

Noi abordări în delimitarea zonelor metropolitane din România / New approaches in delineating metropolitan areas in Romania

Bogdan Marius Micu (1; 2)

(1) Doctorand, Școala Doctorală de Urbanism, Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”, București, România; (2) Consilier, Direcția Politici și Strategii, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

Abstract. The main aim of this paper is to compare some of the most prominent international methodologies for the delineation of metropolitan areas and to identify the one most suitable for the Romanian context, that would more accurately reflect socioeconomic relations in existing functional urban areas and would better inform spatial analysis and policy implementation than the methodology currently in use. To this scope, I apply the most common international methodologies at national level and compare their internal consistency. I also describe in short the main metropolitan governance models.

Key words: functional urban areas, commuting, metropolitan governance, GIS.

1. Introducere

Zonele metropolitane¹ polarizează o pondere disproporționată a populației și a producției și consumului de bunuri și servicii². În România, zona urbană funcțională a capitalei împreună cu cele ale reședințelor de județ generează 90% din venituri și concentrează 80% din populația cu studii superioare³.

Limitele metropolitane și cele administrative sunt incompatibile⁴ - municipalitățile⁵ nu sunt unități autonome funcțional, ci părți ale unor regiuni economice mai extinse, a căror delimitare cât mai apropiată de realitatea teritorială este esențială pentru a surprinde relațiile funcționale și dinamica regională, care în final informează politicile publice, cu efect asupra competitivității, mediului și calității vieții oamenilor⁶.

România nu are o metodologie clară și actuală pentru delimitarea zonelor metropolitane, iar aplicarea celei existente produce distorsiuni teritoriale majore, după cum voi arăta în capitolul dedicat. În ceea ce privește guvernarea, limitele autorității și atribuțiilor zonelor metropolitane naționale nu sunt clar definite.

O situație concretă care a evidențiat lacunele legislației metropolitane naționale a fost decretarea stării de alertă, în mai 2020, în contextul pandemiei Covid-19. Inițial gândite pentru nivelul metropolitan⁷, măsurile decretate nu au putut fi implementate imediat de către autorități din cauza interpretabilității definițiilor legii actuale, fiind necesare clarificări și explicații suplimentare din partea GCS⁸ pentru ca sancțiunile să poate fi aplicate.

1 În cuprinsul acestei lucrări, termenii zonă metropolitană, zonă urbană funcțională, regiune urbană funcțională și regiune metropolitană sunt considerați echivalenți.

2 Banca Mondială 2019; Boix și Veneri 2008

3 Banca Mondială 2017

4 AMB 2018; BMZ 2015; Boix și Veneri 2008; ESPON 2006; IDB 2019

5 Termenul municipalitate este folosit pe parcursul lucrării în sensul anglo-saxon de unitate administrativă locală, urbană sau rurală.

6 de Bellefon *et al.* 2018

7 Comitetul Național pentru Situații de Urgență 2020

8 Grupul de Comunicare Strategică 2020

Obiectivul acestei lucrări este de a prezenta o analiză comparativă a unor metodologii de delimitare a zonelor metropolitane cu utilizare internațională în vederea identificării aplicabilității acestora în România. Ipoteza de lucru este că oricare dintre aceste metodologii ar reflecta cu mai multă acuratețe relațiile socioeconomice din cadrul zonelor urbane funcționale existente și ar oferi o unitate de analiză spațială și implementare a politicilor superioară celei actuale. În acest sens, am aplicat la nivel național trei dintre cele mai utilizate metodologii internaționale (UE-OCDE, GEMACA și OMB) și am comparat rezultatele cu metodologia națională. Am descris de asemenea pe scurt principalele modele de guvernare metropolitană.

Lucrarea este structurată după cum urmează: capitolul 2 prezintă abordările generale în delimitarea zonelor urbane funcționale în statele membre OCDE, Uniunea Europeană și America de Nord. Capitolul 3 discută importanța zonelor metropolitane ca piețe ale muncii integrate funcțional. Capitolul 4 este o sinteză succintă a literaturii de specialitate din România. Capitolul 5 propune trei metodologii de delimitare a zonelor urbane funcționale în România. Capitolul 6 trece în revistă modelele de guvernare metropolitană internațională. Lucrarea se încheie cu concluzii și recomandări.

2. Abordări generale în delimitarea zonelor metropolitane

O zonă urbană funcțională surprinde extinderea economică și funcțională a unui oraș pe baza deplasărilor zilnice ale oamenilor, fiind compusă din oraș și zona de navetă a acestuia⁹.

Deși există divergențe în privința detaliilor, termenii generali ai definiției sunt consistenți în literatura și practica internațională, europeană și nord-americană. Astfel, toate cele trei metodologii propuse identifică două componente ale unei regiuni metropolitane, după cum urmează:

- un nucleu reprezentând o zonă urbană cu un număr mare de locuitori (UE-OCDE, OMB), o densitate mare a populației (UE-OCDE) sau a locurilor de muncă (GEMACA);
- un hinterland reprezentând teritoriul care gravitează în jurul centrului economic, identificat pe baza fluxurilor de navetiști (criteriu comun pentru toate cele trei metodologii).

