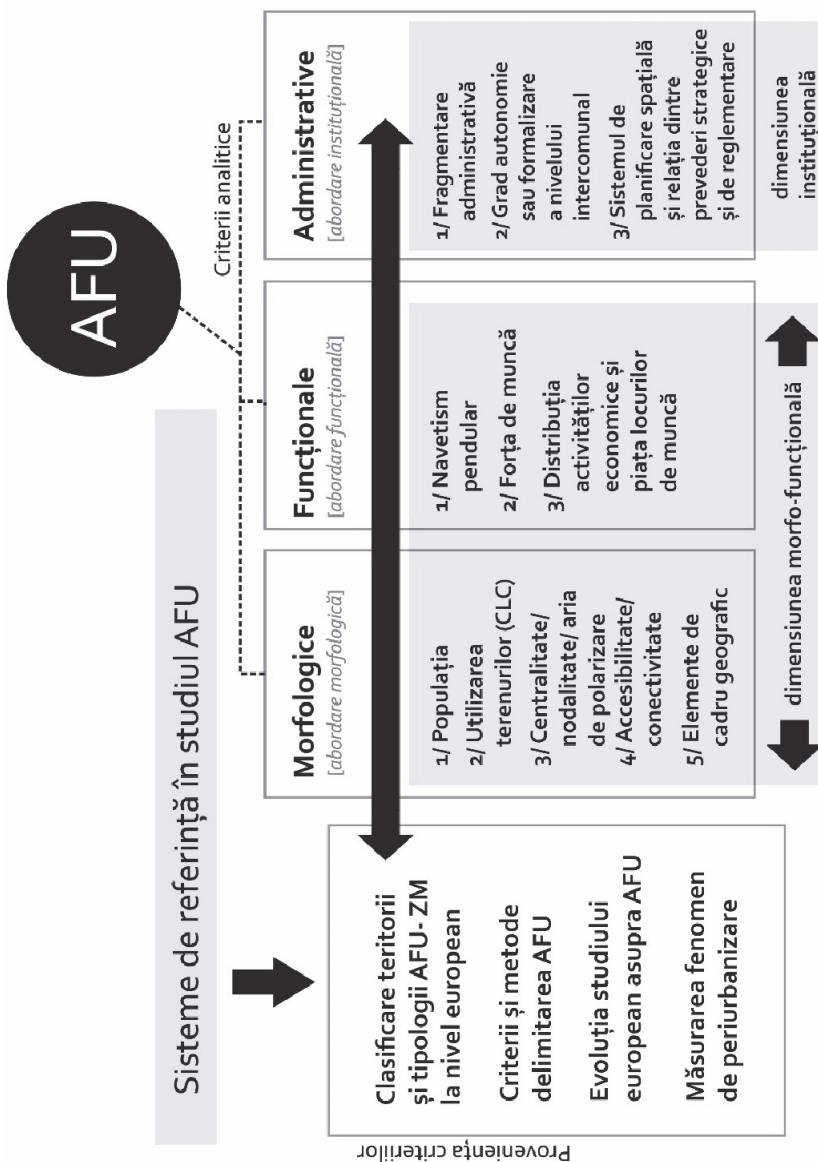


Fig. 7 Sistem de referință pentru studiul AFU: criterii analitice (Sursa: autorul)

4. Abordarea pragmatică a noțiunii de AFU

Rezumat: Abordarea pragmatică a noțiunii de AFU fixează conceptul într-un context mai larg al planificării teritoriale post-2000 la nivel european. Astfel, este adusă în discuție paradigma dezvoltării policentrice în contextul politicii de dezvoltare regională, plasând AFU într-o poziție cheie de integrare multi-scalar spațială. Abordarea vine în completarea celei teoretice, aplicând cadrul analitic (cf. Capitolul 3) în cadrul unei analize comparate a 10 AFU din Europa, ce are ca scop evidențierea modalităților de operaționalizare AFU în diferite sisteme de planificare spațială și evidențierea caracteristicilor AFU, în raport cu obiectivul planificării și dezvoltării urbane durabile și integrate. Concluziile studiului comparativ indică faptul că AFU cu o formă de guvernare comună la nivel inter-jurisdicțional se confruntă cu un grad de expansiune urbană mai redus, fiind unul din argumentele cheie care confirmă relevanța AFU pentru sistemele de planificare spațială.

4.1 AFU în contextul discursului european post-2000

4.2.1 Context geo-politic: consecințe ale extinderii UE asupra premiselor planificării spațiale

Pentru a înțelege semnificația AFU în contextul discursului european, e necesară contextualizarea schimbărilor din ultimele două decenii, atât din punct de vedere geopolitic⁵³, cât și paradigmatic⁵⁴. Această explicație este de o importanță fundamentală pentru a dobândi o înțelegere profundă a rolului esențial pe care AFU îl joacă în peisajul discursului european referitor la planificarea spațială multi-nivel. Discuția privind AFU, cu toate nuanțele și complexitățile sale, devine mult mai relevantă în lumina evoluțiilor recente care au influențat structura și dinamica spațiului european.

Primă direcție de cercetare cuprinde o abordare la scară macro și se referă la contextul european al planificării și dezvoltării teritoriale. Un aspect semnificativ în acest context îl reprezintă extinderile succesive ale Uniunii Europene (UE) în perioada post-2000. Fără îndoială, aceste extinderi au generat transformări profunde și multiple în sfera geo-politică și au avut un

⁵³ Cu referire la procesul de extindere a UE și impactul asupra premiselor privind planificarea teritorială.

⁵⁴ Cu referire la schimbări de paradigmă și teorii determinate pentru analiza relației oraș-teritoriu.

impact considerabil asupra paradigmei planificării spațiale și a sistemelor de planificare din diferite state.

UE a fost fondată în 1957 de șase state: Belgia, Franța, Germania de Vest, Italia, Luxemburg și Olanda, odată cu adoptarea Tratatului de la Roma (Ianoș și Pascariu, 2012). Ulterior, au urmat valuri succesive de extindere, care au avut implicații pozitive la nivel economic și politic (McQuaid, 2000; Baltas, 2004; Vătămănuș, 2011). Primele valuri de extindere au inclus statele mai dezvoltate precum Danemarca, Irlanda și Regatul Unit (1973), Grecia (1981), Portugalia și Spania (1986), Austria, Finlanda și Suedia (1995). După anul 2000, a urmat o extindere planificată în mai multe etape, pentru a include fostele state comuniste din Europa Centrală și de Est. Astfel, al patrulea val de extindere a inclus 10 state și a fost cel mai consistent: Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovenia și Slovacia (2004). Acest moment a marcat o extindere istorică, o reunificare a Europei după zeci de ani de separare. Extinderea a continuat către Est, fiind marcată de aderarea României și a Bulgariei la UE (2007), iar ultima etapă a vizat aderarea Croației (2013).

Beneficiile aderării la UE sunt evidente și se reflectă în multiple aspecte. Calitatea de membru a UE a avut un impact semnificativ, în special pentru țările fostului bloc comunist european. Aderarea a accelerat procesul de reformă națională, contribuind la transformări politice și economice profunde (Baltas, 2004; Vătămănuș, 2011). În plus, unul dintre avantajele-cheie este accesul la resurse financiare considerabile, care au alimentat dezvoltarea economică și infrastructurală, catalizând dezvoltarea statelor membre.

Cu toate acestea, extinderea UE către est a adus provocări complexe la nivel european, în ciuda îndeplinirii criteriilor de aderare și a cerințelor democratice, economice și politice⁵⁵ de către statele candidate (Jovanovic, 2004). Extinderea UE către Est a fost caracterizată de asimetrii structurale fundamentale între noile state membre și cele deja existente, manifestate pe multiple planuri (Schimmelfennig, 2015). Statele candidate, în special cele cu un profil predominant rural și mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic, precum România, au intrat într-un proces de tranziție economică și politică la momentul aderării (Lightfoot, 2008). Acest proces a marcat tranziția către consolidarea democrației și a statului de drept, pe fondul capacității administrative și instituționale reduse.

În ciuda unor diferențe regionale și naționale, Uniunea Europeană este considerată o entitate puternică cu un potențial semnificativ pe piața globală

⁵⁵ Aceste criterii și condiții au fost definite în cadrul unei reuniuni a Consiliului European, la Copenhaga în 1993.

(Rifkin, 2004; Reid, 2005; Leonard, 2011). Cu toate acestea, persistă provocările generate de decalajele din interiorul UE, în special în ceea ce privește disparitățile economice și sociale între regiuni și state membre (Vătăman, 2011). Aceste aspecte continuă să fie o preocupare deosebită în domeniul planificării și dezvoltării urbane, unde gestionarea decalajelor și promovarea unei dezvoltări echitabile rămân subiecte de dezbatere și cercetare (Nayman și alții, 1999).

În general, aceste disparități inter-statale și inter-regionale sunt influențate de istoria inițială a statelor, de nivelul de dezvoltare al infrastructurii la momentul aderării și de ponderea ocupării forței de muncă în sectorul serviciilor (Maucorps și alții, 2020). Disparitățile inter-regionale sunt atribuite factorilor precum infrastructura, nivelul de trai, accesul la servicii și productivitatea economică. Printre cele mai frecvent identificate domenii care cauzează disparități regionale⁵⁶ se numără diferite sectoare de infrastructură: transport, telecomunicații, mediu și energie (Boldrin și Canova, 2003). Studiile arată că în medie, decalaje privind infrastructura sunt prezente între regiunile capitalelor urbanizate și zonele periferice și rurale și se întâlnesc în toate statele membre (*ibid.*). Totuși, densitatea și calitatea diferitelor categorii de infrastructuri este semnificativ mai mare în țările occidentale, comparativ cu cele estice (*ibid.*). Alte elemente ce cauzează decalaje inter-regionale includ standardul de viață, inclusiv accesul la educație, sănătate și alte servicii de bază, precum și productivitatea și performanța economică (Bracalente și Perugini, 2020; Floerkemeier și alții, 2021). În plus, studiile arată că principalul motiv al disparităților inter-regionale pare să fie componența și structura piețelor forței de muncă. S-a constatat că factorii localizării (cum ar fi conurbațiile sau zonele urbane funcționale) favorizează dezvoltarea activităților industriale solide și de servicii conexe, însoțind niveluri ridicate ale veniturilor și de ocupare a forței de muncă (Amendola și alții, 2004). Mai mult, convergența productivității regiunilor rămase în urmă depinde de legăturile dintre orașe și zonele din vecinătate, care pot culege beneficiile aglomerației în sens mai larg (Hall și Pain, 2006; OECD, 2018; Hudecz și alții, 2020).

Aceste decalaje au fost, în parte, adresate prin intermediul politicilor de dezvoltare teritorială și a fondurilor structurale ale UE. Până la ora actuală, studiile indică un impact considerabil generat de infuzia fondurilor structurale asupra creșterii și dezvoltării regionale (Martin, 2003; Pociovălișteanu și Dobrescu, 2009; Ianoș și Pascariu, 2012; Ferry, 2017; Antunes și alții, 2020), precum și asupra reducerii disparităților inter-

⁵⁶ și au fost preluate, în consecință, ca obiective ale politicii de coeziune.

regionale (Pociovălișteanu și Dobrescu, 2009; Gaman și alții, 2020; Hudecz și alții, 2020). În acest sens, AFU își demonstrează relevanța la scară macro-teritorială, în contextul paradigmei dezvoltării spațiale policentrice, ca deziderat al construcției blocului european. Concluziile studiilor ESPON confirmă rolul important exercitat de AFU în echilibrarea rețelei policentrice macro-teritoriale, dar și în cazul rețelei de așezări urbane la nivel național, prin susținerea unei mase critice pentru dezvoltarea unei zone de integrare economică (Cattan și alții, 2004; Antikainen, 2005; Kurek și alții, 2020). De exemplu, studiul ESPON 1.1.1 aducea în discuție, la începutul anilor 2000, patru categorii de teritorii relevante pentru rețeaua policentrică urbană a Europei, și anume: AFU⁵⁷ (Arie Funcțională Urbană), MEGA⁵⁸ (Zonă Metropolitană Europeană de creștere), PUSH⁵⁹ (Potențiale orizonturi strategice urbane) și PIA⁶⁰ (Arie cu potențial de integrare) (Cattan și alții, 2004). În cazul ultimelor trei tipologii, AFU reprezintă miezul acestor teritorii mai extinse ca întindere spațială (MEGA, PUSH și PIA). În general, relevanța încadrării unui oraș sau a unei ZUF într-una din aceste categorii se reflectă în atragerea de resurse diverse (financiare, atractivitate pentru migrație internațională, etc), ceea ce face ca această clasificare să fie un criteriu important din punctul de vedere al atragerii de fonduri. Mai mult, AFU îndeplinesc anumite funcții specifice, cum ar fi: populație, transport, turism, producție, cunoaștere, luare a deciziilor în sectorul privat, luare a deciziilor în sectorul public (IGEAT și alții, 2007) și se formează, de regulă, în jurul orașelor capitală și a centrelor urbane de rangul al doilea⁶¹, fiind considerate forțe motrice ale economiilor naționale (Dijkstra și alții, 2013). De fapt, cercetările subliniază faptul că integrarea dezvoltării centrelor urbane și a ariilor funcționale urbane conduce către avantaje cooperative și efecte multiplicatoare (Salet și alții, 2003).

⁵⁷ În anul 2004, existau 1179 de AFU definite la nivel European, dintre care în România erau recunoscute opt AFU transnaționale sau cu semnificație națională și 49 AFU regionale sau cu semnificație locală (Cattan și alții, 2004).

⁵⁸ MEGA a fost gândită ca posibil centru de contrabalansare a actualei concentrări determinate de Pentagon. Metodologic, primele 76 AFU care au înregistrat cel mai mare scor în raport cu funcții precum populația, transportul, industria de prelucrare, economia bazată pe cunoștințe și luare a deciziilor au fost etichetate ca MEGA.

⁵⁹ PUSH include toate municipalitățile din a căror suprafață cel puțin 10% este accesibilă cu mașina în 45 minute de la fiecare centru AFU.

⁶⁰ PIA reprezintă un decupaj teritorial construit prin comasarea zonelor PUSH ale orașelor învecinate, dacă așezarea cu cea mai mică masă a populației împărtășește cel puțin 1/3 din suprafața sa PUSH cu așezarea de dimensiunea cea mai mare.

⁶¹ caracterizate prin capacitatea de a atrage sau dezvolta funcții noi și de ordin superior

Toate aceste elemente au produs modificări interne semnificative, influențând sistemele de planificare din statele membre UE, care tind să se adapteze constant direcțiilor impuse de la nivel european. Cu alte cuvinte, putem observa o tendință de „europenizare” a politicilor de dezvoltare și a instrumentelor dedicate planificării spațiale în scopul integrării teritoriale (Jordan și Liefferink, 2004; Matei și Dogaru, 2011; Faludi, 2014; Schimmelfennig și Sedelmeier, 2019). Această preocupare evidențiază o orientare clară în ultimele două decenii, în direcția confluenței tendințelor europene cu prioritățile naționale privind planificarea și dezvoltarea spațială (Sârbu și Pascariu, 2007).

4.2.2 Context programatic: direcționarea finanțărilor europene către AFU

Din perspectiva politicii regionale la nivel european, conceptul de AFU este menționat în strânsă legătură cu agenda privind dezvoltarea policentrică multi-scalară, AFU fiind echivalentul nodurilor de legătură din cadrul sistemelor urbane și regionale (Cattan și alții, 2004). Literatura de specialitate semnalează faptul că există două motive principale pentru care statele europene și-au orientat politica națională privind dezvoltarea teritorială în direcția unei structuri spațiale policentrice (Meijers și alții, 2007).

Primul se referă la pre-existența unor decalaje între diferite categorii de orașe, generate pe fondul unei reprezentări limitate a orașelor de un anumit nivel în cadrul ierarhiei urbane. Un astfel de exemplu în constituie Franța, caracterizată printr-un decalaj semnificativ între capitala țării – centru urban dominant și restul teritoriului. În cazul în care am elimina Parisul din ierarhia urbană, structura așezărilor ar deveni, brusc, relativ policentrică, cu un număr relevant de orașe de dimensiuni comparabile (de ex. Lyon, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marsilia, Strasbourg, Lille). Acesta este, de fapt, apanajul sistemului politico-administrativ, respectiv perpetuarea unor politici excesiv de centralizate în legislația națională, care au încurajat concentrarea spațială a persoanelor, bunurilor și capitalului economic, în capitala țării.

Cel de-al doilea motiv se referă la existența unor decalaje între orașele situate în regiuni cu rate diferite de dezvoltare socio-economică. De exemplu, Germania prezintă decalaje între orașele din fosta Germania de Vest (de ex. Hamburg, Frankfurt, Stuttgart) și cele din fosta Germania de Est (de ex. Leipzig, Dresden, etc).

România și Polonia nu fac excepție de la niciunul dintre motive, deoarece înregistrează atât decalaje între diferite categorii de orașe, cât și între orașele situate în regiuni cu rate diferite de dezvoltare socio-economică. Concret, Polonia înregistrează, pe de o parte, un decalaj puternic între capitala

Varșovia și restul orașelor de rang secundar, iar pe de altă parte, între orașe și regiuni mai bine dezvoltate și cele întârziate, mai puțin dezvoltate (*ibid.*). Cauza creșterii disparităților dintre regiuni poate fi asimilată concentrării economice din jurul Varșoviei și a câtorva centre mai mari, care au dezvoltat economii diversificate (ex. Gdansk, Cracovia, etc) (*ibid.*). În mod similar, și România înregistrează decalaje semnificative în ceea ce privește gradul de dezvoltare socio-economică a regiunilor (Ianoș și Pascariu, 2012; Sandu, 2013). Dinamica disparităților din perioada post-decembristă indică o creștere între segmentele urbane și rurale ale județelor, mai degrabă decât între județe ca atare, cu toate că disparitățile regionale sunt evidente, mai ales în ceea ce privește regiunile extracarpătice (Moldova, Muntenia și Oltenia), în comparație cu Transilvania, Banat și București-Ilfov (Sandu, 2013).

În mod paradoxal, conform teoriei, premisele politicii europene de coeziune conform cărora dezvoltarea policentrică este esențială în reducerea disparităților regionale nu au suficiente dovezi empirice, iar justificarea adoptării acestui deziderat este, încă, relativ slabă. Contrar așteptărilor, dovezile arată că disparitățile regionale sunt mai mari, cu cât o țară este mai policentrică (Meijers și Sandberg, 2008). Din studiul realizat de Meijers și Sandberg bazat pe corelația dintre indicii mono/ policentricității și analiza disparităților regionale măsurate în PIB per cap de locuitor și rata șomajului, rezultă că o distribuție mai uniformă a orașelor este direct proporțională cu prezența disparităților regionale. Cu alte cuvinte, într-un sistem policentric există mai multe disparități, în timp ce un sistem monocentric este caracterizat de mai puțin disparități. România nu face excepție de această concluzie, întrucât țara se clasează pe locul întâi la nivel european, în funcție de gradul de policentricitate bazat pe distribuția spațială a orașelor în ierarhia urbană, însă aceasta prezintă disparități regionale extrem de mari (Ianoș și Pascariu, 2012; Sandu, 2013). Așadar, poate exista o imensă eterogenitate între regiunile din cadrul aceleiași țări, chiar dacă, la nivel național, imaginea de ansamblu este una policentrică.

Cu toate acestea, politica privind dezvoltarea policentrică a venit ca un răspuns la probleme cauzate de un centralism exagerat, care a dat naștere unor dezechilibre regionale intra-statale și inter-statale. De exemplu, produsul intern brut per cap de locuitor (PIB/ locuitor⁶²) la nivel regional

⁶² PIB (produsul intern brut) este un indicator al producției unei țări/ regiuni și reflectă valoarea totală a tuturor bunurilor și serviciilor produse minus valoarea bunurilor și serviciilor utilizate pentru consumul intermediar în producția lor. Exprimarea PIB-ului se face în PPS (standarde de putere de cumpărare), eliminând diferențele de niveluri de preț între țări (Baza de date EUROSTAT, detalii privind indicatorul PIB/

NUTS 2 indică diferențe considerabile atât între state (de ex. România în comparație cu Italia, Olanda Germania), cât și în interiorul statelor (de ex. Spania și Franța). În acest context, statele membre au fost nevoite să adopte un cadru politic adecvat pentru a evita exacerbară disparităților regionale și a facilita atingerea obiectivului de convergență și coeziune teritorială (Faludi, 2005; Niebuhr și Schlitte, 2009; Widuto, 2019). De exemplu, state precum Germania, Franța, Olanda au fost printre primele care au adoptat politici regionale și metropolitane, bazate pe paradigma dezvoltării policentrice. Franța și-a orientat politica de dezvoltare la nivel național pe o structură spațială echilibrată prin întărirea orașelor secundare, pentru a reduce dominanța capitalei și a combate marginalizarea spațială (Geppert, 2017). De asemenea, Germania a adoptat o politică națională de dezvoltare spațială, bazată pe o rețea de șase regiuni metropolitane, extinsă, ulterior cu alte cinci regiuni (Kunzmann, 2001). În aceeași notă, Polonia a făcut eforturi multiple în sensul promovării unei reforme administrative care să legitimeze ZM ca nivel administrativ și să contribuie la reducerea disparităților regionale. Abia în 2010, Polonia a reușit să adopte o strategie națională axată pe paradigma concentrării selective bazată pe potențialul teritorial, implicând o schimbare de paradigmă de la principiul coeziunii și a politicilor de re-distribuție la obiectivul competitivității (Kaczmarek, 2016). De asemenea, România și-a construit o strategie națională de dezvoltare policentrică, bazată pe opt poli de creștere pentru a obține o dezvoltare spațială echilibrată a teritoriului național.

Prin urmare, constatăm faptul că politicile naționale tratează, din ce în ce mai mult, diferențele zonale/ inter-regionale, prin intermediul unei abordări nodale, axându-se pe principalele orașe din regiuni mai întârziate. Această abordare se bazează pe existența unor nuclee urbane puternice, care polarizează sistemele locale și regionale de așezări umane și pe efectul de propagare a dezvoltării, din aceste orașe către alte părți ale regiunii. În acest context, AFU îndeplinește un rol esențial (nod urban) în rețeaua policentrică urbană a Europei și creionează, în același timp, sub-sisteme regionale de așezări umane, având un rol cheie (nucleu de convergență regională) în direcționarea finanțării către aceste teritorii. Acest lucru se poate observa printr-o simplă analiză a cadrului programatic european post-2000, care constituie contextul macro-teritorial al politicilor privind dezvoltarea regională în statele membre UE, pornind de la Strategia „Europa 2020”, menită să promoveze o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

locuitor, disponibile la adresa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tgs00005>, accesată în 13-02-2022).

Începând cu anii 2000, principalele preocupări din sfera planificării teritoriale se orientează către dezvoltarea policentrică și dezvoltarea urbană durabilă. În plus, se observă o predilecție pentru abordarea integrată a planificării teritoriale, cu accent pe zonele urbane. Practic, aceste teme sunt prezente în aproape toate documentele strategice principale adoptate la nivel european în ultimele două decenii.

- (1) Perspectiva Europeană a Dezvoltării Spațiale (ESDP 1999⁶³) a introdus, pentru prima dată, conceptul de dezvoltare spațială policentrică în dezbaterile europene, accentuând principiul coeziunii economice și teritoriale. Paradigma policentrismului guvernează și în prezent politica dezvoltării regionale la nivel european, în vederea reducerii decalajelor inter-regionale.
- (2) Carta de la Leipzig (CL) 2007 *privind orașul european durabil* a stabilit principii și strategii comune pentru politica dezvoltării urbane⁶⁴ și a introdus noțiunea de strategii integrate de dezvoltare urbană (SIDU) ca principal instrument de planificare la nivelul zonelor urbane și metropolitane.
- (3) Agenda Teritorială (AT) a Uniunii Europene 2020: *Spre o Europă incluzivă, inteligentă și durabilă a Regiunilor diverse* a promovat coeziunea teritorială, dezvoltarea policentrică și echilibrată a teritoriului, precum și dezvoltarea integrată în orașe, zone rurale și regiuni specifice.
- (4) Noua Cartă de la Leipzig (NCL) 2020: *Puterea transformatoare a orașelor pentru binele comun* a introdus conceptul de planificare în zone urbane funcționale, susținând cooperarea și coordonarea planificării dincolo de limitele administrative pentru a preveni și limita extinderea urbană.
- (5) Agenda Teritorială (AT) Europeană 2030: *Un viitor pentru toate locurile* promovează coeziunea teritorială și o dezvoltare echilibrată, policentrică și cu mai puține inegalități între regiunile din Europa.

Sucesiunea documentelor strategice de la nivel european reflectă o continuitate în ceea ce privește preocupările din ultimii 20 ani (cf. Tabelul 4).

Tabelul 4 Preocupări privind planificarea și dezvoltarea regională și urbană din cadrul documentelor strategice de la nivel european

⁶³ European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (EC, 1999).

⁶⁴ Înțeasă drept proces de coordonare a domeniilor cheie de interes privind politica urbană, implicarea diferitelor sectoare, actori și autorități publice în luarea deciziilor privind dezvoltarea viitoare (Carta de la Leipzig, 2007).

Preocupări centrale ale cadrului european strategic privind planificarea și dezvoltarea spațială	PEDS 1999	CL 2007	AT 2020	NCL 2020	AT 2030
dezvoltare regională	++		++	(+)	++
sistem policentric echilibrat și relația urban-rural					
dezvoltarea urbană durabilă	+	++	+	++	(+)
dimensiune metropolitană a dezvoltării urbane			++	++	(+)
dezvoltare integrată în zone/ regiuni funcționale					
protecția naturii și a patrimoniului/ valorilor culturale, ecologice, de peisaj ale regiunilor	++		++		++
consolidarea/ îmbunătățirea mediului fizic		++			
spații publice de calitate					
echitate în ceea ce privește accesul la cunoaștere și infrastructuri modernizate și eficiente + conectivitate	++	++	++	(+)	++
Obiective ale dezvoltării					
coeziunea economică, socială și teritorială	++		(+)		++
reducerea decalajelor inter-regionale					
competitivitatea regiunilor în baza economiilor locale			++		
îmbunătățirea calității vieții în orașe și zone funcționale				++	
asigurarea binelui comun (echilibru interes public/ privat)				++	++
Instrumente/ abordări ale planificării spațiale					
strategii integrate de dezvoltare urbană		++		++	++
abordarea integrată (coordonare domenii de politică)					
abordarea participativă (implicarea actorilor)				++	++
guvernare multi-nivel (cooperare niveluri administrative)				++	++
abordare bazată pe nevoi specifice				++	++
strategii fundamentate de analiză solidă a situației locale					
intercomunalitate/ cooperarea dincolo de limitele administrative și coordonarea exercițiilor de planificare		(+)		++	

LEGENDA

++ aspect menționat clar și în detaliu;

+ aspect specificat succint/ tangențial

(+) aspect nu e explicit menționat (depinde de interpretare)

Sursa: autorul

Dezvoltarea urbană durabilă și dezvoltare spațială policentrică se află în centrul discursului european și continuă să fie direcții esențiale în cadrul Politicii de Coeziune (Faludi, 2005). De asemenea, conținutului documentelor strategice indică o orientare clară a priorităților pe două niveluri ale dezvoltării spațiale – local (direcțiile gravitează în jurul paradigmei dezvoltării urbane durabile și integrate) și regional (direcțiile sunt focalizate pe asigurarea unui sistem policentric echilibrat, în scopul asigurării coeziunii economice, sociale și teritoriale și a reducerii decalajelor inter-regionale). Încă de la începutul anilor 2000, ESDP a introdus ideea conform căreia dezvoltarea teritorială policentrică joacă un rol esențial în atingerea obiectivului privind reducerea disparităților inter-statele și inter-regionale (EC, 1999; Faludi, 2005). Ulterior, conceptul a fost adoptată drept obiectiv al politicilor de dezvoltare în multe state europene (Waterhout și

alții, 2005), printre care și România (Ghiță, 2013), alături de Franța (Baudelle și Peyrony, 2005), Polonia (Korcelli, 2005) și altele. În plus, dimensiunea urbană și metropolitană a planificării spațiale este susținută de preocupările constante privind dezvoltarea integrată în zone/ regiuni funcționale (AT 2020; CL 2020), introducerea unor instrumente de tipul strategiilor integrate de dezvoltare urbană (CL 2007) și încurajarea unor mecanisme de cooperare inter-jurisdicțională, în scopul coordonării exercițiilor de planificare spațială integrată (CL 2020).

Prin urmare, documentele strategice europene oferă câteva direcții importante – i) dezvoltarea compactă în jurul punctelor nodale; ii) specializarea funcțională a AFU în rețelele intra- și inter-regionale și iii) distribuția echilibrată în teritoriu a zonelor rezidențiale, de activități și a serviciilor de bază, astfel încât accesul să nu fie restricționat pentru nicio categorie socială. Analiza reflectă consolidarea politicilor privind zonele metropolitane din Europa drept motoare de creștere națională (Lang și Török, 2017). Ideea de a sprijini regiunile metropolitane și zonele urbane funcționale pornește de la premisa conform căreia, orașele îndeplinesc rolul de locuri nodale, având o deschidere mare către oportunități pentru cercetare, dezvoltare, creștere economică și inovație. Această tendință a fost întărită de reorientarea fondurilor structurale din perioada 2014-2020 către dimensiunea urbană și metropolitană a politicilor regionale.

În acest sens, UE a elaborat treptat un sistem solid de asistență a regiunilor și localităților dezavantajate (Grazi, 2012). Politica de coeziune sprijină reducerea decalajelor economice, sociale și teritoriale între diversele regiuni și state membre, stabilind prioritățile de finanțare pentru ciclurile multi-aniuale de șapte ani. Așadar, fondurile structurale au fost concepute pentru a sprijini obiectivul de convergență și coeziune economică, socială și teritorială, încurajând o creștere mai rapidă a periferiilor (Widuto, 2019). În acest caz, termenul de periferie are o acoperire mai largă și nu indică exclusiv poziția excentrică a unei zone, ci și poziția de „periferie interioară”⁶⁵, regăsită în majoritatea statelor europene (Noguera și alții, 2017). Concret, AFU este subiectul principal al politicilor spațiale, beneficiind în mod direct de alocări financiare din fonduri europene în cadrul programului Investiții teritoriale integrate – ITI, în perioadele 2014-2020 și 2021-2027. Acest instrument financiar a fost introdus pentru a oferi dezvoltării urbane durabile un nou impuls. În consecință, fiecare stat membru a fost nevoit să aloce minim 5% din resursele FEDR la nivel național dezvoltării urbane durabile în perioada 2014-2020, așteptările fiind ca zonele urbane să beneficieze de mult peste

⁶⁵ Caracteristica principală a periferiilor interioare este capacitatea redusă de a se conecta cu teritoriul adiacent.

acest prag minim (Streitenberger, 2013). Acest procent a fost crescut la 8% în perioada de programare 2021-2027, confirmând relevanța crescută a AFU din perspectiva gestionării teritoriului european. State precum Polonia (Kaczmarek, 2016); Cehia (OECD, 2017a) și Slovenia (Lamovšek și Drobne, 2017) constituie un exemplu în acest sens.

În principiu, modalitățile actuale de sprijin regional prin infuzia fondurilor europene către diverse zone și regiuni sunt cruciale pentru a spori creșterea productivității, însă, pe termen lung, ele pot deveni nesustenabile din punct de vedere fiscal (Hudecz și alții, 2020; Dauderstädt, 2021). Totuși, studiile arată că regiunile mai sărace din noile state membre au crescut între 2000 și 2016, în medie, mai repede decât cele avansate, deși disparitățile regionale se păstrează (Hudecz și alții, 2020). Această constatare vine cu o doză de optimism în sensul justificării politicii de coeziune și a direcționării cu prioritate a fondurilor structurale către aceste regiuni.

În concluzie, analiza documentelor strategice și programatice evidențiază consolidarea politicii de dezvoltare a zonelor metropolitane și a zonelor urbane funcționale în Europa, cu accent pe dezvoltarea urbană durabilă și dezvoltarea teritorială policentrică. Aceste direcții sunt prezente în discursul european și influențează semnificativ politicile și planificarea la nivel național, inclusiv adoptarea conceptului de arie funcțională urbană pe scară largă.

4.2 AFU în relație cu provocările specifice secolului al XXI-lea

Într-un efort de a înțelege mai bine implicațiile strategiilor europene, se analizează provocările cheie cu care se confruntă ariile urbane și metropolitane în secolul XXI. Realitatea acestui secol se definește prin apariția unor megatendințe precum periurbanizarea și metropolizarea, care au avut un impact semnificativ asupra configurării așezărilor și sistemelor urbane, conducând la emergența unor noi tipologii spațiale bazate pe relații funcționale dinamice. Aceste transformări sunt în mare parte determinate de procese demografice, economice și chiar politice. De asemenea, printre cauzele extinderii urbane se numără și evoluția tehnologică, care a generat o scădere a costurilor de transport, favorizând creșterea gradului de motorizare și dezvoltarea orașelor în lungul principalelor căi de comunicație (Brueckner, 2000; Bruegmann, 2006). Aceste cauze antrenează schimbări comportamentale și determină modificări în stilul de viață și opțiunile populației privind locul de rezidență și locul de muncă.

În primul rând, din perspectiva proceselor demografice, se poate observa cum ritmul creșterii populației s-a accelerat considerabil, producând o

urbanizare fără precedent. Dacă la începutul secolului trecut, aproximativ 16% din populația lumii trăia în zone urbane, în 2015 procentul populației urbane a depășit pragul de 50%, creșterea fiind estimată la 75% pentru 2050 (UN, 2019). Această tendință se aplică și teritoriului european, unde ponderea populației urbane (populație care locuiește în orașe și suburbii) a ajuns, în 2014, la aproape trei sferturi (72,5%). Cu alte cuvinte, tendința de concentrare a populației în orașe și în zone urbane extinse sau aglomerări urbane este o realitate a acestui secol, vizibilă în schimbarea ierarhiei urbane privind distribuția populației lumii (*ibid.*). În mod firesc, procesul de urbanizare accentuată este urmat de valuri succesive de suburbanizare.

În al doilea rând, procesele economice se manifestă printr-un fenomen de concentrare a serviciilor și a zonelor productive și de activități în centre urbane polarizatoare. Datele arată că activitatea economică este extrem de concentrată în regiunile metropolitane, acestea generând aproximativ 72% din PIB-ul Uniunii Europene (UE-28), în anul 2015 (Eurostat, 2019). Această tendință a dat naștere proceselor de periurbanizare⁶⁶. În general, fenomenul de periurbanizare a fost favorizat de proximitatea și accesibilitate crescută a rezervelor de teren din vecinătatea orașelor, care au cunoscut o cerere accelerată, pe fondul consumului tot mai mare de terenuri limitate și creșterii rapide a costurilor imobilelor din interiorul orașelor (Piorr și alții, 2011). Acest model de expansiune pe orizontală a centrului urban a încurajat stiluri de viață orientate spre transport/ călătorii zilnice în scopul accesării locului de muncă sau a unor servicii urbane, contribuind, semnificativ, la intensificare relațiilor economice în teritoriul din jurul marilor centre urbane (Piorr și alții, 2011; Nilsson și alții, 2013). Așadar, unul din principalele efecte ale localizării activităților economice îl constituie disocierea dintre zonele rezidențiale și zonele de servicii și activități productive (Nilsson și alții, 2013). Concentrarea populației în zone urbane este o realitate a secolului XXI, fiind un efect direct al teoriei conform căreia, fenomenele de aglomerare produc externalități pozitive, întrucât dimensiunea și densitatea se corelează pozitiv cu creșterea economică (Glaeser și Kahn, 2003).

Potrivit literaturii de specialitate, fenomenul de periurbanizare este rezultatul unei evoluții organice, neplanificate a orașului și expansiunii spațiale necontrolate în zonele din jurul său. Acest proces spațial este, adesea, asociat

⁶⁶ Periurbanizarea este rezultatul expansiunii pe orizontală a unui centru urban, care generează o structură urbană formată dintr-un nucleu central (orașul propriu-zis), suburbiile interne (cartiere provenite din foste sate și localități componente) și suburbii externe (UAT-uri de sine stătătoare, rurale sau urbane, strâns legate, din punct de vedere funcțional, de nucleu urban (așezări-dormitor, ai căror locuitori sunt, în general, navetiști) (Piorr și alții, 2011).

termenului de *urban sprawl* sau dispersie urbană⁶⁷, termen folosit pentru a desemna creșterea expansivă, rapidă și, uneori necugetată, pe o suprafață extinsă (Brueckner, 2000). Un studiu aplicat în 32 țări europene arată că părți largi ale Uniunii Europene sunt afectate de fenomenul de urban sprawl în perioada 2006-2009, confirmând faptul că toate țările studiate înregistrează creșteri anuale mari în ceea ce privește extinderea urbană (Jaeger și alții, 2015). De cele mai multe ori, expansiunea urbană a condus la un proces coroziv, facilitat de gradul ridicat de motorizare (Bruegmann, 2006), dând naștere unei noi tipologii spațiale - o „zonă de tranziție între așezările urbane și teritoriile rurale” (Piorr și alți, 2011). Una din caracteristicile principale ale acestor zone este reprezentată de faptul că limita periurbană se schimbă continuu, în cadrul unui proces de extindere a zonelor urbane, care înghit aceste zone de tranziție (Champion și Hugo, 2004; Pumain și Rozenblat, 2018).

Ritmul rapid al expansiunii urbane și al dezvoltării rezidențiale și comerciale a condus la schimbări semnificative în utilizarea terenurilor din jurul marilor orașe, înlocuind agricultura și alte terenuri neocupate. Din păcate, modelul actual de expansiune urbană nu este susținut de o creștere masivă a populației, ci de o extindere, pe orizontală, a orașelor. De fapt, studiile arată că Europa se confruntă cu un decalaj semnificativ între creșterea populației și creșterea suprafeței artificiale, care se așteaptă să continue în următorii ani, generând o creștere a consumului de teren per cap de locuitor (Angel și alții, 2011; Piorr și alții, 2011). În perioada postbelică, orașele europene au crescut între 40% și 300% ca dimensiune, dar considerabil mai puțin ca populație (EEA, 2006). De exemplu, rata medie anuală de modificare a populației urbane în perioada 1950 – 2018 a fost de 2,54%, (UN, 2019). În medie, modificările zonelor construite au fost de aproape trei ori mai mari decât modificările populației în perioada 1990-2000 și de două ori mai mari în perioada 2000-2006, însă tendința s-a menținut. Proiecțiile privind extinderea zonelor construite arată o creștere între 1,4 – 2,5% pe an (Piorr și alții, 2011). În consecință, datele confirmă faptul că suprafețele artificiale cresc mai rapid decât populația, având drept consecință utilizarea nesustenabilă a terenurilor (EEA, 2006).

Potrivit datelor statistice privind schimbările în utilizarea terenului între 2000 și 2006, această tendință poate fi observată și în România. Mai exact,

⁶⁷ Dispersia urbană „se caracterizează prin câteva modele de folosințe de teren, cum ar fi zonificarea pentru o singură folosință (comercială, rezidențială, industrială), comunități dependente de autovehicule, folosințe de teren cu o densitate mică, dar cu o dezvoltare la scară mai mare [...] și lipsa diversității proiectelor, ceea ce creează, uneori, senzația de mediu urban uniform” (Robert, 2006).

extinderea rezidențială a crescut cu 806 ha pe an (de două ori mai mult comparativ cu ultimii 10 ani), în timp ce extinderea zonelor de activități și a infrastructurilor a crescut cu 733 ha pe an (similar perioadei din 1990 până în 2000) (CLC, 2000). Totuși, creșterea zonelor construite nu este susținută de creșterea populației totale. Dimpotrivă, România a înregistrat o scădere a populației în perioada 2000-2006 cu aproape 4%. Acest lucru demonstrează faptul că expansiunea urbană are loc chiar și în zonele care se confruntă cu scăderea populației. În general, fenomenul este caracteristic marilor centre urbane și este determinat de funcția magnet sau puterea orașelor de a atrage populația din alte localități, favorizând creșterea în anumite zone (Grigorescu și alții, 2012; Cristea și alții, 2017), chiar și pe fondul unei tendințe negative în evoluția populației la nivel național.

În consecință, fenomenul de periurbanizare rapidă și accentuarea expansiunii urbane neplanificate dau naștere unor provocări din ce în ce mai dificil de gestionat. Acestea se pot distinge atât în plan fizic/ spațial, cât și în plan socio-economic și administrativ. De exemplu, la nivel spațial, provocările secolului XXI pentru zonele urbane funcționale includ, printre altele, un consum de teren fără precedent, determinat de utilizarea extensivă a teritoriului, fragmentarea și insularizarea spațiilor naturale, precum și artificializarea zonelor arabile/ agricole. Concret, efectele periurbanizării pot fi urmărite la nivelul schimbării destinației și utilizării terenurilor, care, în majoritatea cazurilor, se reflectă prin transformarea din teren agricol și/ sau natural în zone urbanizate. În acest context, teritoriul a fost supus unor transformări din punct de vedere structural și funcțional, manifestate prin: dispersia locuirii, disocierea loc de muncă – loc de rezidență și diferențierea între populația care locuiește în oraș și populația care muncește în oraș, apariția unor noi locații pentru activități economice și funcțiuni dezvoltate în lungul principalelor coridoare de transport (Champion și Hugo, 2004; Pumain și Rozenblat, 2018). Aceste transformări în plan spațial au indus o dependență crescută de mijloace de deplasare, în special autovehicule personale, generând trafic intens și congestii frecvente. În consecință, avantajul proximității spațiale se diminuează din cauza unei mobilități ineficiente, caracterizate de un sistem de transport metropolitan deficitar (inclusiv transport public). Această observație indică faptul că accesibilitatea și infrastructura de transport joacă un rol crucial în dinamica terenurilor din zona periurbană (Simeonova și alții, 2018; Martínez-Bernabeu și alții, 2020). De asemenea, procesul de extindere urbană și gradul în creștere de motorizare au produs un impact negativ asupra mediului, vizibil prin pierderea vegetației, diminuarea calității factorilor de mediu, fragmentarea peisajului și consumul de terenuri agricole, degradarea terenurilor productive (Ros-Tonen și alții, 2015).

Din perspectivă socio-economică, actualele provocări ale zonelor urbane funcționale se referă, în primul rând, la organizarea spațială a producției economice, consumului și distribuției activităților specializate în zonele urbane extinse (Zimmermann și alții, 2019). Cu alte cuvinte, zonele urbane funcționale se confruntă cu o provocare imensă în ceea ce privește echilibrarea cererii și ofertei pentru a satisface nevoilor locuitorilor. În principiu, acest lucru este legat de localizarea sau distribuția echilibrată și optimizarea serviciilor și dotărilor socio-culturale (sănătate, educație, cultură, loisir, etc), precum și a infrastructurilor tehnice, la nivelul întregii zone metropolitane. În majoritatea cazurilor, penuria serviciilor publice din cadrul UAT-urilor situate în zonele metropolitane generează presiuni crescute asupra dotărilor și serviciilor de bază din centrele urbane, care devin suprasolicitate (Piorr și alții, 2011). În plus, costurile diferențiate ale pieței rezidențiale induc o tendință de segregare socială, în sensul în care centrul urban găzduiește populația cu venituri mari și migranți din mediul extern, în timp ce zona funcțională găzduiește, preponderent, populația care se mută din centrul urban în zona periurbană (Nilsson și alții, 2013).

În plan administrativ, principala provocare este indusă de creșterea orașelor peste granițele jurisdicționale, dând naștere unor probleme legate de managementul și gestionarea planificării și dezvoltării spațiale a zonelor urbane funcționale (Piorr și alții, 2011). De obicei, deciziile cu privire la localizarea optimă a principalelor infrastructuri (de ex. noduri de transport) și alegerea unor locații strategice (de ex. centre de retail, parcuri industriale, spitale, etc.) produce tensiuni între unitățile administrativ-teritoriale situate în cadrul ariilor metropolitane (Simeonova și alții, 2018). Dincolo de aceste aspecte, provocările de ordin administrativ includ coordonarea viziunilor de dezvoltare ale unităților administrativ-teritoriale situate în zonele metropolitane și localizarea investițiilor, furnizarea eficientă de servicii, precum și împărțirea echitabilă a costurilor pentru serviciile publice oferite cetățenilor (Zimmermann și alții, 2019). De asemenea, dezvoltarea coerentă la scară inter-jurisdicțională este adesea constrânsă de capacitatea administrativă și financiară a administrațiilor publice locale – de exemplu, cel mai frecvent aspect este legat de dezechilibrele financiare generate de diferența uriașă dintre bugetele unităților administrativ-teritoriale incluse în ariile funcționale urbane.

În concluzie, periurbanizarea și fenomenul de extindere urbană succede, din punct de vedere cronologic, atât fizic/ spațial, cât și structural, urbanizarea (Hall și Pain, 2006), fiind o etapă ulterioară a dezvoltării sistemului urban, manifestată prin extinderea limitelor acestuia. Cu alte cuvinte, actualele limite ale zonelor urbanizate nu mai coincid limitelor administrative ale orașelor, dând naștere unor noi teritorii complexe. Acest model de

expansiune urbană prezintă câteva caracteristici particulare, cum ar fi: densități relativ reduse ale populației și o utilizare expansivă și inefficientă a terenurilor. În plus, concentrarea populației și a activităților economice în punctele nodale produce disparități socio-economice de tip centru-periferie.

Per total, fenomenul de periurbanizare coincide cu procesul de tranziție de la o societate preponderent rurală către teritorii puternic urbanizate de tipul ariilor funcționale urbane, care se confruntă cu o serie de provocări semnificative în secolul al XXI-lea (Champion și Hugo, 2004; Pumain și Rozenblat, 2018).

4.3 Analiză comparată la nivel european: 10 AFU din Europa

4.3.1 Notă metodologică privind alegerea studiilor de caz

Analiza comparată la nivel european a 10 Arii Funcționale Urbane are ca obiectiv evidențierea provocărilor comune și a particularităților AFU în diferite contexte politico-administrative. Procesul de selecție a studiilor de caz a fost ghidat de criterii precum relevanța pentru înțelegerea pragmatică a conceptului de AFU, similaritatea cu orașul Cluj-Napoca din punctul de vedere al poziției în ierarhia așezărilor și a altor factori cheie. Astfel, au fost alese următoarele AFU: Dresda și Stuttgart (Germania), Cluj-Napoca și Brașov (România), Bologna și Torino (Italia), Lyon și Nantes (Franța), Cracovia și Gdansk (Polonia).

Criteriile analitice au fost dezvoltate pe baza matricei rezultate din analiza teoretică a lucrării și au fost selectate în funcție de disponibilitatea datelor. Indicatorii pentru studiul comparativ au fost aleși ținând cont de uniformitatea și comparabilitatea acestora, pentru a oferi o imagine cât mai fidelă a teritoriilor asociate cu fiecare AFU.

Analiza se concentrează pe identificarea condiționărilor specifice și a punctelor comune ale celor 10 AFU, având ca scop formularea unor concluzii generale legate de abordarea pragmatică a conceptului de AFU la nivel european. Deși eforturile de creare a unei baze de date uniforme pentru cele 10 studii de caz au fost semnificative, comparabilitatea datelor la nivel european rămâne dificilă din cauza diferitelor decupaje spațiale și a colectării disparate a indicatorilor.

În ciuda acestor provocări, studiul oferă o perspectivă diversificată asupra conceptului de AFU și relevă atât aspectele comune, cât și cele specifice AFU în context european. Această comparație aduce în prim-plan provocările și oportunitățile pe care le implică gestionarea și dezvoltarea AFU într-un mod sustenabil și coerent.

4.3.2 *Fixarea AFU în contextul sistemelor de planificare spațială*

Poziționarea AFU în cadrul sistemului de planificare specific fiecărui stat membru UE este esențială pentru a înțelege modul în care conceptul a fost integrat și funcționează în statele în care se înscriu cele 10 AFU, respectiv Franța, Germania, Italia, Polonia și România. Principalele criterii după care este analizat cadrul de planificare aferent celor 10 AFU includ:

- (1) gradul de descentralizare (sistem centralizat, sistem în curs de descentralizare sau sistem descentralizat);
- (2) obiectivul politicii națională de dezvoltare (dezvoltare policentrică echilibrată a teritoriului sau altele);
- (3) cadrul legal și competențe din perspectiva intercomunalității (obligativitate prin lege, cooperare formală (nivel administrativ) sau asociere voluntară și opțională / cooperare informală);
- (4) integrarea în context legislativ/ aplicativ (concept clar definit, cu metodă de delimitare spațială a decupajului sau concept similar, dar fără o metodă de delimitare spațială a decupajului);
- (5) obiective ale intercomunalității (stimularea dezvoltării economice, furnizarea de servicii publice în comun, realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare, accesarea de fonduri europene);
- (6) instrumente destinate ariilor intercomunale (abordare strategică sau schemă directoare indicativă, schemă directoare cu obligativitate preluare prevederi la nivel inferior sau normativă sau de reglementare (Masterplan sau Plan Urbanistic General) cu obligativitatea respectării reglementărilor).

(1) Franța – încadrare AFU-ZM în sistemul de planificare francez

În esență, sistemul de planificare francez este unul centralizat, caracterizat prin primăția puternică a capitalei. Cu toate acestea, competențele privind planificarea spațială au fost transferate, în timp, către nivelul regional și local, prin două reforme de descentralizare⁶⁸ (Săgeată, 2006; Geppert, 2017; OECD, 2017b). Datorită dominației Parisului, Franța este considerată o țară cu o structură urbană puternic monocentrică (Cattan și alții, 2004). Dacă inițial aceasta a adoptat o politică națională privind metropolele de echilibru (*Métropoles d'équilibre*, 1964), care promovează orașele de rang II drept o contrapondere la capitala Paris (ex. Lyon, Toulouse, Lille, Lyon), actuala

⁶⁸ Reforma deconcentrării transferă competențele de planificare administrațiilor locale, municipalităților (comune) departamentelor și regiunilor în 1982, urmată de Reforma din 2010 sau Legea MAPTAM, care întărește competențele administrative ale zonelor metropolitane ca forme intercomunale integrate (OECD, 2017b).

reformă metropolitană conferă metropolelor franceze competențe administrative suplimentare⁶⁹, acesta fiind capabil să colecteze taxe. Prin urmare, politica națională urmărește obiectivul policentricității, politicile metropolitane fiind orientate spre dezvoltarea economică a teritoriilor urbane (Cattan și alții, 2004; Geppert, 2017).

În Franța, planificarea spațială la nivelul zonelor urbane compuse din mai multe unități administrativ-teritoriale apare ca răspuns la problema fragmentării excesive și se face cu ajutorul instrumentului *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU), care stabilește orientările generale pentru dezvoltarea viitoare și *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCoT), instrument de coordonare orizontală a politicilor publice între sectoare și jurisdicții (Geppert, 2017). La nivelul fiecărei municipalități, *Plan d'Occupation des Sols* (POS) sau Carte comunală (CC) pentru satele mici, include toate reglementările necesare pentru eliberarea autorizațiilor de construire. În 2017, SCoT a devenit un instrument obligatoriu pentru toate comunele franceze incluse în ZUF, având ca scop limitarea urbanizării și controlul extinderii urbane și a consumului de terenuri. Conform datelor centralizate la nivelul Ministerului francez responsabil de tranziție ecologică și coeziunea teritorială, există, în prezent, 377 SCoT aprobate, 471 de petrimetre pentru care se realizează SCoT, în timp ce 97% din populație, 86% din comune și % din teritoriul național sunt acoperite de un SCoT în vigoare sau în curs de elaborare⁷⁰.

În ceea ce privește forma de cooperare intercomunală, legislația franceză a introdus noțiunea de *Etablissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI) sau unitățile publice de cooperare intercomunală ca alternativă la fragmentarea jurisdicțională, pentru a crea grupări de municipii cărora le sunt transferate anumite competențe, în vederea gestionării

⁶⁹ Zonele metropolitane au următoarele competențe: (1) dezvoltarea economică, socială și culturală prin construirea, dezvoltarea, întreținerea și funcționarea activităților culturale, socio-culturale, socio-educative și sportive de interes metropolitan; (2) planficarea teritoriului metropolitan prin planuri de coerență teritorială (SCoT) și planuri sectoriale, inclusiv planuri de mobilitate urbană; (3) realizarea politicii locale privind locuirea; (4) realizarea politicii urbane în vederea coordonării viziunii de dezvoltare urbană aferentă documentațiilor locale de urbanism; (5) gestionarea serviciilor colective – de ex. alimentare cu apă și canalizare, etc și (6) protecția și îmbunătățirea mediului și a condițiilor de viață – de ex. managementul deșeurilor, managementul rețelei de încălzire, combaterea poluării (OECD, 2017b).

⁷⁰ Date disponibile la adresa: <https://www.ecologie.gouv.fr/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>, accesată în 07-07-2022.

coordonate a zonelor urbane sau pentru a sprijini proiecte comune, fiind supuse unor reguli comune, omogene și comparabile cu cele ale autorităților locale⁷¹.

Din punctul de vedere al finanțării, asocierile de cooperare inter-municipală beneficiază de un sistem fiscal propriu, în care le sunt încredințate resurse fiscale proprii, prin gestionarea unui impozit anume (MAI, 2010). Conform unui studiu realizat de Banca Mondială referitor la acorduri interjurisdicționale, cooperarea intercomunală în Franța este determinată de obiective privind stimularea dezvoltării economice și furnizarea de servicii de calitate în zonele funcționale ale marilor orașe (Kriss și alții, 2019).

Din punctul de vedere al unităților de planificare spațială, există câteva categorii referitoare la cooperarea intercomunală⁷²:

- (1) Comunitatea Urbană UC (*urbaine communauté*) pentru orașe de peste 500,000 de locuitori, constituită dintr-un întreg continuu și fără enclave.
- (2) Comunitatea de aglomerație AC (*communauté d'agglomération*) pentru orașele de peste 50,000 de locuitori, constituită dintr-un întreg continuu și fără enclave, în jurul unuia sau mai multor municipii centrale de peste 15,000 locuitori;
- (3) Comunitatea de comune CC (*communauté de communes*) pentru grupări mai mici, cu caracter preponderent rural;
- (4) Metropola ME (*pôle métropolitain*) pentru grupări de peste 400,000 de locuitori, în care nucleul unei ZUF are peste 650,000 de locuitori, adăugată prin reforma din 2014.

De asemenea, trebuie menționat faptul că Institutul Național Francez operează cu noțiunea de Arie urbană (*aire urbaine*)⁷³, definită ca zonă urbană funcțională caracterizată prin intensitatea relațiilor zilnice generate de fenomenul de navetă: un grup de municipii învecinate, fără buzunare de teren liber, cuprinzând un centru urban care furnizează cel puțin 10,000 locuri de muncă și districte rurale sau unități urbane (periferia urbană), unde cel puțin 40% din populația rezidentă ocupată lucrează în centrul urban sau în municipii atrase de acest centru.

În urma unei comparații între perimetrele ZUF definite ca „zone urbane”, pe baza procentului de navetiști către centrul orașului și „unități urbane”, definite ca zone continuu construite, care reprezintă nucleul aglomerației, se

⁷¹ INS <https://www.insee.fr/fr/information/2510634#c1998>, accesat în 06.01.2022.

⁷² The Loi Chevènement (12.07.1999) - legea privind consolidarea și simplificarea cooperării intercomunale din 12 iulie 1999.

⁷³ <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c2070>, accesat în 06.01.2022.

poate constata faptul că decupajele metropolitane franceze sunt subdimensionate, comparativ cu dezvoltarea zonelor funcționale, definite ca spațiu funcțional și relațional (Geppert, 2017). Această constatare confirmă faptul că relațiile funcționale reprezintă un criteriu esențial în delimitarea zonelor urbane.

(2) Germania – încadrare AFU în sistemul de planificare german

Situația Germaniei este una aparte, întrucât este un stat federal, în care autonomia nivelului regional (*Länder*) este garantată prin constituție. Repartizarea competențelor regionale (între Federație și *Länder*) este stabilită prin lege, iar structura administrativă a acestora este, de regulă, alcătuită din trei niveluri: autorități de stat din partea superioară (departamente) și mijlocie (raioanele guvernamentale) și autorități locale de la nivel inferior (Heinz, 2007).

Germania afișează un model policentric de dezvoltare, cu un număr relativ mare de orașe de dimensiuni medii, răspândite pe întreg teritoriul, reflectând modelul federalismului regional (Cattan și alții, 2004). Uneori, policentrismul național poate fi interpretat ca sistem monocentric la nivelul regional al Bundesländer (*ibid.*).

Spre deosebire de alte state europene, Germania a adoptat un cadru național de politică privind regiunile metropolitane abia la mijlocul anilor 1990, cu ocazia reunificării și a accelerării integrării europene (Ivanov și alții, 2017). Conceptul național pentru regiuni metropolitane se bazează pe o rețea de șase regiuni metropolitane, extinsă în 1997 și în 2005 cu alte cinci regiuni⁷⁴, demonstrând o preocupare continuă a sistemului german pentru menținerea unei structuri echilibrate a așezărilor (Heinz, 2007). În general, politica națională pune accent pe două obiective majore – competitivitatea țării asigurată prin contribuția marilor aglomerări urbane și coeziunea națională privind realizarea egalității condițiilor de viață pe teritoriul țării (Heinz, 2007; Ivanov și alții, 2017).

Cadruul național de politică oferă o orientare strategică privind consolidarea cooperării între orașe, precum și între orașe și hinterland-ul lor, în vederea stimulării competitivității economice. În contextul federalismului regional, transpunerea acestui principiu a dat naștere unei varietăți semnificative a definițiilor aplicate regiunilor metropolitane, precum și a gradului de instituționalizare și a mecanismelor de guvernanță metropolitană.

⁷⁴ acoperă mai mult de jumătate din teritoriul statului și aproape 70% din populația națională (Heinz, 2007).

Inițial, modelul de delimitare și structurare a regiunilor s-a bazat pe criterii socio-economice⁷⁵, termenul de oraș-regiune fiind folosit pentru a descrie o zonă nedefinită a orașelor-nucleu cu peste 80,000 locuitori și a împrejurimilor lor (Heinz, 2007). Diferențierea dintre zonele centrale/ orașe-nucleu și zonele de captare constituie principala caracteristică a modelului. În prezent, definiția zonelor urbane metropolitane folosește criteriul navetismului, pe baza căruia se poate identifica o rețea de centre urbane care, prin zonele lor urbane funcționale, creează un areal continuu (Cattan și alții, 2004). Această definiție coincide noțiunii de „sistem urban zilnic”, care reunește activități de locuire, muncă, educație și recreere (Ivanov și alții, 2017) și demonstrează importanța relațiilor funcționale stabilite între orașul nucleul urban și hinterland-ul acestuia.

Din anul 2015, nivelul teritorial de regiune urbană nu mai este recunoscut la nivel național, din punct de vedere administrativ, însă sistemul german a păstrat o formă de cooperare voluntară la scară supra-locală – de ex. regiune metropolitană (*ibid.*). În ciuda faptului că este voluntară și lipsită de putere decizională, cooperarea la nivelul regiunilor metropolitane are, de regulă, un obiectiv orientat pe creșterea regiunii ca pol de dezvoltare economică. În general, obiectivele cooperării la scară supra-locală includ planificarea spațială și corelarea obiectivelor proprii ale municipalităților în domenii sectoriale precum transportul, locuirea, mediul, activități de turism și agrement, educație, sănătate, etc. (*ibid.*).

Politica urbană a Germaniei se realizează într-un sistem decentralizat, care acoperă întreg teritoriul, cu o ierarhie teritorială foarte clară, pe trei scări: stat federal (*Land*), regiune administrativă și municipiu (*Gemeinde*). Pentru fiecare din aceste scări există un instrument de planificare spațială, după cum urmează: plan teritorial al țării (*Landesplanung*), plan teritorial al regiunii administrative (*Regionalplanung*), masterplan de dezvoltare urbană (*Bauleitpläne*) (Heinz, 2007). De regulă, Landurile își stabilesc propriile sisteme de planificare a teritoriului, inclusiv în ceea ce privește mecanismele de guvernanta regională (metropolitană), iar competențele de reglementare a construirii de locuințe, sau crearea de zone industriale sunt deținute de scara municipală. În acest context, planificarea strategică supralocală stabilește direcțiile principale pentru dezvoltarea spațială în Germania, cu toate că deciziile nu sunt obligatorii, conform legislației în vigoare.

⁷⁵ Criterii de delimitare includ: procentul persoanelor angajate în agricultură în raport cu totalul populației ocupate, densitatea populației, ponderea persoanelor care fac naveta spre nucleul urban și numărul populației totale.

În ceea ce privește sistemul de finanțare a asocierilor de cooperare inter-municipală, Germania este un exemplu din punctul de vedere al sistemului de fiscalitate propriu, prin care îi sunt încredințate resurse fiscale proprii, printr-un sistem de cote adiționale (MAI, 2010).

(3) Italia – încadrare AFU în sistemul de planificare italian

Italia prezintă o altă situație particulară datorită modelului de organizare pseudo-federal, cu un grad mare de descentralizare. Italia este structurată în jurul unei rețele urbane caracterizată printr-o autonomie puternică, în care nivelul local deține o putere semnificativă (Lingua și Servillo, 2014). În ansamblu, sistemul urban italian este caracterizat de policentricitate determinată de existența mai multor centre mari. În ciuda consolidării unui sistem urban policentric, disparitățile socio-economice de dezvoltare sunt destul de puternice între nord și sud (Cattan și alții, 2004).

În ceea ce privește modelul de organizare administrativ-teritorială a țării, există patru niveluri: administrație centrală, regiuni, provincii și municipii, fiind caracterizat de o fragmentară excesivă determinată de cele aproximativ 8,100 de municipalități locale (Cattan și alții, 2004). În acest context, modificările legislative adoptate în anul 2012 au propus reorganizarea nivelurilor instituționale, în vederea unificării provinciilor, înființării orașului metropolitan (*città metropolitana*) ca nivel instituțional și comasării competențelor, astfel încât mici municipalități să poată forma o zonă intercomunală (*unioni di comuni*) (Cocheci, 2016). Sistemul italian de planificare este strâns legat de nivelurile administrative ale țării și include instrumente dedicate pentru fiecare dintre ele, după cum urmează: (1) planuri la nivel regional (*Piano Territoriale di Coordinamento Regionale – PTCR*); (2) planuri provinciale (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - PTCP*) care stabilesc un cadru general de reglementare pentru nivelul local; (3) planuri locale (*Piano Regolatore Generale - PRG*) care conțin prevederi de zonare și (4) planuri pentru nivelul intercomunal (*Pian Regolatore Generale Intercomunale - PRGI*) (Colavitti și alții, 2013; Cocheci, 2016).

La nivel legislativ, Italia a trecut prin diferite modificări până la consolidarea formei actuale. Reforma administrativă din 1990 a fost urmată de măsuri de descentralizare, legiferând autonomia locală (MAI, 2010). Ulterior, modificarea Constituției din 2001 a conferit statului și regiunilor competențe concurente în materie de urbanism, planificare și guvernare teritorială. Faptul că regiunile au puterea de a-și defini propria legislație de planificare a dat naștere unui sistem de planificare fragmentat, cu diferențe între regiuni și un nivel scăzut de coordonare la nivel național (Cocheci, 2016). În general, guvernul central are putere de programare direcționată către atingerea obiectivelor de policentricitate, regiunile au competență deplină pentru

programare și planificare, provinciile au competențe ne semnificative în materie de planificare teritorială, iar municipalitățile definesc programele de dezvoltare și transformare a terenurilor (Fedele și Moini, 2007). Legea din 2014 privind activitatea și exercitarea funcțiilor municipiilor cuprinse în zona metropolitană atribuie zonelor metropolitane funcția fundamentală de amenajare generală a teritoriului, inclusiv a căilor de comunicație, a rețelelor de servicii, precum și a infrastructurilor de interes metropolitan.

Sistemul de planificare italian demonstrează avantajele cooperării inter-municipale, chiar și în condițiile unui nivel regional cu atribuții importante. Acest lucru se referă, în principal, la o experiență normativă, bazată pe un cadru legal complex și detaliat, susținut de stimulente de natură financiară și mai puțin de cooperare voluntară și reguli informale (MAI, 2010). De regulă, intercomunalitatea se realizează prin: (1) cooperare prin intermediul unei forme de colaborare (acorduri și convenții)⁷⁶, care prezintă aspecte mai curând informale și temporare prin natura lor, bazată pe o structură legalizată, înzestrată cu puteri proprii de decizie – indică un grad ridicat de formalizare și instituționalizare a relațiilor dintre diferitele municipalități și (2) coordonare realizată într-un mod flexibil și adaptabil la diferite circumstanțe – vizează formularea politicilor și reprezintă forme de intercomunalitate care ar putea fi definite de colaborare prin pacte – de ex. Pacte teritoriale (Fedele și Moini, 2007). Importanța nivelului metropolitan în cadrul sistemului de planificare italian este recunoscută și de existența unui Program Operațional pentru zone metropolitane, oferind finanțare pentru 14 zone metropolitane majore din țară.

(4) Polonia – încadrare AFU în sistemul de planificare polonez

Din punctul de vedere al organizării teritoriale, Polonia are un sistem divizat pe patru niveluri:

- (i) nivel central (administrația publică centrală);
- (ii) nivel regional (voievodate);
- (iii) nivel județean (district/ departament/ powiat);
- (iv) nivel municipal/ comunal (gmina).

În ceea ce privește descentralizarea, Polonia are o situație aparte de descentralizare asimetrică, caracterizată prin faptul că orașele cu peste

⁷⁶ De exemplu, colaborarea prin acorduri se caracterizează prin acțiunea comună a diferitelor autorități locale, care prestează servicii pentru a constitui forme economice de management al acestora (Fedele și Moini, 2007). Cu alte cuvinte, cooperarea, prin reguli, are ca scop realizarea de acțiuni destinate livrării de servicii.

100,000 de locuitori au primit statut de district și îndeplinesc atât funcțiile municipalității, cât și pe cele ale unui district (MAI, 2010).

Sistemul legislativ polonez a cunoscut multe modificări de-a lungul ultimelor decenii, începând cu adoptarea Legii administrației publice din anul 1990, care a vizat descentralizarea și a recunoscut autonomia locală, oferind municipalităților dreptul de a se asocia, în mod voluntar, în diverse scopuri (MAI, 2010; Łukomska și Szmigiel-Rawska, 2018). Modelul de funcționare a asociațiilor de cooperare inter-municipală se bazează pe transferul de responsabilități, dublat de mijloacele necesare, respectiv resurse financiare. În 1998, Polonia a realizat demersurile pentru o reformă administrativă care să recunoască, la nivel constituțional/ legal, asociațiile ce reunesc municipalități învecinate. În Polonia, cooperarea inter-municipală include activități legate de coordonarea și planificarea politicilor locale, furnizarea de servicii publice și infrastructuri tehnice eficiente, precum și dezvoltarea economică regională, protecția mediului (MAI, 2010; Łukomska și Szmigiel-Rawska, 2018).

Polonia se caracterizează printr-un model policentric de dezvoltare urbană, cu un număr relativ mare de orașe de dimensiuni medii, răspândite pe teritoriul său (Cattan și alții, 2004). Conceptul național de dezvoltare spațială urmărește obiectivul echilibrării dezvoltării regionale, prin intermediul unei politici orientate pe policentricitatea și grad moderat de concentrare. Din punct de vedere spațial, acest model vizează un sistem de așezări alcătuit din: metropola capitală a Varșoviei; polii de creștere de rang secund – de ex. Gdansk, Poznań, Cracovia, etc și rețeaua centrelor naționale de echilibrare a creșterii. Principalele obiective ale politicii naționale se referă la: (i) sprijinirea dezvoltării durabile a centrelor urbane pentru a contracara efectele negative ale fenomenului de suburbanizare necontrolată și a preveni valuri viitoare de suburbanizare neplanificată și (ii) utilizarea potențialului centrelor urbane și a zonelor funcționale pentru a crea creștere economică și locuri de muncă (Kurek și alții, 2020).

Reforma metropolitană în Polonia a început în 2009, având ca scop asigurarea coeziunii sociale, economice și teritoriale și crearea bazei pentru gestionarea eficientă și integrată a zonelor metropolitane. Aceasta a cunoscut diferite piedici, de cele mai multe ori politice, fiind ulterior abandonată. În absența consensului politic în acest sens, a luat naștere un program de sprijin al inițiativelor metropolitane bottom-up, prin intermediul unor măsuri tehnice și financiare în scopul managementului terenului, precum și a diferitelor servicii – de ex. transport public, dotări/ utilități publice, etc. (Kaczmarek, 2014). În acest context, zonele metropolitane din Polonia au fost delimitate în baza metodei AFU, fiind considerată mai relevantă din

perspectiva organizării socio-economice a teritoriului – de ex. este mult mai cuprinzătoare în raport cu schimbările demografice din regiunile urbane (Kaczmarek, 2014; Kurek și alții, 2020). Cazul Poloniei demonstrează relevanța conceptului de AFU în consolidarea configurației sistemelor teritoriale și în fundamentarea procesului și a criteriilor de delimitare a ZUF (*ibid.*). Principalul mecanism financiar asociat acestei inițiative a fost constituit din fonduri naționale și fonduri structurale de la UE. În acest context, Polonia a beneficiat, în perioada 2014-2020, de o alocare semnificativă de resurse financiare europene, utilizând instrumentul ITI într-un mod concentrat, la nivelul zonelor metropolitane și al aglomerațiilor urbane, pentru implementarea obiectivelor privind dezvoltarea urbană durabilă (Kaczmarek, 2016; Kriss și alții, 2019). De asemenea, în cadrul exercițiului financiar 2014-2020, Polonia a adoptat o abordare regională, mai flexibilă, construind 16 programe operaționale (PO) regionale în care au fost încadrate ITI (Kriss și alții, 2019).

(5) România – încadrare AFU în sistemul de planificare românesc

Sistemul românesc de planificare spațială este constituit din trei niveluri și urmărește forma de organizare administrativ-teritorială a țării: (i) nivelul central; (ii) nivelul județean (NUTS 3), cu unitățile deconcentrate ale guvernului central și (iii) nivelul local (unități LAU 2: orașe și municipii urbane și comune rurale) (Benedek, 2013).

În condițiile aderării la Uniunea Europeană, România a realizat o reformă (1998) în ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială, în sensul în care a creat, în mod artificial, opt regiuni de dezvoltare formale, fără statut juridic (NUTS 2), ca o condiție prealabilă pentru accesarea fondurilor structurale ale UE. Până în prezent, principalul scop al regiunilor de dezvoltare a fost managementul și implementarea fondurilor UE. Totuși, această formulă este mai curând o pseudo-descentralizare, întrucât regiunile nu dețin competențe în ceea ce privește planificarea teritoriului sau elaborarea de politici (Cocheci, 2016). Trebuie, însă, remarcat faptul că regiunile de dezvoltare au căpătat un rol mai important în cadrul exercițiului financiar 2021-2027, devenind din organism intermediar, autoritate de management în gestionarea fondurilor europene.

În ceea ce privește cooperarea intercomunală, aceasta este inspirată de modelul francez, fiind organizată sub forma asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, fără statut administrativ (Săgeată, 2012). În cazul zonelor metropolitane, obiectul asocierii este, de regulă, constituit de accesarea fondurilor europene, fiind, de asemenea, formate sub influența condițiilor de finanțare UE (Cotae, 2015; Cocheci, 2016). Din perspectiva planificării spațiale, acest nivel intercomunal are o abordare orientată spre o dezvoltare

locală integrată, însă prevederile strategiilor și planurilor intercomunale sunt, în general, orientative și lipsite de legitimitate.

Din punctul de vedere al cadrului legal, România are o lege dedicată amenajării teritoriului și urbanismului din 2001, care detaliază cele două abordări principale ale planificării spațiale: (i) amenajarea teritoriului, care include prevederi orientative și un caracter director; (ii) urbanism, direcție concentrată pe reglementările urbanistice obligatorii și opozabile în Justiție (Benedek, 2013). Legea definește sistemul de planuri la toate nivelurile teritoriale, după cum urmează:

- (i) nivel național: Planul de amenajare a teritoriului național (PATN), care oferă o viziune integrată de dezvoltare spațială, fiind structurat pe secțiuni ce trebuie luate în considerare de planurile de nivel inferior;
- (ii) nivel zonal/ supralocal: Planul de amenajare a teritoriului zonal (PATZ), care poate fi întocmit pentru diferite zone – de ex. interjudețean (PATZIJ), regional (PATZR), intercomunitar (PATZIC) sau interorășenesc (PATZIO), inclusiv planuri de amenajare zonale metropolitane și periurbane (PATZM și PATZP).
- (iii) nivel județean: Planul de amenajare a teritoriului județean (PATJ), care reprezintă expresia spațială a programului de dezvoltare socio-economică al județului.
- (iv) nivel local: Planul Urbanistic General (PUG), Planul Urbanistic Zonal (PUZ) și Planul Urbanistic de Detaliu (PUD), având un caracter puternic normativ și de reglementare.

În general, sistemul românesc de planificare spațială oferă un rol strategic activității de amenajare a teritoriului, întrucât documentele de planificare au un rol preponderent director, de coordonare a dezvoltării. În plus, există dublări ale prevederilor și o lipsă de corelare între strategiile de dezvoltare realizate de autoritățile locale elaborate, în principal, pentru justificarea proiectelor individuale (Munteanu și Servillo, 2014; Coheci, 2016). În consecință, planificarea la nivelul teritoriilor metropolitane este, deseori, asociată cu absorbția fondurilor structurale europene (Florescu și Mitrea, 2015), limitând considerabil rolul acesteia.

Teoretic, nivelul metropolitan în România este gândit pentru a rezolva anumite probleme cu impact la scară intercomunală. Prin urmare, obiectivele asociațiilor de dezvoltare intercomunitară a zonelor metropolitane includ:

- (a) furnizarea de servicii publice în comun;
- (b) întocmirea de studii, analize și documente ce au ca scop final cooperarea colectivităților și a autorităților locale în probleme cu impact metropolitan;

- (c) realizarea și implementarea proiectelor de dezvoltare și a investițiilor în domenii prioritare și de interes comun la nivelul zonei metropolitane;
- (d) coordonarea dezvoltării spațiale a UAT-urilor membre și elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Intercomunal aferent întregii zone metropolitane, pe baza Planurilor Urbanistice Generale ale fiecărei UAT ale zonei.

Practic, până la ora actuală, aceste obiective au rămas doar la nivel de deziderat, fiind, în general, incluse în Actul Constitutiv și Statutul ADI-urilor aferente zonelor metropolitane. Progresul transpunerii în realitate a acestor obiective este destul de redus, fiind constrâns de mai mulți factori, mai ales de natură financiară.

Din anul 2022, România beneficiază și de o lege dedicată zonelor metropolitane (L246/2022), ale cărei prevederi se subscriu celor din legislația referitoare la constituirea zonelor metropolitane. Rolul acestui act normativ este de a detalia anumite aspecte legate de funcționarea zonelor metropolitane, precum și obiectivele pe care le pot îndeplini. În plus, trebuie menționat faptul că prevederile acestui act normativ modifică, sau chiar abrogă, anumite articole din legile care includeau referiri la zone metropolitane – de ex. L350/2001 sau L351/2001. Adoptarea acestei legi demonstrează relevanța planificării spațiale la scară intercomunală/metropolitană în România și pune bazele unor viitoare reforme în domeniu.

În ceea ce privește utilizarea explicită a conceptului AFU, acesta nu apare menționat în niciun act normativ. În schimb, cadrul strategic național - Strategia de Dezvoltare Teritorială a României – România policentrică 2035, introduce noțiunea de AFU drept unul dintre cei patru piloni cheie de acțiune ai SDTR, menționând AFU în legătură cu rețeaua policentrică de orașe secundare. În plus, conceptul de ZUF apare explicit menționat în mai multe studii recente realizate la nivel național, inclusiv studii de actualizare a PATN (Cristea și alții, 2017).

Concluziile analizei comparative la nivelul celor cinci state studiate confirmă faptul că discutăm de condiții instituționale destul de diverse la nivel european (Salet și alții, 2003), de la gradul de descentralizare, până la obiectivele politicii naționale și scopul asocierii și cooperării intercomunale în cadrul zonelor metropolitane.

Din perspectiva sistemului de planificare, putem constata faptul că noțiunea de AFU este destul de bine ancorată atât în legislația, cât și în practica curentă de planificare spațială a statelor studiate. Dintre cele cinci țări, România pare a fi singura care nu și-a adaptat metoda privind delimitarea zonelor

metropolitane conform metodologiei aferente AFU, însă a făcut pași semnificativi în definirea legislației privind zonele metropolitane.

Tabelul 5 Concluziile analizei comparative la nivelul celor cinci state

Criterii analitice - parametri	Franța	Germania	Italia	Polonia	România
sistem centralizat					
sistem în curs de descentralizare	x			x	x
sistem descentralizat		x	x		
dezvoltare policentrică echilibrată	x	x	x	x	x
alte					
obligativitate prin lege / cooperare formală (nivel administrativ)	x		x	x	
asociere voluntară și opțională / cooperare informală		x	x	x	x
concept clar definit, cu metodă de delimitare spațială a decupajului	x	x	x	x	
concept similar, dar fără o metodă de delimitare spațială a decupajului					x
stimularea dezvoltării economice	x	x	x		
furnizarea de servicii publice în comun	x	x	x	x	x
realizarea în comun a unor proiecte de interes intercomunal/ metropolitan		x		x	x
accesarea de fonduri europene			x	x	x
strategică sau schemă directoare (Strategie de dezvoltare) indicativă		x	x	x	x
schemă directoare cu obligativitatea preluării prevederilor la nivel inferior	x			x	
normativă sau de relementare (Masterplan sau PUG) cu obligativitatea respectării reglementărilor					

Sursa: autorul

Pe baza analizei realizate (*cf.* Tabelul 5), putem trage câteva concluzii cu privire la factori ce ar putea fi considerați condiții favorizante sau limitări în ceea ce privește operaționalizarea AFU.

În primul rând, gradul de descentralizare indică faptul că unele state au recunoscut asociațiile intercomunale metropolitane grație unor reforme administrative, atribuind legitimitate acestora – atât prin prisma competențelor delegate, cât și a resurselor financiare asociate (de ex. Franța, Italia, Polonia). Cu alte cuvinte, descentralizarea și delegarea competențelor la nivel metropolitan reprezintă o condiție favorizantă atunci când este dublată de asigurarea capacității financiare (ex. sistem de fiscalitate proprie).

În al doilea rând, politica națională orientată pe dezvoltare policentrică echilibrată pare a fi un deziderat general valabil pentru toate cele cinci state. În ciuda unor diferențe la nivelul formei de guvernământ (de ex. Germania stat federal, Italia stat pseudo-federal, Franța, Polonia și România state

centralizate, în curs de descentralizare) și a existenței unor trăsături particulare ale rețelei de așezări, toate țările confirmă relevanța AFU în consolidarea configurației sistemelor teritoriale și în fundamentarea procesului și a criteriilor de delimitare a zonelor metropolitane, folosind criterii de ordin funcțional (ex. populația care face naveta). În acest sens, putem observa faptul că AFU este clar definit, având o metodă de delimitare spațială a decupajului concretă și actuală în toate statele analizate, cu excepția României, care folosește un concept similar (zona metropolitană), dar fără o metodă de delimitare spațială clar definită și actualizată pentru a răspunde provocărilor actuale induse de creșterea orașelor peste granițele administrative și disocierea dintre zonele rezidențiale și zonele de servicii/activități productive.

În al treilea rând și, poate, cel mai important, intercomunalitatea pare o soluție eficientă pentru furnizarea în comun a serviciilor publice, fiind un obiectiv al cooperării intercomunale general valabil pentru toate statele analizate. În plus, intercomunalitatea constituie un răspuns adecvat pentru statele care se confruntă cu o fragmentare mare a administrației locale (de ex. Franța, Italia, România). În acest sens, putem constata faptul că scopul cooperării intercomunale diferă, considerabil, între statele din Vestul Europei - orientat pe stimularea dezvoltării economice (de ex. Franța, Germania, Italia) și Estul Europei – concentrat pe realizarea în comun a unor proiecte de interes metropolitan și accesarea de fonduri europene (de ex. Polonia și România). Cu toate acestea, rolul benefic al cooperării inter-jurisdicționale pare să fie înțeles de toate cele cinci state analizate.

În al patrulea rând, există o diferență fundamentală în ceea ce privește gradul de legitimitate și instituționalizare a AFU. În general, cooperarea intercomunală se rezumă la o asociere voluntară, informală și opțională pentru toate statele analizate, cu excepția Franței, care, prin asigurarea unui sistem de fiscalitate propriu, a făcut, treptat, demersurile pentru instituirea unui nivel intermediar de administrație. De asemenea, și în cazul Italiei și Poloniei, se poate observa un avans în sensul formalizării mecanismelor de cooperare interjurisdicțională (la nivel metropolitan). Din păcate, România este, încă, în urmă la acest capitol, cu toate că adoptarea unei legi dedicate zonelor metropolitane pare un demers promițător, în sensul instituționalizării nivelului metropolitan și adaptării cadrului legal la realitatea secolului al XXI-lea.

În ultimul rând, referitor la instrumentarul planificării spațiale la nivel intercomunal/ metropolitan, analiza evidențiază faptul că majoritatea instrumentelor utilizate sunt de factură strategică sau directe, având un caracter indicativ. Această observație este valabilă pentru toate statele

analizate, cu excepția Franței, care a adoptat un instrument obligatoriu pentru toate comunele franceze incluse în ZUF, având ca scop limitarea urbanizării și controlul extinderii urbane și a consumului de terenuri (SCoT). Din analiza realizată, se poate observa faptul că niciun stat nu a adoptat, încă, instrumente cu caracter de reglementare la nivel metropolitan (ex. Masterplan sau Plan Urbanistic General), cu toate că se fac eforturi semnificative în acest sens (ex. Polonia, Franța).

4.3.3 O perspectivă comparativă asupra AFU în Europa

Analiza comparativă a celor 10 AFU selectate de la nivel european evidențiază provocările comune și recurente la nivelul AFU și contribuie la consolidarea unor teme cheie în planificarea zonelor urbane funcționale, ce corespund provocărilor actuale.

Un criteriu important în selecția studiilor de caz este marcat de similaritatea față de orașul/ AFU Cluj-Napoca din mai multe puncte de vedere – (i) poziția nodală în rețeaua de așezări multi-scalară; (ii) mărimea nucleului urban în jurul căruia este formată AFU; (iii) funcția polarizatoare și de oraș-magnet a nucleului urban; (iv) capacitatea de a atrage și de a reține populația în teritoriu și (v) relevanța istoric-culturală a centrului urban. Pornind de la aceste criterii, au fost selectate următoarele 10 studii de caz la nivel european: Bologna și Torino (Italia), Lyon și Nantes (Franța), Dresda și Stuttgart (Germania), Cracovia și Gdansk (Polonia), Cluj-Napoca și Brașov (România).

Un alt criteriu important de selecție a studiilor de caz a fost acela ca AFU să fie ofertante în contextul înțelegerii conceptului, dintr-o perspectivă pragmatică. Cu alte cuvinte, cazuistica aleasă își propune să ofere un răspuns la întrebarea: *În ce măsură sunt decupajele AFU capabile să surprindă dinamica dezvoltării urbane din ultimul deceniu?* Drept urmare, parametrii de analiză și indicatorii selectați acoperă, într-o mare măsură, cele trei clase de criterii analitice – morfologice, funcționale și administrative, cadrul analitic fiind alcătuit din parametri generali, capabili să asigure uniformitatea datelor la nivel european (cf. Tabelul 6). În unele cazuri, au fost incluși și anumiți parametri specifici, care să reflecte particularitățile contextului național și/ sau local, într-o manieră cât mai precisă.

Tabelul 6 Lista indicatorilor și a datelor utilizate în cadrul analizei

* Indicatori	Detalii și indicatori compuși	Sursa/ Disponibilitate
M Număr de UAT-uri componente Suprafață totală (km2)	Date colectate la nivel de nucleu urban, AFU, NUTS3 Raport (în termeni spațiali) între nucleu urban și AFU; între AFU și regiunea metropolitană (NUTS 3)	EUROSTAT, INSSE, Baza de date OECD
M Mărirea populației (total) Densitatea populației (loc/ km2) Dinamica populației (2006-2018-2018)	Date colectate la nivel de nucleu urban, AFU, NUTS3 Raport (în termeni demografici) între nucleu urban și AFU; între AFU și regiunea metropolitană (NUTS 3)	EUROSTAT, INSSE, Baza de date OECD
F Populație activă (total) Număr de salariați (total) Rata de angajare	Date colectate la nivel de nucleu urban, AFU, NUTS3 Raport (în termeni demografici) între nucleu urban și AFU; între AFU și regiunea metropolitană (NUTS 3)	EUROSTAT, INSSE, Baza de date OECD
F PIB la prețurile de piață (mil. EUR) Dinamica PIB la nivel de NUTS 3	Date colectate la nivel de nucleu urban, AFU, NUTS3 Dinamica în perioada de referință 2014 - 2017	EUROSTAT Baza de date OECD
M Acoperirea terenurilor Suprafața construită Dinamica urbanizării (2006-2018-2018)	Date (spatiale) colectate la nivel de nucleu urban, AFU în perioada de referință (inclusiv expansiune urbană) Raport între nucleu urban și AFU	Corine Land Cover EEA 2006 -2012 - 2018
M Accesibilitate și conectivitate	Distanța euclidiană dintre localități și centrul urban Accesibilitate măsurată prin izocrone aferente zonei de navetă între locuință și locul de muncă travel time	EUROSTAT
F Mobilitatea forței de muncă	Mișcări pendulare și navetism (populație care face naveta)	-
A Fragmentarea teritorială	număr de APL/ guverne locale per 100, 000 locuitori	Baza de date OECD

* reprezintă codul pentru clasa de criterii în care se înscrie: M (morfologice) și F (funcționale), A (administrative)

Sursa: autorul

În general, seturile de indicatori alese provin din publicații și baze de date europene sau internaționale (de ex. EUROSTAT, Copernicus Corine Land Cover, OECD), precum și din diverse platforme ce colectează datele la nivel de arii funcționale urbane, cum ar fi: Atlasul statistic EUROSTAT⁷⁷, Atlasul urban⁷⁸, Atlasul statistic al regiunilor și orașelor OECD⁷⁹. În mod firesc, din seturile ample de indicatori identificați, au fost preluați acei indicatori considerați relevanți pentru obiectul studiului, respectiv evidențierea aspectelor definitorii ale ZUF de la nivel european. Din păcate, bazele de date nu sunt, încă, complet armonizate. Acest lucru se datorează faptului că o parte dintre indicatori sunt colectați la niveluri teritoriale diferite (regiuni metropolitane tip NUTS 3 sau AFU tip LAU1).

Studiul comparativ pornește de la o premisă validată prin studii anterioare, respectiv faptul că ZUF care au o formă de guvernare metropolitană comună se confruntă cu un grad de expansiune urbană mai redus⁸⁰ (OECD, 2015).

⁷⁷ <https://ec.europa.eu/statistical-atlas/viewer>, accesată în data de 11-02-2022.

⁷⁸ <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>, accesată în data de 11-02-2022.

⁷⁹ https://regions-cities-atlas.oecd.org/FUA/x/x/T_T/2021, accesată în 11-02-2022.

⁸⁰ Studiul OECD demonstrează faptul că expansiunea urbană scade dacă se stabilește o formă de guvernare metropolitană comună, în timp ce, în lipsa acesteia, fenomenul de expansiune urbană crește. În principal, se constată că acolo unde există organizații responsabile de guvernarea metropolitană, zonele urbane funcționale tind să fie mai mari, dar înregistrează niveluri mai scăzute de expansiune urbană (OECD, 2015).

Astfel, cazuistica analizată la nivel european este folosită pentru a sublinia această concluzie, precum și pentru a scoate în evidență câteva dintre principalele caracteristici morfologice și funcționale ale ZUF. Acestea pot fi sintetizate sub forma unor concluzii succinte, după cum urmează.

În primul rând, putem constata faptul că cele 10 AFU studiate variază considerabil, atât în termeni de suprafață totală (raportul dintre cea mai mică – Torino și cea mai mare AFU – Dresda, fiind de aproximativ 1:3), cât și de număr total al UAT-urilor componente (de la sub 50 în AFU din Italia, Polonia și România, la peste 100 în orașele din Germania și Franța). Pentru a asigura comparabilitatea datelor, numărul administrațiilor publice locale a fost raportat la 100,000 de locuitori, conform metodei de calcul a indicatorului OECD privind fragmentarea teritorială. Prin urmare, AFU Cluj se caracterizează printr-o fragmentare teritorială accentuată, alături de Lyon, Nantes și Dresda, înregistrând valori destul de ridicate ale indicatorului.

În al doilea rând, comparația pe baza indicatorului privind mărimea populației scoate în evidență o asimetrie semnificativă între cele 10 AFU studiate, în sensul în care această valoare variază de la aprox. 500,000 de locuitori (Brașov și Cluj), la peste 1 milion de locuitori în toate AFU, cu excepția Bologna și Nantes. În general, raportul dintre nucleu urban și AFU indică o concentrare a populației în centrul urban, înregistrând valori peste 55%, în majoritatea cazurilor. În ceea ce privește evoluția demografică în perioada 2006-2012-2018, aceasta nu este atât de diferită, ceea ce ne permite să tragem câteva concluzii. Pe de o parte, singurele AFU care au crescut în toate intervalele sunt Lyon, Nantes, Bologna (situate în Europa de Vest) – și Cracovia (localizată în Europa de Est). Dacă ne raportăm strict la perioada 2006-2018, cu excepția AFU Dresda, toate celelalte au înregistrat creșteri ale populației, în unele cazuri, chiar semnificative – de ex. Lyon și Nantes peste 10%, Bologna 8%, etc. Cel mai probabil, creșterea populației este explicată, atât prin fenomene de migrație intra-AFU, cât și prin migrație la nivel inter-regional. Din punctul de vedere al densității medii a populației, trebuie observat faptul că valorile înregistrate în 2018 variază destul de mult (de la 130loc/ km² în Cluj-Napoca la 1025loc/ km² în Torino, alte valori ridicate fiind prezente în Lyon și Stuttgart – peste 500loc/ km²). Această constatare este valabilă pentru fiecare an studiat (2006, 2012, 2018), cu mențiunea că per total, majoritatea AFU studiate au cunoscut o densificare a populației în perioada 2006-2018, singura excepție fiind AFU Dresda.

În ceea ce privește populația angajată și rata de ocupare, situația este destul de similară pentru cele 10 AFU studiate, în sensul în care variațiile nu sunt foarte mari și apar, în general, între orașele germane (Dresda și Stuttgart, ambele peste 75% rata de ocupare) și cele românești, sau chiar cele franceze

(rata de ocupare, în 2018, fiind între 59% și 64%). Acest lucru indică o situație favorabilă a zonelor urbane funcționale din perspectivă economică, cu mențiunea că cele din Vestul Europei se poziționează mai bine în clasament.

Din punctul de vedere al PIB-ului pe cap de locuitor (USD), situația este oarecum similară cu cea a ratei de angajare, în sensul că Stuttgart și Bologna sunt cele mai bine clasate AFU în 2018. Dinamica PIB-ului arată, în schimb, o creștere în toate AFU în perioada 2012-2018, cu valori semnificative înregistrate în AFU din Polonia (Gdansk +35% și Cracovia +24%). Este foarte probabil ca această creștere să fie stimulată de infuzia de fonduri europene nerambursabile din ultimii ani, direcționate către dezvoltarea AFU. Din păcate, datele pentru România sunt indisponibile pentru acest indicator. Este interesant faptul că AFU din Italia au înregistrat scăderi la nivelul PIB/cap de locuitor, atât în intervalul 2006-2012, cât și în intervalul general 2006-2018. Singura perioadă de creștere este 2012-2018. Din păcate, aceste date pentru România sunt indisponibile pentru acest indicator.

Din perspectiva utilizării terenului, sunt câteva lucruri interesante de menționat. În primul rând, toate AFU au înregistrat o creștere procentuală a zonei urbanizate⁸¹ în perioada 2006-2012, cu o medie de 14% pentru toate cele 10 AFU studiate. Situații particulare se înregistrează în Gdansk și Cracovia (peste 20%), precum și în Nantes și Brașov (peste 15%). În România, valorile creșterilor procentuale nu sunt extrem de mari, însă acest lucru se datorează faptului că suprafața urbanizată nu se extinde unitar la nivelul întregii AFU (de exemplu, pentru comunele situate în imediata vecinătate a centrului urban). Datele indică prezența unui fenomen accentuat de periurbanizare în toate cele 10 AFU, cu toate că acesta nu poate fi spațializat, cu exactitate, în interiorul conturului AFU în lipsa unei analize aprofundate. Totuși, dinamica utilizării terenurilor în sensul creșterii suprafeței urbanizate este vizibilă și în cadrul analizei spațiale, bazate pe datele Corine Land Cover, din Atlasul Urban. Prin raportarea suprafeței urbanizate per cap de locuitor⁸², se păstrează o situație similară, cu mențiunea că Lyon și Cluj-Napoca sunt singurele AFU care înregistrează valori ușor negative. Per total, rata medie anuală de creștere este pozitivă în majoritatea AFU, cu excepția AFU din Germania. O altă observație interesantă se referă la suprafața construită pe cap de locuitor⁸³, care este, în medie de 2.3 ori mai mare în AFU față de nucleu urban central și de 3.9 ori mai mare în zona de

⁸¹ măsurată ca suprafață construită sau teren cu utilizare urbană în km2.

⁸² măsurată în mp pe cap de locuitor

⁸³ măsurată în mp pe cap de locuitor și raportată la nivel de AFU, nucleu urban și zona de navetă.

navetă față de nucleul urban central. Acest lucru indică prezența clară a unui fenomen de periurbanizare și expansiune urbană a zonelor construite și a populației în afara nucleului urban central (cf. Figura 18). Concluzia este susținută și de datele Corine Land Cover, privind schimbări majore în utilizarea terenurilor (cf. Figurile 8 – 17⁸⁴).

În ceea ce privește accesibilitatea și conectivitatea, aceste date sunt relevante din perspectiva relației strânse dintre urbanizare și prezența căilor de comunicație. De regulă, accesibilitate măsurată prin izocrone reflectă, destul de fidel, zona de captare a forței de muncă, respectiv zona în care populația face naveta între reședință și locul de muncă.

Din păcate, nu există, la ora actuală, o situație la nivel european privind gradul de accesibilitate intra-AFU pe baza izocronelor de accesibilitate. Singura informație de acest tip se găsește în studiul ESPON 1.1.1, care a propus o proiecție a conturului AFU calculând suprafața la care se poate ajunge din centrul acesteia în maximum 45 de minute, călătorind cu mașina⁸⁵ (Cattan și alții, 2004). În lipsa datelor privind mișcărilor pendulare din interiorul AFU, studiul a fost completat cu o analiză a izocronelor (30 – 45 – 60 minute) din jurul nucleului urban central, folosind un instrument digital gratuit, care generează automat hărți pentru o anumită origine⁸⁶. Analizele bazate pe acest instrument sunt încă într-un stadiu incipient, dar corelarea indicatorilor referitori la populație și utilizarea terenurilor cu metoda izocronelor este esențială a fi dezvoltată în continuare, pentru a construi o imagine completă asupra dinamicii de dezvoltare a AFU, precum și proiecția unor scenarii viitoare de evoluție.

În ultimul rând și poate cel mai relevant pentru construcția decupajului AFU, mobilitatea forței de muncă indică zona de captare a populației din teritoriul AFU, care lucrează în centrul urban). Din păcate, date privind mișcărilor pendulare de navetism sunt indisponibile, singurele referințe la nivel

⁸⁴ Figurile reprezintă o spațializare a datelor privind utilizarea terenurilor (2018), suprafața urbanizată (2018), amprenta urbană construită (2018) și dinamica utilizării terenurilor (2006-2012-2018) pentru fiecare dintre cele 10 studii de caz: Stuttgart și Dresda (Germania), Lyon și Nantes (Franța), Torino și Bologna (Italia), Cracovia și Gdansk (Polonia), Cluj și Brașov (România).

⁸⁵ Metoda de calcul a zonelor incluse în izocronă a luat în considerare toate municipiile din care cel puțin 10% din suprafață poate fi atinsă în 45 de minute.

⁸⁶ O hartă tip izocronă arată toate zonele în care se poate călători de la un punct de plecare, într-un anumit interval de timp, folosind diferite mijloace de transport, cu ajutorul aplicației: <https://playground.traveltime.com/isochrones>, accesată în 10-09-2022.

european în acest sens fiind hărțile generate de studiile ESPON și EUROSTAT.

Prin urmare, criteriile și indicatorii analizați contribuie la ilustrarea diversității la nivelul AFU la nivel european, completând abordarea teoretică a conceptului cu o abordare empirică, bazată pe studiul unor elemente comparabile, relevante pentru problematica AFU. În afara acestor indicatori, există și câteva aspecte particulare ce trebuie discutate pentru a înțelege modelul de dezvoltare și expansiune urbană specific fiecărei AFU. Astfel de indicatori se referă la elemente ce aparțin cadrului geografic și îndeplinesc rolul de axe structurante, de vectori ai dezvoltării sau condiționări în ceea ce privește direcția dezvoltării. De exemplu, dezvoltarea în lungul unor culoare de apă este o caracteristică a multora dintre AFU studiate – Loara este coloana vertebrală a AFU Nantes, Rhone este un ax de dezvoltare pentru AFU Lyon, geomorfologia AFU Cluj este influențată de prezența culoarului Someș, etc. De asemenea, un alt aspect important ce trebuie luat în considerare se referă la aspecte de natură istoric-culturală. Toate orașele care îndeplinesc funcția de centru urban al AFU au avut un rol istoric-cultural relevant, fiind orașe în jurul cărora s-au structurat, de-a lungul timpului, rețele de localități. Astfel, putem concluziona faptul că relevanța istoric-culturală reprezintă unul din factorii contextuali care au contribuit la o stabilizare, în timp, a populației în teritoriu și continuă să joace un rol important în consolidarea funcției de oraș-magnet sau centru de atracție.

Studiu comparativ

10 AFU

din Europa

Bologna, Torino (Italia)

Nantes, Lyon (Franța)

Dresda, Stuttgart (Germania)

Cracovia, Gdansk (Polonia)

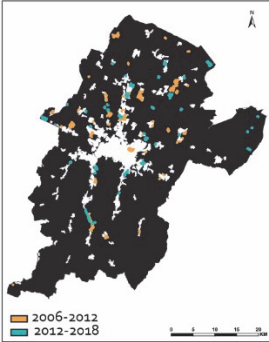
Brașov, Cluj-Napoca (România)

AFU Bologna (Italia)

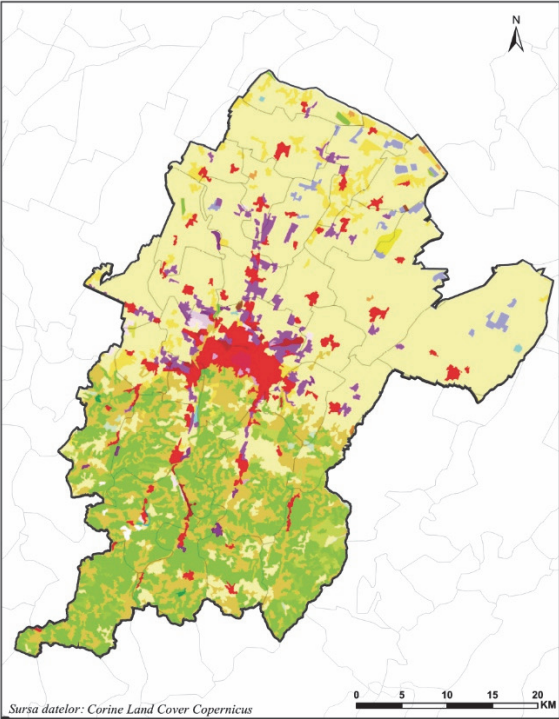
Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



Utilizarea terenurilor 2018



LEGENDA

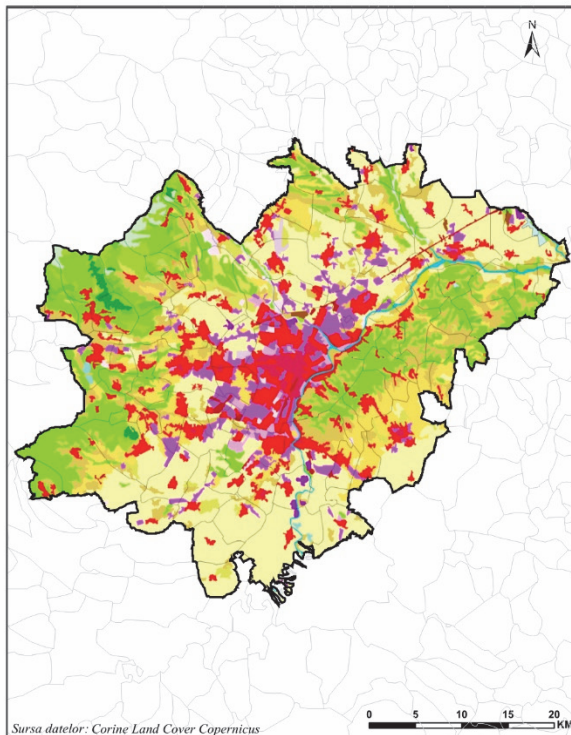
Cod CLC

Spațiu urban continuu	Spații urbane verzi	Păduri de foioase
Spațiu urban discontinuu și spațiu rural	Zone de agrement	Păduri de conifere
Unități industriale sau comerciale	Terenuri arabile neirigate	Păduri de amestec
Zone dense cu căi de comunicație	Terenuri arabile irigate	Pajiști naturale
Aeroport	Terenuri viticole	Zone de tranziție pădure defrișate
Zone de extracție a minereurilor	Livezi	Plaje, dune, renii
Groapă de gunoi	Pășuni	Areele cu vegetație rară
Șantier de construcții	Modele de cultivare complexă	Mlaștini interioare
	Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală	Cursuri de apă
		Corpuri de apă

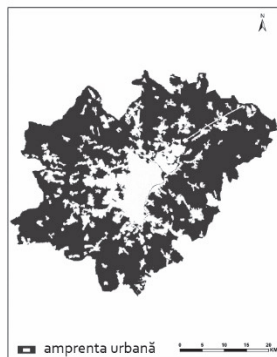
Fig. 8 Utilizarea terenurilor AFU Bologna (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Torino (Italia)

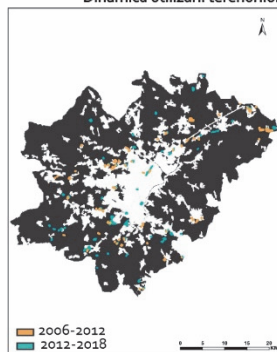
Utilizarea terenurilor 2018



Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



LEGENDA

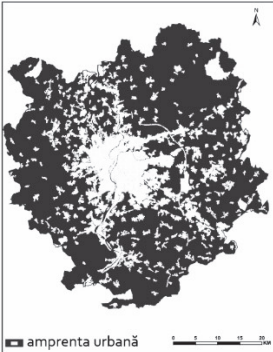
Cod CLC

	Spațiu urban continuu		Spații urbane verzi		Păduri de foioase
	Spațiu urban discontinuu și spațiu rural		Zone de agrement		Păduri de conifere
	Unități industriale sau comerciale		Terenuri arabile neirigate		Păduri de amestec
	Zone dense cu căi de comunicație		Terenuri arabile irigate		Pajiști naturale
	Aeroport		Terenuri viticole		Zone de tranziție pădure defrișate
	Zone de extracție a minereurilor		Livezi		Plaje, dune, renii
	Groapă de gunoi		Pășuni		Areale cu vegetație rară
	Șantier de construcții		Modele de cultivare complexă		Mlaștini interioare
			Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală		Cursuri de apă
					Corpuri de apă

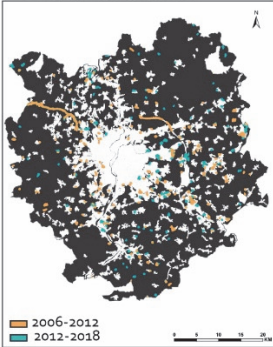
Fig. 9 Utilizarea terenurilor AFU Torino (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Lyon (Franța)

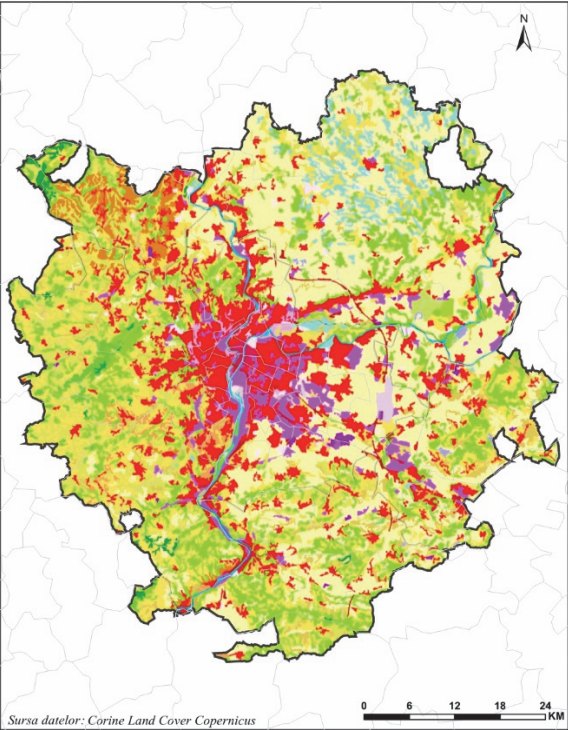
Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



Utilizarea terenurilor 2018



LEGENDA

Cod CLC

- Spațiu urban continuu
- Spațiu urban discontinuu și spațiu rural
- Unități industriale sau comerciale
- Zone dense cu căi de comunicație
- Aeroport
- Zone de extracție a minereurilor
- Groapă de gunoi
- Șantier de construcții