Motivul pentru care navetismul este un indicator relevant al competitivității teritoriale este acela că servește drept exponent al capacității zonelor urbane de a răspunde la nevoile socioeconomice care determină migrația¹⁰.

Din punct de vedere metodologic, există trei abordări în delimitarea zonelor metropolitane, idee care se regăsește atât în practica europeană¹¹, cât și în cea nord-americană¹², după cum urmează:

- abordarea administrativă - identifică zonele metropolitane pornind de la criterii cantitative predefinite¹³: statut, rol administrativ, decizie guvernamentală, prag de populație sau distanță. Este modelul aplicat în România, fiind în mod clar anacronic

9 GEMACA 2001; OECD 2019; OMB 2010

10 Banca Mondială 2017

11 ESPON 2006

12 USDA 2008

13 ESPON 2006

deoarece nu reflectă relațiile funcționale ale regiunii și nu reacționează la schimbările sistemice;

- abordarea morfologică (sau a utilizării terenurilor) - utilizează criteriul proximității dintre oameni sau dintre clădiri (în esență densitatea) pentru a identifica zonele construite contigue spațial. Principala problemă rezultată este aceea că poate identifica zone urbane dense, dar de mici dimensiuni și fără un rol teritorial major ca aglomerări metropolitane¹⁴;
- abordarea funcțională (sau economică) - privește zonele metropolitane nu ca unități administrative sau geografice, ci ca structuri sociale și economice, care se deservesc atât pe ele, cât și zona înconjurătoare, subliniind astfel relațiile funcționale din interiorul acestora¹⁵.

Dintre cele trei abordări, cea funcțională se pretează deci cel mai bine la evidențierea relaționării socioeconomice în cadrul zonelor metropolitane și la delimitarea acestora ca piețe ale muncii. Prin urmare, este lesne de înțeles de ce în ultimii ani abordarea economică este preferată celorlalte și, în același timp, de ce România are nevoie de o nouă metodologie de delimitare a zonelor metropolitane.

3. Zonele metropolitane ca piețe ale muncii

Urbanizarea rapidă este unul dintre megatrendurile secolului XXI¹⁶. Dacă în 1900, doar 10% din populația lumii trăia în orașe, în prezent cifra a ajuns la 55%, iar în 2050 este estimată să ajungă la 68%¹⁷, valoare care în termeni absoluți se traduce prin necesitatea de dublare a capacității urbane actuale în următorii 30 de ani¹⁸.

Urbanizarea este o evoluție naturală a societăților umane, corelată cu creșterea veniturilor și trecerea de la economii bazate pe agricultură la unele bazate pe industrie și servicii¹⁹.

Atracția zonelor urbane poate fi îmbrăcată în explicații variate, însă la bază aceasta derivă din oportunitățile economice și sociale generate de concentrarea spațială a oamenilor prin economii de scară (reducerea costurilor de producție per unitate produsă pe măsură ce numărul de unități crește)²⁰ și economii de aglomerație (amplificarea efectului de revărsare a ideilor ca urmare a creșterii densităților)²¹, care la rândul său generează inovare culturală, economică și politică, care atrage și mai mulți oameni, creând astfel cercul virtuos al urbanizării²².

Unitățile administrative nu sunt însă entități autosuficiente²³, acestea fiind în general parte dintr-o piață a muncii integrată funcțional. Pe măsură ce orașele cresc, această piață a muncii se extinde prin „anexarea” municipalităților învecinate sub umbrela zonelor

14 Boix și Veneri 2008; de Bellefon *et al.* 2018

15 OECD 2019

16 ESPAS 2019; ONU 2018, 2020

17 ONU 2018

18 Adams 2010

19 Banca Mondială 2017

20 Moretti 2012: 144; Sowell 2014: 120

21 Bertaud 2018; Moretti 2012: 144

22 Glaeser și Gottlieb 2009

23 de Bellefon *et al.* 2018

metropolitane. Dacă anexarea economică nu este urmată și de omogenizarea structurii de guvernare, zonele metropolitane devin un cumul de unități administrative integrate economic prin forța pieței, dar fragmentate în toate celelalte domenii (infrastructură, locuire, mobilitate), fiecare municipalitate urmându-și propriile interese.

Progresul tehnologic în transport din ultimele decenii a accelerat anexarea prin creșterea mobilității populației și reducerea costurilor deplasărilor, extinzând astfel rapid dimensiunea spațială a pieței muncii²⁴, dar și a problemelor aferente. Altfel spus, oamenii vin în orașe pentru a munci de la distanțe mai mari, astfel că limitele administrative ale municipalităților rar mai coincid cu cele ale regiunii economice.

Viața urbană aduce numeroase beneficii²⁵, însă dinamica accelerată a fluxurilor rural-urban din ultimele decenii la nivelul regiunilor metropolitane accentuează și provocările inerente aglomerărilor umane. În acest sens, ONU și IPCC avertizează asupra agravării problemelor de mediu și a inechităților sociale aferente, precum și asupra ireversibilității schimbărilor climatice în absența unor transformări societale rapide, inclusiv în modul de utilizare a terenurilor²⁶.