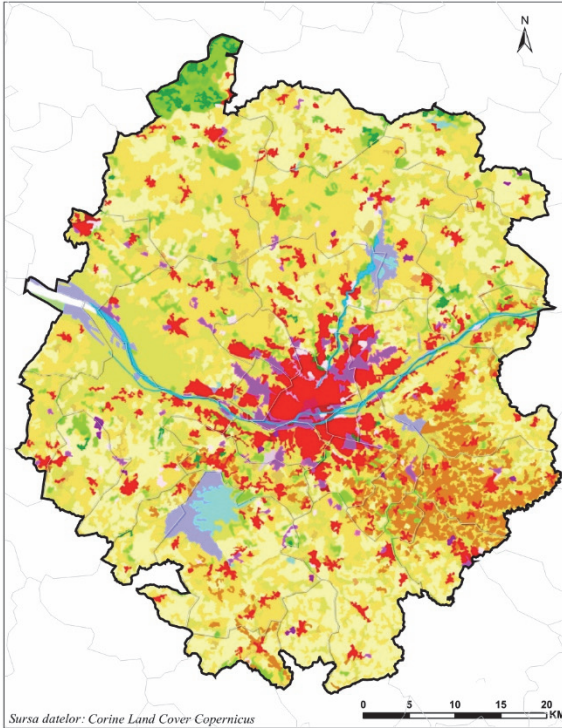
- Spații urbane verzi
- Zone de agrement
- Terenuri arabile neirigate
- Terenuri arabile irigate
- Terenuri viticole
- Livezi
- Pășuni
- Modele de cultivare complexă
- Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală

- Păduri de foioase
- Păduri de conifere
- Păduri de amestec
- Pajiști naturale
- Zone de tranziție pădure defrișate
- Plaje, dune, renii
- Areale cu vegetație rară
- Mlaștini interioare
- Cursuri de apă
- Corpuri de apă

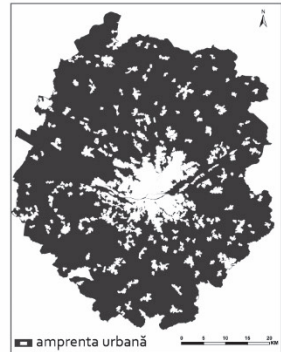
Fig. 10 Utilizarea terenurilor AFU Lyon (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Nantes (Franța)

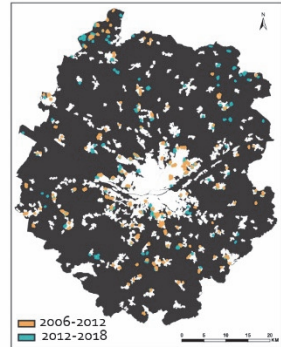
Utilizarea terenurilor 2018



Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



LEGENDA

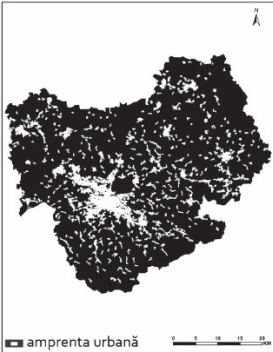
Cod CLC

	Spațiu urban continuu		Spații urbane verzi		Păduri de foioase
	Spațiu urban discontinuu și spațiu rural		Zone de agrement		Păduri de conifere
	Unități industriale sau comerciale		Terenuri arabile neirigate		Păduri de amestec
	Zone dense cu căi de comunicație		Terenuri arabile irigate		Pajiști naturale
	Aeroport		Terenuri viticole		Zone de tranziție pădure defrișate
	Zone de extracție a minereurilor		Livezi		Plaje, dune, renii
	Groapă de gunoi		Pășuni		Areale cu vegetație rară
	Șantier de construcții		Modele de cultivare complexă		Mlaștini interioare
			Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală		Cursuri de apă
					Corpuri de apă

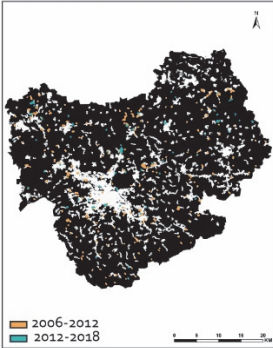
Fig. 11 Utilizarea terenurilor AFU Nantes (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Dresda (Germania)

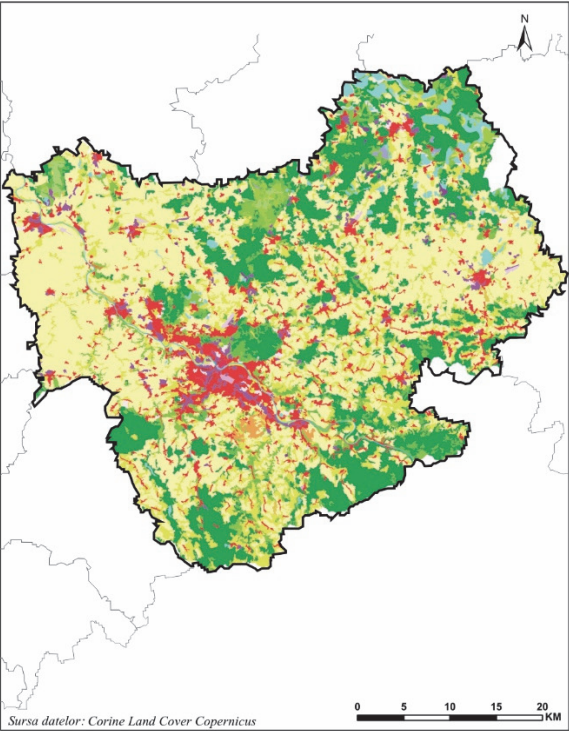
Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



Utilizarea terenurilor 2018



LEGENDA

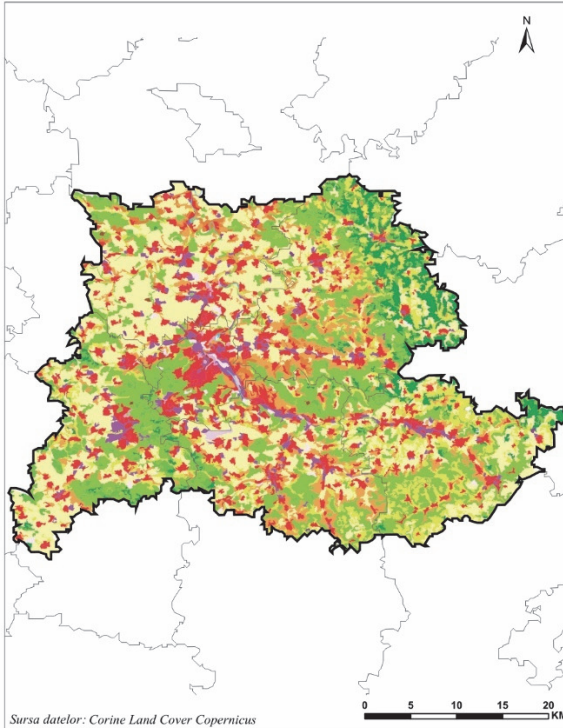
Cod CLC

Spațiu urban continuu	Spații urbane verzi	Păduri de foioase
Spațiu urban discontinuu și spațiu rural	Zone de agrement	Păduri de conifere
Unități industriale sau comerciale	Terenuri arabile neirigate	Păduri de amestec
Zone dense cu căi de comunicație	Terenuri arabile irigate	Pajiști naturale
Aeroport	Terenuri viticole	Zone de tranziție pădure defrișate
Zone de extracție a minereurilor	Livezi	Plaje, dune, renii
Groapă de gunoi	Pășuni	Areele cu vegetație rară
Șantier de construcții	Modele de cultivare complexă	Mlaștini interioare
	Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală	Cursuri de apă
		Corpuri de apă

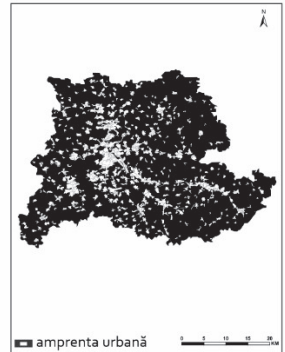
Fig. 12 Utilizarea terenurilor AFU Dresda (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Stuttgart (Germania)

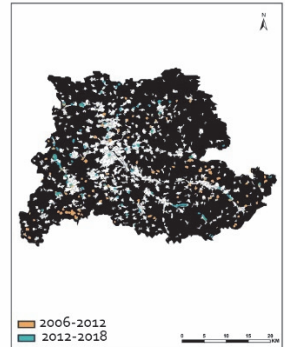
Utilizarea terenurilor 2018



Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



LEGENDA

Cod CLC

- Spațiu urban continuu
- Spațiu urban discontinuu și spațiu rural
- Unități industriale sau comerciale
- Zone dense cu căi de comunicație
- Aeroport
- Zone de extracție a minereurilor
- Groapă de gunoi
- Șantier de construcții

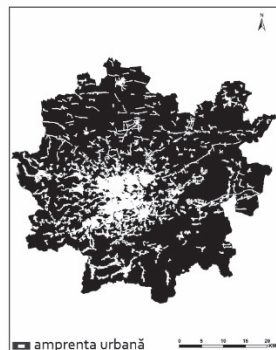
- Spații urbane verzi
- Zone de agrement
- Terenuri arabile neirigate
- Terenuri arabile irigate
- Terenuri viticole
- Livezi
- Pășuni
- Modele de cultivare complexă
- Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală

- Păduri de foioase
- Păduri de conifere
- Păduri de amestec
- Pajiști naturale
- Zone de tranziție pădure defrișate
- Plaje, dune, renii
- Areale cu vegetație rară
- Mlaștini interioare
- Cursuri de apă
- Corpuri de apă

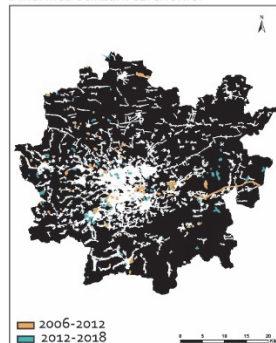
Fig. 13 Utilizarea terenurilor AFU Stuttgart (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Cracovia (Polonia)

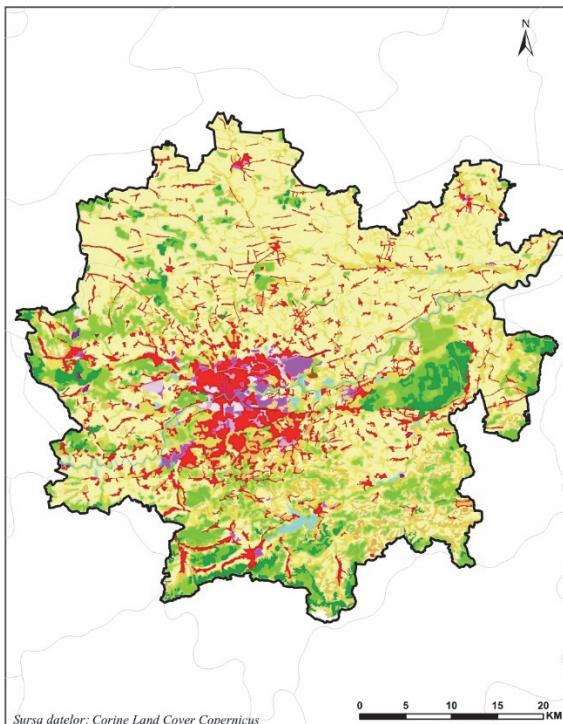
Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



Utilizarea terenurilor 2018



Sursa datelor: Corine Land Cover Copernicus

LEGENDA

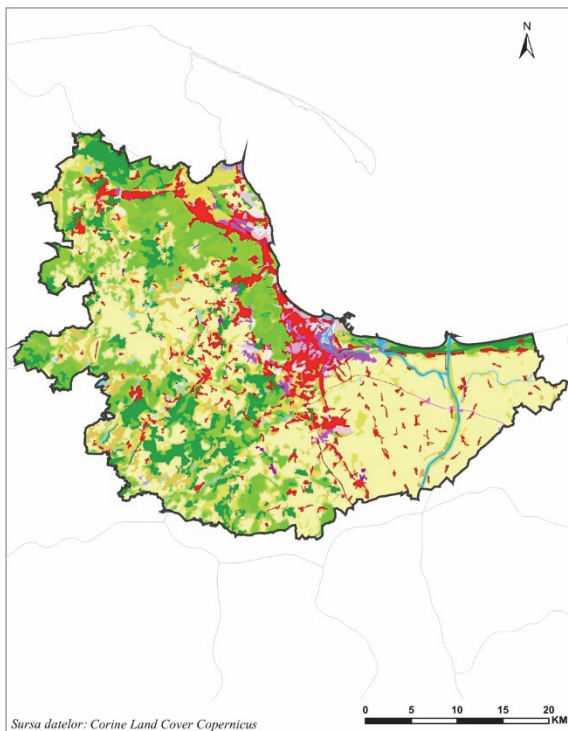
Cod CLC

	Spațiu urban continuu		Spații urbane verzi		Păduri de foioase
	Spațiu urban discontinuu și spațiu rural		Zone de agrement		Păduri de conifere
	Unități industriale sau comerciale		Terenuri arabile neirigate		Păduri de amestec
	Zone dense cu căi de comunicație		Terenuri arabile irigate		Pajiști naturale
	Aeroport		Terenuri viticole		Zone de tranziție pădure defrișate
	Zone de extracție a minereurilor		Livezi		Plaje, dune, renii
	Groapă de gunoi		Pășuni		Areale cu vegetație rară
	Șantier de construcții		Modele de cultivare complexă		Mlaștini interioare
			Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală		Cursuri de apă
					Corpuri de apă

Fig. 14 Utilizarea terenurilor AFU Cracovia (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Gdansk (Polonia)

Utilizarea terenurilor 2018



Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



LEGENDA

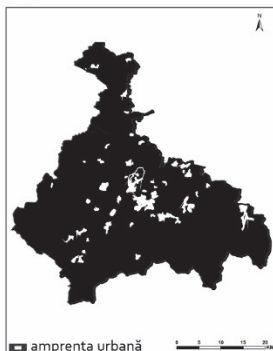
Cod CLC

	Spațiu urban continuu		Spații urbane verzi		Păduri de foioase
	Spațiu urban discontinuu și spațiu rural		Zone de agrement		Păduri de conifere
	Unități industriale sau comerciale		Terenuri arabile neirigate		Păduri de amestec
	Zone dense cu căi de comunicație		Terenuri arabile irigate		Pajiști naturale
	Aeroport		Terenuri viticole		Zone de tranziție pădure defrișate
	Zone de extracție a minereurilor		Livezi		Plaje, dune, renii
	Groapă de gunoi		Pășuni		Areale cu vegetație rară
	Șantier de construcții		Modele de cultivare complexă		Mlaștini interioare
			Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetație naturală		Cursuri de apă
					Corpuri de apă

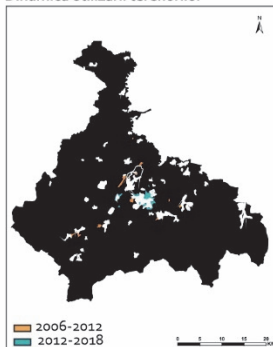
Fig. 15 Utilizarea terenurilor AFU Gdansk (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

AFU Braşov (România)

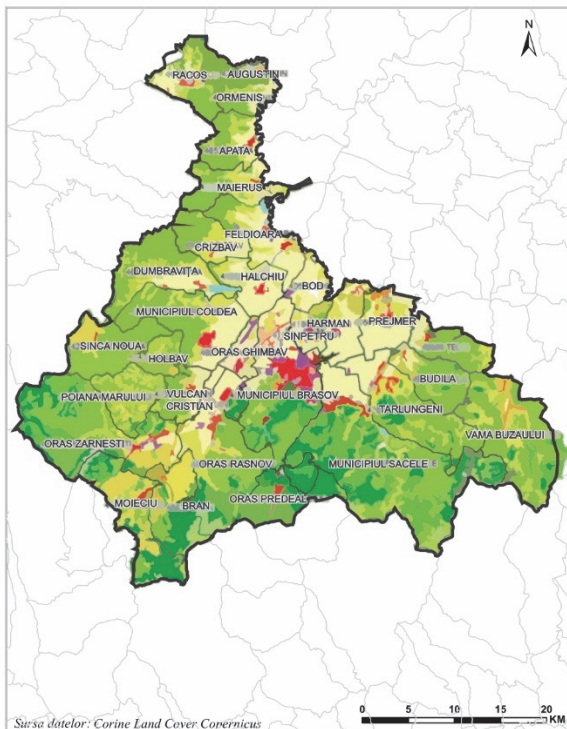
Amprenta urbană construită 2018



Dinamica utilizării terenurilor



Utilizarea terenurilor 2018



LEGENDA

Cod CLC

- Spaţiu urban continuu
- Spaţiu urban discontinuu şi spaţiu rural
- Unităţi industriale sau comerciale
- Zone dense cu căi de comunicaţie
- Aeroport
- Zone de extracţie a minereurilor
- Groapă de gunoi
- Şantier de construcţii

- Spaţii urbane verzi
- Zone de agrement
- Terenuri arabile neirigate
- Terenuri arabile irigate
- Terenuri viticole
- Livezi
- Păşuni
- Modele de cultivare complexă
- Terenuri ocupate de agricultură, cu zone de vegetaţie naturală

- Păduri de foioase
- Păduri de conifere
- Păduri de amestec
- Pajişti naturale
- Zone de tranziţie pădure defrişate
- Plaje, dune, renii
- Areele cu vegetaţie rară
- Mlaştini interioare
- Cursuri de apă
- Corpuri de apă

Fig. 16 Utilizarea terenurilor AFU Braşov (Sursa: autorul, pe baza datelor CLC)

Insert A4 – Figura 18

Fig. 18 Analiza comparativă a celor 10 AFU la nivel european

Pe baza rezultatelor analizei comparative, se poate realiza o clasificare a celor 10 AFU studiate, în funcție de indicatorii analizați (cf. Tabelul 7). În mod evident, această clasificare nu trebuie tratată ca o evaluare a performanței AFU analizate. Din contră, ar trebui interpretată ca o imagine care indică diversitatea AFU, în funcție de anumiți indicatori. Trebuie menționat și faptul că, în majoritatea cazurilor, datele comparate înregistrează valori relativ apropiate, făcând ca această clasificare să fie una mai mult formală. Totuși, se poate constata o ușoară poziționare în clasament mai favorabilă a AFU din Vestul Europei (Stuttgart, Nantes, Dresda, Lyon), cu mențiunea că și AFU din Polonia (Cracovia și Gdansk) ocupă poziții fruntașe, în funcție de mai mulți indicatori (de ex. densitate, evoluția suprafeței urbanizate, etc.). Din păcate, AFU din România nu se găsesc frecvent în fruntea clasamentului, fapt ce ar putea fi justificat prin două motive. Pe de o parte, AFU din România nu sunt constituite, în momentul de față, sub nicio formă de asociere. Pe de altă parte, este evident faptul că valurile de urbanizare și periurbanizare apar cu o oarecare întârziere în România, comparativ cu restul statelor analizate.

Tabelul 7 Ierarhizarea celor 10 AFU, în funcție indicatorii selecțai

IND	POP	EVPOP	SUP	DEN	SURB ¹	EVSURB	SURB ²	OCU	FRAG
Lyon	2	2	4	7	2	8	3	6	1
Nantes	7	1	6	6	4	3	2	10	2
Dresda	5	10	1	5	3	7	4	2	3
Stuttgart	1	5	3	3	1	9	5	1	5
Bologna	8	3	9	4	9	5	10	3	8
Torino	3	7	10	8	6	6	9	5	7
Cracovia	4	6	2	2	7	2	7	8	9
Gdansk	6	4	8	1	5	1	8	7	10
Brasov	9	8	7	9	8	4	1	9	6
Cluj	10	9	5	10	10	10	6	4	4

POP [masa populației AFU în 2018] și EVPOP [populației AFU în perioada 2006-2018]

SUP [suprafața AFU în 2018]; DEN [densitatea populației AFU în 2018]

SURB1 [suprafața urbanizată AFU, raportată ca suprafață construită/teren de utilizare urbană în km² în 2014]

EVSURB [evoluția suprafeței urbanizate AFU în perioada 2000-2014];

SURB2 [suprafața urbanizată pe cap de locuitor AFU, raportată ca m² pe cap de locuitor în 2014];

OCU [rata de angajare AFU în 2018]

FRAG [fragmentare teritorială AFU, raportată ca număr de APL la 100,000 locuitori în 2018]

Sursa: autorul

4.4 Concluzii parțiale

Studiile de caz oferă iar o cazuistică suficient de variată pentru a evidenția multe dintre elementele comune și particularitățile AFU, ilustrând diverse situații privind forma și modelul de expansiune urbană; specificul profilului economic și funcțiile urbane îndeplinite, precum și, mecanismele legale și instituționale pe care le au la dispoziție. Putem concluziona, în urma studiului, faptul că AFU care au o formă de guvernare comună se confruntă cu un grad de expansiune urbană mai redus.

Din punctul de vedere al aspectelor ce țin de cadrul de cadrul administrativ și de funcționare al AFU, exemplele studiate indică emergența tipologiei spațiale AFU la nivel european, care se constituie ca un nou model de înțelegere și planificare a teritoriului. Din perspectivă administrativă, condițiile favorizante pentru operaționalizarea AFU includ: (1) descentralizarea și delegarea competențelor la nivel metropolitan dacă aceasta este dublată de asigurarea capacității financiare (ex. sistem propriu de fiscalitate); (2) existența unei politici naționale orientate pe dezvoltare policentrică echilibrată, centrată în jurul AFU, delimitate în baza unei metode unitare, clare și actuale a decupajului spațial; (3) instituirea unor mecanisme de cooperare interjurisdicțională ca răspuns la problematica fragmentării teritoriale și (4) adoptarea unor instrumente obligatorii (nu doar orientative), cu caracter de reglementare, ce au ca scop limitarea urbanizării și controlul extinderii urbane și a consumului de terenuri pe întreg teritoriul metropolitan/AFU.

În ceea ce privește creșterea orașelor peste granițele jurisdicționale și disocierea dintre zonele rezidențiale și zonele de servicii/ activități productive, studiul comparativ asupra celor 10 AFU de la nivel european confirmă prezența unui fenomen continuu de expansiune urbană. Raportul dintre nucleul urban și AFU în termeni de populație depășește pragul de 50% în majoritatea cazurilor, fapt ce confirmă dominanța nucleului urban în raport cu teritoriul AFU. Cu toate acestea, datele sugerează faptul că, zonele urbane cresc atât în termeni de populație (creștere și densificare a populației), cât și în termeni de urbanizare (creștere „pe orizontală” în teritoriu). Creșterea zonelor artificiale (teren urbanizat și zone acoperite de infrastructuri de circulație) în perioada 2006-2018 este, de obicei, excedentară creșterii demografice și, de cele mai multe ori, mai rapidă. Acest lucru reflectă un model de dezvoltare spațială difuză și provoacă consecințe semnificative în ceea ce privește utilizarea nesustenabilă a terenurilor, situație întâlnită preponderent în zonele periurbane din jurul nucleului AFU. De asemenea, se poate observa faptul că fenomenul de expansiune urbană are loc chiar și în perioade în care populația este în declin. Explicația are, cel mai probabil, de a face cu funcția magnet a marilor centre urbane și dezvoltarea unei piețe imobiliare efervescente și atractive, care stimulează procesul de atragere a migranților din alte orașe, județe sau chiar regiuni. Datele analizate confirmă tendințele la nivel european de extindere disproporționată a suprafețelor artificiale, în raport cu creșterea populației. Situații particulare în care evoluția pozitivă a populației depășește creșterea suprafețelor artificiale se întâlnesc, de obicei, în părți extinse ale Europei de Est, un astfel de exemplu fiind chiar România. De regulă, motivul constă în gradul de urbanizare mai

redus prin comparație cu Vestul Europei, care se manifestă prin apariția, cu întârziere, a unor fenomene urbane.

Cu toate că studiul investighează conceptul AFU printr-o cazuistică a 10 teritorii de la nivel european, analiza comparativă a fost construită în așa fel încât să evidențieze atât caracteristici generale (de la nivel național), cât și particulare (nivel local) ale zonelor studiate. Grație statisticilor și a datelor comparabile de la nivel european, abordarea comparativă se dovedește extrem de relevantă în validarea premiselor teoretice și aplicative ale studiului, prin evidențierea unor tendințe care permit construirea unor mecanisme de răspuns a practicii de planificare spațială la problemele și provocările actuale. Totuși, există o serie de limitări care trebuie evidențiate în vederea ameliorării și aprofundării, pe viitor, a acestei analize.

În primul rând, studiul este lacunar din perspectiva informațiilor referitoare la distribuția spațială a indicatorilor în interiorul conturului AFU. În general, acest lucru se datorează faptului că datele sunt deja agregate la nivelul întregii AFU (LAU1, iar colectarea individuală a datelor la nivel local (LAU2), pentru fiecare unitate administrativ-teritorială de bază, reprezintă un efort extrem de mare și nejustificat în acest caz. Pe viitor, completarea bazei de date cu informații specifice fiecărei localități din cadrul AFU va permite formularea unor concluzii privind localizarea precisă a zonelor care se confruntă cu creșterea necontrolată a suprafeței construite, precum și a altor indicatori relevanți pentru planificarea eficientă a dezvoltării urbane în AFU.

În al doilea rând, există o problemă privind disponibilitatea redusă a datelor în cadrul bazei de date EUROSTAT. De exemplu, acest lucru se poate observa prin lipsa totală a unor date esențiale precum populația angajată care face naveta; existența unor baze de date incomplete în ceea ce privește indicatori pentru ani consecutivi, precum și colectarea deficitară a indicatorilor la toate nivelurile teritoriale – indicatorii economici sunt, în general, raportați doar la nivelul regiunilor metropolitane (NUTS 3). Prin urmare, pentru studiul de față, am optat pentru folosirea datelor din platforma OECD privind regiuni și orașe, cu toate că aceasta nu include și România. Pentru acest motiv, datele aferente celor două AFU din România au fost extrase separat și compilate manual, aplicând metoda de calcul aferentă indicatorilor OECD, pe baza datelor disponibile la nivel național, furnizate de către Institutul Național de Statistică (INS). Atât în cazul indicatorilor INS, cât și OECD, perioada de referință pentru anumite date nu a coincis în totalitate, pentru toți indicatorii, prin urmare decizia a fost aceea de a include indicatorii aferenți ultimului an disponibil (de exemplu, ultimul an disponibil pentru indicatorii privind suprafața urbanizată este 2014).

În ultimul rând, trebuie menționată o potențială limitare a studiului comparativ din perspectiva distribuției geografice a cazuisticii la nivel european, respectiv concentrarea analizei asupra unor AFU localizate în Europa de Vest, Centrală și de Est, neglijând extremitățile nordice și sudice ale teritoriului european. De asemenea, din punct de vedere geografic, trebuie menționat faptul că particularitățile contextuale ale studiilor de caz alese pot afecta, într-o mai mare sau mai mică măsură, procesul de constituire și consolidare a AFU, limitând posibilitatea inferențelor privind fenomene similare în contexte diferite. Prin urmare, aceste studii de caz detaliate, dar izolate, au o valoare relativ limitată în generalizarea unor concluzii. Cu toate acestea, valoarea lor nu este de neglijat din două motive. Pe de o parte, acestea contribuie la validarea unor concluzii extrase din sinteza literaturii de specialitate privind cadrul analitic al AFU. Pe de altă parte, anumite aspecte rezultate din analiza cadrului administrativ și a sistemului de planificare din cele cinci state constituie exemple de bune practici consistente pentru cadrul și instrumentele de planificare românești.

În concluzie, AFU se dovedește a fi un concept spațial și un instrument de investigație bun, indiferent de contextul specific al statelor în care este aplicat, dovedindu-și potențialul de nou model de înțelegere și planificare a teritoriilor metropolitane, la nivel inter-jurisdicțional.

5. AFU în cadrul sistemului românesc de planificare spațială

Rezumat: Capitolul cinci continuă analiza noțiunii de AFU printr-un studiu preliminar de caz în context național, pornind de la sistematizarea cadrului legislativ și inventarierea ordonată a instrumentelor de planificare disponibile pentru rezolvarea unor probleme de natură trans-administrativă, precum AFU metropolitane. Astfel, este analizat cadrul legal și administrativ necesar introducerii noțiunii de AFU în legislația principală dedicată planificării spațiale/ urbane. Rezultatele studiului indică faptul că AFU nu este un concept aplicabil, în momentul de față, în România, deoarece nu este recunoscut nici de legislația actuală primară și secundară și nici de cea propusă (CATUC). Cu toate acestea, relevanța metodei AFU pentru actualizarea decupajelor metropolitane este evidentă, fapt confirmat și de rezultatele unei anchete derulate la nivel național, privind concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale metropolitane.

5.1 Planificarea spațială a zonelor metropolitane în România: coordonate tehnico-legale

5.1.1 Cadrul legislativ și normativ ce stă la baza definirii ZM

România a abandonat practica planificării de tip „socialist” la începutul anilor ‘90, însă consolidarea unui nou sistem de planificare pare să dureze mai mult decât era de așteptat. Din perspectiva planificării spațiale, primul moment relevant, în acest sens, coincide cu adoptarea legii 350/2001 dedicată urbanismului și amenajării teritoriului, urmată de legea 351/2001, privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități. Aceste două legi reprezintă baza tehnico-legală primară pentru studiul problematicei AFU, în sensul înțelegerii cadrului legal în care acest concept s-ar putea înscrie. În plan secund, prevederile din Codul administrativ⁸⁷ referitoare la constituirea și delimitarea zonelor metropolitane, precum și cele aferente legii 215/2001 a administrației publice locale constituie un material util pentru înțelegerea cadrului legislativ și normativ ce guvernează definirea zonelor metropolitane și funcționarea asociațiilor responsabile de gestionarea lor.

După mai bine de două decenii de modificări legislative fără un impact major asupra planificării la nivelul zonelor metropolitane, Parlamentul României a

⁸⁷ Adoptat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019.

adoptat, în 2022, legea privind zonele metropolitane⁸⁸. Aceasta expune cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare metropolitană în România și prezintă scopul politicii de dezvoltare metropolitană, respectiv „dezvoltarea coerentă și durabilă a unor arii teritoriale urbane și rurale integrate din proximitatea capitalei României, a municipiilor reședință de județ și a municipiilor, altele decât cele reședință de județ”. Cu alte cuvinte, această lege stabilește, împreună cu legea dedicată urbanismului și amenajării teritoriului, cadrul în care se înscrie planificarea spațială la nivel metropolitan, în România.

La o primă lectură a legislației în domeniu, putem constata faptul că noțiunea de AFU nu este inclusă nici în legislația primară, nici în cea secundară. Din acest motiv, cunoașterea modului în care legislația românească reglementează zonele metropolitane reprezintă o condiție esențială în scopul identificării unei opțiuni fezabile de introducere, ulterioră, a noțiunii de AFU în cadrul legal. Această analiză urmărește, pe de o parte, clarificarea autonomiei decupajului metropolitan în contextul sistemului actual de organizare administrativ-teritorială, precum și atribuțiile pe care o zonă metropolitană le poate îndeplini, prin delegare de la UAT-urile componente. Pe de altă parte, analiza urmărește investigarea rolului pe care zonele metropolitane ar trebui să îl îndeplinească din perspectiva urbanismului și amenajării teritoriului.

În primul rând, atât legislația primară în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului (L350/2001 și L351/2001), cât și cea secundară (L215/2001 și OUG 57/2019) reglementează parțial problematica zonelor metropolitane în România. Pe cale de consecință, aspecte precum identificarea unor scopuri și obiective clare privind constituirea ZM și definirea atribuțiilor structurilor metropolitane (inclusiv relația cu autorități ale UAT-urilor componente) necesită încă anumite clarificări. În plus, aspecte legate de metoda prin care se stabilește decupajul metropolitan și de o eventuală suprapunere teritorială a asocierilor voluntare sunt încă departe de a fi reglementate. În acest context, adoptarea unei legi distincte, dedicate zonelor metropolitane (L246/2022) reprezintă o completare binevenită asupra cadrului legal în vigoare. Prevederile legii detaliază funcționarea, atribuțiile și mecanismele de finanțare ale ADI-urilor care guvernează ZM, sporind gradul de precizie cu privire la aspecte financiare și organizaționale. Cu toate acestea, rămân două tipuri de probleme de fond pe care legea zonelor metropolitane nu le rezolvă în totalitate. Pe de o parte, este vorba despre problemele referitoare la legitimitatea politică și instituțională, precum și la capacitatea reală a ADI-

⁸⁸ Legea 246/2022 privind zonele metropolitane.

urilor de a îndeplini un rol major în activitatea de planificare spațială. Pe de altă parte, este vorba despre lipsa unei fundamentări științifice a decupajului spațial aferent ZM.

În ceea ce privește terminologia definită în legislația de specialitate, sunt relevante următoarele două observații – (i) limita ZM depășește, de regulă, limita administrativă a localității și poate depăși limita județului din care face parte și (ii) principala diferență dintre teritoriul metropolitan și cel periurban – respectiv mărimea centrului urban în jurul căruia se constituie aceste arii, care în cazul ZM se referă la marile aglomerări urbane, iar în cazul ZP, la orice municipiu sau oraș (cf. L350/2001, Anexa 2).

Ar trebui, de asemenea, atrasă atenția asupra faptului că folosirea noțiunii de ZM în legislația românească este, oarecum, forțată, prin raportare la modul în care termenul este înțeles în literatura internațională de specialitate. Altfel spus, singurul oraș care s-ar preta definiției internaționale a metropolei este capitala țării (Benedek și Cristea, 2014). Din păcate, clarificarea noțiunilor ZM – AFU nu este rezolvată nici în proiectul de lege pentru aprobarea CATUC, cu toate că prevederile sale amintesc atât decupajul spațial ZM, cât și ZUF, însă nu oferă o definiție a termenilor (nici în conținutul legii, nici în anexele sale). În plus, ZUF și ZM sunt amintite și în contextul Politicii urbane a României, confirmând importanța ridicată a celor două concepte și nevoia urgentă a clarificării lor.

În al doilea rând, subiectul legitimității politice și instituționale a zonelor metropolitane trebuie înțeles din perspectiva normelor constituționale care guvernează drepturile și obligațiile asociațiilor de dezvoltare intercomunitară aferente zonelor metropolitane. Astfel, respectarea principiilor privind descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice este obligatorie pentru administrația publică a unităților administrativ-teritoriale din România (cf. Constituția României, Art.120). Prin urmare, unitățile administrativ-teritoriale își păstrează autonomia locală, iar constituirea zonelor metropolitane este condiționată de participarea voluntară a acestora, așa cum este precizat și în legislația primară și secundară. În această situație, scara metropolitană nu reprezintă, la ora actuală, un nivel administrativ-teritorial *de jure* în România, iar ZM are un mandat limitat în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor.

Relevanța acestei afirmații este dublă. Pe de o parte, justifică anumite constrângeri legate de capacitatea instituțională a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară de a gestiona procese de planificare spațială și reglementare urbanistică. Pe de altă parte, ridică o problemă interesantă determinată de necesitatea corelării priorităților de dezvoltare ale autorităților publice locale aferente unităților administrativ-teritoriale, din cadrul zonelor metropolitane.

Aceste observații determină principalele elementele de construire a cadrului procedural-administrativ necesar materializării obiectivelor propuse și definirii contribuțiilor la nivel legislativ, pentru lărgirea și nuanțarea instrumentelor necesare dezvoltării teritoriale coordonate la nivel trans-administrativ. În funcție de particularitatea fiecărei zone metropolitane, pe lângă atribuțiile generale, aceasta mai poate primi atribuții conform mandatului conferit de UAT-urile membre (de exemplu – atribuții delegate sau transferate, în condițiile legii, de la municipii, orașe sau comune asociate sub egida ZM).

Problema legitimității politice și instituționale a zonelor metropolitane nu își are rădăcinile exclusiv în cadrul legislativ, ci și în anumite aspecte practice. Altfel spus, atribuțiile alocate ADI-urilor trebuie confruntate cu capacitatea reală a acestora de a le îndeplini, în raport cu resursele pe care le au la dispoziție (umane, financiare, know-how, etc). Cu alte cuvinte, zonele metropolitane pot avea responsabilități semnificative, dar resurse insuficiente pentru a le îndeplini. Așa cum subliniază și Schragger (2016) în cartea sa *City Power: Urban Governance in a Global Age*, autonomia locală (legitimitate/ putere de jure) și puterea locală (putere de facto) nu sunt același lucru, iar distribuția verticală a puterii poate fi un instrument de constrângere, nu de împuternicire, așa cum am fi tentați să judecăm, la prima vedere. De aici ia naștere un posibil conflict între ceea ce ZM se dorește a fi și ceea ce poate fi, în conformitate cu resursele disponibile la momentul actual.

În contextul sistemului de planificare românesc și a cadrului legal în vigoare, zonele metropolitane se pot constitui pentru o serie consistentă de obiective referitoare la activitatea de planificare spațială⁸⁹. Totuși, pentru a-și exercita acest rol major în activitatea de planificare spațială, este necesar ca asociația de dezvoltare intercomunitară care gestionează zona metropolitană să primească, deopotrivă, atribuții specifice și resursele necesare exercitării atribuțiilor la nivelul întregii zone metropolitane.

În al treilea rând, chestiunea legată de stabilirea decupajului aferent teritoriului metropolitan constituie una dintre principalele teme de interes. Deși subiectul delimitării teritoriului metropolitan s-a aflat în centrul dezbaterilor publice de mulți ani, conturarea zonelor metropolitane, în România, a fost mai curând un exercițiu formal. Decupajul metropolitan a fost rezultatul aplicării prevederilor Legii 351/2001, referitoare la raza de 30 km a UAT-urilor din împrejurimile unui centru urban. Această metodă nu a

⁸⁹ Printre domeniile de interes se numără: infrastructura de transport și mobilitatea, infrastructuri tehnico-edilitare, infrastructura educațională și de sănătate, servicii publice, dezvoltarea economică, etc. (cf. L246/2022).

ținut cont și de alte elemente importante, cum ar fi relații funcționale, legături în teritoriu, topografia zonei, etc. Din păcate, legea zonelor metropolitane nu rezolvă, nici în prezent, această problemă.

Deși metoda pe care o propune pentru delimitarea teritoriului metropolitan este diferențiată în funcție de trei categorii de centre urbane⁹⁰, acesta este lipsită de o fundamentare științifică prealabilă. Singurul criteriu diferențiator se referă la poziția UAT-urilor față de centrul urban, după cum urmează: primele două coroane urbane pentru municipii reședință de județ, doar prima coroană urbană pentru celelalte municipii și cel puțin teritoriul administrativ al județului Ilfov pentru București (cf. L246/2022). Conform prevederilor legii, în cazul ZM deja constituite, acestea își pot menține delimitarea teritorială actuală.

Pentru a analiza modul în care noțiunea de AFU s-ar putea înscrie în cadrul juridic și normativ actual, este utilă investigarea obiectivele principale ale ADI-urilor aferente zonelor metropolitane și în ce măsură acestea ar putea deservi un teritoriu mai extins, cum este AFU.

Prin urmare, au fost selectate cele 14 zone metropolitane din România, membre în Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR) și constituite sub forma Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară (cf. OUG 57/2019), pentru care au fost extrase următoarele informații: anul înființării, numărul de UAT-uri componente, regiunea din care face parte, precum și principalele obiective ale ADI-urilor (cf. Tabelul 8). Potrivit informațiilor din Actul Constitutiv al zonelor metropolitane studiate, tipurile de obiective majore în patru categorii:

- (a) furnizarea în comun a diferitelor categorii de servicii publice (de ex. transport public la nivel metropolitan, servicii de asistență tehnică, serviciu public de intervenție în situații de urgență, etc.).
- (b) întocmirea de studii, analize și documente ce au ca scop final cooperarea colectivităților și a autorităților locale în probleme precum: dezvoltarea teritorială integrată, dezvoltarea economică zonală, urbană și rurală, protecția mediului înconjurător, ameliorarea infrastructurii și a serviciilor oferite cetățenilor, etc.
- (c) realizarea și implementarea de proiecte de dezvoltare și investiții în domenii prioritare și de interes comun la nivelul ZM, precum și identificarea posibilităților de finanțare a acestora. În plus, ADI-urile au atribuții și în elaborarea de documentații tehnico-economice pentru atragerea de finanțări nerambursabile, în vederea dezvoltării ZM.

⁹⁰ Municipiul București, municipiile reședință de județ și alte municipii decât cele reședință de județ.

- (d) coordonarea dezvoltării spațiale a unităților administrativ-teritoriale membre și elaborarea, pe baza Planurilor Urbanistice Generale ale fiecărei unități administrative-teritoriale ale zonei, a Planului de Amenajare a Teritoriului Intercomunal aferent întregii ZM

Tabelul 8 Imagine de ansamblu asupra ZM membre FZMAUR și a obiectivelor ADI-urilor

ZM	Anul înființării	Nr. UAT-uri	Nr. de orașe*	Regiune	Obiective ale ADI-urilor**			
					(a)	(b)	(c)	(d)
Bacău	2008	23	1/23	Nord-Est	x	x	x	
Baia Mare	2012	19	5/19	Nord-Vest	x	x	x	
Botoșani	2011	9	2/9	Nord-Est	x		x	
Brașov	2006	18	7/18	Centru		x	x	
București	2018	2	1/2	București - Ilfov	x	x	x	
Cluj-Napoca	2007	21	1/21	Nord-Vest	x	x	x	x
Constanța	2007	17	6/17	Sud-Est	x	x	x	
Craiova	2008	24	3/24	Sud-Vest Oltenia	x	x	x	
Drobeta-Turnu Severin	2020	-	-	Sud-Vest Oltenia	-	-	-	-
Iași	2005	24	1/24	Nord-Est	x	x		
Oradea	2005	12	1/12	Nord-Vest		x	x	x
Târgu Mureș	2006	-	-	Centru	-	-	-	-
Timișoara	2009	19	1/7	Vest	x	x	x	
Zalău	2015	19	4/19	Nord-Vest	x	x		

*Inclusiv municipii; ** conform Actului Constitutiv al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară

Sursa: autorul, în baza informațiilor din Actul Constitutiv, disponibil pe paginile web ale ZM

Conform Actelor Constitutive, putem observa faptul că majoritatea ADI-urilor au ca scop principal dezvoltarea teritorială integrată la nivelul zonei metropolitane și furnizarea în comun a diferitelor categorii de servicii publice. În ceea ce privește atribuțiile, acestea sunt implicate atât în elaborarea de studii, analize și documente ce au ca scop final cooperarea colectivităților și a autorităților locale incluse în zona metropolitană, cât și realizarea și implementarea de proiecte de dezvoltare și investiții în domenii prioritare și de interes comun la nivelul ZM.

Totuși, trebuie remarcat faptul că atribuțiile legate de coordonarea dezvoltării spațiale a unităților administrativ-teritoriale prin intermediul instrumentelor de planificare este mai puțin menționată în actele constitutive ale zonelor metropolitane. Cu excepția ZM Cluj-Napoca și ZM Oradea, niciun alt ADI nu a făcut vreo precizare explicită în actul constitutiv referitoare la elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Intercomunal aferent întregii zone metropolitane sau a altor instrumente de planificare spațială aplicabile, la nivel intercomunal.

Din această analiză succintă, putem constata faptul că asociațiile de dezvoltare intercomunitară aferente zonelor metropolitane reprezintă o formă organizată prin care administrațiile publice locale delegă anumite competențe de interes metropolitan. Astfel, atribuțiile ADI-urilor nu sunt fixate la nivelul granițelor administrativ-teritoriale stabilite prin constituție⁹¹, sfera de aplicare fiind stabilită în funcție de întinderea teritoriului metropolitan. În consecință, ADI-urilor ar putea funcționa la fel de bine și pentru un teritoriu intercomunal mai întins, așa cum sunt AFU.

Cu alte cuvinte, stabilirea ariei la nivelul căreia sunt exercitate atribuțiile ADI-urilor este doar o chestiune de metodă în baza căreia este definit conturul spațial al teritoriului metropolitan. În acest context, discuția privind delimitarea decupajului metropolitan devine una esențială.

România se află într-un moment extrem de important pentru domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, respectiv elaborarea și adoptarea unei legi privind Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor (CATUC)⁹². Acest proiect de lege vine ca răspuns atât la nevoia de sistematizare a legislației în domeniu sub forma unui cadru legislativ coerent și stabil, cât și la fundamentarea unor noi concepte, reformularea unor principii și adaptarea unor procese la noile oportunități de dezvoltare.

Dacă în tezele preliminare, subiectul zonelor urbane funcționale este abordat explicit⁹³, în proiectul de lege, singura mențiune directă a conceptului este în legătură directă cu Politica Urbană a României (*cf.* Cap. III, Art. 18). Din păcate, acest lucru nu rezolvă problema clarificării terminologiei, cu referire la diferența conceptuală și/ sau metodologică a zonelor urbane funcționale și a zonelor metropolitane. Mai mult, poate induce chiar confuzie, cât timp legislația actuală nu indică politica urbană ca instrument de planificare sau direcționare a dezvoltării urbane.

⁹¹ „Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii.” (*cf.* Constituția României, Art 3, alin. 3)

⁹² Hotărârea nr. 298/2021 pentru aprobarea tezelor prealabile ale Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor: <https://lege5.ro/gratuit/hotararea-nr-298-2021-pentru-aprobarea-tezelor-prealabile-ale-codului-amenajarii-teritoriului-urbanismului-si-construcitiilor>, accesată în 29-01-2022.

⁹³ Capitolul III Zonele metropolitane și zonele funcționale urbane tratat superficial - (1) *Politica urbană a României este documentul elaborat la nivel național ce exprimă direcțiile principale de dezvoltare urbană, la nivelul zonelor urbane funcționale și a zonelor metropolitane.*

De asemenea, actuala configurație administrativ-teritorială a României este relevantă pentru înțelegerea posibilităților de consolidare a decupajelor metropolitane/ AFU. Potrivit Constituției României., România este constituită, din punctul de vedere al organizării administrativ-teritoriale pe un nivel central și două niveluri locale, formate din municipii și comune (LAU 2) și județe (NUTS 3). Astfel, teritoriul țării este organizat sub forma a 3181 UATB-uri, din care 103 municipii, 217 orașe, 2861 comune și 42 județe. Conform acestei configurații, județele constituie structuri funcționale complementare din punct de vedere economic, ce includ mai multe tipuri de unități geografice și au resurse variate (Săgeată, 2015a). Totuși, împărțirea teritoriului României în peste 3000 de unități administrativ-teritoriale, guvernate de principiul autonomiei locale, generează o fragmentată puternică la nivel local. Aceasta se datorează, deopotrivă, suprafeței și populației reduse a unităților administrativ-teritoriale de nivel local, care nu au capacitate administrativă și financiară decât în foarte puține cazuri. Această constatare demonstrează avantajele asocierii și cooperării inter-jurisdicționale în structuri metropolitane., chiar și pe bază de voluntariat.

5.1.2 ZM și AFU în documente programatice naționale – SDTR 2035

Analiza preocupărilor europene în domeniul planificării spațiale din ultimii 20 de ani ne arată o tranziție puternică a reorientării planificării de la funcția de control statutar al dezvoltării către o funcție strategică și de politică privind dezvoltarea urbană la nivel regional și local. De asemenea, la nivel european, se poate observa cu claritate o predilecție pentru dimensiunea strategică a planificării, mai degrabă decât pentru utilizarea planurilor tradiționale, care sunt, totuși, încă esențiale în orientarea și controlul dezvoltării urbane, rămânând un nucleu al planificării, așa cum observa și Faludi (1982) în urmă cu patru decenii.

În ceea ce privește cadrul programatic național, zonele metropolitane au devenit unul dintre subiectele cheie ale politicii de dezvoltare a României, de mai bine de două decenii (Săgeată 2008, 2015a). Anii '90 au reprezentat, pentru România, o perioadă de turnură, puternic influențată de deciziile politico-administrative specifice tranziției de la o economie planificată către o economie liberală, capitalistă, marcată de începerea negocierilor pentru aderarea la Uniunea Europeană. În acest context, una dintre măsurile obligatorii pe care România a fost nevoită să și-o asume, se referă la reconsiderarea organizării administrativ-teritoriale, bazată pe unități teritoriale comparabile, în termeni de suprafață și mărime demografică, cu regiunile Europei (Săgeată, 2015a).

Astfel, a luat naștere un proces de regionare artificială (sau pseudo-descentralizare), marcat prin adoptarea Legii 151/1998, care desemnează cele opt regiuni de dezvoltare (decupaje spațiale de tip NUTS 2, fără personalitate juridică), înlocuită, în 2004, de noua lege a dezvoltării regionale (încă în vigoare). Decupajul regional a fost rezultatul grupării de județe, criteriile principale fiind constituite de suprafața și mărimea populației, în detrimentul realității funcționale și a particularităților social-economice și geografice ori a „spațiilor mentale”, formate în baza omogenității etnice și culturale (Iordan, 2006; Săgeată, 2015a). Decupajul regional are o relevanță crescută din perspectiva implementării politicii de dezvoltare regională.

Ulterior adoptării măsurii referitoare la constituirea regiunilor sub forma unor agenții de dezvoltare regională, procesul a continuat cu instituirea zonelor metropolitane, ca decizie de asociere a orașelor și comunelor din jurul marilor centre urbane, cu scopul de a obține acces la instrumente mai performante pentru dezvoltarea economică locală (Dumitrică și Dinu, 2013; Săgeată, 2012). Cu alte cuvinte, formarea zonelor metropolitane în România a fost, mai curând, un proces derivat instituțional și impus de prevederile UE pentru accesarea fondurilor nerambursabile.

Astfel, în 2008, Guvernul României a adoptat o hotărâre pentru desemnarea polilor naționali de creștere și a polilor de dezvoltare urbană, în care se realizează, cu prioritate, investiții din programele cu finanțare comunitară și națională (*cf.* HG 998/2008). În acest context, cele șapte municipii, desemnate drept poli de creștere, au fost obligate să-și constituie zone metropolitane, pentru a fi eligibile în accesarea fondurilor europene, încă din perioada de programare 2007-2013 (Benedek și Cristea, 2014). Această regulă s-a păstrat până în prezent, fiind aplicată atât polilor de creștere, cât și polilor de dezvoltare urbană în perioada 2014-2020, precum și tuturor municipiilor reședință de județ în perioada 2021-2027. Prin urmare, constatăm faptul că numărul zonelor metropolitane în România a crescut considerabil.

Această constatare are o relevanță crescută din două motive. Pe de o parte, confirmă faptul că planificarea dezvoltării urbane are continuitate la nivelul ariilor intercomunale metropolitane, în România, în ultimul deceniu. Din păcate, în cele mai multe cazuri, aceste zone metropolitane se limitează la realizarea în comun a portofoliului de proiecte finanțabile prin mecanismul financiar al UE, în cazul de față, Programul Operațional Regional. Acest mecanism perpetuează un model de creștere artificială, indusă de investiții provenite din fonduri nerambursabile. Pe de altă parte, în ciuda interesului crescut pentru zonele metropolitane, metoda de constituire a acestora este, în continuare, bazată pe acordul autorităților locale de asociere voluntară, și nu

pe rezultatele studiilor de specialitate ori pe aplicarea unor norme metodologice unitare. În momentul de față, studiul *Orașe Magnet: Migrație și navetism în România* realizat de Banca Mondială, pare să fie singurul care folosește o metodă unitară pentru delimitarea zonelor urbane funcționale (Cristea și alții, 2017).

În concluzie, actualele zone metropolitane din România reprezintă agregări artificiale de unități administrativ-teritoriale de nivel local, lipsite de o identitate metropolitană proprie și de un contur determinat în baza relațiilor funcționale din teritoriu. Constituite sub presiunea imperativelor dictate de aderarea la Uniunea Europeană și atragerea fondurilor europene, caracterul artificial al configurațiilor metropolitane actuale limitează considerabil gradul de viabilitate a acestora ca potențiale structuri administrative, rămânând simple unități spațiale utilizate pentru aplicarea politicilor de dezvoltare locală.

În acest context, adoptarea AFU, în calitate de concept tehnic pentru delimitarea unitară a decupajului metropolitan, pare o soluție posibilă, cel puțin din perspectiva fundamentării unitare a ariilor pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare la scară metropolitană. Cu certitudine, această operațiune presupune calibrarea noilor decupaje spațiale cu instrumentele de planificare spațială și dezvoltare urbană durabilă, în așa fel încât, acestea să corespundă și să contribuie la ameliorarea practicilor actuale de urbanism și amenajare a teritoriului.

Cu toată că AFU nu are, în prezent, o bază legal constituită și nu beneficiază de nicio definiție explicită în prevederile legale, conceptul este utilizat în cadrul Strategiei de Dezvoltare Teritorială a României – România policentrică 2035, fiind unul dintre cei patru piloni cheie de acțiune ai SDTR. În acest context, definiția ZUF face referire la *motoare de dezvoltare a teritoriului național, bine conectate în rețeaua de localități de la nivel național și european*. Astfel, ZUF sunt menționate în legătură cu rețeaua policentrică de orașe secundare, reprezentată de cele șapte centre regionale⁹⁴, având dimensiuni apropiate și funcții economice complementare. În plus, strategia națională menționează faptul că ZUF se constituie în jurul orașelor cu rol polarizator, fiind caracterizate de mișcarea forței de muncă și activitatea economică intensă. În acest sens, strategia prevede măsuri pentru ZUF în scopul gestionării activității generate de schimburile economice și mișcările forței de muncă. SDTR subliniază necesitatea redefinirii metodologiei de delimitare a zonelor metropolitane, pornind de la punctele

⁹⁴ Constanța, Craiova, Brașov, Cluj-Napoca, Iași, Timișoara și Ploiești (cf. HG 998/2008).

de tangență dintre zona metropolitană și aglomerarea urbană (de ex. areal care se dezvoltă în jurul unei localități urbane având peste 100,000 de locuitori și o capacitate economică polarizatoare, ce poate susține dezvoltarea întregii zone, precum și o rețea de transport în comun și o infrastructură eficientă). Cu alte cuvinte, acest lucru confirmă necesitatea și importanța actualizării decupajelor metropolitane, pe baza unor metode capabile să reflecte, cu mai multă acuratețe, relațiile funcționale și realitatea socio-economică din cadrul ariilor urbane extinse.

5.2 Arhitectura instrumentarului dedicat planificării spațiale

5.2.1 Sistemul de planificare românesc din perspectiva amenajării teritoriului și a urbanismului

În România, activitatea de planificare spațială are două niveluri – amenajarea teritoriului și urbanismul, ambele rezultând în documente și documentații de specialitate cu roluri specifice. Această împărțire devine sistemul de clasificare a instrumentarului⁹⁵ aferent planificării spațiale. O primă distincție între cele două categorii de documentații se referă la scara de aplicare – urbanismul se aplică la nivelul unităților administrativ-teritoriale de bază (comune și sate componente, orașe și municipalități), în timp ce amenajarea teritorială se aplică diviziunilor mai mari (zone intercomunale/interorășenești, județe, zone formate din mai multe județe sau părți ale acestora și regiuni). Astfel, instrumentele de planificare urbană și teritorială au rolul de a gestiona, în timp și spațiu, evoluția orașelor și de a menține un echilibru între dezvoltarea pe termen scurt și lung, asigurând funcționarea coerentă a teritoriului (Minea, 2007). De asemenea, trebuie precizat faptul că diviziunile teritoriale se diferențiază în două categorii: decupaje definite prin limite administrativ-teritoriale de jure, stipulate în Constituția României (comune, orașe și județe) și decupaje cu limite non-administrative, de facto, determinate prin diverse studii de specialitate (zone periurbane/metropolitane, zone intercomunale, zone interorășenești, regiuni, etc).

În acest context, activitatea de planificare la scară metropolitană se poziționează în prima categorie, cea a amenajării teritoriului. Totuși, scara metropolitană nu reprezintă, la ora actuală, un nivel administrativ-teritorial de jure în România. Relevanța acestei afirmații este dublă. Pe de o parte, justifică anumite constrângeri legate de capacitatea instituțională a ADI-

⁹⁵ În contextul lucrării de față, instrumentarul de planificare spațială se referă, exclusiv, la documentații de amenajarea teritoriului și urbanism, care includ componente desenate, respectiv planuri spațiale.

urilor privind gestionarea proceselor de planificare spațială. Pe de altă parte, ridică o problemă interesantă, derivată din necesitatea corelării priorităților de dezvoltare ale autorităților publice locale aferente UAT-urilor din cadrul zonelor metropolitane. Aceste constatări determină elementele de construire a cadrului procedural-administrativ necesar materializării obiectivelor propuse și definirii contribuțiilor necesare la nivel legislativ pentru lărgirea și nuanțarea instrumentelor necesare dezvoltării teritoriale coordonate în cadrul teritoriilor trans-administrative.

Legea 350/2001 reprezintă documentul legal cadru în care sunt enumerate instrumentele spațiale aferente planificării spațiale (cf. Tabelul 9).

Tabelul 9 Sistematizarea instrumentelor de planificare multi-nivel⁹⁶

Instrument	Scara de aplicare	Caracterul documentației	Valabilitate	Relația cu alte instrumente
PATN	națională	director/ strategic	indisponibilă	nivel superior: documente europene; nivel inferior: obligativitatea secțiunilor sale pentru planuri de amenajare a teritoriului de rang inferior (ex. PATJ)
SDTR	națională	programatic	20 ani	nivel inferior: direcții de implementare la scară regională, interregională, județeană, cu integrarea aspectelor transfrontaliere/transnaționale
PATZ-R	regională	director	indisponibilă*	indisponibilă
PDR	regională	programatic	7 ani	nivel superior: documente europene (ex. Agenda teritorială a dezvoltării) și naționale (ex. Acordul de parteneriat dintre Comisia Europeană și România)
PATZ-IJ	interjudețeană	director	indisponibilă*	indisponibilă
PATJ	județeană	director	5-10 ani**	nivel superior: corelare cu PATN, PATZR nivel inferior: obligativitatea secțiunilor sale pentru planuri de amenajare a teritoriului de rang inferior ex. PATZ-IC)
PATZ-IC PATZ-P PATZ-M	intercomunală periurbană- metropolitană	director	indisponibilă*	nivel superior: corelare cu PATN, PATZ nivel inferior: obligativitatea secțiunilor sale pentru planuri de amenajare a teritoriului de rang inferior
SDT ZP-ZM	periurbană- metropolitană	strategic	indisponibilă	indisponibilă
PMUD	periurbană- metropolitană	nespecificat/ programatic	indisponibilă	indisponibilă
PUG	locală a UATb	director și de reglementare	10 ani	nivel superior: fundamentare SDT ZP-ZM nivel inferior: obligatoriu ptr PUZ, PUD
PUZ PUD	subdiviziuni locale UAT	de reglementare	indisponibilă	nivel superior: fundamentare PUG

*indisponibilă, cu mențiunea că perioada de valabilitate a documentațiilor de AT și U se stabilește de către autoritatea administrației publice locale abilitată să aprobe documentația, în conformitate cu gradul de complexitate și cu prevederile acesteia (cf. L350/2001, Art. 56(4))

** în funcție de politicile și de programele de dezvoltare ale județului (cf. L350/2001, Art. 42(3)).

Sursa: autorul, în baza textului L350/2001

⁹⁶ cf. L350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul

Textul legii evidențiază, pe lângă caracteristicile specifice fiecărui instrument (ex. scara de aplicare, caracterul documentației, valabilitate), și modul în care acestea relaționează între ele. În plus, documentațiile de amenajarea teritoriului și de urbanism nu diferă doar prin scara de aplicare, cât și prin caracterul lor, respectiv: caracter director și strategic (strategii și direcții de evoluție a teritoriilor – PAT-uri), caracter operațional (reglementări legate de folosința terenului și reguli de construire – PUG, PUZ, PUD) și caracter programatic (strategii cu rol de orientare a dezvoltării). Până la ora actuală, nu a fost realizată o astfel de sistematizare a instrumentelor de planificare spațială disponibile conform legii, cu toate că există diverse articole pe această temă. Prin urmare, este necesară o scurtă analiză critică a legilor și a normelor ce guvernează domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, pentru a putea discuta viabilitatea planificării la nivelul AFU.

În primul rând, se poate observa, cu ușurință, faptul că sistemul românesc de planificare spațială este destul de fragmentat, atât din perspectiva numărului de instrumente disponibile și a instituțiilor publice ce au competențe în acest sens, cât și din perspectiva modului în care acestea funcționează și relaționează.

Din punctul de vedere al relației dintre documentații, se poate constata o relație de ierarhie la nivelul fluxurilor de informații și decizii, care trebuie înțeleasă în sensul corelării planurilor elaborate la nivel teritorial inferior, cu cele ierarhic superioare. Obligatorietatea respectării prevederilor se aplică ambelor tipuri de documentații, cu mențiunea că documentațiile de amenajare a teritoriului aprobate sunt obligatorii pentru toate autoritățile administrației publice, în timp ce documentațiile cu caracter de reglementare, pentru toate persoanele fizice și juridice⁹⁷. Din acest punct de vedere, putem constata faptul că PUG-ul reprezintă principalul instrument de planificare operațională la nivelul unei UAT de bază și are un caracter aparte, îndeplinind atât un rol director și strategic, cât și de reglementare. Cu alte cuvinte, PUG-ul constituie un instrument extrem de important în ceea ce privește controlul expansiunii urbane, în scopul asigurării unei dezvoltări urbane durabile.

În ceea ce privește relațiile stabilite între instrumente de planificare multi-nivel, se poate observa, cu ușurință, o relație de tip ierarhic. Un exemplu concludent în acest sens îl constituie corelarea PATJ cu PATN, cu PATZ, cu programele guvernamentale sectoriale, precum și cu alte programe de

⁹⁷ cf. L350/2001, Art. 39(4).

dezvoltare⁹⁸. Din această relație ierarhică decurge o consecință firească, legată de gradul de detaliere a prevederilor din documentațiile elaborate la diferite niveluri teritoriale. În mod evident, procesul de detaliere are un caracter secvențial, iar instrumentele cu o sferă de aplicare mai largă conțin prevederi de ordin general, care devin obligatorii pentru celelalte planuri de amenajare a teritoriului și de urbanism care le detaliază. De exemplu, prevederile PATN și ale secțiunilor sale devin obligatorii pentru celelalte planuri de amenajare a teritoriului care le detaliază, așa cum prevederile PATJ devin obligatorii pentru celelalte planuri de amenajare a teritoriului și de urbanism, ș.a.m.d.

Acest caracter secvențial al documentațiilor de amenajarea teritoriului și urbanism impune o anumită succesiune temporară în fluxul activității de planificare spațială și urbană, ceea ce înseamnă că elaborarea unui PATJ ar trebui să preceadă realizarea PATZIC, PATZM, așa cum SDT ZM ar trebui să preceadă actualizarea PUG-urilor. În practică, lucrurile nu se întâmplă întotdeauna așa – procesele de planificare multi-nivel nu coincid unui grafic planificat, întrucât perioadele de valabilitate ale documentațiilor diferă, iar termenul de valabilitate poate fi chiar prelungit⁹⁹.

Astfel, revenirile ulterioare asupra legii au condus la o dereglare și mai mare în fluxul activităților de elaborare și actualizare a documentațiilor de amenajarea teritoriului și urbanism – în special în ceea ce privește PATJ, PUG și strategiile metropolitane/ periurbane. Acest proces birocratic lung și complicat se datorează, pe de o parte, aprobării documentațiilor supusă numeroaselor legi în schimbare continuă, iar pe de altă parte, controlului exercitat atât de autorități locale, cât și centrale (Petrișor, 2010). Dacă la această situație adăugăm și aspectele legate de actualizarea strategiilor integrate de dezvoltare metropolitane în funcție de ciclurile multi-anuale de programare a fondurilor europene, situația se complică și mai tare.

De exemplu, implicarea nivelului central¹⁰⁰ în avizarea documentațiilor de planificare spațială zonală (interjudețeană, interorășenească sau intercomunală, metropolitană/ periurbană) și județeană poate crește considerabil timpii în fluxul decizional. Cu alte cuvinte, planificarea spațială bazată pe instrumente fixe cu orizont de timp mediu și lung reclamă un timp

⁹⁸ cf. L350/2001, Art. 42(1).

⁹⁹ De exemplu, ordinul 233/ 2016 menționează o singură prelungire posibilă a termenului de valabilitate aferent PUG-urilor, prin intermediul unei hotărâri a consiliului local, cu condiția ca aceasta să nu depășească 10 ani. De asemenea, trebuie să remarcăm faptul că, pe parcursul valabilității PUG-ului, reglementările pot fi modificate o singură dată, pe baza unui PUZ.

¹⁰⁰ MDLPA (2022) și Organisme centrale și teritoriale abilitate conform legii

îndelungat pentru pregătire, avizare și adoptare a documentațiilor de planificare spațială.

Un aspect important legat de viabilitatea instrumentelor de planificare constă în corelarea acestora cu diferite surse de finanțare. Conform legii, principalele surse de finanțare ale documentelor de urbanism sunt bugetele locale ale UAT-urilor, bugetul de stat, precum și veniturile proprii ale persoanelor juridice și fizice interesate de dezvoltare unei localități sau a unei zone dintr-o localitate¹⁰¹.

Dacă strategiile tip SIDU sunt direct relaționate cu surse de finanțare externe (fonduri europene), implementarea propunerilor din cadrul documentațiilor de amenajare a teritoriului este direct dependentă de capacitatea bugetară a statului și a UAT-urilor locale și județene. Altfel spus, nu există o garanție pe termen mediu și lung a surselor de finanțare în cazul documentațiilor de amenajare a teritoriului, prin comparație cu SIDU.

Din acest punct de vedere, strategiile/ planurile integrate de dezvoltare urbană nu încearcă să înlocuiască documentele existente de amenajare a teritoriului și urbanism, ci să le completeze, dintr-o perspectivă strategică, relaționată cu posibilitățile de finanțare provenite din ciclurile de programare multi-anuală a fondurilor europene. De exemplu, ultimele două perioade de programare (2007-2013 și 2014-2020) au încurajat dezvoltarea durabilă a orașelor și a zonelor metropolitane, beneficiind de cea mai mare alocare bugetară din fondurile dedicate Programului Operațional Regional.

Din punctul de vedere al conținutului instrumentelor multi-nivel de planificare spațială (cf. Figura 19), putem observa o abordare recurentă și secvențială a principalelor elemente ale dezvoltării, cu mențiunea că planurile de rang inferior vin în completarea și detalierea planurilor de rang superior. Printre elementele principale ale dezvoltării conținute de majoritatea instrumentelor, indiferent de nivelul teritorial la care se aplică, se numără: rețeaua de localități și zone cu specific geo-morfologic aparte; rețeaua de transport/ mobilitate; zone naturale protejate și elemente de patrimoniu construit și cultural; structura demografică; structura activităților economice și infrastructura socială.

De exemplu, PATN conține o secțiune dedicată rețelei de localități la nivelul întregii țări, PATZR vizează aspecte legate de structurarea unei rețele policentrice a sistemului de localități și promovarea cooperării dintre mediul urban-rural, PATJ tratează structura policentrică, poli de creștere și de dezvoltare, centre urbane; zone de cooperare transfrontalieră, sisteme urbane

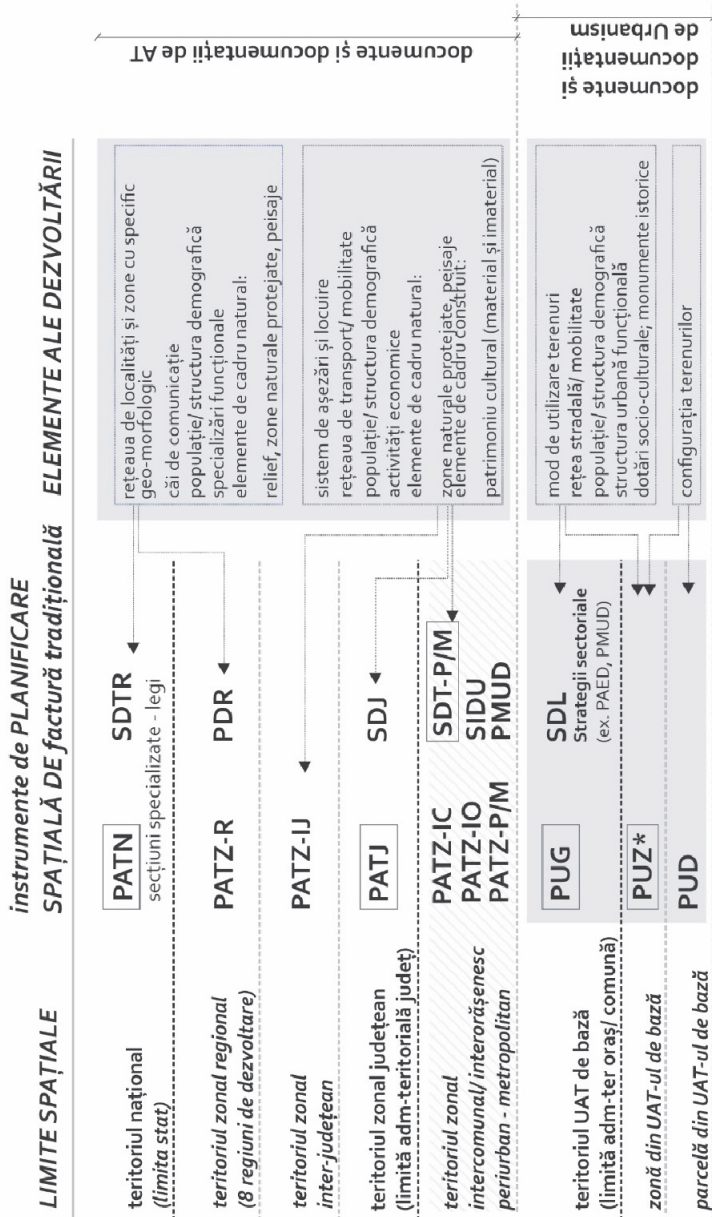
¹⁰¹ cf. L350/2001, Art. 51(1).

transfrontaliere; zone metropolitane, periurbane, zone urbane funcționale, iar PATZIC periurban/ metropolitan se focalizează pe cooperarea intercomunală pentru soluționarea unor probleme specifice, apărute în zone ce cuprind, parțial sau în întregime, teritoriul administrativ al mai multor UAT-uri.

Această revenire secvențială asupra elementelor specifice dezvoltării din diferite domenii naște o provocare majoră în asigurarea continuității și a coerenței propunerilor de la diferite scări teritoriale. Dacă la aceste documentații tradiționale se adaugă alte instrumente de factură strategică, situația se complică foarte tare. Un alt aspect important legat de instrumentele de planificare din România este faptul că, valorificarea tuturor elementelor dezvoltării, este, conform legii, supusă paradigmei și principiilor dezvoltării durabile, fiind în linie cu obiectivele promovate la nivel european.

În ciuda faptului că legislația în vigoare nu conține prevederi referitoare la PUG-ul metropolitan, acest instrument este menționat în legislația propusă (CATUC), aflată într-un stadiu avansat – de avizare inter-ministerială. În arhitectura instrumentarului analizat, acest instrument s-ar încadra perfect la limita dintre elementele dezvoltării conținute de documentațiile de AT și cele conținute de documentațiile de urbanism, acoperind inclusiv partea de reglementare inter-jurisdicțională asupra utilizării terenurilor și rezolvând problema corelării viziunii de dezvoltare și armonizării PUG-urilor elaborate individual, la nivelul fiecărui UAT (*cf.* CATUC).

Un instrument de tipul PUG-ului metropolitan va avea, cu certitudine, un caracter mai restrictiv decât instrumentele strategice actuale, fiind obligatoriu pentru teritoriul trans-administrativ pe care îl servește. Cu alte cuvinte, PUG-ul metropolitan va impune condiționări asupra conformării morfologice și funcționale a teritoriului metropolitan, în vederea contrabalansării tendințelor de concentrare spațială, a limitării dezvoltărilor de tip „greenfield” și a conturării unei forme urbane mai eficiente, facilitând, totodată, implementarea unor proiecte care deserveșc mai multe UAT-uri (*cf.* CATUC).



*elaborarea PUZ obligatorie doar în anumite cazuri, cf. L350/2001, Art. 47(3)

Fig. 19 Sinteza instrumentelor de planificare (sursa: autorul, cf. Legea 350/2001)

O altă observație este mai mult de formă, decât de fond, însă este necesară pentru a clarifica terminologia referitoare la instrumentele de planificare spațială. Conform legii, UAT-urile din cadrul aglomerațiilor urbane și a zonelor metropolitane elaborează strategia de dezvoltare teritorială zonală periurbană/ metropolitană ca documentație de planificare teritorială integrată, pentru fundamentarea planurilor urbanistice generale¹⁰². În realitate, această documentație este asimilată instrumentelor de tip SIDU – strategia integrată de dezvoltare urbană (perioada de programare 2014-2020) sau fostul PIDU – plan integrat de dezvoltare urbană (perioada de programare 2007-2013).

În principal, aceste instrumente au luat naștere în urma asocierii politicilor privind dezvoltarea urbană integrată, cu mecanismele europene de finanțare, fiind o condiție obligatorie pentru accesarea fondurilor europene¹⁰³.

Ultima observație privind instrumentarul de planificare spațială la nivel intercomunal face referire la instrumentele strategice, specifice dezvoltării zonelor funcționale (metropolitane, periurbane, intercomunale), menționate în cadrul legislației propuse CATUC:

- (i) Strategia de dezvoltare zonală/ intercomunitară durabilă, *document de planificare strategică socio-economică pentru UAT-urile care formează o ADI [...], în acord cu Politica urbană a României și cu Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă*¹⁰⁴.
- (ii) Planul de amenajare a teritoriului zonal/intercomunitar care vizează *planificarea teritorială în mod coordonat a alegerilor strategice și tematice referitoare la teritoriul mai multor UAT-uri, [...], pe domenii prioritare cu relevanță pentru teritoriul intercomunitar*¹⁰⁵.

¹⁰² cf. L350/2001, Art. 43(1).

¹⁰³ De exemplu, axa prioritară 4 a POR 2014- 2020 a impus obligația includerii tuturor proiectelor stabilite în Planul de acțiune al Planului de mobilitate urbană durabilă (PMUD), în portofoliul de proiecte al Strategiei integrate de dezvoltare urbană (SIDU) asociat aceluiași teritoriu - urban sau metropolitan.

¹⁰⁴ cf. CATUC, Cap. V, Art. 36.

¹⁰⁵ de ex. dezvoltarea economică, a rețelei de transport, a rețelelor tehnico-edilitare, dotărilor și echipamentelor și serviciilor publice a zonelor rezidențiale, măsuri de protecție a mediului, a suprafețelor agricole, a suprafețelor forestiere, protecția și dezvoltarea spațiilor verzi și de agrement, protecția patrimoniului natural și a patrimoniului cultural, prevederi privind reziliența climatică, promovarea utilizării surselor de energie regenerabilă, măsuri pentru economie circulară, precum și alte domenii de interes public (cf. CATUC, Cap. V, Art. 39).

În consecință, observăm o densitate mare a instrumentelor de planificare dedicate activității de amenajarea teritoriului și urbanism din România. Multitudinea de instrumente se traduce, adesea, prin redundanța conținutului și îngreunarea fluxului decizional din considerente de respectare a secvențialității impuse prin lege. Concluziile sunt confirmate și într-un studiu realizat de Banca Mondială în perioada 2012-2013 asupra capacității autorităților din România de planificare spațială, care relevă o proliferare a planurilor, strategiilor și politicilor de dezvoltare, la toate nivelurile administrative (Ionescu-Heroiu și alții, 2013).

Din păcate, înmulțirea instrumentelor de planificare nu înseamnă, automat, o mai bună capacitate de gestionare a fenomenelor spațiale și nici o corelare mai eficientă a obiectivelor și a acțiunilor de dezvoltare propuse. Din contră, corelarea dintre prevederile planurilor se face cu atât mai dificil cu cât numărul acestora crește, în timp ce sensul planificării poate fi chiar diluat. De exemplu, odată cu sporirea numărului de strategii sectoriale sau strategii de dezvoltare la diferite scări teritoriale, apar numeroase suprapuneri inutile.

În consecință, multitudinea de instrumente interdependente, ierarhizate și corelate conform cadrului legislativ în vigoare, demonstrează o capacitate parțială de răspuns a practicii curente de planificare spațială la cerințele fenomenelor specifice secolului al XXI-lea.

Cu alte cuvinte, instrumentarul existent acoperă dimensiunea strategică a planificării cu ajutorul documentațiilor cu caracter director și strategic (de ex. SIDU, SDT, PATZIC), însă nu și pe cele referitoare la reglementările urbanistice inter-jurisdicționale. Per total, instrumentarul actual de planificare spațială la nivel intercomunal este incomplet în raport cu nevoia de a răspunde obiectivelor de dezvoltare urbană durabilă și integrată, mai ales din perspectivă de reglementare.

În acest sens, spectrul de instrumente dedicate planificării spațiale și urbane propuse prin proiectul de lege CATUC oferă o bază avantajoasă care ar permite consolidarea impactului pozitiv al sistemului de planificare românesc asupra dezvoltării urbane durabile și integrate (ex. PUG metropolitan, PATZ intercomunitar), contribuind la reglementarea și limitarea expansiunii urbane necontrolate, în jurul marilor orașe din România.

De asemenea, FZMAUR propune ca ADI să primească competențe în ceea ce privește coordonarea PUG-urilor localităților membre în ZM (FZMAUR, 2013). În acest caz, folosirea eficientă și coordonată a instrumentelor multi-nivel de planificare spațială și urbană ar aduce o îmbunătățire considerabilă fluxului decizional, evitând risipa de resurse și contribuind la

debirocratizarea și reducerea timpului aferent elaborării, avizării și aprobării documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism.

În ciuda faptului că actualul cadru de planificare spațială nu duce lipsă de instrumente, acestea ar trebui modernizate pentru a răspunde, cât mai optim, provocărilor specifice secolului al XXI-lea, induse de creșterea orașelor peste granițele jurisdicționale și disocierea dintre zonele rezidențiale și zonele de servicii și activități productive.

Acesta este un apel la direcționarea planificării trans-administrative către funcția de control asupra dezvoltării (Schrager, 2016), aducând în discuție politicile funciare ca instrument de planificare în cadrul procesului de dezvoltare a terenurilor (Healey și alții, 1982) și concentrând efortul de planificare asupra unor chestiuni limitate (Reade, 1982). Acest lucru ar împiedica perpetuarea unor instrumente procedurale abstracte, prin ancorarea planificării în competențele statutare de control și adaptare la ciclurile economice succesive (Breheny, 1983; Schrager, 2016).

5.2.2 Instrumente de planificarea specifice zonelor intercomunale de tip metropolitan

Legislația actuală privind instrumentele dedicate zonelor metropolitane indică o situație delicată a planificării intercomunale la nivel metropolitan în cadrul sistemului românesc. Din păcate, la ora actuală, scara metropolitană este destul de fragilă în raport cu palierele administrative de exercitare a competențelor, precum și cu nivelurile formale de organizare administrativ-teritorială.

Aceasta este vizibilă în dificultățile de coordonare dintre nivelurile administrative, conducând la probleme complexe de dezvoltare, cum ar fi suburbanizarea sau apariția fenomenului de exurbație¹⁰⁶. De obicei, acestea se manifestă în diferite forme precum fragmentare puternică și discontinuitate în structura spațială metropolitană, concentrare teritorială a capitalului uman și economic în centrul urban, supraaglomerarea centrului și presiune asupra serviciilor publice și a dotărilor socio-culturale din municipii - de ex. școli, grădinițe, clinici, spitale, etc.

Un aspect esențial al acestei situații este discrepanța dintre nivelul de colectare a taxelor și cerințele pentru serviciile publice la nivelul metropolitan. De exemplu, în România, taxele sunt percepute la nivelurile de

¹⁰⁶ Fenomen determinat de creșterea prețului terenului din intravilan, care se reflectă în localizarea unor investiții aferente orașului în zona sa periurbană, limitele administrative devenind pur formale (Săgeată, 2012; 2015b).

bază ale administrației, ceea ce duce la un dezechilibru în gestionarea dezvoltării și utilizării terenurilor la nivel metropolitan.

De asemenea, actualele zone metropolitane românești se confruntă cu un deficit în ceea ce privește coordonarea dezvoltării urbane, mai precis, a modului de reglementare a utilizării terenurilor.

Întrucât legislația actuală nu menționează explicit conceptul AFU, sunt discutate trei tipuri principale de instrumente de planificare aplicabile la nivel metropolitan: Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal Intercomunal (PATZIC), Strategia de Dezvoltare Teritorială Zonală Periurbană/Metropolitană (SDT-SIDU) și Planul Urbanistic General al Zonei Metropolitane (PUG ZM). Cele trei instrumente pot fi considerate baza tehnic-legală pentru planificarea integrată a dezvoltării urbane la scară intercomunală/ metropolitană.

În primul rând, PATZIC este un instrument tradițional de planificare care se aplică teritoriilor intercomunale compuse din unități administrativ-teritoriale de bază, care se asociază, în vederea soluționării unor probleme specifice teritoriului respectiv¹⁰⁷. Acesta are un caracter director și stabilește reguli obligatorii pentru documentele de rang inferior, cum ar fi Planurile Urbanistice Generale (PUG), fiind în același timp corelat cu documentațiile de rang superior (PATN și PATJ).

În general, PATZIC-urile abordează problematici teritoriale relativ diferite – de la gestionarea coordonată a dezvoltării zonelor naturale protejate și a patrimoniului construit și dezvoltarea activităților turistice, până la reconfigurarea relației urban-rural. Din păcate, foarte puține astfel de planuri sunt realizate la nivelul zonelor metropolitane sau periurbane din România. Acest lucru poate avea două semnificații – pe de o parte, poate semnala nepotrivirea acestui tip de documentație cu provocările dinamice, specifice zonelor metropolitane, iar pe de altă parte, poate indica demodarea instrumentelor tradiționale, în raport cu cerințele actuale ale cadrului programatic european.

Rolul PATZIC în arhitectura instrumentarului de planificare spațială multi-nivel vizează intermedierea între prevederile propuse prin PATJ și reglementările impuse prin PUG-urile UAT-urilor ce compun arealul vizat. Deoarece legislația actuală nu este foarte specifică în ceea ce privește instrumentul PATZIC, CATUC detaliază anumite aspecte, în sensul clarificării acestui tip de documentație. Astfel, potrivit CATUC, scopul instrumentului este de a *asigura planificarea dezvoltării integrate și*

¹⁰⁷ cf. L350/2001, Art. 43.

*coordonate a UAT-urilor și armonizarea deciziilor de utilizare a terenurilor într-o manieră sustenabilă*¹⁰⁸.

În ceea ce privește SDT zonală periurbană/ metropolitană, legislația actuală prezintă acest instrument ca documentație de planificare teritorială integrată pentru fundamentarea planurilor urbanistice generale. Principalele obiective ale strategiei se referă la: (i) *asigurarea dezvoltării coerente și durabile*, (ii) *corelarea priorităților de dezvoltare și eficientizarea investițiilor publice și* (iii) *valorificarea resurselor naturale și culturale din cadrul aglomerărilor urbane și zonelor metropolitane*¹⁰⁹.

Cu alte cuvinte, acest tip de instrument urmărește utilizarea optimă și responsabilă a resurselor, maximizând oportunitățile pentru o mai bună echitate spațială și sustenabilitate, în dezvoltare. Și în acest caz, legislația propusă (CATUC) vine în completarea prevederilor actuale, cu o mențiune referitoare la corelația SDT cu PATZIC, respectiv *Strategia integrată de dezvoltare intercomunitară durabilă se transpune în plan spațial prin intermediul planului de amenajare a teritoriului intercomunitar*¹¹⁰.

În principiu, SDT-SIDU reprezintă strategii de dezvoltare teritorială care au proliferat în ultimii 10-15 ani, în special în cadrul polilor de creștere și al municipiilor reședință de județ. Această tendință a început cu Planurile Integrate de Dezvoltare Urbană (PIDU) aferente polilor de creștere și polilor de dezvoltare urbană (desemnați prin HG 998/2008), solicitate de către Uniunea Europeană pentru accesarea fondurilor europene din perioada de programare 2007-2013.

Exercițiul de planificare strategică a continuat în perioada 2014-2020 cu o a doua generație de strategii integrate de dezvoltare urbană (SIDU), de data aceasta extinse pentru toate municipiile reședință de județ din România, excepție făcând Municipiul București și Municipiul Tulcea, cel din urmă beneficiind de un alt instrument de planificare – respectiv Investiții Teritoriale Integrate (ITI).

Aceste strategii au rolul de a ghida planificarea dezvoltării, dar sunt adesea utilizate în scopul accesării de fonduri europene. Cele două generații succesive de SIDU elaborate pentru polii de creștere din România confirmă relevanța scării metropolitane pentru planificarea dezvoltării urbane integrate. De asemenea, acestea ilustrează o continuitate a demersului de planificare spațială bazată pe instrumente importate (derivate din

¹⁰⁸ cf. CATUC, Cap. V, Sect. a 2-a, Art. 39.

¹⁰⁹ cf. L350/2001, Art. 43(1).

¹¹⁰ cf. CATUC, Cap. V, Sect. 1, Art. 36.

condiționări privind accesarea fondurilor europene), în detrimentul celor tradiționale, în special la nivelul ariilor metropolitane.

În ceea ce privește relația SDT-PATZIC, teoretic, cele două tipuri de instrumente sunt strâns relaționate (PATZIC reprezintă expresia spațială a strategiei, conform CATUC). În realitate, însă, acest lucru nu se întâmplă, majoritatea teritoriilor metropolitane optând pentru elaborarea unei SIDU. Motivația din spatele acestei alegeri este, cel mai probabil, deschiderea către oportunitățile de finanțare provenite din fonduri europene nerambursabile.

De fapt, un studiu recent asupra activității de planificare strategică în România validează relevanța instrumentelor strategice pentru administrațiile publice, din punctul de vedere al abordării eficiente a schimbărilor dinamice (Hințea și alții, 2015). Cu toate acestea, rezultatele aplicării unui chestionar adresat autorităților publice din România indică faptul că 70% din administrațiile publice locale sondate au realizat un proces de planificare strategică, deoarece a fost o condiție obligatorie pentru accesarea fondurilor europene.

În ultimul rând, legislația în vigoare face referire la planul urbanistic general din perspectiva documentației de urbanism aplicate la nivelul localităților urbane și rurale și menționează *caracterul de reglementare specifică și faptul că regulile stabilite prin PUG se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare obligatorii pentru eliberarea certificatelor de urbanism*¹¹¹.

Cu toate acestea, legislația propusă (CATUC) introduce un nou tip de documentație de urbanism, respectiv planul urbanistic general al zonei metropolitane, menit să asigure *planificarea urbanistică a dezvoltării integrate și coordonate a UAT-urilor și armonizarea deciziilor de utilizare a terenurilor pe baza principiilor dezvoltării durabile, pe domenii prioritare cu relevanță pentru teritoriul metropolitan*¹¹². În plus, CATUC menționează, explicit, faptul că odată aprobat, PUG-ul zonei metropolitane înlocuiește planurile urbanistice generale aprobate, anterior, pentru fiecare unitate teritorial-administrativă componentă a zonei metropolitane¹¹³.

Din perspectivă de drept constituțional, PUG-ul zonei metropolitane prezintă un avantaj semnificativ prin comparație cu celelalte documentații de amenajarea teritoriului, respectiv competențele conferite de un astfel de instrument, în ceea ce privește reglementarea utilizării terenurilor. Teoretic,

¹¹¹ cf. L350/2001. Art. 44.

¹¹² dezvoltarea economică, a rețelei de transport, a rețelelor tehnico-edilitare, dotărilor și echipamentelor și serviciilor publice a zonelor rezidențiale, etc.

¹¹³ cf. CATUC, Cap. V, Sect. 1, Art. 41.

reglementările PUG-ului metropolitan au capacitatea de a controla amplasamentul întreprinderilor productive, a activităților economice și, în special, fluxul de persoane dincolo de granițele locale. Această funcție a PUG-ului metropolitan poate fi considerată un avantaj, din perspectiva faptului că, în prezent, autonomia locală este o formă de control a limitelor care generează o asimetrie semnificativă în teritoriul metropolitan¹¹⁴ (Schragger, 2016).

Efectele acestei situații sunt vizibile în tendințele de concentrare a populației și a bunurilor în centrul urban polarizator. În general, regulile care guvernează mobilitatea capitalului uman și a forței de muncă sunt simetrice – respectiv autoritățile publice nu pot împiedica intrarea sau ieșirea capitalului uman. La polul opus, regulile care guvernează rezidența sunt efectiv într-un singur sens - localitățile nu pot împiedica ieșirea capitalului, dar pot împiedica intrarea, chiar dacă o fac indirect, prin intermediul politicilor de utilizare a terenului (*ibid.*). Cu alte cuvinte, prin aplicarea acestui instrument, zonele metropolitane obțin capacitatea de a folosi utilizarea terenurilor ca mijloc de reglementare a granițelor, în scopul unei dezvoltări urbane echitabile și echilibrate, la nivel metropolitan.

Astfel, putem presupune că în situația în care se optează pentru acest tip de instrument, capacitatea de reglementare a zonei intercomunale oferă avantajul unei planificări integrate și coordonate a dezvoltării urbane.

Într-o perspectivă comparativă, fiecare instrument are atât avantaje, cât și dezavantaje. Această analiză sintetică indică faptul că SDT-SIDU este menționat ca având o uzanță tot mai mare și poate reprezenta un mijloc eficient pentru planificarea dezvoltării metropolitane, având în vedere flexibilitatea sa și alinierea cu oportunitățile de finanțare de la nivel european.

Cu toate acestea, PUG-ul metropolitan și PATZIC au rolurile lor esențiale în reglementarea și coordonarea dezvoltării la nivel metropolitan. PATZIC se remarcă prin caracterul său director și obligatoriu, iar PUG-ul metropolitan prin puterea sa reglementară și prin capacitatea pe care o conferă ZM de a

¹¹⁴ Această asimetrie se referă la faptul că autoritățile publice care doresc să-și închidă granițele pentru investiții/ întreprinderi/ persoane externe pot face adesea acest lucru; însă orașele care doresc să prevină fuga de investiții/ persoane/ bunuri, în mod normal, nu pot face acest lucru. Cu alte cuvinte, granițele jurisdicționale dintre administrațiile locale dintr-o zonă metropolitană determină, adesea, soarta acestora, deoarece acestea stabilesc proprietățile imobiliare impozabile, activele sale economice, civice și sociale, precum și competența sa jurisdicțională și de reglementare (Schragger, 2016).

folosi utilizarea terenurilor ca mijloc de reglementare a granițelor, în scopul unei dezvoltări urbane echitabile și echilibrate la nivel metropolitan. Prin urmare, alegerea optimă depinde de particularitățile zonei metropolitane, resursele disponibile și obiectivele de dezvoltare.

Cu alte cuvinte, această analiză dovedește posibilitatea combinării unor instrumente de planificare spațială disponibile pentru teritoriile inter-jurisdicționale de tip ZM/ AFU, care și-au demonstrat eficiența privind planificarea dezvoltării integrate și coordonate, respectiv SDT-SIDU și a unor instrumente prevăzute în legislația propusă, care își propun armonizarea deciziilor de utilizare a terenurilor pentru întreg teritoriul trans-administrativ, constituit din UAT-urile componente, respectiv PUG-ul metropolitan.

5.3 Concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale la nivel metropolitan: o anchetă asupra situației din România

Chestionarul intitulat *Concepte și instrumente utilizate în domeniul planificării spațiale la nivel metropolitan - o anchetă asupra situației din România* a fost lansat la începutul lunii aprilie 2022, fiind disponibil pentru completare pe o perioadă de 15 de zile calendaristice. Chestionarul a fost construit în format digital, utilizând software-ul gratuit Formulare Google, iar datele obținute au fost analizate cu ajutorul programelor Microsoft Excel și Statistical Package for the Science (SPSS). În esență, chestionarul a fost proiectat pentru aprofundarea problematicii privind planificarea spațială la nivel (intercomunal) metropolitan în România, cu accent pe clarificarea raportului dintre două concepte frecvent utilizate în planificarea spațială a dezvoltării urbane: AFU și ZM.

Chestionarul a fost realizat în baza unei eșantionări stratificate, asupra unei colectivități totale de aproximativ 150 de persoane aparținând următoarelor trei categorii de respondenți: (1) cercetători/ personal academic implicat în studiul proceselor de planificare spațială și dezvoltare urbană; (2) factori de decizie politică/ funcționari publici implicați în procese de planificare/ dezvoltare urbană și teritorială și (3) consultanți/ specialiști în domeniul planificării spațiale/ dezvoltării urbane. Chestionarul a fost administrat în variantă digitală, fiind transmis prin e-mail, atât nominal, cât și către adrese instituționale oficiale¹¹⁵.

¹¹⁵ primării ale municipiilor centru al ZM (ex. (Brașov, Cluj-Napoca, Iași, Timișoara); ADI ale zonelor metropolitane; Consilii Județene, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA), Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR), etc.

În total, am primit 85 de răspunsuri valide, dintre care 46% aparțin cercetătorilor/ personalului academic, 19% factorilor de decizie politică/ funcționarilor publici, iar restul de 35% consultanților/ practicienilor. Majoritatea respondenților s-a încadrat în categoria între 5-15 ani în ceea ce privește durata experienței profesionale în domeniul planificării și dezvoltării urbane/ teritoriale, fiind absolvenți ai facultăților de urbanism și amenajarea teritoriului. De asemenea, majoritatea a fost implicată în elaborarea sau implementarea a cel puțin unui plan sau a unei strategii integrate de dezvoltare urbană la nivel metropolitan.

Chestionarul a fost alcătuit din 20 de întrebări, distribuite în 3 secțiuni majore, excluzând secțiunea introductivă și secțiunea finală. Practic, secțiunea A a abordat relația dintre conceptele AFU-ZM, în contextul problematicii mai ample a planificării spațiale în România (25% din întrebări), ținând atât dimensiunea teoretică, cât și aplicativă a problematicii. Secțiunea B a abordat planificarea spațială la nivel metropolitan (inter-jurisdicțional) în România - opțiuni privind decupajul spațial, abordând subiectul delimitării decupajului spațial metropolitan, precum și percepția asupra unor opțiuni viitoare privind actualizarea decupajului spațial metropolitan.

Secțiunea C a abordat tema planificării spațiale la nivel metropolitan (inter-jurisdicțional) în România: instrumente de planificare integrată a dezvoltării urban, fiind concentrată asupra practicii actuale de planificare spațială la nivel metropolitan din perspectiva instrumentarului disponibil.

Chestionarul confirmă câteva aspecte esențiale cu privire la planificarea spațială, la nivel metropolitan/AFU, formulate în contextul sistemului românesc de planificare. În primul rând, rezultatele indică existența anumitor neclarități cu privire la diferențele de ordin teoretic și/ sau aplicativ între noțiunea de zonă metropolitană (ZM)¹¹⁶ și cea de arie funcțională urbană (AFU)¹¹⁷, care vizează, în special, definiția conceptual-metodologică a celor două noțiuni. În acest sens, respondenții consideră că sunt absolut necesare modificări legislative consistente, care să aducă definiții precise ale celor două concepte, din perspectivă aplicativă/ operațională.

În al doilea rând, rezultatele anchetei confirmă faptul că actualul decupaj metropolitan necesită amendări pentru a corespunde, din perspectivă metodologică, legislativă și procedurală, ca bază unitară pentru aplicarea instrumentelor de planificare integrată a dezvoltării urbane la nivel metropolitan, în România. Conform analizei teoretice, modelul conceptual-

¹¹⁶ cf. definițiilor din textul legii 350/2001 și OUG 57/2018

¹¹⁷ cf. definiției UE-OECD aplicată în România prin Studiul Orașe Magnet.

metodologic AFU reflectă, cu o acuratețe suficient de ridicată, relațiile de natură economică și socială din cadrul ariilor metropolitane existente, fiind o expresie spațială a pieței forței de muncă integrate cu un mare centru urban, din punct de vedere funcțional. Acest decupaj actualizat oferă o unitate de analiză spațială și de implementare a instrumentelor de planificare superioară celei actuale, din perspectiva provocărilor specifice secolului al XXI-lea cu care se confruntă zonele urbane.

În consecință, este recomandat ca actualizarea decupajului spațial să fie fundamentată, în mod obligatoriu, printr-un studiu aprofundat asupra elementelor de structură și dinamică a evoluției AFU în raport cu ZM. Cu alte cuvinte, revizuirea cadrului legislativ actual și propus reclamă un studiu preliminar consistent asupra criteriilor de definire a AFU/ZM, aplicabile în diferite contexte în România (diferențiate în funcție de attributele centrului polarizator), evitând situația unor delimitări artificiale ori redundanța unor decupaje spațiale suprapuse, într-o măsură mai mică sau mai mare (ex. zona metropolitană/ periurbană).

În al treilea rând, rezultatele chestionarului confirmă ipoteza conform căreia instrumentarul actual de planificare spațială este suficient de bogat, însă nu toate instrumentele sunt calibrate provocărilor generate de dezvoltarea urbană specifică secolului XXI. De exemplu, respondenții au confirmat faptul că instrumentul SIDU nu contribuie, prin forma sa actuală, la îndeplinirea tuturor obiectivelor stipulate în legea privind urbanismul și amenajarea teritoriului și întâmpină greutăți în ceea ce privește corelația cu alte instrumente de amenajare a teritoriului (ex. PATJ) și urbanism (ex. PUG). Aceste lucruri pot fi rezolvate printr-o calibrare mai bună a instrumentelor dedicate planificării teritoriilor inter-jurisdicționale, cum sunt ZM și AFU.

Per total, chestionarul a confirmat ipotezele formulate inițial, oferind o înțelegere mai bună asupra problemelor și a provocărilor cu care se confruntă teoria și practica din domeniul planificării spațiale la scară metropolitană în România. În plus, rezultatele chestionarului au permis identificarea unor lacune importante la nivel procedural și de fond privind conceptele și instrumentele analizate, constituind o bază importantă pentru studiul de caz aprofundat.

6. Viabilitatea noțiunii de AFU în România: Studiu de caz aprofundat AFU Cluj-Napoca

Rezumat: Capitolul șase demonstrează viabilitatea noțiunii AFU în contextul românesc de planificare spațială, atât din perspectivă tehnico-științifică (cu referire la fundamentarea metodei privind delimitarea conturului AFU), cât și procedurală (cu referire la disponibilitatea instrumentelor de planificare pentru un astfel de contur și cadrul administrativ necesar introducerii noțiunii de AFU în legislația principală dedicată planificării spațiale). Această demonstrație se bazează pe un studiu de caz aprofundat (AFU Cluj-Napoca), care scoate în evidență atât elemente de structură, cât și de dinamică a evoluției AFU în raport cu ZM, confirmând faptul că fenomenul de perirurbanizare se extinde, neplanificat, dincolo de conturul actualelor decupaje metropolitane. Concret, capitolul este alcătuit dintr-o succesiune de analize spațial-statistice care contribuie la conturarea profilului morfologic-spațial, funcțional-economic și administrativ-instituțional și fundamentează recomandări operaționale privind adoptarea AFU ca model tehnic pentru decupajul metropolitan, în contextul românesc de planificare.

6.1 Fundamentarea tehnico-legală și procedurală a decupajului AFU

6.1.1 Conturul AFU în România: o perspectivă la nivel național

Analiza și delimitarea zonelor urbane funcționale (AFU) în contextul urbanizării din România este un subiect extrem de actual, însă insuficient dezbătut. De exemplu, Politica Urbană a României prezintă două variante propuse pentru delimitarea conturului aferent zonelor urbane funcționale, în România (Pusch și alții, 2021). Prima variantă are la bază metodologia EU

ECD (Dijkstra și alții, 2019), iar cea de-a doua se bazează pe stabilirea unor praguri alternative în funcție de rangul centrului polarizator (Benedek, 2019). Metoda propusă la nivel european a fost utilizată și într-un studiu național realizat în 2017 de Banca Mondială, care a investigat migrația și navetismul în țară, la nivelul zonelor urbane funcționale (Cristea și alții, 2017). Studiul a utilizat un indice de magnetism pentru a identifica zonele urbane cu cea mai crescută atractivitate în prezent, dar și care vor atrage, probabil, cel mai mare număr de persoane în viitor. În acest context a fost determinat conturul ariilor funcționale urbane pentru teritoriul României, contur aplicat tuturor celor 41 de municipii reședință de județ, plus Municipiul București, pe baza definiției și a metodologiei UE-OECD (Dijkstra și alții, 2019). Astfel, au fost delimitate AFU situate în jurul unui centru urban – municipiu reședință de județ, folosind metoda conform căreia cel puțin 15% din forța de muncă face naveta către orașul în jurul căruia gravitează.

Analizând rezultatele aplicării acestor metode la nivel național pot fi făcute câteva observații. În primul rând, aplicarea metodei la nivelul municipiilor reședință de județ pare a fi cea mai potrivită abordare în contextul sistemului actual de organizare administrativ-teritorială. Din acest punct de vedere, distribuția spațială a AFU este echilibrată la nivelul teritoriului național.

Cu toate acestea, dacă privim situația mai amănunțit, putem observa câteva cazuri particulare, care trebuie tratate cu o mai mare acuitate. Primul astfel de caz este zona urbană funcțională a Municipiului București. Conform metodologia UE-OECD, aceasta are o acoperire trans-județeană, fiind formată din UAT-uri din județele Ialomița, Giurgiu, Teleorman, Dâmbovița și, integral, județul Ilfov. Complexitatea legăturilor dintre capitală și teritoriul periurban a făcut obiectul cercetărilor încă de acum cinci decenii, unul dintre studiile emblematiche fiind chiar Zona Periurbană a Bucureștilor (Iordan, 1973). Subiectul este încă în atenția cercetării, întrucât în ultimii zece ani, au existat mai multe încercări de a delimita granițele zonei metropolitane a Bucureștiului, inclusiv proiecte de lege¹¹⁸ și studii de fundamentare aferente documentațiilor de urbanism¹¹⁹.

Din păcate, niciuna dintre aceste variante nu a obținut, până în prezent, sprijin politic pentru a deveni un teritoriu funcțional aflat sub jurisdicție administrativă. Totuși, în prezent, Zona Metropolitană București este constituită sub forma Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană București (ADIZMB), înființată în anul 2018, de Consiliul General al Municipiului București și Consiliul Județean Ilfov. Teoretic, aceasta este în acord cu cadrul legal în vigoare, întrucât legea menționează, explicit, faptul că delimitarea teritoriului metropolitan pentru municipiul București include cel puțin teritoriul administrativ al județului Ilfov¹²⁰. Cu toate acestea, considerăm că pentru a asigura legitimitate deplină și o funcționare propice a ZM/ AFU București, formula de asocierea ar trebui să includă administrația publică locală a tuturor UAT-urile incluse în conturul ZM/ AFU. Un alt caz care merită o atenție sporită este reprezentat de AFU aferente Municipiilor Galați și Brăila. Politica urbană a României prezintă AFU aferente celor două municipii complet independent. Totuși, această separare ar trebui privită din perspectiva sistemului urban Galați-Brăila sau Brăila-Galați, un subiect mult discutat în studiile geografice și de planificare la nivel național (Săgeată, 2007; Sârbu, 2014; Căndea, 2014). Sistemul urban

¹¹⁸ proiectul de lege privind zona metropolitană București din 2002.

¹¹⁹ proiectul de Revizuire a Planului Urbanistic General al Municipiului București, Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”.

¹²⁰ cf. Legii 246/2022, Art. 5, alin. 1.

Galați-Brăila a fost inclus și în cadrul legislativ, fiind singurul sistem urban¹²¹ al țării, alcătuit din două localități de rangul I, ambele reședințe de județ, situate la o distanță relativ apropiată – aproximativ 22 km (Săgeată, 2007).

De asemenea, sistemul urban Brăila-Galați este menționat și în Strategia de Dezvoltare Teritorială a României, în contextul tendințelor de consolidare funcțională a sistemelor aferente capitalelor secundare identificate. În plus, strategia propune ca sistemul urban generat de orașele Galați-Brăila să fie inclus în categoria ariilor funcționale urbane de importanță națională sau transnațională, alături de Constanța, Brașov, Oradea și altele (Quattro Design, 2014). Din aceste considerente, aplicarea metodologiei UE-OECD pentru identificarea AFU Galați și AFU Brăila necesită o revizuire, în sensul delimitării unui teritoriu contiguu, aferent sistemului urban Galați-Brăila. Alt caz particular identificat se referă la teritoriile inter-județene definite prin juxtapunerea zonelor urbane a două municipii reședință de județ învecinate (de ex. Timișoara-Arad, Brașov-Sfântu Gheorghe și Suceava-Botoșani). Fiecare dintre aceste situații are anumite particularități, în funcție de rolul pe care municipiile îl îndeplinesc în sistemul de așezări la nivel național. De exemplu, cazul Timișoara-Arad reflectă o alăturare între zona urbană funcțională a unui pol de creștere (Timișoara) și zona urbană funcțională a unui pol de dezvoltare (Arad), situat în vecinătatea sa, la o distanță teoretică de aproximativ 46 kilometri (în linie dreaptă între centrele celor două).

Această proximitate fizică, împreună cu echiparea infrastructurală a rețelei rutiere dintre cele două orașe (autostrada Timișoara-Arad), constituie o oportunitate de dezvoltare spațială și funcțională cu mare potențial de a deveni una din conurbațiile importante ale țării. Potențialul axei Timișoara-Arad se referă la *„dezvoltarea unei arii metropolitane dinamice, cu caracter bipolar, care să formeze o puternică piață de consum [...] și să difuzeze performanță în întreaga regiune”* (Junie și alții, 2016). Luând în considerare aceste aspecte, abordarea de sine-stătătoare a AFU Timișoara și AFU Arad pare a fi o barieră în procesul de direcționare corectă a investițiilor în scopul dezvoltării urbane durabile și integrate în aceste zone. În consecință, delimitarea AFU nu ar trebui limitată la granițele administrative județene, ci ar trebui realizată la nivelul întregii conurbații Timișoara-Arad, pornind de la criteriile referitoare la complementaritatea funcțională a celor două

¹²¹ sistemul urban reprezintă un „sistem de localități învecinate între care se stabilesc relații de cooperare economică, socială și culturală, de amenajare a teritoriului și de protecție a mediului, echipare tehnico - edilitară, fiecare păstrându-și autonomia administrativă” (cf. L351/2001, Anexa 1)

municipii la nivel regional și la capacitatea de polarizare a arealului Timișoara-Arad, determinată de nivelul ridicat de dezvoltare economică.

Ultimul caz identificat se referă la AFU constituite în jurul unui centru urban de importanță județeană, situat în sfera de polarizare a unui pol urban de anvergură națională. O astfel de situație poate fi identificată în Regiunea de dezvoltare Nord-Vest, respectiv Municipiul Zalău, oraș de importanță județeană cu servicii mixte, legate de centru regional de la nivel superior – Cluj-Napoca¹²². În acest caz, fluxurile dominante la nivel regional joacă un rol extrem de important în procesul de stabilire a unor decupaje teritoriale coerente, pentru care să poată fi proiectate politici integrate de dezvoltare urbană la nivel județean și inter-județean.

Astfel, analiza tiparelor migraționale la nivel regional poate produce o serie de date relevante pentru delimitarea AFU. De exemplu, în cazul de față, studiul Orașe Magnet arată că printre principalele UAT-uri de proveniență a majorității migranților din Cluj-Napoca în perioada 2001-2011 se numără Zalău, Bistrița, Baia Mare, Turda (Cristea și alții, 2017). Nu este de mirare că aceste municipii reprezintă o sursă de captare a populației pentru un centru urban extrem de atractiv la nivel național, cum este Municipiul Cluj-Napoca. Ținând cont de aceste aspecte, rămâne de analizat, dacă și în ce măsură, criteriul referitor la limita județeană pentru delimitarea AFU este unul limitativ. Indiferent de metoda aleasă pentru delimitarea AFU, rezultatele trebuie să fie confruntate cu realitatea din teritoriu, care nu este, întotdeauna, o chestiune de statistică sau de date cuantificabile. De exemplu, aspecte istorice sau sociale pot face diferența dintre o zonă funcțională din punct de vedere operațional și o zonă disfuncțională. În plus, este evidentă necesitatea unei abordări diferențiate a AFU pe cel puțin trei niveluri: AFU constituite în jurul unui centru urban sub 50,000 locuitori, AFU aferente centrelor urbane având o populație între 50,000 și 250,000 de locuitori și AFU constituite în jurul centrelor urbane peste 250,000 de locuitori (cf. Figura 20).

O astfel de diferențiere nu numai că indică ierarhia zonelor urbane funcționale la nivelul sistemului național de așezări, dar reflectă și principalele tipologii de AFU pentru care este necesară proiectarea unor politici adecvate de dezvoltare urbană durabilă și integrată. În final, clasificarea AFU în funcție de mărimea centrului urban în jurul cărora se formează contribuie la fundamentarea unor decupaje omogene, de natură să fundamenteze și să dirijeze finanțările viitoarelor proiecte de dezvoltare, indicând arii prioritare pentru direcționarea finanțărilor.

¹²² cf. Planul de Dezvoltare al Regiunii Nord-Vest 2014-2020, Transilvania de Nord 2020.

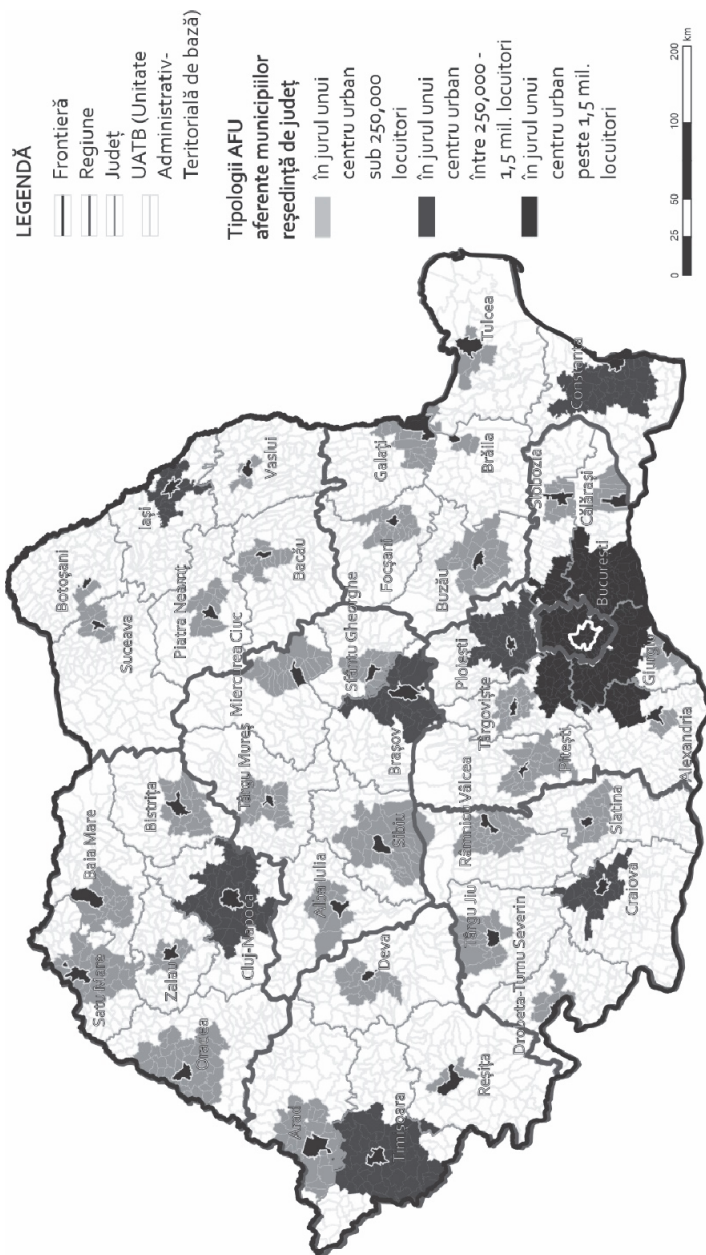


Fig. 20 Tipologii de AFU în România, după mărimea centrului urban (Sursa: autorul)

În ceea ce privește a doua variantă pentru delimitarea zonelor urbane funcționale dezbătută în cadrul Politicii Urbane a României, aceasta se referă la metoda pragurilor alternative (Benedek, 2019). Această metodologie îmbină pragurile alternative de navetism (40%, 20%, 20% - cf. Tabelul 10) în funcție de rangul orașelor¹²³, cu metoda izocronelor de accesibilitate rutieră (45, 30 și 15 minute), calculate cu ajutorul matricei Origine – Destinație¹²⁴ (Pusch și alții, 2021).

Tabelul 10 Valorile de referință pentru pragurile de navetism și izocronele de accesibilitate

Rang oraș	Prag de navetism	Accesibilitate rutieră
0, I	40%	45 minute
II	20%	30 minute
III	20%	15 minute

Sursa: autorul, după Pusch și alții, 2021

Aplicarea acestei metodologii a dat naștere unui număr total de 120 de AFU, diferențiate în funcție de rangul pe care centrele urbane îl ocupă în ierarhia națională. Această abordare în linie cu prevederile legislației în vigoare, respectiv legea privind aprobarea PATN - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități. Astfel, delimitarea ZUF s-a făcut exclusiv pentru orașele de rang 0 (București), rang I (orașe cu minimum 200.000 de locuitori), rang II (municipii reședință de județ cu o populație între 50,000 și 200,000 de locuitori și alte municipii având, de regulă, între 25,000 și 70,000 de locuitori) și rang III (orașe cu o populație între 5,000 și 30,000 de locuitori).

Rezultatele obținute în urma aplicării acestei metode la nivel național permit formularea unor observații destul de evidente. În primul rând, mărimea zonelor urbane funcționale este relativ redusă, generând o fragmentare destul de mare la nivel național și regional. Cu toate că distribuția spațială a AFU pare relativ echilibrată în teritoriul național, așa cum se întâmplă și în cazul primei variante, fragmentarea administrativ-teritorială excesivă menține problemele legate de coordonarea deficitară a planificării spațiale la nivelul teritoriilor inter-jurisdicționale.

¹²³ cf. Legea 351/2001, Art. 2, pct. 2.

¹²⁴ Calculul izocronelor de accesibilitate s-a realizat prin intermediul analizei distanțelor și a timpilor de acces între origini – centrele comunelor, și destinații – centrele orașelor, pe rețeaua națională de drumuri, folosind vitezele medii de deplasare, în funcție de categoria de drum, definite în Masterplanul General de Transport, având ca an de referință anul 2020 (Pusch și alții, 2021).

În al doilea rând, această metodă a pragurilor alternative realizează o diferențiere clară a tipologiilor de AFU, în funcție de rangul pe care centrele urbane îl ocupă în ierarhia națională. Cu toate acestea, nu întotdeauna contururile rezultate reflectă și realitatea din teritoriu. De exemplu, în cazul AFU Arad, aceasta apare diferențiată de orașul Curtici (care are propria zonă urbană funcțională), aflat la o distanță de numai 17 km față de municipiul Arad. Situații similare mai apar în cazul AFU Sibiu și orașele Cisnădie și Tâlmaci, situate la 10, respectiv 18 km de Municipiul Sibiu, în cazul AFU Brașov și orașul Codlea, localizat la 15 km de Municipiul Brașov, sau în cazul AFU Constanța și orașul Năvodari, între care sunt doar 17 km distanță.

Așa cum este de așteptat, orașele localizate în proximitatea municipiilor reședință de județ sau a orașelor care îndeplinesc un rol important în rețeaua de așezări la nivel județean sunt polarizate de acestea, neavând capacitatea să-și construiască propria zonă urbană funcțională. De regulă, acestea sunt înglobate în AFU a municipiului dominant, așa cum se întâmplă și în cazurile Arad – Curtici, Brașov – Codlea, Sibiu – Cisnădia – Tâlmaci, situație prevăzută în varianta anterioară de delimitare AFU.

Prin urmare, varianta bazată pe metodologia UE-OECD pare, în momentul de față, cea mai convenabilă opțiune pentru delimitarea AFU aferente municipiilor reședință de județ. Cu toate acestea, metoda pragurilor alternative poate fi o soluție pentru orașele de rang II sau III, care nu sunt municipii reședință de județ sau nu sunt incluse în AFU ale municipiilor reședință de județ.

De exemplu, această metodă a fost aplicată pentru determinarea zonelor periurbane din județul Cluj, atât pentru Municipiului Cluj-Napoca, cât și pentru Municipiile Câmpia Turzii, Dej, Gherla, Turda și orașul Huedin (Benedek și alții, 2020a). Astfel, conturul spațial al zonei periurbane a municipiului Cluj-Napoca este format din UAT-uri unde navetismul spre alte localități cuprinde peste 40% din populația activă, având un flux predominant orientat spre Cluj-Napoca, încadrat în izocrona de accesibilitate combinată (rutieră și cale ferată) de 45 de minute. Zona periurbană include 17 comune, dintre care majoritatea (15 comune) se suprapun cu limitele Zonei Metropolitane Cluj. În plus, comunele Aghireșu și Dăbâca au fost incluse, întrucât înregistrează rate ridicate de navetism orientate spre Cluj-Napoca. Conform studiului, fluxul predominant de navetism orientat spre Cluj-Napoca în anul 2011 a fost de aproximativ 20,000 de persoane pe zi (*ibid.*). Cu toate acestea, raportându-ne la rolul dominant al Municipiului Cluj-Napoca și la calitatea sa de pol de creștere la nivel național, considerăm acest contur al zonei periurbane limitat, în raport cu raza teoretică de

servire¹²⁵. Această observație este susținută și de concluziile studiului de fundamentare privind populația aferent Planului de Amenajare a Teritoriului Județului Cluj, care evidențiază faptul că „*zona de influență terțiară a municipiului Cluj-Napoca depășește cadrul de analiză, și anume județul Cluj, extinzându-se în toată Regiunea de Nord-Vest, respectiv în aproape toată Transilvania, și, punctual, pentru anumite domenii specializate, și dincolo de limitele tradiționale ale Transilvaniei*” (Benedek și alții, 2020b).

Aplicarea metodei pentru celelalte municipii și pentru orașul Huedin pare mai adecvată. De exemplu, zona periurbană a municipiului Dej este formată din șase comune (Cășeiu, Câțcău, Cuzdrioara, Jichișu de Jos, Mica și Vad), având un flux de navetism orientat spre Dej, de 1,700 de persoane pe zi și o accesibilitate medie a centrului urban de circa 15 minute. În mod similar, zona periurbană a municipiului Turda cuprinde cinci comune (Călărași, Mihai Viteazu, Moldovenești, Petreștii de Jos, Săndulești), având un flux de aproximativ 1,000 de navetiști zilnic spre Turda și o accesibilitate medie de 17 minute. Celelalte trei zone periurbane sunt mai reduse ca flux și dimensiune: două comune – Fizeșu Gherlii și Mintiu Gherlii aferente zonei periurbane a municipiului Gherla, trei comune – Luna, Trittenii de Jos, Vișoara pentru zona periurbană a municipiului Câmpia Turzii și trei comune – Izvoru Crișului, Poieni, Sâncraiu aferente zonei periurbane a orașului Huedin (Benedek și alții, 2020a).

Prezența fenomenului de periurbanizare în România nu face altceva decât să confirme faptul că dezvoltarea zonelor metropolitane a încurajat mișcarea locuitorilor și a forței de muncă în două direcții – pe de o parte, înspre localitățile mici, situate în proximitatea orașelor mari și devenite sateliți ai acestora (ex. Florești pentru Cluj-Napoca, Dumbrăvița pentru Timișoara, etc). De regulă, aceste localități sunt dependente de infrastructura marilor orașe (de educație, sănătate, servicii urbane avansate, etc), ceea ce duce la îngreunarea funcționării acestora, cauzată de suprautilizarea lor. Pe de altă parte, mișcarea populației în teritoriu este determinată de gradul de atractivitate și competitivitate a unui oraș, definit pe baza indicelui de magnetism (Cristea și alții, 2017). Conform rezultatelor studiului Orașe Magnet, Cluj-Napoca ocupă prima poziție între cele 40 de municipii reședință de județ în funcție de indicele magnetismului și locul al doilea în ierarhia națională, în funcție de migrația din perioada 1991-2011. De asemenea, conform anchetei privind locurile din România în care oamenii și-ar dori cel mai mult să se mute, Cluj-Napoca este clasat pe locul II (11.37%), imediat după București. În cadrul aceluiași clasament, majoritatea polilor de

¹²⁵ circa 60-80 km pentru localități urbane de rangul I tip municipii reședință de județ (cf. L351/2001).

creștere ocupă locuri fruntașe, după cum urmează: Timișoara - locul III (9,14%), Brașov - locul IV (8,53%), Constanța - locul V (5,18%), iar Iași - locul VII (3,76%).

În concluzie, orașele magnet atrag atât navetiștii din zonele limitrofe sau zonele urbane funcționale (fenomen asociat migrației intra-regionale), cât și migranți din întreaga țară (fenomen asociat migrației inter-regionale și inter-urbane). Printre motivele principale pentru care orașele-magnet reprezintă alternative rezidențiale favorabile se numără locurile de muncă, calitatea vieții, serviciile educaționale și asistența medicală specializată (Cristea și alții, 2017). Cu alte cuvinte, acestea reprezintă competențele distinctive considerate avantaje favorabile în alegerea unei alternative pentru actualul loc de rezidență. Din aceste considerente, consolidarea și legitimarea ariilor funcționale urbane reprezintă o necesitate stringentă din punctul de vedere al formulării unor politici și programe integrate pentru dezvoltarea urbană durabilă la nivel inter-jurisdicțional (centru urban principal și localitățile componente ale zonei urbane funcționale, constituite în jurul acestuia). Această abordare are avantajul de a contribui la conectarea zonelor mai puțin urbanizate și cu densitate redusă a populației cu ariile caracterizate de o masă economică și demografică mare, cu funcție de polarizare.

6.1.2 Grad de suprapunere teoretică între AFU și decupajul metropolitan existent

În secolul XXI, relațiile intense dintre centrele urbane puternice și teritoriile adiacente devin o realitate dominantă. Această situație impune o provocare majoră în planificarea spațială contemporană, deoarece orașele nu pot fi analizate și gândite strict în limitele lor administrative, fără a lua în considerare rolul teritoriului periurban în furnizarea de resurse precum forța de muncă, bunurile și resursele funciare. Aceasta conduce la necesitatea definirii unor arii funcționale urbane (AFU) care să fie utilizate ca unități integrate de planificare, contribuind la consolidarea relației dintre zonele urbane și cele rurale și la îmbunătățirea managementului teritorial.

În acest context, dezbaterea privind delimitarea corespunzătoare a ariilor funcționale urbane devine crucială. Literatura de specialitate și studiile din domeniul geografiei și al planificării teritoriale oferă o varietate de metode pentru delimitarea acestor zone, bazate pe criterii similare, adaptate la parametri specifici contextului local. Astfel, din perspectivă operațională, proiectul referitor la Politica urbană a României a optat pentru două metode considerate relevante: metoda UE-OECD pentru delimitarea AFU aferente municipiilor reședință de județ și metoda pragurilor alternative pentru zonele

periurbane aferente celorlalte municipii și orașe, care îndeplinesc criterii minimale pentru susținerea unei zone periurbane.

Cu toate acestea, în momentul de față, prevederile legislative sunt extrem de suple și inoperante pentru a putea asigura un cadru legal bine fundamentat pentru problematica în cauză. Există o legislație generală depășită (L350/2001; L351/2001, L215/2001 și OUG 57/ 2019), care amintește, tangențial, aspecte privind zonele metropolitane. Printre aceste aspecte se numără criterii de definire și delimitare destul de ambigue (de ex. teritoriul în care se stabilesc relații reciproce de influență între mai multe unități administrative), definirea unei structuri legale pentru cooperarea interjurisdicțională la nivel metropolitan bazată pe asociere voluntară – asociația de dezvoltare intercomunitară (de ex. aspecte referitoare la structura organizatorică, condițiile privind delegarea atribuțiilor de către autoritățile publice locale), etc. Totuși, de curând a fost adoptată o lege dedicată exclusiv zonelor metropolitane, care reglementează câteva aspecte importante (L246/2022). În primul rând, legea revizuieste și completează definiția zonei metropolitane din Codul Administrativ și legislația anterioară, prin introducerea conceptului de teritoriu metropolitan¹²⁶ și a criteriilor de delimitare diferențiată a teritoriului metropolitan pentru municipiul București¹²⁷, pentru municipii reședință de județ¹²⁸ și pentru celelalte municipii¹²⁹ (altele decât cele reședință de județ). Nici această lege nu acordă o atenție deosebită metodei și criteriilor tehnice pentru fundamentarea limitelor metropolitane, cu excepția unor mențiuni sumare. Din contră, legea este preponderent axată pe cadrul de guvernare, în sensul unor aspecte privind funcționarea, atribuțiile și mecanismele de finanțare ale ADI, care guvernează zonele metropolitane.

Cu alte cuvinte, această lege nu rezolvă, decât aparent, problematica fundamentării consistente a decupajului metropolitan. În plus, prevederile referitoare la teritoriul metropolitan nu sunt acordate perspectivei europene privind adoptarea unei metode unitare pentru ariile funcționale urbane/ zonele metropolitane, de natură să fundamenteze finanțările viitoarelor direcții și proiecte de dezvoltare teritorială. Această lipsă de uniformizare creează confuzie și inconsistențe atât la nivel teoretic, cât și procedural.

¹²⁶ *teritoriul din jurul municipiilor în cadrul căruia se creează relații reciproce de influență în domeniul căilor de comunicație, economic, social, cultural și al infrastructurii edilitare (cf. L246/ 2022, Cap. II, Art. 4, alin. 3).*

¹²⁷ *cel puțin teritoriul administrativ al județului Ilfov (cf. L246/ 2022, Cap. II, Art. 5).*

¹²⁸ *primele două coroane urbane (cf. L246/ 2022, Cap. II, Art. 5).*

¹²⁹ *prima coroană urbană (cf. L246/ 2022, Cap. II, Art. 5).*

Pe acest fond, devine evidentă importanța clarificării unei metode unitare pentru fundamentarea decupajului spațial aferent zonelor metropolitane, care să concilieze, atât perspectiva tehnico-științifică, cât și cea procedurală, producând efecte semnificative în plan administrativ. Acest lucru presupune confruntarea celor două decupaje existente – unul întemeiat conform legii, dar constituit ad-hoc, pe bază de asociere voluntară între unități administrativ-teritoriale de bază, situate în jurul marilor centre urbane (zonele metropolitane constituite sub forma asociațiilor de dezvoltare intercomunitară), iar celălalt, rezultat în urma aplicării unei metode tehnice, adoptate la nivel european, pentru delimitarea teritoriilor funcționale din jurul marilor centre urbane (arii funcționale urbane) – cu realitatea din teritoriu.

În teorie, compararea celor două metode de constituire a decupajului spațial aferent AFU (conform metodei tehnice) și aferent ZM (conform metodei practice și a prevederilor legale, în vigoare) ne permite să tragem câteva concluzii importante.

Din punct de vedere conceptual, noțiunile de ZM și AFU sunt cvasi-similare în ceea ce privește elemente de fond ce stau la baza definiției. În consecință, ambele noțiuni îndeplinesc condițiile necesare pentru a putea fi utilizate ca decupaj pentru managementul teritorial, aplicarea instrumentelor de planificare spațială și proiectarea politicilor de dezvoltare urbană, la scară inter-jurisdicțională. Principala diferență constă în faptul că noțiunea de ZM este menționată în legislație și a primit, în anul 2022, o lege dedicată, în timp ce noțiunea de AFU nu este menționată nici în legislația primară, nici în cea secundară. Cu toate că zonele metropolitane constituite sub forma asociațiilor de dezvoltare intercomunitară nu reprezintă un nivel administrativ în România, utilizarea conceptului de ZM are deja o tradiție, în comparație cu AFU.

Din punct de vedere metodologic, noțiunea de AFU se bazează pe niște elemente tehnice consistente, stabilite conform unei metodologii unitare la nivel european pentru delimitarea decupajului spațial. Cu toate acestea, existența metodei nu reprezintă o certitudine pentru aplicarea conceptului la nivel practic, mai ales în situația în care conceptul nu este transpus la nivel legislativ și nu admite prevederi de ordin procedural. Prin instituirea sa la nivel legislativ, noțiunea de ZM prezintă un avantaj considerabil (prin comparație cu AFU), însă nu rezolvă problema edificării cadrului metodologic.

Ultima observație referitoare la cele două metode expune criteriile în baza cărora este determinat decupajul spațial. În cazul ZM, criteriile se limitează la două aspecte esențiale – pe de o parte, existența unor relații reciproce de

influență în domeniul căilor de comunicație, economic, social, cultural și al infrastructurii edilitare, iar pe de altă parte, localizarea unităților administrativ-teritoriale în raport cu un centru urban principal (municipiul București, municipiu reședință de județ sau alte municipii). Din punct de vedere metodologic, acest criteriu al localizării este limitat fie la distanță teoretică de 30 km în jurul unui centru urban (cf. Legislației anterioare), fie la prima sau primele două coroane urbane (cf. legislației în vigoare).

Această metodă de delimitare creează un decupaj spațial artificial, care omite aspecte referitoare la funcționalitatea zonei, în integralitatea ei. În cazul AFU, metoda de construcție a conturului este net superioară, reflectând relațiile economice din teritoriu, prin referire la zona de captare a angajaților/navetiștilor din jurul unui centru urban principal. Totuși, operaționalizarea conceptului de AFU, în practică, se dovedește destul de anevoioasă, întrucât depinde de colectarea unor indicatori privind navetismul, pentru care datele nu sunt extrem de accesibile, fiind colectate o dată la 10 ani, cu ocazia Recensământului Populației.

În ciuda faptului că decupajul zonei metropolitane pare o variantă mai avantajoasă în momentul de față datorită prevederilor legale existente, tindem să credem că aspectele tehnice ce stau la baza definirii decupajului spațial cântăresc mai mult în raport cu obiectivul utilizării unei metode unitare pentru delimitarea ariilor funcționale urbane/ zonelor metropolitane, de natură să fundamenteze finanțările viitoarelor direcții și proiecte de dezvoltare urbană și teritorială. Prin urmare, este absolut necesară o completare a cadrului legislativ actual cu prevederi referitoare la criteriile tehnice de delimitare a teritoriului metropolitan, completate de norme metodologice de aplicare a Legii nr. 246/2022 privind zonele metropolitane.

Astfel, pentru a demonstra viabilitatea conceptului de AFU în acest sens, vom realiza o analiză multi-criterială ce are ca scop compararea celor două decupaje spațiale AFU și ZM pentru un studiu de caz din România, respectiv Cluj-Napoca. Demonstrația folosește o serie de indicatori de stare și de tendință, considerați semnificativi în caracterizarea ariilor ce gravitează în jurul marilor centre urbane, așa cum este și cazul Cluj-Napoca.

6.2 Analiza multicriterială AFU - ZM Cluj-Napoca

6.2.1 Nota metodologică pentru studiul decupajelor ZM-AFU

Scopul studiului comparativ al decupajelor spațiale ZM-AFU este de a evidenția importanța relațiilor funcționale drept criteriu esențial în delimitarea ariilor metropolitane, subliniind viabilitatea conceptului de AFU în planificarea spațială din România. Această verificare se realizează prin analiza tendințelor teritoriale din ultima decadă (2010-2019) în ceea ce privește configurațiile ZM și AFU. Din considerente de procesare a unui baze de date extrem de ample, analiza este limitată la un singur studiu de caz aprofundat – Cluj-Napoca.

Zona de studiu aleasă are deschidere aplicativă principiilor cercetate din două motive principale. În primul rând, Cluj-Napoca este unul dintre cei șapte poli de creștere desemnați la nivel național, având o populație de peste 250,000 de locuitori, iar zona urbană funcțională constituită în jurul Municipiului Cluj-Napoca este printre cele mai atractive din țară, conform studiului Orașe Magnet, având capacitatea de a susține un proces de metropolizare. Al doilea motiv pentru alegerea Clujului este reprezentat de accesul la informații referitoare la cadrul instituțional în vigoare, precum și la mecanismele specifice de aplicare a prevederilor legale.

Din punct de vedere statistic, perioada aleasă pare a fi suficient de lungă pentru a observa schimbări, care permit o verificare și clarificare (dacă este cazul) a ipotezelor cercetării. Metoda analizei statistice se bazează pe colectarea, analiza și interpretarea seturilor de date cantitative preluate din baza de date online a Institutului Național de Statistică. În scopul analizei, datele au fost colectate și agregate într-o serie de indicatori specifici de evaluare a dinamicii și tendințelor teritoriale, preluați la nivel de UATB.

Ulterior, datele au fost agregate la nivelul decupajelor ZM și AFU. Limitele decupajului administrativ-teritorial au fost preluate din Geoportalul INIS¹³⁰, în coordonate GIS (proiecția Stereo 70), iar numărul municipiilor, orașelor, comunelor și satelor, cu ajutorul datelor privind organizarea administrativă a teritoriului furnizate de Institutul Național al Statistică. Datele au fost prelucrate, manual, cu ajutorul unor tabele centralizatoare în programul Microsoft Excel. Ulterior, hărțile vectoriale privind distribuția spațială a datelor statistice și spațiale (utilizare terenuri) au fost generate folosind programul QGIS Desktop 3.14.16.

¹³⁰ Disponibil prin Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

Analiza spațială urmărește identificarea gradului de suprapunere între zonele cu cea mai mare dinamică din jurul marilor centre urbane și limitele actuale ale zonelor metropolitane. Astfel, analiza studiului de caz este structurată în așa fel încât să contribuie la fundamentarea răspunsului la următoarele două întrebări:

- (1) Care sunt tendințele de dezvoltare ce determină dinamica teritorială a zonelor metropolitane? Mai precis, există comune situate în afara limitei ZM¹³¹ în care tendințele pozitive demografice și economice au avut o influență semnificativă în ultimii 10 ani? În caz pozitiv, această situație ar putea justifica efortul de extindere a actualului decupaj spațial dincolo de conturul metropolitan, până la limitele AFU.
- (2) Care sunt implicațiile la nivel administrativ (tehnic-legal) ce derivă din constatările privind dinamica teritorială la nivelul decupajelor ZM și AFU din România?

Cadrul analitic este ghidat de principiile din ghidul pentru elaborarea Strategiilor Integrate pentru Dezvoltare Urbană¹³², acoperind domenii precum profilul socio-demografic, economic, spațial și funcțional, precum și aspecte instituțional-administrative (Cira și alții, 2021). Prin urmare, analiza multicriterială include următoarele secțiuni:

- Context macro-teritorial: încadrarea teritoriului la nivel județean și raportul dintre decupajele ZM – AFU și județ în termeni de suprafață totală și mărimea populației) și cadrul geografic;
- Profil morfologic-spațial (în baza atributelor nodurilor): distribuția așezărilor în teritoriu (distanța euclidiană dintre așezări – km liniari), rețeaua de drumuri și modelul de expansiune, suprafața totală și suprafața construită (ha și km²), distribuția populației (nr. de locuitori), densitatea populației (loc/km²);
- Profil funcțional-economic (în baza atributelor nodurilor și a datelor de interacțiune): distribuția forței de muncă/ salariaților, distribuția operatorilor economici (oferta de muncă), mișcări pendulare sau fluxuri de navetă predominant orientate către centrul urban;
- Profil administrativ-instituțional: baza legislativă de constituire și gradul de formalizare a structurii instituționale, statut, atribuții, instrumente de

¹³¹ Respectiv la o distanță mai mare decât raza de 30 km impusă de legislația actuală (cf. L351/2001, Anexa 1).

¹³² Ghidul propune structurarea capitolului de analiză a situației actuale pe toate aspectele determinate ale dezvoltării urbane, precum: profil socio-demografic, profil economic, profil spațial și funcțional, infrastructura de transport și mobilitate, echiparea tehnico-edilitară, servicii publice, mediu și schimbări climatice, profil și capacitate administrativă.

planificare specifice, modalități operaționale specifice de gestiune/ de asociere sau cooperare, număr de autorizații de construire, alocări bugetare, etc.).

Cele două profiluri (morfologic și funcțional-economic) sunt spațializate prin intermediul unor hărți care ilustrează atât dinamica teritorială în perioada 2010-2019, cât și situația curentă (anul 2019), la nivelul localităților din interiorul AFU și a raportului dintre ZM și AFU. Alegerea celor două momente temporale (2010 și 2019) este justificată de dorința de a reflecta modificările ritmului de dezvoltare în perioada post-criză economică. Seturile de date alese conțin atât indicatori de stare (situația datelor în anul 2019), cât și de tendință (date aferente întregului interval de timp 2010-2019), precum evoluția populației și a numărului de salariați, evoluția numărului de locuințe și a numărului autorizațiilor de construire, precum și evoluția suprafeței construite (*cf.* Tabelul 11).

Tabelul 11 Seturi de date preluate din INSSE¹³³ și utilizate în cadrul studiului aprofundat

Seturi de date	Descrierea datelor și a sursei	Indicatori calculați la nivelul LAU2	Disponibilitate date
POP107D	Populația după domiciliu la 1 ianuarie pe grupe de vârstă și vârste, sexe, județe și localități - INS, TEMPO ONLINE	Evoluția populației (2010 - 2019, %)	2010 – 2019
FOM104D	Numărul mediu al salariaților pe județe și localități - INS, TEMPO ONLINE	Evoluția salariaților (2010 - 2019, %)	2010 – 2019
LOC101B	Locuințe existente la sfârșitul anului pe forme de proprietate, județe și localități - INS, TEMPO ONLINE	Evoluție fond locuințe (2010 - 2019, %)	2010 - 2019
LOC108B	Autorizații de construire eliberate pentru clădiri pe tipuri de construcții, județe și localități - INS, TEMPO ONLINE	Evoluție număr autorizații de construire (2010 - 2019, %)	2010 - 2019
AGR101B	Suprafața fondului funciar după modul de folosință, pe județe și localități - INS, TEMPO ONLINE	Evoluție suprafață construită (2010 - 2014, %)	2010 - 2014
ADM101A	Organizarea administrativă a teritoriului, pe categorii de unități administrative, macror regiuni, regiuni de dezvoltare și județe - INS, TEMPO ONLINE	2020	2020
Distanțe teoretice	Distanța teoretică (măsurată ca cea mai scurtă distanță rutieră dintre localități, folosind instrumentul Open Source Routing Machine: http://project-osrm.org)	n.a.	n.a.

Sursa: autorul

¹³³ Institutul Național de Statistică, TEMPO ONLINE

În ceea ce privește indicatorul referitor la suprafața construită, datele INSSE nu acoperă integral intervalul 2010-2019, ultimele date disponibile referitoare la suprafața fondului funciar după modul de folosință, pe județe și localități sunt raportate la nivelul anului 2014, indicatorul nemaifiind actualizat ulterior. Din acest considerent, modificările asupra suprafeței artificiale au fost confruntate și completate cu date din Atlasul urban pentru perioada 2012-2018. Pentru această analiză, suprafețele încadrate în fiecare clasă majoră de utilizare Corine Land Cover au fost agregate în câteva clase majore: spațiu urban continuu și discontinuu, păduri, pajiști și pășuni, zone defrișate, terenuri agricole, teren arabil și ape, pentru a facilita reprezentarea clară a schimbărilor la nivelul utilizării terenurilor.

În scopul analizei, datele preluate din INSSE au fost completate de alte informații preluate din documente și documentații de planificare spațială, rapoarte și studii anterioare elaborate la nivel național și local, alte date statistice și date GIS, pentru a întregi imaginea de ansamblu asupra zonei studiate, contribuind la formularea unor concluzii relevante. De asemenea, datele disponibile la nivel național au fost confruntate sau completate, după caz, de date disponibile la nivel european. Sursele principale sunt reprezentate de organizațiile internaționale care furnizează date la nivel local (ex. Corine Land Cover, grile de populație de 100 m X 100 m).

Cartogramele realizate evidențiază rezultatele atât la nivel de entități administrativ-teritoriale, cât și la nivelul decupajelor ZM și AFU, ce permit realizarea unor evaluări comparative. Analiza statistică bazată pe indicatori este folosită pentru a identifica tendințele generate de dinamica teritorială intra-AFU/ZM din ultima decadă, având scopul de a evidenția elementele de structură și dinamică a evoluției AFU, în raport cu ZM.

6.2.2 Context macro-teritorial (încadrare la nivel județean)

Analiza contextului macro-teritorial urmărește încadrarea AFU-ZM Cluj-Napoca la nivel județean, atât în sens geografic, cât și morfologic.

Din punct de vedere geografic, județul Cluj beneficiază de un cadru natural aparte, fiind situat la intersecția a trei unități morfologice majore: zona montană (Munții Apuseni, în vest), zona deluroasă (Podișul Someșan, în nord și nord-vest) și zona de câmpie (Câmpia Transilvaniei, la est și sud-est). Această poziție favorabilă este susținută și de prezența unor culoare depresionare – de ex. Alba Iulia – Turda (în partea sudică a județului) și culoarul Someșului Mic, care formează un ax major structurant pe direcția Sud-Vest – Nord-Est (din localitatea Gilău, situată la confluența Someșului Cald cu Someșul Rece, până în aval de Apahida și apoi către Dej). Hidrografia județului este corelată cu morfologia reliefului, principalele

lărgiri semnificative ale văii Someșului fiind în zona Apahida – Bonțida și în zona municipiului Dej (Benedek și alții, 2020c). Relieful montan ocupă treimea vestică a județului și este caracterizat, făcând ca unitățile administrativ-teritoriale situate în această zonă să aibă o accesibilitate mai redusă, precum și un grad de construibilitate limitat.

Încadrarea zonei studiate în context macro-teritorial ne permite să tragem, deja, câteva concluzii referitoare la factori favorizanți pentru localizarea dezvoltării pe de o parte, și la constrângerile topografice (bariere naturale) pentru extinderea urbană, în teritoriu. Concret, putem observa, pe de o parte, faptul că axul generat de Valea Someșului reprezintă un culoar de dezvoltare la nivel județean, iar extremitatea vestică a județului dezvoltă relații funcționale relativ slabe cu restul teritoriului. Pe de altă parte însă, expansiunea urbană este constrânsă, în mare parte pe coridorul est - vest, datorită reliefului dificil și a zonelor cu alunecări de teren.

Cu toate acestea, se pune problema dacă întreaga zonă metropolitană sau arie funcțională urbană din jurul Clujului formează, sau nu, un spațiu coerent, a cărui funcționare este gestionată de o singură entitate administrativă, într-un mod integrat. Cu alte cuvinte, ceea ce ne preocupă este să identificăm dacă ZM sau AFU formate în jurul municipiului Cluj formează „un *tot* care poate deveni coerent” (Alexandru, 2020).

Conform teoriei, principala piedică în procesul de conturare a unei stări de coerență la nivel metropolitan este reprezentată de fragmentarea multiplă a teritoriului (fizică și administrativă). Cele mai frecvente cauze ale fragmentării includ creșterea suprafeței urbanizate (în valori absolute și în sens spațial – expansiune urbană de tip *urban sprawl*), apariția unor spații interstițiale ample, segregarea spațială între insulele urbanizate, etc. Toate aceste procese conduc, în timp, la formarea unor teritorii din ce în ce mai vaste, care contrazic ideea de unitate și devin din ce în ce mai greu de gestionat, într-un mod integrat.

Astfel, am poziționat studiul de caz AFU-ZM în raport cu cadrul administrativ derivat din formula de organizare teritorială în vigoare, respectiv între două teritorii definite din punct de vedere administrativ (limita Municipiului Cluj-Napoca și limita județului Cluj), relevante pentru explorarea problemelor legate de zona de influență directă a centrului urban Cluj-Napoca și convergente cu concluziile la care s-a ajuns prin alte cercetări (Benedek, 2019).

Tabelul 12 Date generale privind nr. de UAT-uri componente, suprafața și populația la nivel județean, AFU și ZM

UAT	Nr. UAT	% din județ	Suprafață (ha)	% din județ	Populație (loc)	% din județ
Județ Cluj	81	100%	667440	100%	732913	100%
AFU CN	40	49.38%	356583	53.43%	489332	66.77%
ZM CN	19	23.46%	162874	24.40%	433469	59.14%
Cluj-Napoca	1	1.2%	17953	0.03%	325154	44.36%
Sursa	INSSE, ADM101A, 2019		INSSE, AGR101B, 2014		INSSE, POP107D, 2019	

Încadrarea în context supra-teritorial ne arată că ZM reprezintă sub 25% din numărul unităților administrativ-teritoriale ale județului, în timp ce AFU reprezintă aproximativ 50% (cf. Figura 21). Aceste procente se reflectă și în suprafața ocupată de cele două contururi – ZM (24%), respectiv AFU ocupă o suprafață de două ori mai mare (53%). Raportând suprafața AFU la numărul de UAT-uri componente, suprafața medie a unei unități administrativ-teritoriale este de aproximativ 8914ha (cf. Tabelul 12). Acest lucru indică o puternică fragmentare administrativ-teritorială, confirmând necesitatea unei planificări spațiale coordonate.

În ceea ce privește populația, situația este ușor diferită, întrucât raportul populației ZM și județ (59%) este mult mai apropiat de procentul ocupat de populația AFU din totalul locuitorilor din județ (67%). Faptul că ZM este inclusă aproape în totalitate în conturul AFU, iar diferența dintre mărimea populației AFU și cea a ZM este extrem de mică, ne permite să tragem următoarea concluzie – populația se concentrează, în mare parte, în primele două coroane din jurul Municipiului Cluj-Napoca. În perioada 2002-2011, populația ZMCN a crescut cu aproximativ 6,4%, în timp ce în restul județului Cluj a scăzut cu circa 11,8% (Elisei și alții, 2017).

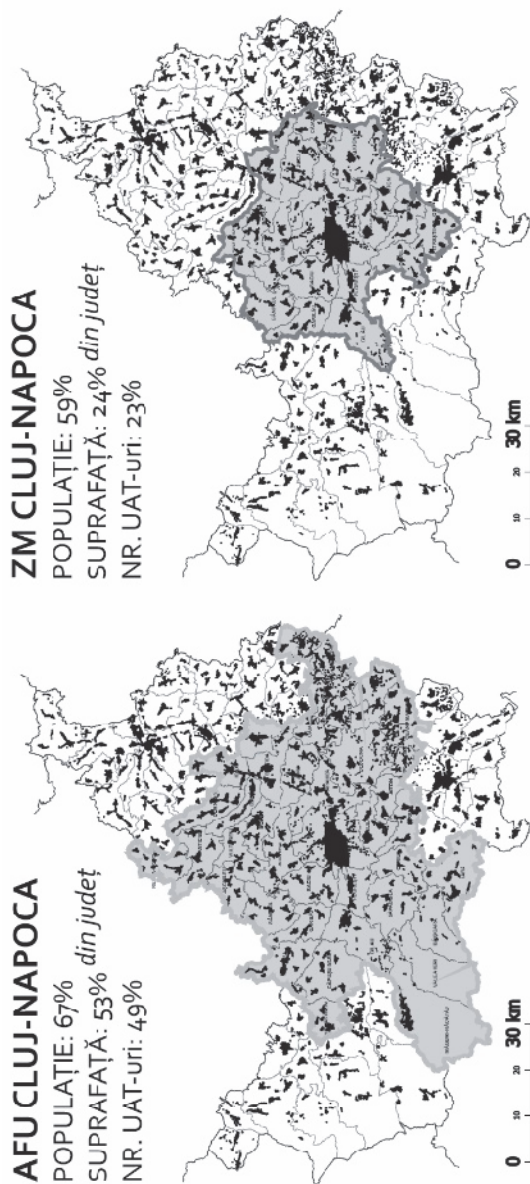


Fig. 21 Raport AFU – județ (stânga) și ZM – județ (dreapta) (Sursa: autorul)

6.2.3 Profil morfologic – spațial

Profilul morfologic include referințe cu privire la atribute ale localităților – de ex. mărimea centrului urban dominant, densitatea populației, suprafața construită din suprafața totală (ha), precum și raportul dintre centrul urban și teritoriul ZM – AFU, din punctul de vedere al mărimii și densității populației. În plus, profilul morfologic se conturează pornind de la contextul geografic și ajungând la informații detaliate privind piața rezidențială (nr. unităților de locuire) și autorizații de construire eliberate pentru locuire.

Profilul morfologic este completat de date privind utilizarea terenului conform Corine Land Cover. De asemenea, profilul morfologic include și date privind evoluția populației, evoluția suprafeței construite (procentul de extindere a zonei construite și rata de creștere), evoluția unităților de locuire și a utilizării terenurilor (în perioada 2006-2012-2018). Aceste date permit realizarea unui raport între consumul de teren și rata de creștere a populației, indicând zonele în care fenomenul de periurbanizare se manifestă cel mai acut.

Din punct de vedere demografic, principalii indicatori analizați sunt mărimea populației (nr. locuitori per UAT), densitatea populației (nr. loc/ ha per UAT), precum și dinamica populației în decursul ultimei decade. Pentru a contura dimensiunea demografică, am analizat schimbarea populației la nivel de UATb pe perioada 2010-2019). Astfel, schițarea profilului demografic urmărește identificarea nucleului principal de localități care susține demografia zonei, precum și analiza modului în care aceasta se suprapune cu decupajele spațiale ZM-AFU (*cf.* Figura 22).

Insert A4 – Figura 22

Fig. 22 Analiza demografică AFU și ZM Cluj-Napoca (Sursa: autorul)

Rezultatele arată că teritoriul cel mai dinamic nu este reprezentat, exclusiv, de prima coroană de localități din jurul centrului urban Cluj-Napoca, ci prezintă, mai curând, o extindere către extremitățile de est și vest ale AFU, atât din punctul de vedere al mărimii populației, cât și al densității. Analiza dinamicii populației scoate în evidență așa-numitul „fenomen Florești”, localitate în care masa populației a crescut cu peste 200% în ultimii 10 ani (228%).

Alături de Florești, alte câteva UAT-uri din jurul Municipiului Cluj-Napoca au înregistrat creșteri demografice considerabile, susținând o dinamică accentuată în primul inel de localități (ex. Apahida 44%, Baciș 35%, media la nivelul AFU fiind de numai 2%).

Dinamica populației nu se manifestă identic în tot teritoriul AFU, rezultatele studiului evidențiind anumite tendințe negative (contractie a populației) în câteva localități din afara decupajului spațial al ZM. Această tendință nu trebuie asociată exclusiv localităților limitrofe, întrucât există și excepții în interiorul decupajului ZM (Aiton -13%, Borșa -14%, Petrești de Jos -11%).

Distribuția densității populației la nivelul AFU indică o concentrare pe axa Est-Vest (cf. Figura 22), valorile maxime fiind înregistrate în Cluj-Napoca (1811 loc/ km²) și Florești (629loc/ km²).

În concluzie, rezultatele indică o distribuție complet neuniformă a locuitorilor în teritoriu, aproximativ 80% concentrându-se în Municipiul Cluj-Napoca și în trei localități din jurul acestuia (Apahida, Baciș și Florești). Restul de 20% este dispersată în teritoriu, într-o configurație de țesut urban discontinuu, având o densitate medie de 267loc/ km² în zona metropolitană și 137 în zona urbană funcțională, sugerând existența unui proces de suburbanizare.

De asemenea, tipologia așezărilor conform metodologiei CE-JRC¹³⁴ scoate în evidență prezența unor UAT-uri ce au, în prezent, statut rural (comună), însă prezintă caracteristici urbane (ex. Florești). În plus, conform legii 100/2007, indicatorii cantitativi minimali de definire a localităților urbane propun ca numărul de locuitori pentru un municipiu să fie de minim 40,000, iar pentru un oraș minim 10,000.

Sigur că pe lângă indicatorul demografic, mai există și alte criterii ce trebuie îndeplinite pentru promovarea unei localități la statut urban (de ex. populația ocupată în activități neagricole, dotarea locuințelor, infrastructură, etc.). Din

¹³⁴ Analiza combinată a grilei, rezultată prin agregarea a doi indicatori la nivel de UAT-uri: 1) densitatea zonelor construite (GHS-BUILT) și 2) densitatea populației (GHS-POP), pentru cei patru ani de referință (1975-1990-2000-2015) (Pusch și alții, 2021).

punctul de vedere al demografiei și infrastructurii, comunele care au perspective de promovare sunt, de obicei, localizate în zona de atracție imediată a municipiului și îndeplinesc o funcție mai curând rezidențială – respectiv Florești (peste 40,000 loc.), Baci (aprox. 12,000 loc.) și Apahida (aprox. 14,000 loc.).

Mai există, însă, și categoria comunelor localizate la o distanță mai mare față de centrul urban, cu rol predominant de deservire și cu arii potențiale de influență – de ex. Gilău (aprox. 9,000 locuitori). Deși acesta nu îndeplinește criteriul demografic în momentul de față, dinamica din ultimii 10 ani arată că rata de creștere a populației este una pozitivă, chiar semnificativă – 8.6% față de anul 2011 și 19% față de anul 2002. În prezent, acestea funcționează ca așezări-dormitor pentru municipiului Cluj-Napoca, având o relație extrem de strânsă, concretizată printr-un fenomen de navetism intens.

În ceea ce privește modul de utilizare a terenului din interiorul conturului AFU, datele colectate la nivel național privind suprafața construită indică o creștere medie de 12% în prima coroană de localități din jurul municipiului Cluj-Napoca (*cf.* Figura 23), în perioada 2010-2014 (fiind ultimul an disponibil în INSSE). De asemenea, se poate observa o creștere semnificativă a suprafeței construite la nivel periurban, mai ales în localități precum Florești (creștere de 8 ori față de anul 2002), Apahida, Baci și Feleacu.

În general, schimbarea destinației terenurilor se face în funcție de cerințele pieței, cea mai frecventă situație fiind ocuparea terenurilor predominant agricole (terenuri arabile, pășiști, pășuni) cu construcții având funcții rezidențiale, industriale sau comerciale. Rezultatele susțin tendințele socio-demografice identificate, însă există și excepții în care creșterea populației nu este susținută de creșterea suprafeței construite.

Din contră, cea din urmă se află chiar pe o pantă descendentă – de ex. Aghireșu, Apahida, Căianu. În plus, datele Corine Land Cover (2018), arată că densitatea zonelor construite este aproximativ egală în raport cu suprafața totală a teritoriului, indiferent de scară ZM/ AFU, respectiv 4% din total (*cf.* Tabelul 13). Acest procent arată o diferență uriașă între zonele construite și neconstruite în favoarea celor din urmă, iar distribuția spațială ilustrează un țesut construit discontinuu, caracteristic zonelor periurbane.

Tabelul 13 Categoriile de folosință a terenului conform datelor CLC, 2018

Clasificarea terenului (2018)	Suprafața ocupată (km²)	% din totalul suprafeței AFU
Spațiu urban discontinuu	295.22	8%
Păduri	914.56	26%
Pajiști și pășuni	820.57	23%
Zone defrișate	142.93	4%
Terenuri agricole	526.05	15%
Teren arabil	844.59	24%
Ape	13.94	0%
TOTAL	3557.86	100%

Sursa: autorul, în baza datelor CORINE Land Cover

Schimbările la nivelul utilizării terenului produse în perioada 2012-2018 arată că există anumite modificări considerabile în ceea ce privește urbanizarea, întrucât zonele artificiale au crescut cu aprox. 11% în perioada 2012-2018, în timp ce zonele agricole și zonele umede au scăzut (cu 2%, respectiv 19%) . La nivelul AFU, se poate identifica o tendință de extindere a suprafețelor construite de-a lungul axei Est-Vest între 2010 – 2014, întărind prezența unui culoar de dezvoltare de-a lungul Someșului (*cf.* Figura 23).

Acest lucru este demonstrat și de alte studii ce urmăresc schimbările funciare, realizate prin aplicarea unor metode precum teledetecția și tehnica remote sensing, care generează o delimitare automată sau semiautomată a zonelor construite (Harig și alții, 2016; Dolean și alții, 2020). Astfel, se poate observa cum modul de expansiune urbană conturat în baza datelor privind modul de utilizare a terenului creează o fragmentare la nivelul peisajului (Cocheci și alții, 2016), definită printr-o serie de subzone care fac tranziția de la un spațiu profund rural către un nucleu urban dens.

Analiza morfo-spațială este completată de date privind piața rezidențială (nr. unităților de locuire și a autorizațiilor de construire pentru locuire - mp) și accesibilitatea în raport cu municipiul Cluj-Napoca (măsurată în izocrone 30-45-60 minute). Distribuția spațială a unităților de locuire confirmă fenomenul de concentrare în centrul urban și în primele localități din jurul acestuia (procent de aproximativ 60%). În plus, datele indică un raport de 2:1 între centrul urban și restul teritoriului din cadrul AFU.

Dinamica unităților de locuire între anii 2010-2019 reflectă, relativ fidel, mișcarea populației în teritoriu, întrucât majoritatea localităților înregistrează o creștere, media fiind de 11% la nivelul întregii AFU (*cf.* Figura 23). Situația autorizațiilor de construire în 2019 este, de asemenea, în conformitate cu mișcarea socio-demografică (*cf.* Figura 23), indicând o concentrare a acestora în Municipiul Cluj-Napoca (40% din totalul suprafeței de locuire autorizată spre construire) și în primul inel, cazurile deosebite fiind în Florești (24% din totalul suprafeței AFU) și Apahida (14% din total).

Concluziile arată că distribuția în teritoriu a suprafețelor construite și a unităților de locuire nu se limitează la granițele decupajului aferent zonei metropolitane.

Tendința densificării fondului construit se reflectă și în afara acestor limite (ex. Băișoara +11%, Iara +3%, Măguri-Răcătau +6%, Valea Ierii +19%). Întrucât dinamica unităților de locuire nu este susținută și de creșterea populației, din contră, populația rezidentă scade în aceste localități, o concluzie pertinentă ar fi legată de construirea unor reședințe de vacanță în această zonă, ce beneficiază de avantajul cadrului natural. Totuși, această constatare accentuează faptul că actualul decupaj ZM nu este suficient de cuprinzător pentru a capta relațiile funcționale din teritoriul extins și justifică ideea tratării extinderii planificării spațiale dincolo de limitele metropolitane.

Insert A4 – Figura 23

Fig. 23 Analiza morfologică AFU și ZM Cluj-Napoca (Sursa: autorul)

În mod evident, există o legătură strânsă între zonele construite și infrastructura căilor de comunicație, acestea fiind o precondiție pentru procesul de urbanizare și localizare a activităților economice în teritoriu (Hall și Pain, 2006). În acest sens, analiza infrastructurii și a accesibilității din interiorul AFU evidențiază câteva aspecte referitoare la principalele forțe motrice din spatele dezvoltării metropolitane, cu accent pe principalele căi de comunicație de la nivelul AFU care confirmă axele de urbanizare (*cf.* Figura 24).

În ceea ce privește izocronele de accesibilitate față de Municipiul Cluj-Napoca, se poate observa că unitățile administrativ-teritoriale situate în primele două coroane de localități din jurul municipiului sunt destul de bine conectate, din punct de vedere rutier și feroviar, fiind deservite de izocrona de 30 minute. De exemplu, comune precum Florești, Feleacu, Apahida, Jucu, Chinteni se află în ierarhia clasamentului privind accesibilitatea rutieră și feroviară.

De asemenea, se poate observa faptul că o mare parte din comunele localizate în extremitățile nordică, sud-vestică și sud-estică ale județului se află în afara izocroniei de peste 60 de minute (ex. Măguri-Răcățau, Valea Ierii, Recea Cristur, Iclod, Sic, etc.). Prin urmare, se poate observa o tendință de polarizare liniară în lungul principalelor căi de comunicație, care limitează accesibilitatea pe o porțiune considerabilă din suprafața totală a unor unități administrativ-teritoriale (*cf.* Figura 24).

Cu alte cuvinte, accesibilitatea Municipiului Cluj-Napoca în raport cu teritoriul limitrof este relativ bună la nivelul AFU, întrucât aproximativ 70% din UAT-uri sunt accesibile în mai puțin de 45 de minute, excepție făcând extremitățile (*cf.* Figura 24). Izocrona de 15 minute nu depășește limitele administrative ale orașului Cluj-Napoca, în timp ce izocrona de 30 de minute cuprinde cea mai mare parte a primului inel de localități din jurul municipiului.

Majoritatea comunelor din cel de-al doilea inel și o parte dintre primele comune situate în afara zonei metropolitane sunt cuprinse între izocrona de 30 de minute și cea de 45 de minute sau chiar de 60 de minute, conform situației actuale a traficului intra- și extraurban. În ciuda unei accesibilități relativ crescute în interiorul AFU, aproximativ 30% din UAT-uri sunt accesibile în mai mult de 60 de minute, iar procentul lor ar putea crește considerabil, odată cu densificarea zonelor construite și a unităților de locuire din zona metropolitană/periurbană.

Studiul accesibilității indică, în mod așteptat, o dezvoltare a orașelor în lungul principalelor căi de comunicație, modelând profilul spațial al izocronelor de accesibilitate după o formă alungită. Acest model își are rădăcinile în perioada comunistă, atunci când uzinele și alte unități industriale din sectorul economic secundar au fost concentrate în areale periferice ale marilor orașe, formând localități de tip dormitor, echipate, din punct de vedere tehnic, la un nivel minim necesar.

În timp, acest model axial sau liniar a dat naștere unor structuri teritoriale intercomunale bazate pe relații de navetism și dezvoltate în lungul principalelor căi de comunicație. În cazul localităților situate la distanțe mai mari de 20-30 km față de centrul urban, acestea se caracterizează, în principal, prin întârzierea proceselor de periurbanizare, însă dezvoltă relații funcționale cu centrul urban, fiind situate în câmpul său de polarizare.

În concluzie, profilul morfologic-spațial indică un fenomen de creștere a populației urbane, dublat de extinderea în teritoriu de tip *sprawl*, facilitată de mobilitatea convenabilă, mai ales în primele coroane din jurul municipiului Cluj-Napoca și în lungul principalelor căi de comunicație. Aceste tendințe identificate impun anumite condiții pentru procesul de planificare spațială, respectiv adoptarea unei viziuni unitare și coordonate pentru întreg teritoriul AFU.

Insert A4 – Figura 24

Fig. 24 Analiza accesibilității la nivelul AFU și ZM Cluj-Napoca (Sursa: autorul)

6.2.4 Profil funcțional – economic

Conturarea profilului funcțional se bazează, preponderent, pe date de interacțiune. Cu alte cuvinte, fenomenul de navetism reprezintă principalul criteriu studiat, fiind raportat în baza populației angajate în altă localitate decât cea de reședință. În această situație, relațiile funcționale se referă la mișcările pendulare generate de fluxuri de navetism, orientate, preponderent, către centrul urban.

În plus, alte aspecte ce țin de profilul funcțional includ atribute ale nodurilor referitoare la piața forței de muncă (numărul de salariați în funcție de localitatea în care aceștia își desfășoară activitatea, evoluția salariaților și distribuția spațială), numărul și distribuția operatorilor economici în teritoriu, rata de angajare (nr. salariați raportat la populația activă), precum și alte informații de tipul schimbărilor apărute în profil economic, cu efect asupra sectoarelor de angajare (ex. structura profesională și domeniile de specializare a forței de muncă) sau a factorilor determinanți pentru firme în alegerea destinației investițiilor (de ex. accesibilitate, disponibilitate și preț terenuri, stimulente financiare, etc.).

De asemenea, înțelegerea ratei actuale de ocupare a forței de muncă (nr. salariați raportați la populația activă) și a ratei actuale a șomajului (nr. șomeri raportat la populația activă) la nivel de UAT, este esențială pentru conturarea unei imagini precise asupra economiei din localitățile incluse în AFU și ZM.

Aceste date ne permit să determinăm dacă oportunitățile de angajare din zonă răspund nevoilor din piața forței de muncă și dacă există o economie sănătoasă la nivel local (UAT) și la nivel întregii ZM sau AFU.

În ceea ce privește rata de navetism, aceasta a fost calculată în funcție de populația angajată în altă localitate decât cea de reședință, estimând ponderea navetiștilor în totalul populației ocupate (cf. Figura 25).

Conform metodologiei UE-OECD, zona de navetism este compusă din toate UAT-urile în care 15% din populația activă locală lucrează în nucleul urban. Studiul Orașe Magnet realizat de Banca Mondială oferă câteva informații valoroase privind analiza dinamicilor de navetism în 2011 pentru Cluj-Napoca, la nivel de ZUF.

Astfel, dintr-o populație totală de 470,939 locuitori (2011), populație ocupată era de aproximativ 45%, respectiv 215,275 locuitori, iar procentul de navetiști în totalul populației ocupate de aproximativ 23.1%, adică 49,726 locuitori.

Conform studiului Orașe-Magnet, UAT-urile de proveniență a majorității navetiștilor în perioada 2001-2011 sunt: Florești – 8,279; Cluj-Napoca – 3,372; Baciș – 2,955; Apahida – 2,827, Turda – 2,339; Gherla – 1,579; Gilău – 1,310; Dej – 1,284; Aghireșu – 1,106; Câmpia Turzii – 906; Feleacu – 836, iar principalele activități economice care angajează navetiști sunt comerț, construcții, transport, sănătate și educație (Cristea și alții, 2017).

În primă fază, putem distinge un teritoriu concentric format în jurul centrului urban principal – în cazul de față Municipiul Cluj-Napoca. Această abordare descriptivă are avantajul de a oferi limite clare, în raport cu valoarea de referință a indicatorului privind procentul de navetiști (conform metodologiei UE-OECD – localitățile în care cel puțin 15% din forța de muncă face naveta către orașul respectiv).

Cu toate acestea, abordarea descriptivă nu permite formularea unor observații mai profunde de natură socială, respectiv dacă teritoriile în cauză corespund, de fapt, unor zone considerate de către populația activă rezidentă ca fiind „aproape”¹³⁵.

În plus, UAT-urile de proveniență a majorității navetiștilor indică anumite ramificații în exteriorul AFU și, implicit ZM, în sensul că aceste UAT-uri fie aparțin zonelor de influență ale altor orașe din județul Cluj (Turda, Gherla, Dej, Câmpia Turzii), fie sunt localizate dincolo de limita administrativă a județului Cluj (Ajud, Târgu Mureș, Bistrița, Beclean, Șinteu, Zalău, etc.).

Aceste ramificații exterioare județului corespund, în general, județelor mai puțin dezvoltate din regiunea Nord-Vest, care se află sub influența economică a polului de creștere Cluj-Napoca.

Tiparele migraționale și de navetism oferă date sintetice despre funcționarea unui teritoriu, fiind produsul unei geografii a locuitorilor, a angajării și a transportului/ infrastructurii de comunicație. Cu alte cuvinte, capacitatea infrastructurii de transport este, într-o mare măsură, o condiție esențială pentru dezvoltarea unor structuri spațiale dinamice, la nivel metropolitan.

Concluziile studiului indică faptul că relațiile funcționale din teritoriu nu se limitează la conturul zonei metropolitane sau periurbane.

De exemplu, rata navetismului depășește pragul de 20% pe aproape întreg teritoriul AFU, excepție făcând doar trei comune situate spre extremitatea limitei AFU, respectiv Sic, Măguri-Răcățau și Valea Ierii (*cf.* Figura 25).

¹³⁵ În sensul proximității și accesibilității fizice.

În ceea ce privește rata navetismului, aceasta reprezintă criteriul principal pentru determinarea relațiilor funcționale cu municipiul Cluj-Napoca.

Valoarea medie a fluxului dominant de navetism orientat spre Cluj-Napoca era estimată la cca. 20,000 de persoane pe zi în anul 2011, dar acest flux s-a amplificat până în prezent, având în vedere tendințele socio-demografice și economice (Benedek, 2019).

Dependența întregului județ de municipiul Cluj-Napoca este confirmată și de faptul că peste 85% din toți salariații județului sunt în Cluj-Napoca (anul 2019). Totuși, trebuie remarcat faptul că procentul a scăzut față de anul 2011, când acesta era de 92%.

Această diferență este dată de creșteri înregistrate și în alte comune din apropierea municipiului, precum Apahida (cu 1,960 de salariați în plus, comparativ cu 2011), Florești (cu 959 de salariați în plus), Gilău (cu 973 de salariați în plus) și Jucu (cu 1,716 de salariați în plus).

Totuși, creșterile numărului de salariați (*cf.* Figura 25) sunt net inferioare creșterilor demografice din aceste UAT-uri, situație înregistrată mai ales în cazul Apahida (4,381 locuitori în plus față de anul 2011) sau Florești (26,358 locuitori în plus).

Această constatare indică existența unui număr foarte mare de navetiști, care locuiesc în aceste comune, dar lucrează, cel mai probabil, în Cluj-Napoca.

Distribuția spațială a operatorilor economici indică o concentrare, cu precădere, în prima coroană a localităților din jurul Municipiului Cluj-Napoca (*cf.* Figura 25), accentuând concluziile obținute până acum în legătură cu mișcarea populației în teritoriu.

Aceste date indică prezența unui nucleu urban înconjurat de localități cu funcții secundare și terțiare pe direcțiile principale de dezvoltare, subliniind un model de expansiune radial sau tentacular.

Prezența operatorilor economici este confirmată și la nivelul datelor privind cifra de afaceri înregistrată de companiile din județul Cluj în 2018. Conform studiilor, județul Cluj prezintă o creștere semnificativă la acest capitol, cifra de afaceri din 2018 fiind cu 77% mai mare față de cea înregistrată în 2011 (Benedek și alții, 2020d).

În ceea ce privește numărul de salariați în Municipiul Cluj-Napoca, acesta depășește 85% din totalul salariaților AFU, indicând o distribuție asimetrică în cadrul AFU, cu predilecție pentru concentrarea populației angajate și, implicit, a locurilor de muncă în municipiul reședință de județ.

Dinamica salariaților din ultimii 10 ani confirmă această constatare, atât la nivelul conturului metropolitan, cât și pentru teritoriul mai extins al AFU.

Situațiile particulare în care este semnalată scăderea numărului de salariați sunt fie efectul fenomenului de navetism în scopul accesării unui loc de muncă în afara localității de rezidență (cazuri în care rata șomajului nu se suprapune cu zonele de scădere a numărului de angajați – ex. Cornești, Mociu, Suatu, Frata, Săvădisla), fie rezultatul închiderii sau relocalizării unor activități economice (cazuri în care dinamica salariaților este pe o pantă descendentă și rata șomajului este ridicată – ex. Aghireșu, Mănăstireni, Iara).

Insert A4 – Figura 25

Fig. 25 Analiză navetism și profil economic AFU și ZM Cluj-Napoca (Sursa: autorul)

Datele din 2019 privind rata de angajare¹³⁶ și rata șomajului¹³⁷ validează concluziile dinamicilor teritoriale identificate. Majoritatea comunelor cu o accesibilitate ridicată în raport cu Municipiul Cluj-Napoca (maximum 45 minute) înregistrează valori ridicate ale ratei de angajare - Apahida și Borsa 39%, Gilău 43%, Iclod 38%, Jucu 138%. La polul opus, comunele localizate în teritoriul limitrof al AFU înregistrează o situație mai puțin favorabilă la nivelul șomajului, depășind media națională de 5% - de ex. Așchileu, Băișoara, Mănăstireni, Recla-Cristur, Sic, Valea Ierii, Vultureni.

Pentru întregirea profilului economic al ZUF Cluj-Napoca, ar fi interesant de studiat numărul și distribuția locurilor de muncă în teritoriu. Din păcate, astfel de date nu sunt disponibile la acest moment, însă acestea ar valida, cu certitudine, ipoteza referitoare la distribuția asimetrică a locurilor de muncă în teritoriu, demonstrând fenomenul de concentrare a activității economice în Municipiul Cluj-Napoca și dominanta acestuia nu doar la nivelul ZM, cât și al întregii AFU. Totuși, există zone în care densitatea angajării în afara centrului este mare, chiar dacă centrul de ocupare nu este neapărat mare. Aceste zone nu trebuie neglijate, iar studiile sunt în favoarea integrării spațiilor periferice într-o singură regiune funcțională. În plus, explorarea tiparelor de navetă confirmă necesitatea acestei integrări, demonstrabilă și la nivelul profilului economic.

Cu toate că profilul socio-demografic acordă mai multă importanță proximității decât relațiilor teritoriale, criteriile funcționale confirmă faptul că fenomenul periurbanizării se extinde dincolo de granițele ZM actuale. Cu alte cuvinte, relația dintre dinamica populației și prezența relațiilor funcționale determină întinderea zonei de influență a unui centru urban. Principala problemă care apare este legată de stabilirea unei limite stabile, suficient de cuprinzătoare pentru a include toate UAT-urile aflate în prezent, sau în viitorul apropiat, în sfera de influență a centrului urban. Acest lucru reclamă o analiză minuțioasă asupra profilului administrativ-instituțional al AFU, pentru a determina capacitatea (administrativă) a UAT-urilor componente de a contribui la consolidarea AFU.

Tendențele ascendente privind creșterea populației urbane prezente în marile orașe din România (așa cum am văzut în cazul Cluj-Napoca), împreună cu stadiul incipient al procesului de metropolizare (demonstrat prin crearea unei legi dedicate ZM), pot fi văzute ca o reală oportunitate pentru dezvoltarea și utilizarea unor instrumente de planificare spațială cu scop de coordonare diferențiată a dezvoltării urbanistice, la nivelul AFU. În acest context,

¹³⁶ calculată prin raportarea numărului de salariați la populația activă (cf. INSSE).

¹³⁷ calculată prin raportarea numărului de șomeri la populația activă (cf. INSSE).

criteriile morfologice (inclusiv demografice) și funcționale devin factori-cheie pentru definirea unor politici adecvate și echilibrate de dezvoltare urbană.

6.2.5 Profil administrativ – instituțional

Conturarea profilului administrativ-instituțional al AFU este relevantă mai ales din perspectiva exercițiului politic. Cu alte cuvinte, construcția AFU ca act vizibil nu poate avea loc în absența unui cadru legal, pe de o parte, și a unei stări de coerență metropolitană, pe de alta. În cazul de față, *„coerența metropolitană merită analizată din punctul de vedere al actului politic din perspectiva mizelor comune care se nasc între teritorii disparate, din perspectiva comparativă a intențiilor politice și a aplicabilității lor în solidarizarea teritoriilor și din perspectiva localizării electoratului și construcția de centralitate ca act vizibil”* (Alexandru, 2020). Cu toate că profilul administrativ-instituțional nu face, în mod direct, obiectul unei analize teritoriale, câteva specificații cu privire la problematica fragmentării administrative, a cadrului instituțional de cooperare și a instrumentelor specifice sunt necesare pentru a contextualiza raportul ZM-AFU.

Din punct de vedere administrativ, profilul zonei studiate este conturat folosind date mai curând calitative. Acestea sunt extrase, pe de o parte, din legislația primară și secundară care afectează domeniul amenajării teritoriului și urbanismul și, implicit, baza legislativă de constituire și gradul de formalizare a structurii instituționale. În acest sens, sunt consultate statutul și actul constitutiv al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj-Napoca. Pe de altă parte, profilul administrativ include și informații referitoare la instrumentele de planificare specifice teritoriului studiat (documente și documentații de amenajare a teritoriului și urbanism, elaborate pentru teritoriul în cauză), precum și la modalități operaționale specifice de gestiune/ de asociere și finanțare a proiectelor de dezvoltare urbană. Acest lucru presupune verificarea instrumentelor de planificare strategică și de reglementare disponibile pentru un astfel de teritoriu intercomunal, precum și modul în care acestea relaționează între ele, de-a lungul întregului proces de planificare spațială multi-nivel.

În principal, analiza profilului instituțional-administrativ face referire la diverse instrumente de planificare și cooperare intercomunală, raportate la diferite elemente ale dezvoltării la scară metropolitană și la modelul actual de organizarea administrativă a zonelor metropolitane. Așa cum am văzut, procesul este unul relativ artificial în cazul României, zonele metropolitane fiind rezultatul unei asocieri voluntare între un centru urban și comunele

situate în jurul său, la o distanță de cca. 30km. Acest model nu garantează un impact la dezvoltării urbane coordonate la nivel metropolitan, decât în situația în care asociația de dezvoltare intercomunitară primește, printr-un acord de delegare, atribuții specifice în acest sens. Cu alte cuvinte, există legături directe între sistemul de planificare și gestionarea procesului de dezvoltare metropolitană, în raport cu gradul de descentralizare a competențelor, a atribuțiilor și a responsabilităților, la nivel metropolitan. Pentru acest motiv, vom discuta, în continuare, câteva aspecte referitoare la cadrul normativ care reglementează funcționarea zonelor metropolitane prin ADI-urile constituite conform legii, pornind de la studiul de caz Cluj-Napoca. Concret, cadrul normativ include două acte, respectiv actul constitutiv și statutul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară¹³⁸ pentru zonele metropolitane din România. În urma analizei acestor documente, pot fi emise câteva concluzii referitoare la profilul administrativ – instituțional. În primul rând, factorul determinant pentru asocierea intercomunitară este unul destul de general, fiind reprezentat de „*crearea unui spațiu urbanistic comun al unităților administrativ-teritoriale și de promovarea colaborării dintre acestea*”¹³⁹. Totuși, scopul asocierii menționează, explicit, urmărirea obiectivului privind dezvoltarea durabilă, prin intermediul realizării unor proiecte de interes zonal sau regional și prin furnizarea unor servicii publice¹⁴⁰.

Domeniile de interes pentru asocierea intercomunitară includ dezvoltarea economică și investițională zonală (atât urbană, cât și rurală), protecția mediului înconjurător, ameliorarea și dezvoltarea infrastructurii, precum și a serviciilor oferite cetățenilor¹⁴¹. În plus, statutul asociației menționează următoarele domenii de colaborare ale politicilor și programelor sectoriale: dezvoltarea socială, mobilitatea, locuirea, utilitățile și serviciile publice, precum și sănătatea, educația, serviciile sociale, ocuparea, cultura, sportul și turismul¹⁴². Totuși, existența asociației nu garantează elaborarea și implementarea acestor tipuri de politici și programe de dezvoltare, întrucât actul constitutiv menționează, clar, faptul că „*rezultatele asocierii vor deveni subiecte de derulare a unor acorduri și înțelegeri viitoare în domenii economice, sociale și administrative [...]*”¹⁴³. Un astfel de exemplu îl

¹³⁸ Sursa: Act constitutiv actualizat al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj și Statutul actualizat al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj.

¹³⁹ cf. Art 2, lit a, Act constitutiv.

¹⁴⁰ cf. Art 3, Act constitutiv.

¹⁴¹ cf. Art 2, lit b, Act constitutiv.

¹⁴² cf. Art. 12, pct. 2 și 6, Statut.

¹⁴³ cf. Art 2, lit c, Act constitutiv.

constituie Proiectul Centurii Metropolitane a Clujului, care a presupus asocierea între municipiul Cluj-Napoca și comunele Gilău, Florești și Apahida, prin intermediul unui protocol de colaborare, în vederea realizării, în parteneriat, a studiului de fezabilitate, a P.U.Z-ului și a documentației tehnice necesare pentru emiterea autorizației de construire pentru obiectivul de investiții „Drumul Trans-Regio Gilău-Apahida, TR Feleac”.

Articolul din Actul Constitutiv referitor la principalele activități ale Asociației include o listă lungă de activități posibile, dar nu obligatorii. Dintre acestea, relevante pentru domeniul urbanismului și amenajării teritoriului ar fi: (i) elaborarea, menținerea și implementarea unui concept strategic coerent de dezvoltare durabilă a ZMC; (ii) elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Intercomunal al ZMC, pe baza Planurilor Urbanistice Generale ale fiecărei unități administrative-teritoriale ale zonei; (iii) generarea de programe și proiecte, proprii și în regim de parteneriat; (iv) elaborarea de documentații tehnico-economice pentru atragerea de finanțări nerambursabile; îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii de transport, telecomunicații și energie a unităților administrativ-teritoriale care compun ADI-ZMC și a întregii ZMC și identificarea unor soluții integrate pentru îmbunătățirea mobilității la nivelul întregii ZMC; (v) dezvoltarea, modernizarea și îmbunătățirea serviciilor publice; (vi) dezvoltarea turismului și a sectorului terțiar; (vii) furnizarea de servicii sociale și servicii socio-educative integrate și programe de tineret, activități educative și culturale, soluții integrate, sustenabile, în domeniul locuirii sociale¹⁴⁴. Toate aceste categorii de activități indică un interes crescut pentru dezvoltarea urbană durabilă la nivelul întregii zone metropolitane, însă, în absența instituirii unor acorduri de delegare de atribuții specifice în aceste domenii ADI-urilor, majoritatea activităților vor fi realizate, în continuare, la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale. Cu alte cuvinte, coordonarea dezvoltării la nivel metropolitan și abordarea integrată a problemelor actuale ar putea rămâne un deziderat, dacă ADI-urile nu primesc atribuții clare, conform unui mandat conferit de UAT-urile membre.

În momentul de față, principala competență delegată ADI ZMC se referă la realizarea și actualizarea Strategiei Integrate de Dezvoltare și a Planului de Mobilitate Urbană Durabilă pentru ZMC¹⁴⁵. În plus, în domeniul amenajării teritoriului, ADI-urile inițiază și realizează planuri de amenajare teritorială de interes comun¹⁴⁶ și susțin activitatea direcțiilor de urbanism ale comunelor, municipiului Cluj-Napoca și județului Cluj, în vederea

¹⁴⁴ cf. Art. 3, lit. a, b, c, d, i, j, k, l, o, p, s, u, t, Act constitutiv.

¹⁴⁵ cf. Art. 14, pct. 1, Statut.

¹⁴⁶ cf. Art. 14, pct. 2b, Statut.

armonizării planurilor urbanistice (PUG, PUZ, PUD) ale zonei de referință, cu strategia de dezvoltare a Zonei Metropolitane¹⁴⁷. Totuși, activitatea legată de proiectarea urbană se rezumă la furnizarea documentațiilor solicitate, ceea ce nu oferă, decât aparent, competențe zonelor metropolitane privind gestionarea dezvoltării urbane. În domeniul Serviciilor și utilităților publice, ADI elaborează studiile necesare pentru realizarea de cereri de finanțare nerambursabilă, în vederea realizării, reabilitării și/sau modernizării elementelor de infrastructură urbană și metropolitană - de ex. sisteme de apă, canalizare și epurare, salubritate, termice, infrastructură de transport, mediu, socială, etc¹⁴⁸

Din punct de vedere juridic, ADI-urile sunt persoane juridice fără scop patrimonial, de drept privat și de utilitate publică, apolitică. Condițiile de funcționare ale ADI-urilor respectă cadrul legislativ existent, respectiv păstrarea autonomiei fiecărei unități administrativ-teritoriale membre¹⁴⁹. Cu alte cuvinte, interesul local primează în fața interesului metropolitan, cât timp acest lucru nu este rezolvat printr-un mandat explicit conferit ADI-urilor. Din păcate, nici noua lege privind zonele metropolitane nu rezolvă această situație, întrucât, în cazul în care nu există un mandat expres, zona metropolitană emite un aviz consultativ pentru documentele de strategie și planificare, precum și pentru politicile publice implementate la nivelul teritoriului metropolitan¹⁵⁰.

În ceea ce privește componența ADI, există o Adunarea Generală ca organ suprem de conducere, alcătuită din totalitatea membrilor asociației, respectiv primarii unităților administrativ-teritoriale și președintele Consiliului Județean. Din punctul de vedere al reprezentării, numărul reprezentanților membrilor este proporțional cu populația (un reprezentant la 10,000 de locuitori, dar nu mai puțin de un reprezentant de fiecare membru), iar Județul Cluj este reprezentat de patru persoane. De exemplu, ADI ZMC avea un număr total de 56 de persoane în Adunarea Generală la momentul constituirii, dintre care 32 fiind din Cluj-Napoca (57%), 4 din județul Cluj (7%), 2 din Florești (3.5%) și câte un reprezentat din restul UAT-urilor (respectiv restul de 32.5%)¹⁵¹. Astfel, este evident faptul că Municipiul reședință de județ deține o majoritate clară, având impact major în procesul decizional.

¹⁴⁷ cf. Art. 14, pct. 2b, Statut.

¹⁴⁸ cf. Art. 14, pct. 4a, Statut.

¹⁴⁹ cf. Art. 11, pct 1, Statut.

¹⁵⁰ cf. Art. 16, Cap. IV, L246/2022.

¹⁵¹ cf. Art 11, Act Constitutiv.

La nivelul veniturilor asociației, este important de menționat faptul că acestea se constituie, în principal din cotizațiile anuale ale membrilor, donații, venituri provenite din activități economice, comerciale și de servicii proprii, precum și subvenții obținute de la bugetul de stat, bugetele locale, fonduri nerambursabile acordate de Uniunea Europeană și alte surse. Cu toate acestea, se resimte lipsa unei politici fiscale comune pentru stabilirea, spre exemplu, a unui nivel diferențiat pentru impozitul pe proprietate, în funcție de nevoile de dezvoltare metropolitană. În plus, faptul că ADI-urile nu colectează taxe la nivel metropolitan face ca dezvoltarea să fie coordonată la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale din cadrul zonei metropolitane.

Cu certitudine aceste elemente nu sunt identice la nivelul tuturor ADI-urilor metropolitane din România, însă diferențele nu sunt semnificative față de cazul Clujului. Ceea ce putem generaliza, atât în baza cadrului legal în vigoare, cât și a cadrului normativ specific ADI ZMC (act constitutiv și statut), este contextul cadru al documentelor de planificare și a documentațiilor de urbanism, cu impact asupra dezvoltării metropolitane. În principal, acestea includ Strategia integrată de Dezvoltare a Zonei metropolitane (care include politici, programe și proiecte și Planul De Mobilitate Urbană Durabilă al ZMC¹⁵². De asemenea, sunt menționate Planul de amenajare a teritoriului intercomunal al ZMC, precum și Planurile de Amenajare Teritorială, amintind necesitatea coordonării lor¹⁵³. Prin urmare, putem concluziona faptul că nivelul metropolitan este, în prezent, slab poziționat în cadrul sistemului de planificare din România.

În acest context, devine esențială o discuție referitoare la instrumentele de planificare cu impact la scară metropolitană, respectiv acele documente și documentații de amenajare a teritoriului și urbanism cu aplicabilitate asupra teritoriul în cauză. În prezent, cadrul de planificare metropolitană în România adoptă cea mai comună abordare, bazată pe elaborarea unui document strategic comun, la nivelul teritoriului metropolitan, așa cum este definit prin lege¹⁵⁴. Din păcate, la ora actuală, singura formă de legitimitate a acestui instrument – strategia integrată de dezvoltare urbană la nivel metropolitan (SIDU) este legată de accesarea finanțării europene, respectiv condiționarea referitoare la modalitatea operațională de finanțare a proiectelor de dezvoltare urbană.

¹⁵² cf. Art 11, pct. 3, Statut.

¹⁵³ cf. Art 11, pct. 4, Statut.

¹⁵⁴ cf. L350/2001, Art. 43[^]1.

Conform cadrului de planificare la nivel european, este recomandată elaborarea SIDU la nivel de zonă urbană funcțională sau metropolitană, atât pentru orașele cu o structură asociativă formală (de ex. ADI), cât și pentru cele care nu au o astfel de formă de cooperare teritorială, constituită la nivel formal (Cira și alții, 2021). Cu toate acestea, autoritățile publice locale își păstrează autonomia în ceea ce privește gestionarea dezvoltării la nivelul unității administrativ-teritoriale locale, prin instituirea unor reglementări generale asociate planurilor urbanistice generale, așa cum vom vedea și în analiza studiului de caz. Consecințele acestui proces sunt vizibile în planurile statutare de utilizare a terenurilor din cadrul UATb-urilor, disociate de premisele dezvoltării spațiale de la nivel metropolitan, periurban sau funcțional. Corelarea deficitară dintre cadrul de planificare strategică și reglementările asupra utilizării terenurilor face ca planificarea metropolitană actuală să fie caracterizată printr-o abordare destul de fragmentată, cel puțin în ceea ce privește utilizarea terenului. De exemplu, rezultatele studiului *SPIMA Dinamica spațiului și planificarea strategică în zonele metropolitane*, indică faptul că gradul de formalizare al zonelor metropolitane nu este un factor determinant pentru eficacitatea procesului de planificare metropolitană, decât în măsura în care acesta conduce la un acord metropolitan și un plan de punere în aplicare, acceptat de toți actorii relevanți (Simeonova și alții, 2018). Cu alte cuvinte, profilul instituțional – administrativ nu reprezintă un element direct al dezvoltării, însă constituie o condiție favorizantă pentru dezvoltarea zonelor metropolitane, în situația în care mecanismele de asociere existente încurajează intercomunalitatea și cooperarea inter-jurisdicțională (Kriss și alții, 2019).

Lipsa coordonării la nivel metropolitan este vizibilă în special la nivelul documentațiilor de planificare spațială (amenajarea teritoriului și urbanism) cu efect asupra teritoriului județean și al ZM Cluj-Napoca, în decursul ultimilor 20 de ani (*cf.* Figura 26).

Imaginea indică două categorii de divergențe procedurale, întâlnite în practice recurentă. Pe de o parte, aceasta arată o neconcordanță în fluxul procesului de planificare, derivată din decalajul dintre momentele de actualizare a PUG-urilor aferente comunelor ce constituie teritoriul metropolitan și elaborarea SIDU metropolitan. În cazul ambelor generații de SIDU, elaborarea strategiei succede actualizarea PUG-urilor, în timp ce ordinea firească ar trebui să fie exact invers. Pe de altă parte, cadrul legislativ este relativ sumar în ceea ce privește aspectele procedurale ale SIDU, lăsând orientarea conținutului SIDU, preponderent, în sfera prevederilor aferente documentului cadru al Programului Operațional Regional. Cu alte cuvinte, conținutul strategiilor de dezvoltare este strâns legat de cadrul financiar european, în timp ce documentațiile de urbanism sunt realizate în

conformitate cu prevederile legale în vigoare, fără a exista o condiționare clară a modului în care prevederile celor două categorii de instrumente trebuie coordonate.

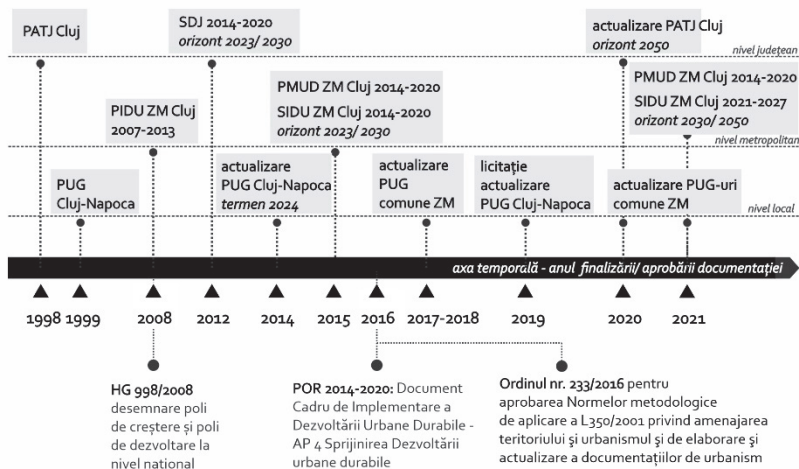


Fig. 26 Elaborarea documentelor strategice și documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism, la nivelul UAT-urilor din județul Cluj (Sursa: autorul)

Revenind la prima categorie de divergențe procedurale identificate, considerăm necesară o expunere mai detaliată privind situația PUG-urilor aferente UAT-urilor din ZM Cluj. Pentru a trage anumite concluzii cu privire la posibilitatea îndeplinirii rolului strategiei de dezvoltare teritorială a zonelor metropolitane/ periurbane de a fundamenta conținutul PUG-urilor, este necesară o investigație mai amănunțită. Din păcate, informațiile din Observatorul teritorial la nivel național privind indicatorul 6.2.3 Anul ultimei actualizări a documentației de urbanism¹⁵⁵ nu au fost disponibile la momentul elaborării lucrării. Singurele informații centralizate identificate sunt deja învechite, ultima actualizare fiind anul 2012. Dat fiind faptul că au trecut deja 10 ani de la momentul colectării acestor date, informațiile nu mai sunt, în prezent, relevante. Din constatările făcute, Sălaj este primul și singurul județ care a implementat o bază de date centralizată a PUG-urilor UAT-urilor din județ¹⁵⁶. Acest demers este esențial, atât în procesul de transparentizare a datelor, cât și în scopul facilitării procesului de corelare a

¹⁵⁵ Observator teritorial (MDRAP).

¹⁵⁶ Planurile urbanistice generale (PUG) ale UAT-urilor din județul Sălaj, accesat în data de 02-02-2022.

viziunilor și a priorităților de dezvoltare ale unităților administrativ-teritoriale din cadrul diferitelor zone sub-județene (ex. ZM, GAL-uri, etc.).

Luând în considerare problema datelor învechite, am completat această analiză cu o cercetare în mediul online, pentru a căpăta o imagine mai clară asupra situației actuale. Metoda utilizată se bazează pe identificarea unor surse credibile de informare, precum paginile web ale Primăriilor din comunele aferente zonei metropolitane. Acolo unde informația nu a fost disponibilă, am completat studiul cu informații din surse auxiliare – ex. ziare locale (cum ar fi Ziar de Cluj, Actual de Cluj, etc.). Informațiile culese s-au bazat pe diferite comunicate de presă ale funcționarilor publici și ale actorilor politici de la nivel local sau județean – primari de comune, arhitect-șef al județului Cluj și președintele Consiliului Județean Cluj. Pe scurt, această imagine asupra situației actuale privind stadiul actualizării PUG-urilor aferente UAT-urilor din zona metropolitană Cluj, ne permite să tragem câteva concluzii.

În primul rând, se pot observa câteva episoade succesive în actualizarea documentațiilor tip PUG: i) perioada 2014-2015 (Municipiul Cluj-Napoca și comunele Apahida și Florești, chiar dacă în cazul Florești, situația este mai complicată, documentația fiind, încă, în proces de modificare); ii) perioada 2017-2018 (comunele Chinteni, Ciurila, Gârbău și Savadisla); iii) perioada 2019-2020 (comunele Aiton, Bonțida, Căianu, Cojocna, Jucu și Vultureni) și iv) anul 2021 (comunele Borșa, Gilău și Sânpaul). Trebuie remarcat faptul că nu în toate cazurile PUG-ul a fost deja aprobat, însă procesul de actualizare a fost demarat, iar documentația este într-un stadiu promițător.

În al doilea rând, trebuie făcută o precizare legată de corelația dintre aceste episoade identificate și momentul elaborării SIDU 2014-2020 (anul 2015). Este încurajator faptul că în majoritatea cazurilor, momentul actualizării PUG-ului succede elaborarea strategiei de dezvoltare metropolitană (în vigoare, adică aferentă perioadei de programare 2014-2020), însă îngrijorarea apare prin raportare la următoarea generație de SIDU 2021-2027. Această constatarea marchează o situație „gri” în fluxul de planificare spațială și de corelare a priorităților de dezvoltare ale unităților administrativ-teritoriale din cadrul zonelor metropolitane. Conform conținutului SIDU actual, elaborarea sau actualizarea strategiilor o dată la șapte ani poate aduce schimbări strategice în ceea ce privește dezvoltarea. Întrucât strategiile nu conțin o viziune pe termen lung la care se adaptează planurile operaționale multi-anuale, astfel de reorientări pot aduce modificări substanțiale în plan spațial, având un impact asupra reglementărilor impuse de PUG.

O variantă relativ simplă de rezolvare a acestor situații „gri” constă în ajustarea instrumentului SIDU. Conținutul strategiei ar trebui să

îndeplinească două roluri: 1) să imagineze o viziune de dezvoltare pe termen lung a zonei metropolitane, asociată unui set de obiective strategice și 2) să proiecteze o serie de planuri operaționale (politici, programe și proiecte) aferente perioadelor multi-anuale de programare a fondurilor europene, care să fie actualizate la fiecare șapte ani. În acest fel, strategia nu ar mai fi un simplu vehicul de accesare a fondurilor europene, ci ar deveni un instrument strategic legitim și consistent, care și-ar putea îndeplini obiectivul de fundamentare a PUG-urilor, indiferent de momentul actualizării lor. Discuția nu ar trebui să se oprească doar la formularea unor recomandări privind ajustarea instrumentului SIDU. Cu certitudine, și instrumentul tip PUG ar putea beneficia de o serie de îmbunătățiri în sensul flexibilizării sale pentru a putea integra schimbări imprevizibile (în ceea ce privește utilizarea terenurilor și controlul dezvoltării) la momentul elaborării sale. Astfel de recomandări s-ar putea face în baza unei analize procedurale bine fundamentate, care să ia în calcul atât conținutul cadru al documentației, cât și pașii din cadrul fluxului de planificare și a fluxului decizional (inițiere – elaborare – avizare - aprobare) și eventuale actualizări progresive.

6.2.6 Concluzii parțiale

Din punct de vedere administrativ, aria de studiu AFU nu este un decupaj politic-administrativ, ci este formată dintr-o serie de unități administrativ-teritoriale de bază contigue, respectiv municipiul Cluj-Napoca și comunele din jurul său, care îndeplinesc criteriile metodei UE-OECD privind delimitarea zonelor urbane funcționale. Teritoriul AFU reprezintă peste 50% din suprafața județului și concentrează peste 66% din locuitorii județului, fiind dominat, în principal, de nucleul urban – respectiv municipiul Cluj-Napoca. În general, această afirmație este valabilă pentru majoritatea indicatorilor studiați – de la suprafață, până la distribuția populației, a salariilor și a unităților de locuire. De asemenea, o mare asimetrie poate fi observată, cu ușurință, în distribuția activităților productive și a serviciilor și, implicit, în distribuția locurilor de muncă în teritoriu. Tote aceste rezultate sunt în favoarea integrării spațiilor periurbane într-o singură zonă funcțională și confirmă ipotezele cercetării referitoare la viabilitatea conceptului de AFU pentru planificarea dezvoltării urbane integrate în România.

Analiza multi-criterială confirmă prezența fenomenului de peri-urbanizare în jurul marilor centre urbane din România, în cazul de față Cluj-Napoca. Cauzele producerii acestui fenomen variază de la creșterea substanțială a populației în localitățile situate în imediata vecinătate a centrului urban (de ex. Apahida, Baci, Feleacu, Florești), fie prin mutarea populației din centru în comunele adiacente, fie prin migrația populației din alte județe către ZUF

Cluj-Napoca, la o relocare intensificată a întreprinderilor și a locurilor de muncă, în diverse comune din proximitatea municipiului reședință de județ (de ex. Gilău, Jucu). Evoluția zonei din ultima decadă indică o dinamică spațială accentuată la nivelul populației și a locurilor de muncă și determină nevoia unei infrastructuri de transport care să permită o mai bună mobilitate și accesibilitate intra-județeană. În general, fenomenul este mai vizibil în zona de influență imediată a municipiului Cluj-Napoca, însă nu se limitează exclusiv la conturul actualei ZM. Analiza indică faptul că relațiile municipiului Cluj-Napoca sunt tot mai intense cu localități aflate la distanțe relativ mari, incluse în ZUF – de ex. Aghireșu, Așchileu, Iclod și Băișoara – 35km, Dăbâca, Suatu, Ploscoș Ceanu Mare, Iara și Măguri-Răcătău 40–42km, Mănăstireni – 45km, Frata și Valea Ierii – 49km, Cămărașu – 52km. Așa cum arată și studiile realizate la nivel național, zona de influență a municipiilor reședință de județ – în cazul de față, Cluj-Napoca, poate ajunge până în apropierea altor municipii și orașe din cadrul județului (de ex. Turda, Gherla, Huedin), sau chiar până la limita cu județele învecinate (ex. Sălaj, Bistrița-Năsăud, Mureș), polarizând un teritoriu extins (Benedek, 2019). Din acest punct de vedere, construcția metodologică a AFU (metoda UE-OECD) limitată la sfera teritoriului județean, din care face parte centrul urban polarizator, poate fi considerată o limitare a conceptului. Cu toate acestea, luând în considerare actuala formulă de organizare administrativ - teritorială¹⁵⁷, devine limpede că o abordare extra-județeană a AFU, care să depășească limita teritoriului județean, ar îngreuna, și mai mult, operaționalizarea conceptului.

Cu alte cuvinte, Municipiul Cluj-Napoca exercită o influență directă asupra teritoriului ce se întinde dincolo de granițele sale administrative. Această arie de polarizare este direct dependentă de mărimea centrului urban dominant și se manifestă în două moduri. Pe de o parte, se formează o arie de polarizare areală, de tip concentric, ce gravitează în jurul centrului urban principal. Pe de altă parte, se formează o arie de polarizare liniară, în lungul principalelor căi de comunicație. Din punct de vedere morfologic, această influență poate fi observată atât la nivelul țesutului urban construit, cât și prin intermediul modelului de expansiune urbană. Valorile masei și densității populației reprezintă straturi suplimentare de date, ce conferă o imagine de ansamblu asupra fenomenului de peri-urbanizare. În plus, datele referitoare la numărul salariaților, tiparul de navetă sau prezența firmelor și a activităților economice constituie dovezi edificatoare pentru existența unei arii urbane

¹⁵⁷ Cu referire la faptul că orașul (LAU2) și județul (NUTS 3) sunt singurele unități administrativ-teritoriale cu autoritate și competențe asupra gestionării planificării spațiale (cf. Constituția României, L350/2001, L250/2018).

funcționale, din punct de vedere economic. Prezența fenomenului de navetism zilnic este în favoarea existenței unei regiuni funcționale care integrează mai multe unități administrative.

Scopul analizei multi-criteriale este reprezentat de investigarea măsurii în care actualele decupaje metropolitane (definite conform legii) coincid cu zonele formate pe baza relațiilor funcționale din jurul unui centru urban, în care dinamica teritorială este accentuată. În urma analizei aprofundate, putem distinge câteva tipologii de spații intra-AFU (cf. Figura 27):

- (1) Un spațiu puternic integrat, în care fluxurile intra-metropolitane sunt semnificative, format din majoritatea UAT-urilor localizate în imediata vecinătate a Municipiului Cluj-Napoca¹⁵⁸ (ex. Florești, Baci, Apahida, Chinteni, Feleacu, Ciurila). Trebuie menționat, însă, că la acest spațiu aparent concentric, se adaugă și UAT-urile dispuse în lungul principalelor căi de comunicație (ex. Gilău, Jucu, Apahida, Bonțida). Prin suprapunere cu datele privind localizarea operatorilor economici, se poate observa că acest spațiu acoperă, în mare parte, zonele de angajare din cadrul ariei metropolitane Cluj-Napoca. Bilanțul migratoriu pozitiv din prima coroană de comune se explică, mai ales prin dezvoltarea economică a municipiului Cluj-Napoca și accesibilitatea acestuia dinspre comunele adiacente. Fluxurile intense determinate de navetismul zilnic confirmă relațiile puternice dintre municipiu și UAT-urile imediat învecinate, însă nu oferă suficiente informații referitoare la calitatea deplasărilor pe aceste direcții. Deși distanța fizică dintre centrul Municipiului Cluj-Napoca și centrul UAT-urilor situate în prima coroană este relativ mică (12km în medie), accesibilitatea rutieră a UAT-urilor a devenit din ce în ce mai îngreunată, odată cu intensificarea fluxurilor. Acest lucru poate fi observat prin analiza evoluției zonei deservite de izocrona de accesibilitate de 30 de minute, care a scăzut, considerabil, între 2011 și 2019. Rata de creștere a zonelor construite indică un proces accelerat de urbanizare, atât în prima coroană de localități din jurul Municipiului Cluj-Napoca, cât și în lungul axei de dezvoltare Est - Vest (Gilău, Florești, Baci, Cluj-Napoca, Apahida, Jucu și Bonțida). În plus, proximitatea față de elemente ce aparțin cadrului natural (ex. Pădurea Făget și Dealul Feleacului) a determinat un bilanț migratoriu pozitiv, în special în cazul comunelor Feleacu și Ciurila.
- (2) Un inel format din unitățile administrativ-teritoriale incluse în a doua coroană de localități din jurul Municipiului Cluj-Napoca, care generează

¹⁵⁸ Cu referire la teritoriul cumulat al unităților administrativ-teritoriale care au cel puțin un punct de hotar comun cu municipiul în cauză.

fluxuri convergente (ex. Gârbău, Sânpaul, Vultureni, Borșa, Bonțida, Cojocna, Aiton, Tureni, etc). Totuși, inelul doi nu are o formă perfect concentrică, înregistrând anumite ramificații în lungul principalelor căi de comunicație (ex. Căpușu Mare, Iclod, etc). Aceste localități corespund, în general, unei zone mai extinse de captare a forței de muncă, care se întinde, în teritoriu, dincolo de limita actuală a zonei metropolitane. În acest teritoriu, oferta economică este destul de slabă, lucru care favorizează amplificarea mișcărilor pendulare către Municipiul Cluj-Napoca. În plus, rata de creștere a zonelor construite indică un proces mai lent de urbanizare față de prima coroană din jurul centrului urban Cluj-Napoca, constatare valabilă pentru majoritatea localităților din al doilea inel - de ex. Gârbău, Sânpaul, Vultureni, Chinteni, Borșa în zona de Nord și Ciurila, Petreștii de Jos, Tureni, Feleacu, Aiton, Cojocna, Căianu, în zona de Sud.

- (3) Un spațiu determinat de UAT-urile în care atât prezența operatorilor economici, cât și rata navetismului sunt relativ scăzute. În general, acest teritoriu se caracterizează printr-o masă și densitate a populației destul de reduse, păstrând o dependență economică față de reședința județului. Astfel, UAT-urile dezvoltă o relație particulară cu Municipiul Cluj-Napoca, întrucât nu se remarcă efecte de proximitate cu alte orașe mai importante din județul Cluj (de ex. Turda, Dej și Huedin). În mod cert, acest lucru nu înseamnă că relațiile cu celelalte orașe din județ sunt inexistente, însă confirmă faptul că aria de polarizare a Municipiului Cluj-Napoca este dominantă la nivel județean.
- (4) Un spațiu discontinuu, format din UAT-urile localizate la extremitățile AFU (ex. Cămărașu, Vad, Recea-Criștur, Valea Ierii, etc). În general, aceste UAT-uri marginale se află la limita ariei de polarizare a municipiului, fiind doar slab legate de restul teritoriului AFU.

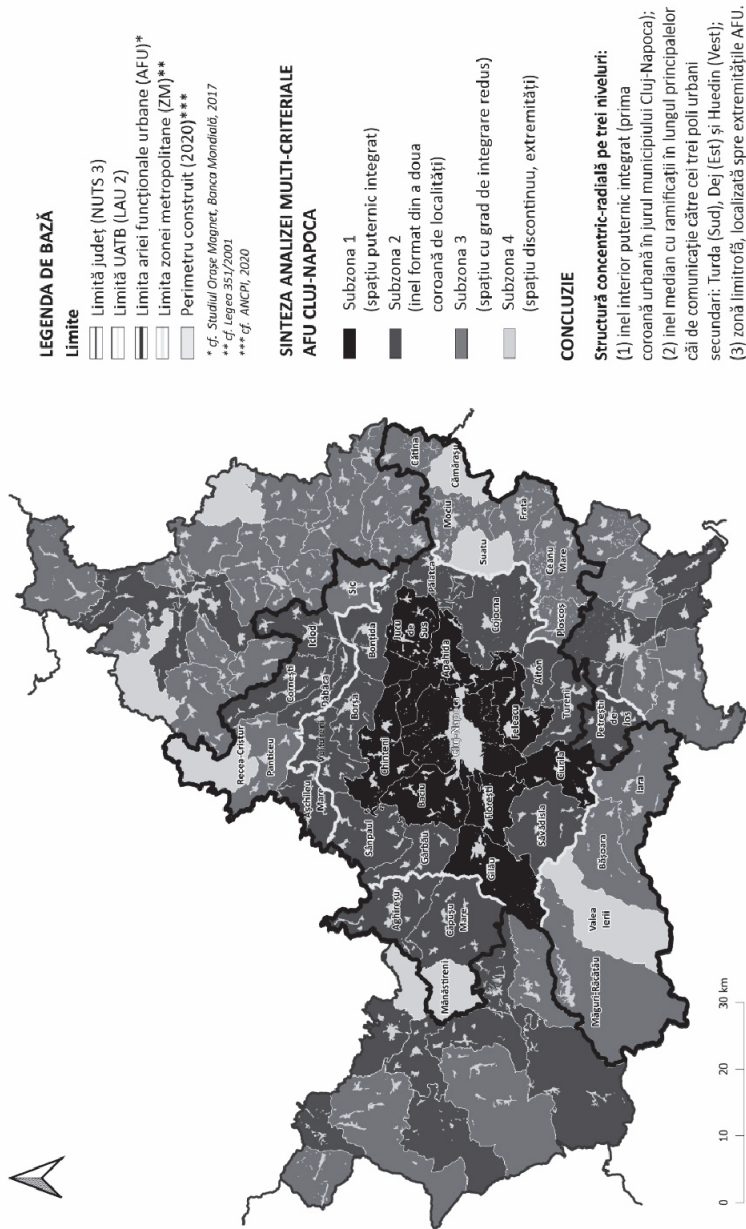


Fig. 27 Zonificarea intra-AFU Cluj-Napoca (Sursa: autorul)

În concluzie, putem observa faptul că există o structură concentrică radială pe trei niveluri în jurul municipiului Cluj-Napoca, alcătuită dintr-un inel interior puternic integrat (prima coroană urbană), un inel median cu ramificații în lungul principalelor căi de comunicație către cele trei noduri secundare ale județului Cluj (Municipiul Turda la Sud, Municipiul Dej la Est și orașul Huedin la Vest), care servesc drept poli locali la nivel județean și o zonă limitrofă, localizată spre extremitățile limitei AFU, aflată în sfera de polarizare a municipiului Cluj-Napoca, care include, în mare parte, UAT-uri marginale, aflate în relații mai puțin dezvoltate cu centrul urban. Această imagine indică faptul că fluxurile intense dintre locul de rezidență și locul de muncă reprezintă un avantaj din punctul de vedere al organizării intra-metropolitane, iar intensitatea redusă a acestor fluxuri este, mai curând, semnul lipsei de coerență metropolitană.

Studiul aprofundat indică faptul că procesul de periurbanizare implică o distribuție asimetrică a populației în teritoriu, manifestată prin depopularea unor zone și suprapopularea altora. Totodată, se poate observa dezvoltarea unei relații asimetrice între creșterea populației și creșterea suprafeței construite, în favoarea celei din urmă, ceea ce implică, de regulă, un model de expansiune urbană necontrolată, de tip *urban sprawl*. În general, asimetria este dată de anumite direcții de dezvoltare preferate din diferite motive – de ex. proximitatea față de centrul urban și accesibilitatea (rutieră și feroviară) crescută, proximitatea față de anumite elemente de cadru natural – păduri, dealuri sau prezența unor elemente ale dezvoltării (infrastructura de circulații, activități economice și spații comerciale, dotări socio-culturale, etc.). Aceste elemente funcționează ca vectori ai dezvoltării și asigură un proces continuu de creștere. Cu alte cuvinte, AFU crește asimetric în termeni de populație, suprafață construită și unități de locuire, generând un dezechilibru între centru și zona limitrofă. De obicei, acest lucru se poate observa la nivelul suprafeței de zone artificiale și al numărului de unități de locuire, care cresc cel mai rapid în zonele periurbane din proximitatea centrului urban, respectiv în UAT-urile deja urbanizate din interiorul ariei funcționale urbane.

De asemenea, analiza multi-criterială demonstrează faptul că Municipiul Cluj-Napoca, în calitate de centru urban și pol de creștere, îndeplinește o funcție de pol regional, dinamic, care s-a consolidat, semnificativ, în ultimii 10 ani. Conform tendințelor observate, puterea sa de atracție a crescut considerabil, iar zona urbană funcțională a devenit un magnet atât pentru populația județului, cât și pentru populația extra-județeană. Este foarte probabil ca această tendință să se păstreze în viitor, iar dinamica accentuată chiar să se extindă, cuprinzând tot mai multe comune din AFU, amplificând

fenomenul de periurbanizare la nivelul întregii AFU și eventualele deficiențe – de ex. oferta de transport public deficitară, accesul limitat la servicii și dotări socio-culturale, precum și presiunea în creștere asupra terenului și a pieței rezidențiale.

Pornind de la aceste rezultate, putem concluziona faptul că decupajul pentru planificarea strategică la nivel metropolitan ar trebui extins către limitele AFU, ținând cont de o serie de factori, precum: distribuția populației și a forței de muncă, distribuția unităților de locuire, distribuția activităților economice și schimbarea utilizării terenului. Dinamica teritorială accentuată identificată în urma analizei demonstrează nevoia reconsiderării decupajului spațial aferent zonelor metropolitane actuale, în sensul celor menționate mai sus. Constrângerea zonelor metropolitane la un contur determinat de o rază de 30km în jurul centrului urban nu este convergentă cu teoriile conform cărora aglomerațiile urbane acoperă, frecvent, zone funcționale mai ample, ce pot forma morfologii spațiale diferite de modelul concentric (ex. axial, tentacular). Cu alte cuvinte, analiza multi-criterială demonstrează faptul că o analiză detaliată a tendințelor spațiale și a elementelor morfologice și de structură funcțională reprezintă o condiție esențială, atât pentru înțelegerea modelelor de configurație spațială și a oportunităților din jurul marilor centre urbane, cât și pentru identificarea decupajelor diferențiate, de natură să fundamenteze finanțări ulterioare. Cu toate acestea, admitem faptul că factori suplimentari de natură socio-culturală sau politică ar putea fi relevanți în procesul de stabilire a limitelor precise pentru noile configurații metropolitane.

Analiza pornește de la premisa conform căreia Zona Urbană Funcțională este un concept tehnic, bazat pe o metodă unitară, care prezintă avantaje din punctul de vedere al comparabilității la nivel național și internațional, în timp ce acoperă aspecte de natură funcțională omise din definiția decupajului metropolitan actual. Din punct de vedere administrativ, analiza prin intermediul studiului de caz Cluj-Napoca confirmă ipoteza conform căreia există anumite divergențe procedurale în practica românească de planificare spațială la scară metropolitană. În general, aceste divergențe sunt rezultatul unor neconcordanțe între instrumentele normative, tradiționale (de reglementare și control statutar al dezvoltării) și cele strategice, de factură importată. În plus, divergențele identificate sunt derivate din organizarea deficitară a proceselor de planificare și apariția unor decalaje în fluxul informațional și decizional, între nivelul local și județean (al unităților administrativ-teritoriale) și structurile asociative de tip ADI aferente zonelor metropolitane. Evidențierea acestor divergențe procedurale reprezintă un apel la regândirea procesului de planificare metropolitană către un cadru sumar, coerent și bine articulat, care îmbină, într-un mod sistematic, aspecte

procedurale și de fond ale dezvoltării urbane integrate. Acest lucru ar împiedica perpetuarea unor noțiuni procedurale abstracte, prin ancorarea fermă a planificării metropolitane în competențele statutare ale asociației de dezvoltare intercomunitară, în vederea gestionării ciclurilor economice succesive. Este evident că planificarea integrată a dezvoltării urbane la scară metropolitană, presupune existența unui cadru de colaborare administrativă inter-jurisdicțională ancorat în legislația primară sau secundară. În acest scop, cea mai simplă și viabilă soluție la ora actuală este completarea sau nuanțarea legislației în vigoare. Concret, acest lucru se poate face prin intermediul unui proiect de amendare a legii L246/ 2022 privind zonele metropolitane și pașii necesari pentru realizarea acestui demers.

În concluzie, studiul aprofundat are o dimensiune practică puternică, oferind un fundal consistent, bazat pe dovezi, în scopul recunoașterii complexității zonelor urbane extinse (AFU) ca suport pentru politicile spațiale de dezvoltare urbană. Cu alte cuvinte, studiul de caz demonstrează relevanța conceptului AFU, cel puțin pentru teritoriile conturate în jurul marilor centre urbane (peste 250,000 locuitori) cum este și cazul Municipiului Cluj-Napoca, luând în considerare atât aspecte morfologic-spațiale, economic-funcționale, cât și aspecte administrativ-instituționale. Demonstrația viabilității AFU și utilitatea studiului se rezumă la impulsionearea unui proces integrat de planificare a dezvoltării urbane la nivelul teritoriilor trans-administrative tip zone urbane funcționale. În plus, studiul validează necesitatea unor politici spațiale (privind utilizarea terenului) pentru gestionarea terenurilor în vederea reducerii presiunii urbane și a dezvoltării haotice și, nu în ultimul rând, a menținerii unor standarde de viață ridicate pentru populație.

6.3 Recomandări operaționale privind adoptarea decupajului AFU în contextul sistemului de planificare din România

Suita de recomandări operaționale privind adoptarea AFU ca decupaj pentru aplicarea instrumentelor de planificare în contextul actual din România acoperă două niveluri – unul tehnic și celălalt legislativ. Concret, recomandările propuse se referă la două elemente – metoda pentru delimitarea zonelor metropolitane (folosind conceptul tehnic AFU în cazul ZM formate în jurul municipiilor peste 250,000 locuitori) și procesul de planificare a dezvoltării la nivel metropolitan (coordonarea instrumentelor de planificare spațială la nivel interjurisdicțional). În ansamblu, suita de recomandări propuse se rezumă la următoarele trei elemente:

- (1) Actualizarea metodei privind delimitarea teritoriului metropolitan din jurul marilor centre urbane (peste 250,000 locuitori) folosind conceptul tehnic AFU;
- (2) Armonizarea deciziilor privind dezvoltare urbană integrată la nivel metropolitan prin coordonarea relației dintre instrumentele de planificare spațială disponibile;
- (3) Schițarea motivelor pentru demararea unui proiect de lege referitor la introducerea noțiunii de AFU în legislația românească.

În primul rând, din punctul de vedere al dinamicii teritoriale înregistrate la nivel zonelor din jurul marilor centre urbane (peste 250,000 locuitori), decupajul metropolitan actual este deja depășit. Această constatare denotă faptul că schimbările petrecute în aceste tipologii de teritorii sunt accentuate și reprezintă o prioritate pentru abordarea coordonată și integrată a dezvoltării urbane la nivel inter-jurisdicțional. Sensul acestei afirmații este dublu – pe de o parte, indică nevoia fundamentării decupajului spațial, cu ajutorul unor criterii multiple (morfologice, funcționale) și de actualitate.

În al doilea rând, până în acest punct, lucrarea demonstrează necesitatea de a relaționa aspecte strategice și de reglementare ale planificării la scară metropolitană într-un cadru unic, cuprinzător, care să asigure logică pe termen lung, în fluxul de informații dintre cele două procese (planificarea strategică și reglementarea urbanistică). În general, planificarea strategică joacă un rol extrem de important în managementul orașelor și aglomerațiilor urbane și este necesară pentru a oferi o direcție clară pentru reglementările urbanistice ulterioare. Acestea, la rândul lor, orientează planificarea operațională, care determină evoluția în perspectivă a terenurilor și a activităților din cadrul unei așezări. Fără o coordonare sistematică între cele două procese, planificarea dezvoltării la scară metropolitană rămâne un simplu deziderat. În consecință, considerăm că adoptarea unui sistem unic ar putea permite ca, din informațiile rezultate în urma planificării strategice să decurgă, în mod coerent, sub forma unor linii directoare de dezvoltare, date de intrare pentru procesul de reglementare urbanistică a dezvoltării în domenii relevante, precum locuirea, transportul și utilizarea terenurilor, cu impact asupra teritoriilor inter-jurisdicționale. O astfel de corelare între UAT-urile ce compun teritoriul metropolitan ar spori eficacitatea planificării pe termen scurt, mediu și lung. Concret, acest cadru unic pentru planificarea strategică și reglementarea urbanistică la nivel metropolitan ar trebui să constituie un punct de referință pentru procesele de planificare spațială inter-jurisdicțională în România. Acest cadru de referință (*cf.* Figura 28) ar putea fi alcătuit din:

- (1) elemente referitoare la aspecte strategice (de tipul celor prevăzute în SIDU), respectiv viziune, misiune, obiective și un set coerent de

politici, programe și proiecte, ce au scopul de a direcționa operațiunile specifice urbanismului, astfel încât rezultatele să fie în concordanță cu obiectivele propuse pentru dezvoltarea urbană la scară metropolitană;

- (2) elemente referitoare la reglementări urbanistice (de tipul celor prevăzute în regulamentul aferent PUG), respectiv o combinație de principii, norme, reguli și standarde/ indicatori, care formează, împreună, o proiecție detaliată a evoluției în perspectivă pentru teritoriul inter-jurisdicțional, ce face obiectul planificării.

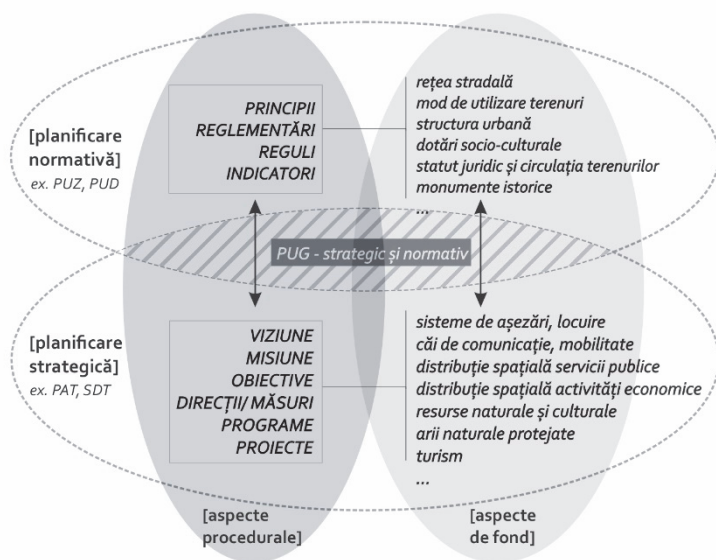


Fig. 28 Cadrul relațional privind cele două dimensiuni ale planificării: strategică/ de reglementare și procedurală/ de fond (Sursa: autorul)

În esență, Figura 33 prezintă o recomandare privind relaționarea celor două dimensiuni ale planificării discutate până acum, respectiv procedurală/ de fond, strategică/ de reglementare, în scopul aplicabilității la nivelul ariilor inter-jurisdicționale din România (ZM sau AFU). Principalul scop este acela de a integra abordarea strategică bazată pe gestiunea rațională a resurselor și valorificarea competențelor distinctive și a oportunităților acestor teritorii cu reglementări privind utilizarea terenurilor. În acest fel, Strategia integrată de dezvoltare urbană împreună cu Planul Urbanistic General metropolitan devin instrumente esențiale pentru corelarea modului de dezvoltare și transformare

a zonelor metropolitane în unele competitive, oferind soluții sistematice și integrate, care deserveșc mai multe UAT-uri.

Conform prevederilor CATUC, reglementarea urbanistică pentru întreaga zonă de cooperare intercomunală aferentă zonelor metropolitane ar putea fi realizată prin intermediul Planului Urbanistic General metropolitan. Acest instrument de planificare ar rezolva actuala problemă a coordonării deficitare în cadrul fluxului de planificare (elaborare – aprobare documentații de urbanism la nivelul unităților administrativ-teritoriale din cadrul ZM/ SIDU) printr-o abordarea unitară și concomitentă, a reglementărilor urbanistice la nivelul întregului teritoriu metropolitan, înlocuind planurile de urbanism general anterior aprobate pentru fiecare unitate teritorial-administrativă componentă a zonei metropolitane.

În ultimul rând și poate cel mai important, depășirea problemelor identificate nu se poate realiza fără a crea baza legală pentru includerea noțiunii de AFU în legislația primară și secundară. În prezent, subiectul planificării și dezvoltării metropolitane/ AFU reprezintă una dintre prioritățile strategiei naționale privind dezvoltare policentrică (2035) și îi sunt aplicabile dispozițiile legislației primare (L350/2001 și L351/2001 și, de curând L246/2022) și legislației secundare (OUG 57/ 2019 privind Codul Administrativ și L215/2001). Astfel, cadrul legislativ reglementează mai multe aspecte importante privind zonele metropolitane din România – de ex. criteriile de definire și delimitare pentru zonele metropolitane ca teritoriu în care se stabilesc relații reciproce de influență între mai multe unități administrative, prezentând o metodă extrem de sumară, care nu rezolvă, decât formal, natura artificială a decupajului metropolitan. În consecință, principalul dezavantaj este constituit de absența unor prevederi care să detalieze delimitarea și metoda de corelare a instrumentelor aplicabile la scară metropolitană.

În acest sens, recomandăm schițarea unui proiect de Lege pentru completarea L246/2022 privind ZM care să includă articole unice, referitoare la:

- (1) delimitarea teritoriului metropolitan pentru municipiile având o populație de cel puțin 250,000 locuitori, folosind metoda agreată la nivel european (UE-OECD), care se bazează pe pragul de navetism de 15% din populația unui UAT.
- (2) metoda de corelare a instrumentelor aplicabile la nivel ariilor inter-jurisdicționale de tip ZM/ AFU și menționarea, explicită, a elementelor de formă și fond pe care trebuie să le conțină fiecare tip de document de planificare și documentație de urbanism (referitoare la SIDU și PUG metropolitan și eventuale PATZIC). Recomandările privind conținutul cadru al SIDU pot fi preluate din Politica Urbană a României, în timp

ce conținutul cadru al documentației tip PUG metropolitan ar trebui detaliat, prin intermediul unor norme subsecvente de aplicare a legii privind CATUC. În ciuda existenței acestor instrumente dedicate planificării integrate la nivelul ariilor inter-jurisdicționale, orașele planifică destul de rar la nivel metropolitan, întrucât mecanisme de cooperare și control sunt suficient de permissive. În plus, cu toate că anumite tipuri de instrumente sunt cerute prin lege, acestea nu reprezintă o condiție a dezvoltării, cu excepția cazurilor în care condiția este impusă de atragerea de fonduri UE (ex. POR 2014- 2020, Axa prioritară 4, care condiționa includerea proiectelor stabilite conform Planului de acțiune aferent PMUD și a portofoliului de proiecte al SIDU.

Operaționalizarea acestor recomandări legislative implică adoptarea unor măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ, respectiv modificarea sau abrogarea unor acte normative în vigoare, ca urmare a intrării în vigoare a unui nou proiect de act normativ. Cum în prezent există o singură lege dedicată exclusiv zonelor metropolitane, procesul de operaționalizare nu impune o sarcină copleșitoare asupra procesului legislativ. În plus, adoptarea conceptului tehnic AFU pentru decupajul metropolitan nu impune nici înființarea unor noi organisme pentru gestionarea unui teritoriu mai extins, nici extinderea competențelor instituțiilor existente. De fapt, singurele schimbări de ordin administrativ-instituțional impuse de această modificare legislativă se referă, pe de o parte, la metoda de delimitare a decupajului metropolitan, iar pe de altă parte, la extinderea și creșterea importanței ADI, ca asociații responsabile de gestionarea AFU-ZM.

În concluzie, pentru ca AFU să devină un concept operațional (*cf.* Figura 29), este necesar un proiect de modificare legislativă (proiect de lege și nota de fundamentare), care să introducă prevederile necesare privind următoarele aspecte cheie: (1) definiția clară a conceptului și a metodei de trasare a conturului; (2) stabilirea instituției responsabile pentru gestionarea AFU și actualizarea competențelor și a atribuțiilor ADI, inclusiv pe baza unor competențe delegate de la administrațiile publice locale aferente UAT-urilor incluse în AFU; (3) adoptarea regulamentului de funcționare a ADI-ului; (4) identificarea instrumentelor legislative (administrative), financiare și operative în domeniul amenajării teritoriului, dezvoltării regionale și a urbanismului. Această constatare reprezintă o ipoteză de continuare a cercetării, în vederea definirii unui calendar detaliat privind operaționalizarea AFU în contextul sistemului de planificare din România.

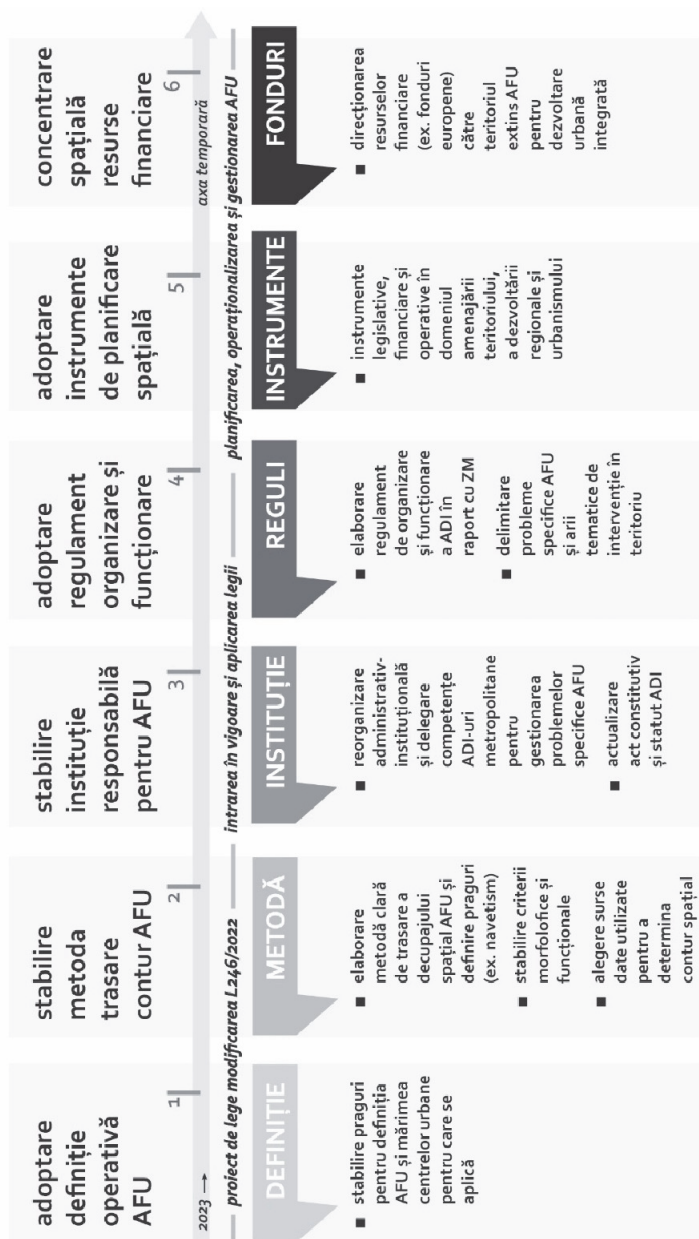


Fig. 29 Pași necesari pentru aplicarea conceptului AFU în România (Sursa: autorul)

7. Concluzii

Rezumat: Capitolul 7 cuprinde concluziile lucrării, confirmând ipotezele cercetării. Ultima parte evidențiază palierele care nu au putut fi acoperite în cercetarea de față și deschide direcții și întrebări de cercetare pentru studii viitoare. De asemenea, capitolul concluziv evidențiază atât elementele de noutate, cât și limitările studiului.

7.1 Analiza reflexivă asupra îndeplinirii obiectivelor

Logica lucrării a fost construită în așa fel încât, conținutul său să fie relevant, atât pentru consistența teoretică a subiectului studiat, cât și pentru dimensiunea aplicativă a conceptului de AFU, în conformitate cu obiectivele propuse.

Semnificația științifică a studiului se bazează pe clarificarea cadrului teoretic în care se înscrie noțiunea de AFU, având ca scop evidențierea aspectelor conceptual-metodologice și a caracteristicilor tehnice din perspectiva domeniului de planificare spațială. Prin urmare, noțiunea de AFU a fost clarificată prin intermediul unei comparații teoretice, cu alte modele spațiale asociate relației oraș-teritoriu, vehiculate în ultimii 20 de ani – zona periurbană, zona/ regiunea metropolitană, orașul-regiune, aglomerația urbană, etc. (cf. Capitol 3). Rezultatele analizei tipologice confirmă o relație de echivalență între noțiunile AFU-ZM, justificând concentrarea studiului pe o anumită tipologie de AFU – AFU metropolitane (cu o populație între 250,000 și 1,5 milioane locuitori). Sinteza literaturii de specialitate indică un sistem de referință pentru studiul AFU bazat pe trei perspective convergente (morfologică, funcțională și administrativă/ instituțională), detaliate printr-un set de criterii frecvent utilizate în studiile comparative, realizate la nivel european (ex. ESPON) și internațional (OECD) (cf. Capitolul 3).

Dimensiunea operațională a lucrării este evidențiată prin expunerea unor argumente ce fundamentează introducerea conceptului AFU în sistemul românesc de planificare spațială. Dincolo de clarificările aduse în sfera teoretică, studiul își demonstrează importanța la nivel practic, întrucât zona aleasă pentru analiza aprofundată are deschidere aplicativă principiilor cercetate. Astfel, a fost necesară o sistematizare a legislației primare și secundare în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, pentru a evidenția atât chestiuni referitoare la definiția și delimitarea decupajelor metropolitane, cât și a instrumentelor de planificare spațială disponibile pentru rezolvarea unor probleme de natură trans-administrativă, ce depășesc granițele fixe ale unităților administrativ-teritoriale de bază (cf. Capitolul 5). Rezultatele acestui exercițiu confirmă posibilitatea combinării unor

instrumente de planificare spațială disponibile pentru teritoriile inter-jurisdicționale de tip ZM/ AFU, care și-au demonstrat eficiența privind planificarea dezvoltării integrate și coordonate, în sensul corelării deciziilor de utilizare a terenurilor pentru întreg teritoriul trans-administrativ, de tipul AFU.

În final, principală contribuție a lucrării se referă la argumentele aduse în favoarea adoptării AFU ca model tehnic și conceptual-metodologic pentru actualizarea decupajului metropolitan aferent marilor centre urbane (peste 250,000 locuitori), în contextul românesc de planificare spațială. Practic, relevanța conceptului de AFU în România este demonstrată mai ales prin intermediul analizei statistic-spațiale, realizată la nivelul studiului de caz aprofundat AFU Cluj-Napoca (*cf.* Capitolul 6). Argumentele aduse în favoarea AFU susțin scenariul considerat favorabil, respectiv amendarea decupajului metropolitan actual, constituind o ipoteză de continuare a cercetărilor viitoare.

Per ansamblu, abordarea subiectului atât la scară europeană, cât și națională s-a dovedit a fi un exercițiu extrem de complex. Așadar, înțelegerea conceptului de AFU din perspectivă teoretică (conceptual-metodologică) și pragmatică (aplicativă) a impus un studiu extins asupra literaturii de specialitate (*cf.* Capitolul 3), a cadrului european de planificare spațială (*cf.* Capitolul 4), precum și a cadrului legislativ românesc în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului (*cf.* Capitolul 5). În pus, abordarea pragmatică a noțiunii de AFU nu s-ar fi putut face fără o analiză spațială care să confirme relevanța conceptului din punctul de vedere al realității teritoriale. Din considerente de timp și disponibilitate a datelor unitare, studiul la nivel european a fost realizat printr-o analiză comparativă a 10 AFU, aplicând o serie de indicatori generali (*cf.* Capitolul 4). Totuși, pentru demonstrația relevanței decupajului spațial AFU în România, analiza fost completată printr-un studiu de caz aprofundat, realizat la nivelul AFU Cluj-Napoca (*cf.* Capitolul 6). În mod firesc, aceste etape ale procesului de cercetare au dat naștere unor limitări în abordarea subiectului (*cf.* Capitolul 7), însă au deschis perspective interesante și posibilități de continuare a studiului (*cf.* Capitolul 7).

În final, rezultatele cercetării evidențiază următoarele concluzii.

(1) Conceptul AFU are avantajul utilizării unei metode unitare stabilite la nivel european pentru delimitarea decupajului spațial și este suficient de cuprinzător pentru a acoperi nevoile de dezvoltare ale teritoriilor formate în jurul marilor centre urbane și a răspunde, într-un mod integrat, provocărilor urbane specifice secolului al XXI-lea. În ciuda fundamentării sale în baza unor indicatori dinamici, conturul rămâne stabil suficient de mult timp încât

să nu implice costuri majore pentru actualizarea procedurilor și a instrumentelor folosite. Cu alte cuvinte, conceptul AFU este viabil din punct de vedere tehnic și procedural, având toate ingredientele pentru a nuanța metoda actuală de delimitare a decupajelor metropolitane din România, în sensul armonizării aspectelor morfologice, funcționale și administrative. Acest efort are un dublu scop – de pe o parte, vizează definirea unui decupaj spațial relevant pentru stabilirea priorităților de finanțare, iar pe de altă parte, urmărește extinderea ariei de impact a finanțării, limitată, în prezent, la un contur metropolitan artificial. Această constatare reprezintă o ipoteză de continuare a cercetării, în vederea adoptării unei definiții operaționale a noțiunii AFU, ținând cont de două aspecte principale: (i) abordarea AFU dintr-o perspectivă multi-scalar spațială, respectiv raportul AFU cu alte teritorii mai largi ale domeniului programatic al amenajării teritoriului (ex. alte AFU de la nivel regional și național), precum și raportul AFU cu alte teritorii de la nivel județean (ex. zone periurbane sau AFU de dimensiuni mici, constituite în jurul centrelor urbane cu o populație între 50,000 și 250,000 de locuitori) (cf. Figura 30) și (ii) imaginarea unor scenarii viitoare de natura reorganizării administrativ instituționale, inclusiv legislative, care să confere ariilor funcționale urbane un statut mai puternic decât în prezent.

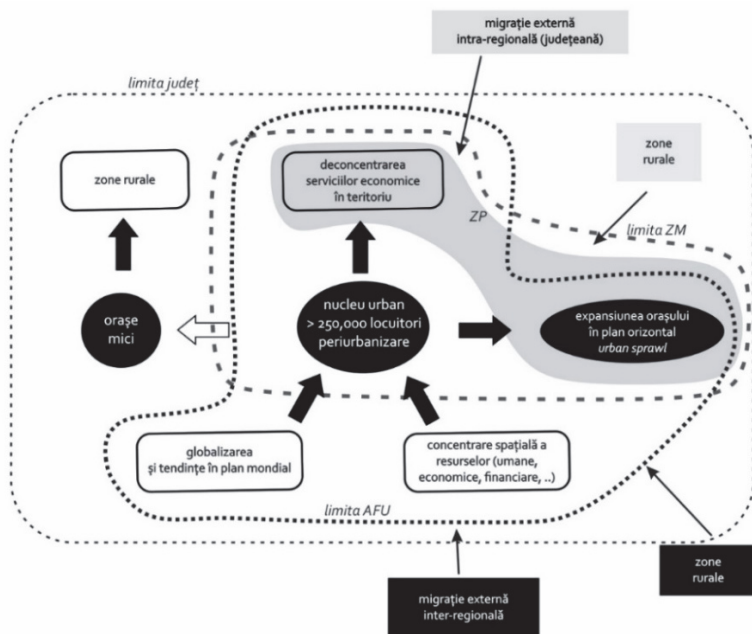


Fig. 30 Procesul de formare și evoluția ariilor metropolitane și AFU (Sursa: autorul)

(2) Există posibilitatea integrării conceptului AFU în sistemul de planificare românesc, precum și în baza legislativă actuală, aferentă domeniului amenajării teritoriului, dezvoltării regionale și urbanismului. Totuși, acest lucru vine cu o condiție referitoare la calibrarea conceptului AFU cu decupajul metropolitan existent și cu cadrul instituțional și instrumentele de planificare spațială/ urbană dedicate acestuia. Operaționalizarea conceptului necesită un aparat administrativ specializat, precum și mandatarea exercitării unor atribuții de către instituția care gestionează AFU (ex. ADI), inclusiv referitoare la elaborarea și aplicarea instrumentelor de amenajare a teritoriului și de urbanism la scara inter-jurisdicțională a AFU. În consecință, adoptarea conceptului nu ar trebui să ignore aspecte ce țin de resursa umană (personal calificat) și resurse financiare, esențiale pentru asigurarea unor standarde de calitate în gestiunea eficientă a dezvoltării metropolitane.

(3) Așa cum reiese din studiul de caz aprofundat AFU Cluj-Napoca, dinamica accentuată din ultima decadă indică faptul că dezvoltarea urbană se extinde, neplanificat, dincolo de conturul actualelor decupaje metropolitane. Din acest motiv, autoritățile publice trebuie să conștientizeze că aceste tendințe se vor accelera și în viitor, dând naștere unor nevoi din ce în ce mai mari de coordonare a dezvoltării la nivelul ariilor urbane extinse. Acest lucru presupune adoptarea unor instrumente și proceduri capabile să asigure o abordare integrată a planificării și dezvoltării urbane la nivel trans-administrativ.

(4) Există riscul ca extinderea decupajului metropolitan actual la conturul AFU, și în consecință, a structurii ADI-ului care gestionează zonele metropolitane, să devină un impediment în procesul de planificare spațială a dezvoltării urbane (de exemplu, în procesul decizional privind stabilirea priorităților și a direcțiilor de dezvoltare ale zonei metropolitane, care trebuie negociat cu toate UAT-urile componente). Din păcate, acest lucru este imposibil de verificat prin intermediul unei abordări ex-ante.

(5) Observațiile referitoare la instrumentele disponibile dedicate planificării metropolitane indică o serie de opțiuni care, în diferite combinații, pot asigura o abordare integrată a dezvoltării urbane la scară inter-jurisdicțională, așa cum rezultă din analiza teoretică, păstrând principiul autonomiei locale. Până în prezent, instrumentele aplicate la scară intercomunală coordonează exclusiv planificarea spațială la nivel strategic (prin viziunea de dezvoltare din cadrul SIDU/ SDT), în timp ce armonizarea reglementărilor urbanistice instituite prin PUG-urile UAT-urilor componente este doar teoretic realizată. Impactul eșecului în abordarea acestei probleme poate fi observat, cu ușurință, în starea disfuncțională a zonelor metropolitane, care a produs

consecințe negative în dezvoltarea armonioasă a ariilor urbane (Fenomenul Florești este un exemplu negativ în acest sens). Odată stabilită cu claritate asocierea de instrumente de planificare și reglementare utilizate în scopul dezvoltării urbane durabile și integrate la nivel metropolitan, procesul de planificare produce efecte vizibile în teritoriu, sporind rolul pe care îl joacă planificarea în dezvoltarea urbană și asigurând o creștere a eficienței în alocarea resurselor financiare.

(6) Relevanța și viabilitatea, din punct de vedere tehnic și procedural, a conceptului de AFU este demonstrată atât la nivel teoretic, cât și practic. Deși constrângerile impuse prin reglementările legislative asupra formelor de asociere și cooperare inter-jurisdicțională diminuează viabilitatea conceptului, adoptarea AFU nu ar trebui să fie descurajată. De fapt, adoptarea conceptului și introducerea în corpul legislativ poate să contribuie la clarificarea terminologiei în domeniu, soluționând confuzia rezultată din suprapunerea parțială, sau chiar totală, a ZM-AFU. Mai mult, planificarea spațială la nivel de AFU va rezolva situația actuală caracterizată, în mare parte, de lipsă de coerență și divergențe (procedurale) în fluxul de elaborare, avizare și aprobare a instrumentelor de planificare spațială și urbană, așa cum am văzut în cazul AFU Cluj-Napoca.

(7) Din punct de vedere practic, o revizuire a cadrului legal în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, în sensul integrării conceptului de AFU (cel puțin pentru teritoriile aferente marilor centre urbane peste 250,000 locuitori) pare un proces îndelungat și dificil, dar nu imposibil de realizat. Este vorba despre o schimbare metodologică necesară în cadrul practicilor de planificare integrată a dezvoltării urbane din România, iar metoda UE-OECD, agreată la nivel european, reprezintă un punct de plecare suficient de matur, fiind capabilă să reflecte, cu mai multă acuratețe, relațiile funcționale și realitatea socio-economică din cadrul ariilor urbane extinse, oferind o bază unitară, superioară celei actuale, de analiză spațială, implementare a politicilor și direcționare a resurselor financiare concentrate pe dezvoltarea urbană durabilă și integrată. Din păcate, există încă puține cercetări dedicate integrării conceptului AFU în sistemele de planificare europene, ceea ce înseamnă că adoptarea sa în România este predispusă la erori.

7.2 Elemente de noutate ale lucrării

Începutul anilor 2000 a fost marcat de apariția conceptului de AFU. De atunci, studiile în domeniul urbanismului și discursul public s-au orientat către operaționalizarea și adoptarea conceptului AFU în planificarea integrată a dezvoltării urbane durabile, la nivel inter-jurisdicțional. Pe măsură ce sistemele de planificare spațială și urbană ale statelor membre UE

au avansat cu viteze diferite, a devenit esențială proiectarea unei metode unitare pentru delimitarea decupajului spațial aferent ariilor formate în jurul centrelor urbane în dezvoltare. Dincolo de avantajul comparabilității și al construcției de ierarhii naționale și europene, conceptul AFU a avut ca scop stabilirea ariilor de natură să fundamenteze prioritățile de finanțare pentru diferite scări spațiale de programare, dovedindu-și relevanța practică.

Astfel, lucrarea de cercetare explorează o nișă destul de sumară abordată până în prezent în România, respectiv viabilitatea conceptului AFU în contextul sistemului românesc de planificare spațială. Pe fondul alinierii la directivele cadrului programatic european, conceptul de AFU a fost discutat în diverse rânduri, însă relevanța sa a fost asumată doar aparent¹⁵⁹, fără a fi verificată.

Astfel, noutatea lucrării constă în aprofundarea conceptului în contextul legislației din România, folosind ca studiu de caz aria funcțională urbană adiacentă Municipiului Cluj-Napoca. Studiul este construit pe fondul unui demers de revizuire a literaturii de specialitate, a cadrului programatic european, precum și a cadrului legal în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului în vigoare și aduce deopotrivă contribuții teoretice și aplicative. Pe scurt, elementele de noutate ale studiului se rezumă la:

- **Contribuții în plan metodologic** referitoare la studiul AFU din perspectiva dinamicii teritoriale: abordarea curentă la nivel european se bazează pe un set limitat de criterii morfologice și funcționale și este confruntată, în cadrul lucrării de față, cu o analiză geo-spațială privind utilizarea terenurilor, în vederea determinării zonelor în care tendințele de dezvoltare se extind în afara decupajelor spațiale constituite (în cazul României, ZM). În plus, lucrarea sintetizează un set de criterii analitice frecvent întâlnite în studiile AFU/ ZM de la nivel european, și considerate relevante pentru analiza relației dintre urbanizare și dezvoltare economică, care sunt aplicate în cadrul analizei comparate a 10 AFU din Europa.
- **Contribuții în plan teoretic** referitoare la instrumentele de planificare specifice zonei metropolitane: întrucât literatura de specialitate dedicată sistemului de planificare românesc abordează parțial și destul de succint subiectul, a fost necesară o sistematizare și clasificare multi-criterială a instrumentarului existent, în vederea elaborării unei analize critice a instrumentelor dedicate planificării la nivel intercomunal/metropolitan.

¹⁵⁹ De exemplu, prin includerea conceptului AFU ca pilon cheie în strategia de dezvoltare teritorială a României – România policentrică 2035, în contextul unor studii de fundamentare extrem de suplă și lacunare (MDRAP, 2015).

Contribuțiile proiectului de cercetare se dovedesc oportune din două motive – pe de o parte, ținând cont de proliferarea studiilor la nivel național care utilizează conceptul AFU, fără a discuta condițiile și pașii necesari operaționalizării sale. Pe de altă parte, momentul este unul prielnic întrucât legislația din domeniu se află în plin proces de revizuire (ex. CATUC), în vederea simplificării și corelării cu legi ce aparțin domeniilor conexe.

7.3 Limitările studiului

Lucrarea de cercetare a dat naștere unor rezultate destul de cuprinzătoare. Cu toate acestea, sunt mai multe aspecte care au fost abordate doar parțial sau chiar tangențial.

Pornind de la ipoteza necesității reconsiderării limitelor actuale ale ZM din jurul marilor orașe din România, am investigat schimbările de natură fizică/morfologică și economică/ funcțională ale dinamicii urbane, prin intermediul unui studiu aprofundat. Astfel, studiul de caz ales (AFU Cluj-Napoca) reflectă, din punctul de vedere al dinamicii teritoriale, condițiile specifice orașelor peste 250,000 locuitori, care au cunoscut o creștere accentuată, în ultima decadă, la nivelul unei arii urbane de interes trans-administrativ. Cu toate acestea, analiza spațial-statistică a fost condiționată de disponibilitatea datelor și a omis anumiți factori (cum ar fi aspecte socio-culturale, politice sau chiar date mai actuale privind navetismul), ce ar putea fi relevanți în procesul de determinare a limitelor precise pentru noile configurații metropolitane. De asemenea, studiul de caz ales prezintă anumite particularități – de ex. mărirea populației și funcția magnet sau puterea de a atrage populație din alte localități, ceea ce limitează generalizarea concluziilor referitoare la dinamica teritorială la condiții specifice, similare Clujului. Din acest punct de vedere, studiul aprofundat poate fi considerat limitativ în sensul fundamentării unui decupaj spațial relevant pentru stabilirea priorităților de finanțare (respectiv extinderea conturului metropolitan actual), însă rezultatele obținute sunt destul de comune în țările est-europene, amplificând sfera de interes a lucrării.

Lucrarea de cercetare abordează o tematică de interes mare atât pentru nivelul național, cât și european, fiind unul dintre subiectele de referință în ceea ce privește planificarea spațială și dezvoltarea urbană durabilă și integrată. Astfel, lucrarea expune sintetic atât o perspectivă teoretică, cât și una pragmatică asupra conceptului de AFU, evidențiind relația AFU-ZM și principalele avantaje și limitări de ordin conceptual și metodologic ale AFU. Aceasta este, în sine, o realizare importantă, întrucât literatura dedicată subiectului este uneori amestecată, sau chiar confuză. Totuși, trebuie

menționat faptul că literatura studiată provine, preponderent, de la nivel european, întrucât subiectul a fost destul de puțin cercetat în România. În acest sens, studiul comparativ la nivel european s-a dovedit util în validarea criteriilor analitice, însă, în esență, acesta a fost destul de sumar, fiind constrâns de disponibilitatea redusă a bazelor de date unitare și comparabile.

De asemenea, efortul de sistematizare a instrumentarului de planificare spațială a produs rezultate semnificative, în ciuda faptului că nu toate instrumentele discutate au putut fi studiate în amănunt, din considerente de timp și disponibilitate a informațiilor. Din punct de vedere teoretic, există posibilitatea ca zonele metropolitane și, în extenso AFU, să beneficieze de un instrument de tipul Planului Urbanistic General metropolitan. Cu toate acestea, cercetarea de față nu se axează decât pe oportunitatea adoptării unui astfel de instrument din perspectiva problematicei expansiunii urbane la nivel intercomunal (metropolitan) și a corelării viziunii de dezvoltare și a reglementărilor urbanistice aferente UAT-urilor incluse în perimetrul AFU/ZM. Cu alte cuvinte, adoptarea unui PUG metropolitan necesită o fundamentare juridică prealabilă, care să justifice efortul elaborării unei documentații de urbanism de o complexitate atât de mare, atât din punctul de vedere al eficienței sale, cât și al impactului asupra dezvoltării urbane durabile și integrate. În plus, lucrarea analizează fluxul de planificare la scară metropolitană/ inter-jurisdicțională exclusiv din perspectivă procedurală. Cu certitudine acest lucru se datorează unei cantități reduse a datelor ce pot fi procesate într-un timp atât de scurt, iar decizia a fost aceea de a omite, în cadrul cercetării de față, elementele de fond privind dezvoltarea, cuprinse în conținutul instrumentelor de planificare. De exemplu, această limită ar putea fi soluționată prin realizarea unui studiu comparativ al conținutului SIDU și confruntarea rezultatelor cu reglementările de urbanism din cadrul PUG-urilor aferente UAT-urilor din cadrul zonei metropolitane, pentru a verifica gradul de corelare la nivelul elementelor de fond – de ex. obiective ale dezvoltării.

Cu toate acestea, până când depășim limitările descrise mai sus, este posibil ca procesul de operaționalizare a AFU să nu se conformeze, perfect, realității din teritoriu, decât pentru anumite situații particulare, cum este cazul AFU Cluj-Napoca. Altfel spus, trebuie reținut faptul că enumerarea unor pași concreți privind operaționalizarea AFU este un subiect de reexaminare, în funcție de evoluția mai multor aspecte – politice, fizice, economice, etc. La ora actuală, informațiile disponibile ne permit să formulăm anumite afirmații referitoare la viabilitatea AFU în contextul sistemului românesc de planificare spațială, acestea trebuie, cu certitudine, verificate în cadrul oricărui nou proiect de cercetare care vizează subiectul AFU.

7.4 Direcții viitoare de continuare a cercetării

O parte consistentă a cercetării a fost dedicată testării, la nivel teoretic, a viabilității conceptului AFU, din perspectiva capacității sistemului de planificare românesc de a integra acest concept și, mai cu seamă, metoda de construcție a decupajului spațial, în vederea extinderii actualelor decupaje metropolitane. Într-adevăr, studiul demonstrează că sistemul actual este ușor învechit și permite îmbunătățiri considerabile. Există deja o efervescentă în rândul actelor normative referitoare la subiectul planificării spațiale și, în special, al zonelor metropolitane, care au primit chiar o lege dedicată. Mai mult, există la momentul actual un demers de codificare și sistematizare a legislației în domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (CATUC), care reprezintă un teren fertil pentru includerea unui concept tehnic, care aduce o serie de clarificări necesare, fapt demonstrat și de rezultatele anchetei derulate la nivel național.

Privind retrospectiv, studiul conceptelor și al instrumentelor de planificare spațială la nivelul teritoriilor intercomunale de tip metropolitan/ AFU se dovedește a fi un exercițiu extrem de complex. Acest lucru se datorează, pe de o parte, cantității foarte mari de informații existente în literatura de specialitate, mai ales la nivel european, iar pe de altă parte, bazei de date ample aferente studiului de caz analizat. Din aceste considerente, putem confirma faptul că există, cu certitudine, o serie de subiecte ce nu au putut fi dezbătute, integral, în lucrarea de față și care merită abordate în cadrul unor cercetări viitoare. Acestea se constituie sub forma unor întrebări deschise și se referă următoarea serie de sub-tematici de continuare a cercetării.

În primul rând, rămâne de văzut dacă, și în ce măsură, sistemul de planificare românesc va integra conceptul tehnic AFU ca metodă tehnică pentru actualizarea decupajelor metropolitane, pentru a fi aplicat în contextul actualei sau chiar a viitoarei generații de SIDU și instrumente de planificare spațială și urbană. Totodată, rămâne deschisă problematica referitoare la relevanța conceptului AFU și a metodei aferente pentru ariile urbane formate în jurul orașelor de dimensiuni mai mici (sub 250,000 de locuitori) și a pragurilor privind dimensiunea minimă a centrului urban (de ex. peste 50,000 locuitori), precum și pragurile aferente navetismului. În consecință, o direcție importantă pentru continuarea cercetărilor se referă la extinderea studiului comparativ pentru totii polii de creștere și polii de dezvoltare urbană din România. În acest context, cercetările viitoare ar trebui orientate către fundamentarea unui proiect de posibilă reformă metropolitană, ce ar putea fi implementată, în etape, și ar trebui să ofere o serie de competențe semnificative asociației care gestionează AFU (ex. ADI-ZM), în domeniul planificării și dezvoltării urbane.

În al doilea rând, rămâne de văzut în ce măsură instrumentarul de planificare spațială poate fi îmbunătățit, completat și adaptat pentru AFU, pornind de la actualele ZM. Din punct de vedere teoretic, varianta de asociere a SIDU cu PUG metropolitan pare să fie singura capabilă să creeze efecte sinergice în planificarea integrată a dezvoltării urbane, însă rămâne deschisă această direcție de cercetare în sensul fundamentării juridice a PUG-ului metropolitan. Totodată, ar fi interesant de documentat eficiența instrumentelor de planificare spațială disponibile, în diverse combinații, pentru ariile intercomunale.

În al treilea rând, unul dintre subiectele care rămân deschise pentru cercetări viitoare îl reprezintă întregirea profilului aferent studiului de caz aprofundat, în sensul completării cu datele indisponibile la momentul actual. În acest sens, ar trebui luat în considerare și istoricul socio-economic al AFU, date privind navetismul, precum și alte date ce pot substitui concluziile referitoare la navetism, prin intermediul preferințelor de mobilitate. De exemplu, verificarea viabilității conturului AFU delimitat conform metodei UE-OECD poate fi realizată prin confruntarea cu date actualizate privind navetismul. Conturul AFU ce a făcut obiectul lucrării de față se bazează pe date de navetism din anul 2011, respectiv anul realizării Recensământului Populației și Locuințelor. Deoarece noul recensământ a fost încheiat în cursul anului 2022, datele privind fenomenul de navetism în România nu au fost disponibile la momentul elaborării lucrării de cercetare. Totuși, actualizarea acestora permite compararea decupajului construit în anul 2011 cu situația actuală (2022). Este de așteptat ca datele actualizate să confirme prezența unui fenomen puternic de navetism pendular între marile centre urbane și teritoriile din proximitatea lor, precum și o extindere a ariei de integrare socio-economică. În mod evident, aceste rezultate ar contribui la accentuarea necesității urgente de abordare a dezvoltării urbane durabile și integrate la nivelul teritoriilor metropolitane tip AFU.

Un alt aspect important de dezbătut în cercetările viitoare este legat de scenariile în care evoluează teritoriile AFU. De aici, iau naștere două posibilități interesante de continuare a studiului. Pe de o parte, studiul comparativ la nivel european ar putea fi extins cu un număr mai mare de AFU, alese în așa fel încât să ofere o acoperire geografică echilibrată. În plus, acesta ar putea fi completat cu baze de date colectate la nivel național, de către fiecare stat membru, cu condiția ca indicatorii utilizați să fie comparabili. De exemplu, ar fi interesant ca studiul AFU să permită formularea unor scenarii de evoluție viitoare a teritoriului supus studiului, pe baza unor prognoze credibile. Cu alte cuvinte, o întrebare care merită atenție în viitor poate fi formulată după cum urmează: Se așteaptă ca noi valuri de periurbanizare să se manifeste ca o densificare a zonelor periurbane existente

sau ca o extindere a zonelor construite către limitele mai extinse ale ariilor funcționale urbane?

Pe de altă parte, situația identificată în România ar trebui confruntată, mai în amănunt, cu cea din statele europene, atât în ceea ce privește aspectele de fond, cât și cele de procedură. Este posibil ca dinamica schimbării identificată la nivelul AFU Cluj-Napoca să reprezinte o expresie a tendințelor de maturizare/ stabilizare viitoare, pe care alte AFU din Europa să o fi parcurs deja. Din acest punct de vedere, este relevant de identificat, în cadrul unei cercetări viitoare, dacă există niște modele de bune practici de la nivel european ce ar putea fi transferate și adaptate sistemului de planificare românesc.

În final, rămâne de văzut în ce măsură reglementările privind folosința terenurilor sunt consistente și coerente cu obiectivele de dezvoltare metropolitană. Din păcate, din considerente de timp, acest lucru nu a putut fi acoperit în cadrul acestei lucrări de cercetare. Cu toate acestea, lucrarea identifică o serie de variabile analitice cheie care vizează analiza și compararea sferei și amplitudinii planurilor spațiale metropolitane și ar putea fi aplicate în cadrul unei analize asupra conținutului documentelor de planificare și a documentațiilor de urbanism disponibile pentru teritoriul metropolitan, inclusiv pentru UAT-urile incluse în ZM.

8. Bibliografie

- Abraham, D., Cârțină, C., Țărlungă, N., Iordan, I., Gherasim, V., Burcea, M., Șufaru, I., Caproș, M. (2009), *Metodologie pentru identificarea întinderii și structurii zonelor metropolitane în România precum și pentru consultarea factorilor relevanți privind asocierea metropolitană*, Contract nr. 385/17.12.2008, Beneficiar: Ministerul Dezvoltării Lucrărilor Publice și Locuințelor, Faza II Configurarea unui set de concluzii în vederea fundamentării legislației privind dezvoltarea metropolitană în România.
- Alexandru, M. (2020), *Policentralitate și coerență metropolitană*, Asociația Arta în dialog, București.
- Allen, A. (2003), *Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field*, Environ Urban, 135–148.
- Amendola, A. Caroleo, F., Coppola, G. (2004), *Regional Disparities in Europe*, Discussion paper no. 78, AIEL Series in Labour Economics 1.
- Angel, S., Parent, J., Civco, D., Blei, A., Potere, D. (2011), *The dimensions of global urban expansion: Estimates and projections for all countries, 2000–2050*, Progress in Planning, 75(2), 53–107.
- Angelova-Tosheva, V., Müller, O. (2019), *Methodological manual on territorial typologies*, EUROSTAT, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Antikainen, J. (2005), *The concept of Functional Urban Area. Findings of the ESPON project I.1.1*, Informationen zur Raumentwicklung, 7, 447–452.
- Antunes, M., Pinho, C., Varum, C., Viegas, M. (2020), *The Impact of Structural Funds on Regional Growth: A Panel Data Spatial Analysis*, Intereconomics, Volume 55, 2020 (5), 312–319.
- Baltas, N. (2004), *The Economy of the European Union*, European Union Enlargement, N. Nugent, ed., Chapter 10, Hampshire: Palgrave Macmillan, 146–157.
- Barber, B. (2013), *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, Rising cities*, Yale University Press, London.
- Barbieri, C. (2018), *Pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana di Milano, tra prospettive di innovazione e inerzie operative*, Tesi di laurea magistrale, Politecnico di Torino.
- Baudelle, G., Peyrony, J. (2005), *Striving for Equity: Polycentric Development Policies in France*, Built Environment, 31(2), 103–111.
- Benedek, J. (2013), *The Spatial Planning System in Romania*, Romanian Review of Regional Studies, IX, 2.
- Benedek, J. (ed.) (2019), *Studiu de fundamentare privind definirea zonelor periurbane din județul Cluj în scopul realizării planului de amenajare al acestora*, Edit. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
- Benedek, J., Cristea, M., (2014), *Growth pole development and 'metropolization' in post-socialist Romania*, Studia UBB Geographia, LIX, 2, 125 – 138.
- Benedek, J., Moldovan, C., Cristea, M., Varvari, Ș., Ionescu-Heroiu, Rusu, R., Man, T., Dolean, B., Hărănguș, I., Ursu, C., Stănculescu, O., Teișanu, Ș., Frant, O., Vințan, A., Moldoveanu, G., Butacu, B., (2020a), *Studiu de Fundamentare*

- privind Rețeaua de Așezări*, Planul de Amenajare a Teritoriului Județului Cluj, Banca Mondială, București.
- Benedek, J., Moldovan, C., Cristea, M., Varvari, Ș., Ionescu-Heroiu, M., Földes, I., Petrovici, N., Man, T., Dolean, B., Hărănguș, I., Ursu, C., Stănculescu, O., Teișanu, Ș., Franț, O., Vințan, A., Moldoveanu, G., Butacu, B. (2020b), *Studiu de fundamentare privind Populația*, Planul de Amenajare a Teritoriului Județului Cluj, Banca Mondială, București.
- Benedek, J., Moldovan, C., Cristea, M., Varvari, S., Ionescu-Heroiu, M., Croitoru, A., Bătiș, R., Corpade, C., Roșca, S., Roman, C., Man, T., Dolean B., Hărănguș, I., Ursu, C., Stănculescu, O., Teișanu, Ș., Franț, O., Vințan, A., Moldoveanu, G., Butacu, B. (2020c), *Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Cluj, Studiu de Fundamentare privind cadrul natural, zonele naturale protejate și mediul*, Banca Mondială, București.
- Benedek, J., Moldovan, C., Cristea, M., Varvari, Ș., Ionescu-Heroiu, M., Stănculescu, O., Dezs, Ș., Man, T., Dolean, B., Hărănguș, I., Ursu, C., Teișanu, Ș., Franț, O., Vințan, A., Moldoveanu, G., Butacu, B. (2020d), *Studiu de Fundamentare privind Resursele Naturale și Economia*, Planul de Amenajare a Teritoriului Județului Cluj, Banca Mondială, București.
- Bengs, C., Schmidt-Thomé, K. (2006), *Urban-rural relations in Europe*, ESPON 1.1.2 Final Report, ESPON, Luxembourg.
- Beno, M. (2021), *Commuting to work versus e-commuting: data from an Austrian company in pre-COVID-19 era, during 1st lockdown, after easing and during 2nd lockdown*, AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, 11, 25-31.
- Berry, B. (1973), *Growth Centers in the American Urban System: Community development and regional growth in the sixties and seventies*, Balinger Publishing Company, Cambridge.
- Bird, J. (1977), *Centrality and cities*, Routledge, London.
- Bîrsănuț, E., Man, T., Petrea, D. (2019), *What Does Unsustainable Urban Sprawl Bring? Spatial Patterns Analysis of Built Environment in Cluj Metropolitan Area*, Journal of Settlements and Spatial Planning, 10, 121-130.
- Boldrin, M., Canova, F. (2003), *Regional Policies and EU Enlargement*, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Borsdorf, A. (2011), *Postsuburban sprawl in European Cities: Challenges for European urban policy and research in the 21st century*, in *Urbanization and the Global Environment*, Edition, eds. Turunen, E., Koskinen, A., Nova Science Publishers, Inc.
- Boudeville, J. (1966), *Problems of Regional Economic Planning*, The University Press, Edinburgh, Scotland.
- Boyce, D. (2004), *A short history of the field of regional science*, Papers in Regional Science, 83(1), 31-57.
- Boyne, G. (2001), *Planning, Performance, and Public Services*, Public Administration, 79(1), 73-88.
- Bracalente, B., Perugini, C. (2020), *The Components of Regional Disparities in Europe*, The Annals of Regional Science, 44, 621-645.
- Breheny, M. (1983), *A practical view of planning theory*, Environment and Planning B: Planning and Design, 10, 101-115.

- Brenner, N. (2001), *The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration*, Progress in Human Geography, 25, 591-614.
- Breuillard, M. (2016), *New Governance of Urban Areas in France: Is Rationalization Possible?* HKJU-CCPA 16(3), 479-496.
- Brezina, T., Tiran, J., Ogrin, M., Laa, B. (2021), *COVID-19 impact on daily mobility in Slovenia*, Acta geographica Slovenica, 61-2, 92-107.
- Brueckner, J. (2000), *Urban sprawl: Diagnosis and remedies*, International Regional Science Review, 23(2), 160-171.
- Bruegmann, R. (2006), *Sprawl: A compact history*, University of Chicago Press.
- Burchell, R., Mukherji, S. (2003), *Conventional Development versus Managed Growth: The Costs of Sprawl*, American Journal of Public Health 93(9), 1534 – 1540.
- Caffyn, A., Dahlström M. (2005), *Urban–rural interdependencies: Joining up policy in practice*, Regional Studies, 39(3), 283–296.
- Carruthers, J., Ulfarsson, G. (2003), *Urban Sprawl and the Cost of Public Services*, Environment and Planning B: Planning and Design, 30, 503 – 522.
- Casado-Díaz, J., Coombes, M. (2011), *The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 57, 7-32.
- Cattan, N., Baudet-Michel, S., Berroir, S., Bretagnolle, A., Buxeda, C., Dumas, E., Guérois, M., Sanders, L., Saint-Julien, T., Allain, R., Baudelle, G., Le Bihan, D., Cristescu, J., Cunningham-Sabot, E., Zonneveld, W., Waterhout, B., Meijers, E., Antikainen, J., Bradley, K., Neubauer, J., Van Gestel, T., Gløersen, E., Schürmann, C., Dubois, A., Spiekermann, K., Wegener, M., Hamez, G., Leseq, G., Davoudi, S., Strange, I., Wishardt, M., Growth, N., Aalbu, H., Grande, J., Harbo, L., Smidt-Jensen, S., Smith, C. (2004), *ESPON 1.1.1., Potentials for polycentric development in Europe*, Final Report, Nordregion, Stockholm.
- Cândeă, I. (2014), *Brăila-Galați sau Galați-Brăila – zonă de convergență istorică*, Revista URBANISMUL - SERIE NOUĂ, 18 / 2014, 73.
- Champion, T., Hugo, G. (eds.) (2004), *New forms of urbanization*, Ashgate, London.
- Cheshire, P., Hay, D. (1989), *Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*, HarperCollins Academic/ Routledge, London.
- Christaller, W. (1933), *Die zentralen Orte in Süddeutschland - eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*.
- Cira, D., Kriss, P., Popescu, A., Sfârlea, V., Ciuchiță, F., Nae, A., Ionescu-Heroiu, M., Franț, O., Butacu, B., Moldoveanu, G. (2021), *Ghid pentru elaborarea Strategiilor Integrate pentru Dezvoltare Urbană*, Politica Urbană a României, Banca Mondială.
- Cîmpianu, C., Corodescu, E. (2013), *Landscape dynamics analysis in Iasi Metropolitan Area (Romania) using remote sensing data*, Cinq Continents, 3(7), 18- 32.
- Cocheci, M. (2016), *Planning in Restrictive Environments – A Comparative Analysis of Planning Systems in EU Countries*, Journal of Urban and Landscape Planning #1/2016 Challenges For The New Millennium.

- Cocheci, R.M., Dimitriu, S., Elisei, P. (2016), *Smart Governance, the Backbone of Smart Planning. A new Strategic Plan for the Cluj-Napoca Metropolitan Area*, Conference: REAL CORP 2016, 21st International Conference on Urban Planning and Regional Development in the Information Society, Hamburg, Germany.
- Colavitti, A., Usai, N., Bonfiglioli, S. (2013), *Urban Planning in Italy: The Future of Urban General Plan and Governance*, *European Planning Studies*, 21(2), 167-186.
- Coombes, M., Dixon, J., Goddard, J., Openshaw, S., Taylor, P. (1979), *Daily Urban Systems in Britain: From Theory to Practice*, *Environment and Planning A*, 11(5), 565–574.
- Coombes, M., Openshaw, S. (1982), *The use and definition of travel-to-work areas in Great Britain: some comments*, *Regional Studies*, 16 (2), 141–149.
- Copus, A. (2013), *Urban-Rural Relationships in the New Century: Clarifying and updating the intervention logic*, *New Paradigm in Action*, 7.
- Cotae, C. (2015), *Decision Making Patterns in Territorial Public Administration: The Case of Romania*, *Urbanism. Arhitectura. Constructii*, 6, 4-17.
- CoR (2019), *Provocările Regiunilor Metropolitane și poziția lor în viitoarea politică de coeziune post-2020*.
- Creswell, J. (2014), *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 4th Edition, SAGE Publications.
- Cristea, M., Mare, C., Moldovan C, China, A, Farole, T., Vințan, A., Park, J., Garrett, K.P., Ionescu-Heroiu, M. (2017), *Orașe-Magnet: Migrație și navetism în România*, Banca Mondială, București.
- Dallhammer, E., Derszniak-Noirjean, M., Gaugitsch, R., Hans, S., Zillmer, S. (2019), *The impacts of metropolitan regions on their surrounding areas*, COTER, European Committee of the Regions.
- Dauderstädt, M. (2021), *Cohesive Growth in Europe: A Tale of Two Peripheries*, *Intereconomics*, 56(2), 120–126.
- Davoudi, S., Stead, D. (2002), *Urban-Rural Relationships: an introduction and a brief history*, *Built Environment*: 28(4), 269-277.
- Davoudi, S. (2008), *Conceptions of the city-region, a critical review*. *Urban Design and Planning*, 16, 51-60.
- Dijkstra, L. (2009), *Metropolitan regions in the EU, Regional Focus: A series of short papers on regional research and indicators*, Directorate-General for Regional Policy, 01/2009, EC.
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., McCann, P. (2013), *The Economic Performance of European Cities and City Regions Myths and Realities*, *European Planning Studies*, 21(3), 334-354.
- Dijkstra, L., Poelman H. (2012), *Cities in Europe, The new OECD-EC*, European Commission, Regional Focus 01/2012.
- Dijkstra, L., Poelman, H. (2014), *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation*, Regional Working Paper, EC, DG REGIO.
- Dijkstra, L., Poelman, H., Veneri, P. (2019), *The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area*, OECD Regional Development Working Papers 11/2019.

- Drăghia, M., Cocheci, R. M., Olariu, B. (2023), *Housing dynamics around Romania's developing cities. The high demand for specific planning instruments in functional urban areas*, European Planning Studies.
- Dolean, B., Bilașco, Ș., Petrea, D., Moldovan, C., Vescan, I., Roșca, S., Fodorean, I. (2020), *Evaluation of the Built-Up Area Dynamics in the First Ring of Cluj-Napoca Metropolitan Area, Romania by Semi-Automatic GIS Analysis of Landsat Satellite Images*, Applied Sciences, MDPI, 10.
- Dumitrică, C.D., Dinu, I. (2013), *Zona metropolitană ca răspuns reflex la guvernarea multinivel și deciziile publice naționale derivate*, Economie teoretică și aplicată, XX, 6(583), 97-117.
- EEA (2006), *Urban Sprawl in Europe – The ignored challenge*, European Environment Agency, Copenhagen, 10/2006.
- Elinbaum, P., Galland, D., (2015), *Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context*, Instrumental Content and Planning, European Planning Studies, 24(1), 181-206.
- Elisei, P., Dimitriu, S., Cocheci, M., Drăghia, M. (2017), *Strategia Integrată de Dezvoltare urbană pentru polul de creștere Cluj-Napoca, pentru perioada de programare 2014-2020 (2023)*, Versiunea Actualizată – Aprilie 2017, SC URBASOFIA SRL, București.
- Faludi, A. (1982), *Three paradigms of planning theory*, *Planning Theory: Prospects for the 1980s*, (eds.) Healey, P., McDougall, G., Thomas, M., Pergamon Press, Oxford, 81 -101.
- Faludi, A. (2005), *Polycentric Territorial Cohesion Policy*, *Town Planning Review*, 76(1), 107-118.
- Faludi, A. (2014), *EUropeanisation or Europeanisation of spatial planning?*, *Planning Theory & Practice*, Routledge, 15(2), 155-169.
- Fang, C., Yu, D. (2017), *Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon*, *Landscape and Urban Planning*, 162, 126-136.
- Farmer, C., Fotheringham, A. (2011), *Network-Based Functional Regions*, *Environment and Planning, A*, 43(11), 2723–2741.
- Fedele, M., Moini, G. (2007), *ITALY: The Changing Boundaries of Inter-Municipal Cooperation* in "Inter-Municipal Cooperation In Europe" editat de R. Hulst și A. van Montfort, publicat de Springer, Dordrecht, The Netherlands.
- Ferry, M. (2017), *The role of EU funds in enhancing the development potential of CEE economies*. In: Galgóczi B., Drahokoupil, J. (eds) *Condemned to Be Left Behind? Can Central and Eastern Europe Emerge from its Low-wage Model?*, European Trade Union Institute, Brussels, 153-170.
- Floerkemeier, H., Spatafora, N., Venables, A. (2021), *Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, Working Paper No. 21/39.
- Florescu, T., Mitrea, A. (2015), *Romania, disP-The Planning Review*, Routledge, 51(1), 64-65.
- Fricke, C. (2020), *European Dimension of Metropolitan Policies: Policy Learning and Reframing of Metropolitan Regions*, Springer International Publishing.
- Gaman, F., Răuță, E., Luca, O., Boteanu, C. (2020), *Sustainable development of rural settlements. Role of EU funds in managing territorial disparities*, *Technium Social Sciences Journal*, 8(1), 759-770.

- 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 - Spatial Research and Planning*, 75, 225–241.
- Ghiță, A. (2013), *România are nevoie de zone urban funcționale. Oportunitatea includerii acestora în Strategia de Dezvoltare Teritorială a României*, CRPE Policy Memo, 41.
- Glaeser, E.L., Kolko J., Saiz A. (2001), *Consumer city*, *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27–50.
- Glaeser, E., Kahn, M. (2003), *Sprawl and Urban Growth*, Discussion Paper Number 2004, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- Goodall, B. (1987), *Dictionary of Human Geography*, Penguin Books.
- Goodman, J. (1970), *The definition and analysis of local labour markets: some empirical problems*, *British Journal of Industrial Relations*, 8(2), 179–196.
- Gregory, D., Johnston R., Pratt G., Watts M., Whatmore S. (2009) (eds.), *The Dictionary of Human Geography*, 5th edition, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Grazi, L. (2012), *The Long Road to a Cohesive Europe. The Evolution of the EU Regional Policy and the Impact of the Enlargements*, *Eurotimes*, Editura Universității din Oradea.
- Grigorescu, I., Mitrica, B., Kucsicsa, G., Popovici, E. A., Dumitrascu, M., Cuculici, R. (2012), *Post-communist land use changes related to urban sprawl in the Romanian metropolitan areas*, *Human Geographies*, 6(1), 35–46.
- Grigorescu, I., Mitrica, B., Mocanu, I. (2015), *Assessing urban sprawl-related housing dynamics in the Romanian metropolitan areas*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 38, 145–164.
- Guérois, M., Bretagnolle, A., Mathian, H., Pavard, A. (2014), *Functional Urban Areas (FUA) and European harmonization. A feasibility study from the comparison of two approaches: commuting flows and accessibility isochrones*, Research Report ESPON M4D Multi Dimensional Database Design & Development, ESPON.
- Haack, S. (1996), *Deviant Logic, Fuzzy Logic Beyond the Formalism*, The University of Chicago Press.
- Haggett, P. (1965), *Locational Network Analysis in Human Geography*, Arnold, London.
- Hall, T. (1998), *Urban Geography*, Routledge, London.
- Hall, P., Hay, D. (1980), *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann Educational, London.
- Hall, P., Pain, K. (2006), *The Polycentric Metropolis – learning from mega-city regions in Europe*, London, Sterling, VA.
- Hamidi, S., Ewing, R., Preuss, I., Dodds, A. (2015), *Measuring Sprawl and Its Impacts: An Update*, *Journal of Planning Education and Research*, 35(1), 35–50.
- Hamilton, D. (2000), *Organizing Government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview*, *Journal of Urban Affairs*, 22(1), 65–84.

- Harig, O., Burghardt, D., Hecht, R. (2016), *A Supervised Approach to Delineate Built-Up Areas for Monitoring and Analysis of Settlements*, International Journal of Geo-Information (ISPRS), 5(8), 1-20.
- Healey, P., McDougall, G., Thomas, M. (1982), *Theoretical debates in planning: towards a coherent dialogue: conference position paper*, in Planning Theory: Prospects for the 1980s Eds P Healey, G McDougall, M Thomas (Pergamon Press, Oxford), 5-22.
- Heinelt, H., Kübler, D. (2005), *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London/New York: Routledge.
- Heinz, W. (2007), *Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between existing necessities and suboptimal solutions*, in "Inter-Municipal Cooperation In Europe", (eds.) R. Hulst, A. van Montfort, Springer, Dordrecht, The Netherlands.
- Hiñea, C., Profiroiu, M., Țiclău, T. (2015), *Strategic Planning and Public management Reform: The Case of Romania. Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11, 30-44.
- Hiñea, C. E., Profiroiu, M. C., Țiclău, T. C. (eds.). (2019), *Strategic Planning in Local Communities. Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Howard, E. (1965), *Garden cities of To-Morrow*, Massachusetts: MIT Press.
- Hudecz, G., Moshammer, E., Wieser, T. (2020), *Regional disparities in Europe: should we be concerned?*, Discussion Paper Series/ 13, European Stability Mechanism, Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Ianoș, I., Pascariu, G. (2012), *Politica de dezvoltare regională în România*, Urbanismul, 11, 76-81.
- IGEAT., IGSO., LATTs., TSAC. (2007), *ESPON 1.4.3 Study on Urban Functions*, Final Report, ESPON, Luxembourg.
- Ionescu-Heroiu, M., Cristea, M., China, A., Vințan, A., Irimia, I., Franț, O., Butacu, B., Mihăilescu, G., Moldovan C., Dolean, B., Sfârlea, V. (2019), *România Metropolitană*, Romania Catching-up Regions, Banca Mondială, București.
- Ionescu-Heroiu, M., Moldovan, C., Neagu, M., Ortiz, P., Pănescu, E., Petrovici, N., Taralungă, N. (2013), *Consolidarea capacității de planificare spațială: Precondiție pentru dezvoltare urbană sustenabilă*, Raport complet, Banca Mondială, București.
- Iordan, I. (1973), *Zona periurbană a Bucureștilor*, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București.
- Iordan, I. (2006), *România. Geografie umană și economică*, Editura Fundației România de Măine, București.
- Ivanov, I., Apostu, F., Boghici, G., Burlacu, R., Dumitru, R., Ghintuială, D., Ghiță, A., López Galdeano, J., Maier, A., Pața, I., Pirvu, A., Pîslaru, D., Ruff, A., Simion, G., Stadler, R. (2017), *Zonele Funcționale în Statele Membre ale Consiliului Europei*, Studiu pregătit pentru a XVII-a sesiune a Conferinței Consiliului Europei a Miniștrilor Responsabili cu Amenajarea Teritoriului (CEMAT), Raport Final.
- Jacobs, J. (1970), *The Economy of Cities*, Random House, Inc., NY, USA.

- Jaeger, J., Schwick, C. (2014), *Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland*, Ecol. Indic. 38, 294–308.
- Jaeger, J., Soukup, T., Schwick, C., Hennig, E., Orlitova, E., Kienast, F. (2015), *Zersiedelung in Europa: Ländervergleich und treibende Kräfte*, in: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch, Tobias Krüger (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien*. Berlin: Rhombos-Verlag, IÖR-Schriften; 67, 267-277.
- Johansson, B. (1998), *Infrastructure, Market Potential and Endogenous Growth*, Jönköping International Business School, Jönköping (Mimeo).
- Johnson, G., Scholes, K. (2006), *Exploring Corporate Strategy: Text and Cases*, New York: Financial Times/ Prentice Hall.
- Jordan, A., Liefferink, D. (2004), *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, Routledge.
- Jovanovic, M. (2004), *Eastern Enlargement of the EU: a Topsy-Turvy Endgame or Permanent Disillusionment*, Journal of Economic Integration, 19(4), 830-868.
- Junie, A., Nicoară, M., Ghinea, D., Topor, M., Burtic, D., Coprean, A., Olaru, B., Sirbu, M., Ștefan, F., Telbis, M., Popa, N., Olaru, M., Ancuța, C., Vert, C., Pavel, S., Ivan, R., Niță, C. (2016), *Strategia de Dezvoltare Intergrată a Polului de Creștere Timișoara 2015-2020*.
- Kaczmarek, T. (2014), *Delimitacja poznańskiego obszaru metropolitalnego*, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej Numer 26, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek, T. (2016), *Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic transformation*, EchoGéo, 35.
- Karlsson, C., Olsson, M. (2006), *The identification of functional regions: theory, methods and applications*, Annals of Regional Science, 40 (1), 1–18.
- Kaufmann, D., Meili, R. (2018), *Leaves in the wind? Local policies of small and medium-sized towns in metropolitan regions*, European Planning Studies, 27, 21-41.
- Kelling, J. (2011), *Urban-rural relationships in metropolitan areas of influence: Best practice examples of metropolitan rural cooperation*, METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, Hamburg.
- Kolarova, V., Eisenmann, C., Nobis, C., Winkler, C., Lenz, B. (2021), *Analysing the impact of the COVID-19 outbreak on everyday travel behaviour in Germany and potential implications for future travel patterns*, European Transport Research Review, 13(1).
- Korcelli, P. (2005), *The Urban System of Poland*, Built Environment, 31(2), 133-142.
- Kriss, P., Sfârlea., Ionescu-Heroiu M., Cristea M., Silimela Y., Borkowska-Waszak S., Ivanov I., Țarălungă N., Racoviceanu S., Stadler R., Ghintuială D., Manea M., Vințan A., Moldoveanu G. (2019), *Modele organizaționale pentru acordurile interjurisdicționale*, Romania Catching-up Regions, Banca Mondială, București.
- Krugman, P. (1991), *Geography and trade*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, P. (1993), *First Nature, Second Nature and Metropolitan Location*, Journal of Regional Science, 33, 129-144.

- Kunzmann, K. R. (2001), *State planning: a German success story?*, International Planning Studies, 6, 153-166.
- Kurek, S., Wójtowicz, M., Gałka, J. (2020), *Functional Urban Areas in Poland: Demographic Trends and Migration Patterns*, The Urban Book Series, Springer.
- Lamovšek, A., Drobne, S. (2017), *Functional Urban Areas as Instruments of Spatial Development Policy at the Regional Level in the Case of Slovenia*, Prostor, 25, 200-2015.
- Lang, T., Török, I. (2017), *Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas?*, International Planning Studies, 22(1), 1-13.
- Leonard, M. (2011), *Why Europe Will Run the 21st Century*, HarperCollins Publishers.
- Leopa, S. (2019), *Instruments for metropolitan development in Romania: Between shortcomings and possibilities*, Journal of Urban and Landscape Planning 4, 85–97.
- Lightfoot, S. (2008), *Enlargement and the challenge of EU development policy*, Perspectives on European Politics and Society, 9(2), 128-142.
- Lingua, V., Servillo, L. (2014), *The modernization of the Italian planning system*, in Reimer, M., Gemitis, P., Blotvogel, H.H., Spatial planning and practices in Europe. A comparative perspective of continuity and changes, Routledge, New York.
- Limtanakool, N., Schwanen, T., Dijst, M. (2007), *Ranking functional urban regions: A comparison of interaction and node attribute data*, Cities, 24(1), 26–42.
- Livesey, G. (2011), *Assemblage theory, gardens and the legacy of the early Garden City movement*, Architectural Research Quarterly, 15(3), 271–278.
- Luca, O., Gaman, F., Răuță, E. (2021), *Towards a National Harmonized Framework for Urban Plans and Strategies in Romania*, Sustainability 13(4), 1930.
- Łukomska, J., Szmigiel-Rawska, K. (2018), *Inter-local Financial Transfers as a Measure of Cooperation in Poland*, in Intermunicipal Cooperation in Europe - Institutions and Governance, (eds.) Teles, F., Szwianiewicz, P., Palgrave Macmillan.
- Magli, B., Tiento, F. (eds.) (2018), *Le unioni di comuni dell'Area Metropolitana Bolognese. Lo stato di salute. Report e analisi degli incontri sul territorio*, Città Metropolitana di Bologna & ANCI.
- Manole, S., Tache, V., Meita, V., Petrisor, A. (2019), *Analysis of Romanian Polycentricity Based on Functional Urban Areas*, Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 1, 161-188.
- Markusen, A. (2003), *Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies*, Regional Studies, 37(6-7), 701-717.
- Martin, R. (2003), *The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU*, NBP Conference, Potential Output and Barriers to Growth, Zalesie Gorne.
- Martínez-Bernabeu, L., Coombes, M., Casado-Díaz, J. (2020), *Functional Regions for Policy: a Statistical 'Toolbox' Providing Evidence for Decisions between Alternative Geographies*, Applied Spatial Analysis and Policy, 13, 739–758.

- Matei, A., Dogaru, T. (2011), *Reforma procesului politicilor publice naționale sub imboldul europenizării. Modificări realizate în plan instituțional și legislativ în sfera politicilor publice din România*, Economie teoretică și aplicată, Volumul XVIII (2011), 1(554), 76-111.
- Maucorps, A., Jestl, S., Romisch, R. (2020), *The Effects of the EU Cohesion Policy on Regional Economic Growth: Using Structural Equation Modelling for Impact Assessment*, Working Paper 185, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche.
- McQuaid, R. (2000), *Implications of European Union Expansion for Peripheral Regions*, in: Nijkamp, P., Kohno, H. and J. Poot (eds), *Regional Cohesion and Competition in the Age of Globalization* (Edward Edgar, London), 284-308.
- Meijers, E., Waterhout, B., Zonneveld, W. (2007), *Closing the GAP: Territorial Cohesion through Polycentric Development*, Refereed Articles, no 24, European Journal of Spatial Development.
- Meijers, E., Sandberg, K. (2008), *Reducing regional disparities by means of polycentric development: panacea or placebo?*, Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science, 7(2), 71-96.
- Milego, R., Ramos, M., Domingues, F., López, J., Michelet, J., Arévalo, J., Martín, B., Passarello, G., Barbosa, A., Jupova, K., Larrea, E., Biosca, O. (2020), *ESPON FUORE - Functional Urban Areas and Regions in Europe, Monitoring and Tools*, Final Report, ESPON, Luxembourg.
- Minea, E. (2007), *Planificarea urbană între coerența unității și gestionarea diferențelor*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 20/2007, 68-84.
- Moreno-Monroy, A., Schiavina, M., Veneri, P. (2020), *Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends*, Journal of Urban Economics 125, 103242.
- Morrill, R. (1974), *The Spatial Organization of Society*, 2nd edition, North Scituate, Duxbury Press.
- Moseley, M. (1974), *Growth Centres in Spatial Planning*, Urban and Regional Planning Series, Volume 9, Pergamon Press.
- Munteanu, M., Servillo, L. (2014), *Romanian spatial planning system: Post-communist dynamics of change and Europeanization processes*, European Planning Studies, 22(11), 2248-2267.
- Nayman, L., Sokolowski Jr., M. Cour, P. (1999), *Structural funds and regional disparities in Europe*. RePEc, La Lettre du CEPPII, 177, Centre D'Etudes Prospectives Et D'Informations Internationales.
- Niebuhr, A., Schlitte, F. (2009), *EU Enlargement and Convergence: Does market access matter?*, Eastern European Economics, 47(3), 28–56.
- Nilsson, K., Pauleit, S., Bell, S., Aalbers, C., Nielsen, T. (2013), *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*, Springer, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Nilsson, K., Pauleit, S., Bell, S., Aalbers, C., Nielsen, T. (2013), *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*, Springer, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Norris, D. (2001), *Whither metropolitan governance?*, Urban Affairs Review, 36(4), 532–550.

- Noguera, J., Ortega-Reig, M., del Alcázar, H., Copus, A., Berlina, A., Moodie, J., Mantino, F., Forcina, B., Weck, S., Beißwenger S., Hans, N., Tagai, G., Koós, B., Kovács, K., Uzzoli, A., Dax, T., Machold, I., Schürmann, C., Tobiasz-Lis, P., Dmochowska-Dudek, K., Wójcik, M. (2017), *PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe (Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest)*, Final Report, ESPON Luxembourg.
- OECD (2002), *Redefining Territories: The Functional Regions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017a), *The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), *Spatial and land use planning in France*, in *The Governance of Land Use in France: Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018), *Defining regions and functional urban areas in OECD Regions and Cities at a Glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris.
- Ortiz, P. (2014), *The Art of Shaping the Metropolis*, McGraw-Hill.
- Oşlobanu, C., Alexe, M. (2021), *Built-up area analysis using Sentinel data in metropolitan areas of Transylvania, Romania*, Hungarian Geographical Bulletin, 70, 3-18.
- Quattro Design (2014), *Strategia de Dezvoltare Teritorială a României, Studii de Fundamentare – Studiul 15. Reţeaua de localităţi după rang şi importanţă, Raport de sinteză*.
- Parr, J. (2007), *Spatial Definitions of the City: Four Perspectives*, Urban Studies, 44(2), 381–392.
- Pascariu, G. (ed.) (2004), *Model Conceptual şi Metodologic pentru stabilirea sistemului de relaţii în domeniul planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a Zonelor Funcţionale/ Metropolitane şi a Aglomeraţiilor Urbane - Volumul I: Sinteza Cercetării şi prezentarea Modelului Conceptual şi Metodologic*, PNCDI – Program AMTRANS, Proiect 1A01, Editura Universitară Ion Mincu.
- Pascariu, G. (2008), *Metodă de reprezentare grafică a accesibilităţii – studio de caz: Alba Iulia*, în Sârbu, C. şi Pascariu, G., *Preocupări recente în planificarea spaţială*, Editura Universitară “Ion Mincu”, Bucureşti.
- Peeters, D. (2011), *The Functional Urban Areas database*, Technical report ESPON DB.
- Perroux, F. (1950), *Economic Space: Theory and Applications*, The Quarterly Journal of Economics, 64(1), 89-104.

- Petrișor, A. (2010), *The theory and practice of urban and spatial planning in Romania: education, laws, actors, procedures, documents, plans, and spatial organization. A multiscale analysis*. Serbian Architectural Journal. 2. 139-154.
- Piorr, A., Ravetz, J., Tosics I. (2011), *Peri-Urbanisation in Europe*, Academic Books Life Sciences, University of Copenhagen.
- Pociovălișteanu, D., Dobrescu, E. (2009), *The Role of Structural Funds in Economic and Social Cohesion Process*, European Research Studies, XII(2).
- Pumain, D., Rozenblat, C. (2018), *Two metropolisation gradients in the European system of cities revealed by scaling laws*, Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science.
- Pusch, C., Proskuryakova, T., Cira, D., Kriss, P., Dolean, B., Moldovan, C., Ionescu-Heroiu, M., Franț, O., Butacu, B., Moldoveanu, G. (2021), *Metodologie de identificare și delimitare a zonelor urbane funcționale și a zonelor metropolitane*, Livrabil 6. Suport pentru elaborarea mecanismelor de implementare a Politicii Urbane, Politica Urbană a României, Banca Mondială.
- Rădulescu, M. (2008), *Soluții flexibile privind zonele cu potențial ridicat de dezvoltare durabilă*, în Sârbu, C. și Pascariu, G., *Preocupări recente în planificarea spațială*, Editura Universitară "Ion Mincu", București.
- Reade, E. (1982), *The theory of town and country planning* in Planning Theory: Prospects for the 1980s Eds P Healey, G McDougall, M Thomas (Pergamon Press, Oxford), 43-58.
- Reid, T. (2005), *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*, Penguin Press.
- Rifkin, J. (2004), *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Penguin Press.
- Robert, J. (2006), Conferința Europeană a Miniștrilor Însărcinați cu Planificarea Spațială/ Regională CEMAT, *Anexă Proiect de glosar al expresiilor cheie utilizate în domeniul politicilor de dezvoltare spațială din Europa*, Consiliul Europei.
- Robson, B., Barr, R., Lymperopoulou, K., Rees, J., Coombes, M. (2006), *Framework for City-regions*, Office of the Deputy Prime Minister, London, 2006, Working Paper 1: Mapping City Region.
- Ros-Tonen, M., Pouw, N., Bavinck, J. (2015), *Governing beyond cities: The urban-rural interface*, In: Gupta, J., Pfeffer, K., Verrest, H., Ros-Tonen (eds.) *Geographies of Urban Governance: Advanced Theories, Methods and Practices*, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London.
- Rozenblat, C. (2020), *Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world*, Cybergeog: European Journal of Geography, Data papers, 954.
- Săgeată, R. (2006), *Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului*, Studiu geografic cu aplicare la teritoriul României, București.
- Săgeată, R. (2007), *Zona metropolitană Galați - Brăila*. Propunere, în *Comunicări de Geografie*, XI, Edit. Universității București, 443-450.
- Săgeată, R. (2012), *Inter-communal cooperation and regional development: The case of Romania*, Quaestiones Geographicae, 31(2), 95-106.

- Săgeată R. (2015a), *Acte normative care au vizat organizarea administrativ-teritorială a României*, Urbanismul - Serie nouă, 11, 11-12.
- Săgeată, R. (2015b), *Zonele Metropolitane în România*, Revista Română de Geografie Politică, VI, 123-136.
- Salet, W., Thornley A., Kreukels A. (2003), *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London.
- Salet, W. (2017), *Mapping metropolitan Italy*, European Planning Studies, 26(4), 873–876.
- Sandu, D. (2013), *Disparități și fluxuri în fundamentarea social-economică a regionalizării administrative a României*, Consiliului Consultativ pentru Regionalizare CONREG, București.
- Sârbu, C., Pascariu, G. (2007), *Preocupări recente în planificarea spațială*, Editura Universitară “Ion Mincu”, București.
- Sârbu, C. (2012), *Arii metropolitane în România – Premise privind inserția în teritoriul național și european*, publicat în volumul Lucrărilor ediției a VII-a a conferinței anuale: Zilele Academice ale A.S.T.R. – Academia de Științe Tehnice din România, Editura AGIR, București, 151-159.
- Sârbu, C. (2014), *Un sistem urban aparte: Brăila – Galați*, Revista URBANISMUL - SERIE NOUĂ, NR. 18 / 2014, 78.
- Sârbu, C., Mitrea, A., Chiș A. (2015), *A Basic Territorial Coherence Index in Support for InterCommunal Co-operation. A Working Hypothesis*, Working Papers, 6th LUMEN International Scientific Conference, Rethinking Social Action. Core Values, Iași, România, LUMEN Media Publishing.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2019), *The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited*, Journal of European Public Policy, 1-20.
- Schimmelfennig, F. (2015), *EU enlargement in European Union Book*, Routledge.
- Schragger, R. (2016), *City Power: Urban Governance in Global Age*, Oxford University Press.
- Scott, A. (2008), *Resurgent Metropolis: Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World*, International Journal of Urban and Regional Research, 32(3), 548–564.
- Sevtsuk, A., Hudson, A., Halpern, D., Basu, R., Ng, K., de Jong, J. (2021), *The impact of COVID-19 on trips to urban amenities: Examining travel behavior changes in Somerville, MA*, PLoS ONE 16(9): e0252794.
- Shahmehdizadeh, A., Song, J., Zheng, Q., Blackburn, G., Wang, K., Huang, L., Deng, J. (2016), *Remote sensing of impervious surface growth: A framework for quantifying urban expansion and re-densification mechanisms*, International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation, 46, 94-112.
- Shibayama, T., Sandholzer, F., Laa, B., Brezina, T. (2021), *Impact of COVID-19 lockdown on commuting: a multi-country perspective*, EJTIR TU Delft Open, Issue 21(1), 2021, 70-93.
- Simeonova, V., van Eupen M., Clement, Baraggia A., van der Grift E., Hanssen G., Hofstad H., Tosics I., Gerohazi E. (2018), *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*, Final Report, ESPON, Luxembourg.

- Simon, D. (2008), *Urban environments: issues on the peri-urban fringe*. Annual Review. Urban Environments: Issues on the Peri-Urban Fringe, 167–185.
- Smart, M. (1974), *Labour market areas: uses and definition*, Progress in Planning, 2 (4), 239–353.
- Smętkowski, M., Płoszaj, A., Gorzelak, G., Kozak, M., Olechnicka, A., Wojnar, K., Hryniewicz, J., Szul, R., Comin, M., Pumain, D., Kleeschulte, S., Gregor, M., Rozenblat, C., Ietri, D., Liechti, A., Angelidis, M., Karka, G., Tsigkas, E., Santimpantakis, K., Robert, J., Fons, J., Simon, A., Bozzani-Franc, S., L’Hostis, A., Terral, L., Ludlow, D. (2013), *FOCI Future Orientations for Cities*, Applied Research 2013/1/1, Final Report, ESPON, Luxembourg.
- Smits, A., Huismans, G., Hagens, J., de Roo, J. (2013), *Functional Urban Areas and their contribution to economic growth*, The Romanian Territorial Development Strategy, Government to Government Project The Netherlands – Romania.
- Snickars, F. (1985), *Part IV Beyond Comparative Analyses of Metropolitan Dynamics*, Scandinavian Housing and Planning Research 2(3-4), 245-251.
- Soja, E. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Sole-Ollé, A., Hortas-Rico, M. (2010), *Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities*, Urban Studies 47(7), 1513 – 1540.
- Streitenberger, W. (2013), *The Urban Dimension in the EU Cohesion Policy*, Keynote Speech at REAL CORP 2013: Planning Times, Proceedings.
- Taylor, N. (1998), *Urban Planning Theory since 1945*, London, Sage.
- Tosics, I. (2011), *Governance challenges and models for the cities of tomorrow*, Paper issued for DG REGIO.
- Van Criekingen, M., Bachmann, M., Guisset, C., Lennert, M. (2007), *Towards polycentric cities. An investigation into the restructuring of intra-metropolitan spatial configurations in Europe - Vers des villes polycentriques. La restructuration des configurations spatiales intramétropolitaines en Europe*, Belgeo.
- Vătăman, D. (2011), *The Challenges of the Next European Union Enlargement*. In Challenges of the Knowledge Society, The International Scientific Session, PRO Universitaria, București.
- Waterhout, B., Zonneveld, W., Meijers, E. (2005), *Polycentric Development Policies in Europe: Overview and Debate*, Built Environment, 31(2), 163-173.
- Werff, M., Lambregts, B., Kapoen, L., Kloosterman, R. (2005), *Commuting & the Definition of Functional Urban Regions – The Randstad*, in POLYNET Action 1.1: Commuting and the Definition of Functional Urban Regions, Interim report, 2-21.
- Widuto, A. (2019), *Regional inequalities in the EU*, EPRS | European Parliamentary Research Service.
- Yang, Y., Cao, M. Cheng, L., Zhai, K., Zhao, X., de Vos, J. (2021), *Exploring the relationship between the COVID-19 pandemic and changes in travel behaviour: A qualitative study*, Transportation Research Interdisciplinary Perspectives 11 (2021), 100450, Elsevier.

- Zanon, B. (2013), *Scaling-down and scaling-up processes of territorial governance: cities and regions facing institutional reform and planning challenges*, URP 1/2013, 19-39.
- Zimmermann, K., Galland, D. Harrison, J. (2019), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Springer.

Legislație

- Guvernul României, *HG nr. 998/ 2008 pentru desemnarea polilor de creștere și a polilor de dezvoltare urbană în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională*, publicată în Monitorul Oficial nr. 621 din 8 septembrie 2008, disponibilă la adresa: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/97172>, accesată în data de 7 iulie 2022.
- Guvernul României, *OUG nr. 57/ 2019 privind Codul administrativ*, publicată în Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019, disponibilă la adresa: <https://legislatie.just.ro/public/detaliiidocument/215925>, accesată în data de 15 iulie 2022.
- Guvernul României, *HG nr. 298/ 2021 pentru aprobarea tezelor prealabile ale Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor*, publicată în Monitorul Oficial nr. 320 din 30 martie 2021, disponibilă la adresa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/240172>, accesată în data de 8 aprilie 2022.
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, *Norme metodologice/ 2016 de aplicare a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și de elaborare și actualizare a documentațiilor de urbanism*, publicate în Monitorul Oficial nr. 199 din 17 martie 2016, disponibile la adresa: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/228239>, accesată în data de 15 iulie 2022.
- Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Proiect de act normativ: *Lege pentru aprobarea Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (CATUC)*, disponibilă la adresa: <https://www.mdlpa.ro/uploads/articole/attachments/6256a7668fbc3869096979.docx>, accesată în data de 17 octombrie 2022.
- Parlamentul României, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial la 23 mai 2001, cu modificările și completările ulterioare*, disponibilă la adresa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/79638>, accesată în 20 septembrie 2022.
- Parlamentul României, *Legea nr. 350/ 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*, publicată în Monitorul Oficial, nr. 373 din 10 iulie 2001, disponibilă la adresa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29453>, accesată în data de 15 octombrie 2022.
- Parlamentul României, *Legea nr. 351/ 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național. Secțiunea a IV-a: Rețeaua de localități*, cu

modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial, nr. 408 din 24 iulie 2001, disponibilă la adresa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29780>, accesată în data de 11 octombrie 2022.

Parlamentul României, *Constituție din 21 noiembrie 1991, republicată*, publicată în Monitorul Oficial, nr. 767 din 31 octombrie 2003, disponibilă la adresa: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/47355>, accesată în data de 30 noiembrie 2021.

Parlamentul României, *Legea nr. 100/ 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități*, publicată în Monitorul Oficial, nr. 284 din 27 aprilie 2007, disponibilă la adresa: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/81514>, accesată în data de 11 mai 2022.

Parlamentul României, *Legea nr. 246/ 2022 privind zonele metropolitane, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, publicată în Monitorul Oficial, nr. 745, din 25 iulie 2022, disponibilă la adresa: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/257798>, accesată în data de 11 octombrie 2022.

Pagini web ale zonelor metropolitane

Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj, disponibilă la adresa: <https://www.clujmet.ro/>, accesată în 29 iulie 2022.

Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR), disponibilă la adresa: <http://fzmaur.ro/wordpress/>, accesată în 14 mai 2022.

Documente și documentații de planificare la nivel european și național

Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj (ADI ZMC) (2020), *Act constitutiv actualizat al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj*, disponibil la adresa: <https://www.clujmet.ro/2021/05/10/documente/>, accesat în data de 27 iulie 2022.

Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj (ADI ZMC) (2020), *Statutul actualizat al Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj*, disponibil la adresa: <https://www.clujmet.ro/2021/05/10/documente/>, accesat în data de 27 iulie 2022.

CEMAT (2007), *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, European Union.
CEMAT (2011), *Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020: Spre o Europă incluzivă, inteligentă și durabilă a Regiunilor*.

CEMAT (2020), *Agenda Teritorială Europeană 2030: Un viitor pentru toate locurile*.

CEMAT (2020), *Noua Cartă de la Leipzig: Puterea transformatoare a orașelor pentru binele comun*.

European Commission (EC) (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, EU Ministers responsible for Spatial Planning, Postdam.

- European Commission - Directorate General for Regional Policy (EC) (2011), *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR) (2013), *POLICENTRIC – Parteneriate strategice pentru dezvoltarea policentrică a României*, Raport final.
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) (2015), *Strategia de Dezvoltare Teritorială a României: România policentrică 2035 - Coeziune și competitivitate teritorială, dezvoltare și șanse egale pentru oameni*, Anexa nr. 1, Versiunea 4.
- Ministerul Administrației și Internelor (MAI), Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice (2010), *Studiu Comparativ privind Implementarea Conceptului Intercomunalității în Europa*, elaborat în cadrul proiectului «Asociațiile de dezvoltare intercomunitară – instrument pentru furnizarea în comun, în condiții de calitate și eficacitate a serviciilor publice locale.
- Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene (2016), *Document Cadru de Implementare a Dezvoltării Urbane Durabile - Axa Prioritară 4 Sprijinirea Dezvoltării Urbane Durabile*, Programul Operațional Regional 2014-2020.
- UN-HABITAT (2020), *Global State of Metropolis 2020 – Population Data Booklet*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420), New York: United Nations.

Baze de date online

- Institutul Național de Statistică, *INSSE TEMPO ONLINE*, disponibil la adresa: <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>, accesată în 23 martie 2022.
- Eurostat, Complete Database, disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, accesată în 5 septembrie 2022.
- Eurostat, Eurostat regional yearbook 2022, Statistical Atlas, disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/statistical-atlas/viewer>, accesată în 10 septembrie 2022.
- Copernicus, Land Monitoring Service, disponibil la adresa: <https://land.copernicus.eu/>, accesată în 7 mai 2022.
- OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE), *OECD Regions and Cities Data Visualisation*, disponibil la adresa: https://regions-cities-atlas.oecd.org/FUA/x/x/T_T/2022, accesată în 25 septembrie 2022.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON), *Functional Urban Areas and Regions in Europe FUORE Tool*, disponibil la adresa: <https://fuore.espon.eu/>, accesată în 22 septembrie 2022.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON), *Complete Database*, disponibil la adresa: <https://www.espon.eu/>, accesată în 22 septembrie 2022.

Lista abrevierilor

ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
AMU	Arie Morfologică Urbană
AFU	Arie Funcțională Urbană
AT	Agenda Teritorială
CATUC	Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor
CE	Comisia Europeană
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
GIS	Geographic Information System
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
LAU	Local Administrative Unit
MEGA	Metropolitan European Growth Area
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PATJ	Plan de Amenajare a Teritoriului Județean
PATN	Plan de Amenajare a Teritoriului Național
PATZ	Plan de Amenajare a Teritoriului Zonal
PATZ-IC	Plan de Amenajare a Teritoriului Zonal Intercomunal
PATZ-M/P	Plan de Amenajare a Teritoriului Zonal Metropolitan/ Periurban
PMUD	Plan de Mobilitate Urbană Durabilă
POR	Programul Operațional Regional
PUD	Plan Urbanistic de Detaliu
PUG	Plan Urbanistic General
PUZ	Plan Urbanistic Zonal
SDT P/M	Strategia de Dezvoltare a teritoriului periurban/ metropolitan
SIDU	Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană
SDTR	Strategia de Dezvoltare Teritorială a României
SMSA	Standard Metropolitan Statistical Area
UAT	Unitate Administrativ-Teritorială
UATB	Unitate Administrativ-Teritorială de Bază
UE	Uniunea Europeană
ZM	Zonă Metropolitană
ZP	Zonă Periurbană
ZUF	Zonă Urbană Funcțională

Lista figurilor

Fig. 1 AFU în contextul integrării multi-scalar spațiale	16
Fig. 2 Abordarea metodologică a cercetării.....	30
Fig. 3 AFU: viziunea analitică și politică.....	35
Fig. 4 Principale teorii și modele premergătoare AFU	38
Fig. 5 Momente cheie în evoluția conceptual-metodologică AFU-ZM	62
Fig. 6 Ilustrarea principiilor definiției conceptuale a AFU	68
Fig. 7 Sistem de referință pentru studiul AFU: criterii analitice	86
Fig. 8 Utilizarea terenurilor AFU Bologna	123
Fig. 9 Utilizarea terenurilor AFU Torino	124
Fig. 10 Utilizarea terenurilor AFU Lyon	125
Fig. 11 Utilizarea terenurilor AFU Nantes	126
Fig. 12 Utilizarea terenurilor AFU Dresda	127
Fig. 13 Utilizarea terenurilor AFU Stuttgart	128
Fig. 14 Utilizarea terenurilor AFU Cracovia	129
Fig. 15 Utilizarea terenurilor AFU Gdansk	130
Fig. 16 Utilizarea terenurilor AFU Brașov	131
Fig. 17 Utilizarea terenurilor AFU Cluj-Napoca.....	132
Fig. 18 Analiza comparativă a celor 10 AFU la nivel european.....	133
Fig. 19 Sinteza instrumentelor de planificare.....	155
Fig. 20 Tipologii de AFU în România, după mărimea centrului urban	170
Fig. 21 Raport AFU – județ (stânga) și ZM – județ (dreapta)	185
Fig. 22 Analiza demografică AFU și ZM Cluj-Napoca	187
Fig. 23 Analiza morfologică AFU și ZM Cluj-Napoca.....	193
Fig. 24 Analiza accesibilității la nivelul AFU și ZM Cluj-Napoca	197
Fig. 25 Analiză navetism și profil economic AFU și ZM Cluj-Napoca).....	203
Fig. 26 Elaborarea documentelor strategice și documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism, la nivelul UAT-urilor din județul Cluj	212
Fig. 27 Zonificarea intra-AFU Cluj-Napoca	218
Fig. 28 Cadrul relațional privind cele două dimensiuni ale planificării: strategică/ de reglementare și procedurală/ de fond	223
Fig. 29 Pași necesari pentru aplicarea conceptului AFU în România	226
Fig. 30 Procesul de formare și evoluția ariilor metropolitane și AFU.....	229

Lista tabelelor

Tabelul 1 Principalele definiții teoretice ale noțiunii de AFU (in extremis, RUF) ..	40
Tabelul 2 Tabel sintetic al metodelor privind delimitarea decupajului spațial pentru zone funcționale/ zone metropolitane.....	47
Tabelul 3 Prezența noțiunilor de AFU-ZM în studiile internaționale	60
Tabelul 4 Preocupări privind planificarea și dezvoltarea regională și urbană din cadrul documentelor strategice de la nivel european.....	94
Tabelul 5 Concluziile analizei comparative la nivelul celor cinci state.....	114
Tabelul 6 Lista indicatorilor și a datelor utilizate în cadrul analizei.....	117
Tabelul 7 Ierarhizarea celor 10 AFU, în funcție indicatorii selectați.....	135
Tabelul 8 Imagine de ansamblu asupra ZM membre FZMAUR și a obiectivelor ADI-urilor	144
Tabelul 9 Sistematizarea instrumentelor de planificare multi-nivel	150
Tabelul 10 Valorile de referință pentru pragurile de navetism și izocronele de accesibilitate.....	171
Tabelul 11 Seturi de date preluate din INSSE și utilizate în cadrul studiului aprofundat	181
Tabelul 12 Date generale privind nr. de UAT-uri componente, suprafața și populația la nivel județean, AFU și ZM.....	184
Tabelul 13 Categoriile de folosință a terenului conform datelor CLC, 2018	191

Rezumat

Lucrarea explorează viabilitatea conceptului de arie funcțională urbană (AFU) pentru actualizarea decupajelor metropolitane în România. Aceasta are relevanță în contextul revizuirii cadrului legal și a necesității adaptării instrumentelor de planificare la provocările actuale ale practicii planificării spațiale. Prin concentrarea pe AFU și relația sa cu zonele metropolitane (ZM), studiul urmărește clarificarea conceptelor și identificarea lacunelor tehnic-procedurale în aplicarea instrumentelor de planificare inter-jurisdicțională în zonele urbane din România. Scopul lucrării este să contribuie la dezvoltarea urbană durabilă prin consolidarea și eficientizarea instrumentelor de planificare spațială, în concordanță cu tendințele și provocările secolului al XXI-lea. Astfel, o parte consistentă a cercetării vizează verificarea ipotezei conform căreia conceptul și metoda de delimitare spațială a AFU reprezintă o alternativă convenabilă pentru actualizarea decupajelor metropolitane din România, în condițiile cadrului legislativ existent și propus.

Lucrarea este alcătuită din șapte capitole, inclusiv partea introductivă și cea concludivă. Partea introductivă contextualizează tema cercetării și evidențiază importanța și actualitatea acesteia în domeniul planificării spațiale. Cadrul metodologic al cercetării descrie strategia de cercetare și legătura dintre obiectivele și întrebările de cercetare și metoda și principalele instrumente de cercetare utilizate, cum ar fi analiza comparativă (la nivel european), chestionarul/ancheta (la nivel național) și studiul de caz (AFU Cluj-Napoca). Lucrarea abordează dimensiunea conceptual-metodologică a noțiunii de „Arie Funcțională Urbană” și clarifică relația AFU-ZM. Teza definește termenii cheie și propune un sistem de referință actual pentru studiul AFU.

De asemenea, analizează aplicarea pragmatică a conceptului de AFU în planificarea teritorială post-2000 la nivel european, prin intermediul a 10 studii de caz ale unor AFU din Europa (Cluj-Napoca și Brașov - România, Dresda și Stuttgart - Germania, Bologna și Torino - Italia, Lyon și Nantes - Franța, Cracovia și Gdansk - Polonia). Lucrarea se concentrează și pe analiza noțiunii de AFU în contextul național, evaluând cadrul legislativ și instrumentele de planificare disponibile pentru AFU metropolitane în România. Un studiu de caz detaliat al AFU Cluj-Napoca demonstrează viabilitatea conceptului de AFU în contextul planificării spațiale românești, analizând aspectele tehnic-științifice și procedurale ale implementării AFU, precum și impactul fenomenului de perirurbanizare în teritoriul extins aferent

AFU Cluj-Napoca. Lucrarea se încheie cu o serie de concluzii și propuneri privind direcțiile de aprofundare a cercetării în viitor.

Concluziile principale ale cercetării indică faptul că noțiunea de Arie Funcțională Urbană este suficient de cuprinzătoare și viabilă din punct de vedere tehnic și procedural pentru a răspunde nevoilor de dezvoltare ale teritoriilor formate în jurul marilor centre urbane și pentru a aborda provocările urbane contemporane. Utilizarea unei metode unitare la nivel european pentru delimitarea decupajului spațial AFU conferă avantaje și permite stabilitatea conturului AFU pe termen mediu. Cu toate acestea, integrarea AFU în sistemul de planificare românesc necesită ajustări și instituții specializate pentru gestionarea AFU și aplicarea instrumentelor de amenajare a teritoriului și de urbanism la scară inter-jurisdicțională. Studiul de caz aprofundat AFU Cluj-Napoca evidențiază faptul că dezvoltarea urbană neplanificată se extinde dincolo de conturul decupajelor metropolitane actuale, evidențiind importanța extinderii conturului actual al ZM până la limitele AFU.

Totuși, extinderea decupajului metropolitan poate prezenta riscuri și trebuie analizată atent, pentru a evita posibilele impedimente în coordonarea dezvoltării urbane la nivelul ariilor urbane trans-administrative. Cu toate acestea, studiul confirmă faptul că planificarea inter-jurisdicțională este crucială pentru dezvoltarea urbană durabilă și unitară, fiind esențială inclusiv pentru a spori eficiența alocării resurselor financiare dedicate dezvoltării urbane.

În concluzie, lucrarea demonstrează faptul că adoptarea conceptului de AFU și integrarea sa în cadrul legislativ românesc pot contribui la clarificarea terminologiei și soluționarea confuziei existente între ZM și AFU. În acest sens, este necesară o schimbare metodologică în practicile de planificare integrată a dezvoltării urbane din România, iar metoda EU-OECD reprezintă un punct de plecare matur, capabil să reflecte relațiile funcționale și realitatea socio-economică din cadrul ariilor urbane extinse.

Summary

The research explores the viability of the concept of Functional Urban Area (FUA) for updating metropolitan delineations in Romania. It is relevant in the context of legal framework revision and the need to adapt planning tools to the current challenges of spatial planning practice. By focusing on the FUA and its relationship with metropolitan areas (MA), the study aims to clarify concepts and identify technical-procedural gaps in the application of inter-jurisdictional planning tools in urban areas in Romania. The goal of the research is to contribute to sustainable urban development by consolidating and optimizing spatial planning tools in line with the trends and challenges of the 21st century.

The research consists of seven chapters, including the introduction and conclusion. The introduction contextualizes the research topic and highlights its importance and relevance in the field of spatial planning. The research methodology describes the research strategy and the connection between research objectives and questions, as well as the main research tools used, such as comparative analysis (at the European level), questionnaire/survey (at the national level), and case study (Cluj-Napoca FUA). The study addresses the conceptual-methodological dimension of the "Functional Urban Area" concept and clarifies the FUA-MA relationship. It defines key terms and proposes an up-to-date reference system for studying the FUA.

It also analyses the practical application of the FUA concept in post-2000 territorial planning at the European level, through 10 case studies of FUAs in Europe (Cluj-Napoca and Brasov - Romania, Dresden and Stuttgart - Germany, Bologna and Turin - Italy, Lyon and Nantes - France, Krakow and Gdansk - Poland). The research also focuses on analysing the concept of FUA in the national context, evaluating the legal framework and planning tools available for metropolitan FUAs in Romania. A detailed case study of the Cluj-Napoca FUA demonstrates the viability of the FUA concept in the context of Romanian spatial planning, analysing the technical-scientific and procedural aspects of FUA implementation, as well as the impact of peri-urbanization within the extended territory of the Cluj-Napoca FUA. The study concludes by offering conclusions and proposals for future research directions.

The main findings of the research indicate that the concept of Functional Urban Area (FUA) is sufficiently comprehensive and viable from a technical and procedural standpoint to address the development needs of territories formed around major urban centres and to tackle the specific urban challenges of the 21st century. Using a unified method at the European level

for delineating the FUA spatial boundaries provides advantages and allows for stability of the FUA outline in the medium term. However, integrating the FUA into the Romanian planning system requires adjustments and specialized institutions to manage the FUA and apply territorial planning and urban planning tools at the inter-jurisdictional scale. The in-depth case study of the Cluj-Napoca FUA highlights that unplanned urban development extends beyond the current metropolitan delineations, emphasizing the importance of extending the current MA boundaries to the limits of the FUA.

However, expanding the metropolitan delineation can present risks and needs to be carefully analysed to avoid potential obstacles in coordinating urban development at the level of trans-administrative urban areas. Nevertheless, the study confirms that inter-jurisdictional planning is crucial for sustainable and integrated urban development, including enhancing the efficiency of financial resource allocation dedicated to urban development.

In conclusion, the research demonstrates that adopting the concept of FUA and integrating it into the Romanian legal framework can contribute to clarifying terminology and resolving confusion between MAs and FUAs. In this regard, a methodological change in integrated urban development planning practices in Romania is necessary, and the EU-OECD method represents a mature starting point capable of reflecting the functional relationships and socio-economic reality within extended urban areas.