Prin urmare, problematica delimitării zonelor metropolitane cât mai aproape de realitatea economică a teritoriului, precum și identificarea unor modele de guvernare metropolitană adecvate specificităților naționale sunt esențiale atât pentru realizarea unor analize relevante teritorial, cât și pentru a permite autorităților să anticipeze și să asigure necesarul de teren și infrastructură pentru buna funcționare a regiunilor.

4. Zonele metropolitane în România: sinteza literaturii de specialitate

Constituția României (2003) subliniază autonomia locală ca principiu de bază al administrației publice și nu conferă posibilitatea unităților administrative să se asocieze în entități teritoriale diferite de comune, orașe și județe.

Conceptul de zonă metropolitană a fost introdus în legislația română prin Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități²⁷. Forma inițială a legii prevedea că doar municipiile de rangul 0 și 1 (prag de 200.000 de locuitori) pot înființa zone metropolitane, ca entități fără personalitate juridică, prin asociere voluntară cu unitățile administrative contigue situate în zona de navetism, la distanțe de până la 30 km.

În metodologia descrisă se încadrau 12 municipii: București, Bacău, Brașov, Brăila, Galați, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Oradea, Ploiești și Timișoara.

Singura modificare semnificativă legată de metodologia de delimitare a fost introdusă 18 ani mai târziu prin Legea nr. 190/2019 pentru modificarea Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități²⁸, care

24 Bertaud 2018

25 Glaeser 2011

26 IPCC 2018, 2019; ONU 2018

27 Parlamentul României 2001

28 Parlamentul României 2019

a extins lista municipiilor care pot înființa zone metropolitane cu cele de rang 2 (prag de 10.000 de locuitori), astfel că numărul de municipii care îndeplinesc criteriile a crescut în prezent de la 12 la 103.

Problematica zonelor funcționale a constituit tema celei de a XVII-a Conferințe a Consiliului Europei a Miniștrilor responsabili cu Amenajarea Teritoriului (CEMAT), organizată la București în noiembrie 2017 de către Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației. Raportul pregătit elaborat pentru fundamentarea dezbatelor subliniază, între altele, importanța zonelor urbane funcționale în evidențierea fluxurilor socioeconomice dintre un centru urban și teritoriul limitrof²⁹, însă nu are ca obiect și propunerea unei metodologii de delimitare a acestora.

Banca Mondială propune în cadrul rapoartelor Orașe-magnet: Migrație și navetism în România (2017) și România metropolitană (2019) o delimitare a zonelor urbane funcționale pentru reședințele de județ după criterii funcționale, constând în identificarea municipalităților în care cel puțin 15% din forța de muncă face naveta către orașul nucleu. Este vorba de fapt despre o variantă modificată a metodologiei UE-OCDE, cu criterii diferite de identificare a nucleului, dar care, după cum voi arăta în capitolul următor, în România produce rezultate similare.

Pe plan internațional literatura este mai ofertantă, existând o preocupare pentru subiect nu doar instituțională³⁰, ci și academică³¹, constând atât în propuneri de metodologii de delimitare a zonelor metropolitane, cât și în studii comparative privind robustețea acestora³².

Nu în ultimul rând, state precum Franța³³, Italia³⁴ și Marea Britanie³⁵ au elaborat deja legislație în acest sens, astfel că există deja și modele variate de bune practici privind implementarea și guvernarea.

5. Metodologii de delimitare

În baza celor menționate în capitolul 2, am propus trei metodologii de delimitare a zonelor metropolitane din România: una europeană (GEMACA), una aplicabilă statelor OCDE, deși între timp a fost preluată și la nivelul Uniunii Europene (UE-OCDE) și una nord-americană (OMB). Rezultatele au fost comparate atât între ele, cât și cu metodologia națională legiferată, în măsura în care a fost posibil.

5.1. Zonele metropolitane naționale

Pentru aplicarea metodologiei naționale de delimitare a zonelor metropolitane, descrisă deja în capitolul 4, este necesară prelucrarea stratului vectorial conținând limitele administrative

29 CIVITTA 2017

30 AMB 2018; BMZ 2015; GEMACA 2001; OECD 2019; OMB 2010

31 de Bellefon et al. 2018; ESPON 2006, 2020

32 Freeman 2007; Boix și Veneri 2008; Puderer 2008

33 Parlamentul Franței 1999

34 Parlamentul Italiei 2014

35 Parlamentul Regatului Unit 1972

ale municipalităților într-o aplicație GIS. În acest sens, am utilizat QGIS 3.16, datele necesare fiind disponibile prin geoportalul ANCP. Procedura presupune parcurgerea următorilor pași:

1. identificarea nucleelor, constând în toate cele 103 municipii de pe teritoriul României;
2. delimitarea hinterlandurilor, prin generarea unor suprafețe circulare cu raza de 30 de km pornind din centroizii nucleelor identificate anterior.

Rezultatele aplicării metodologiei naționale sunt prezentate în Fig. 1.

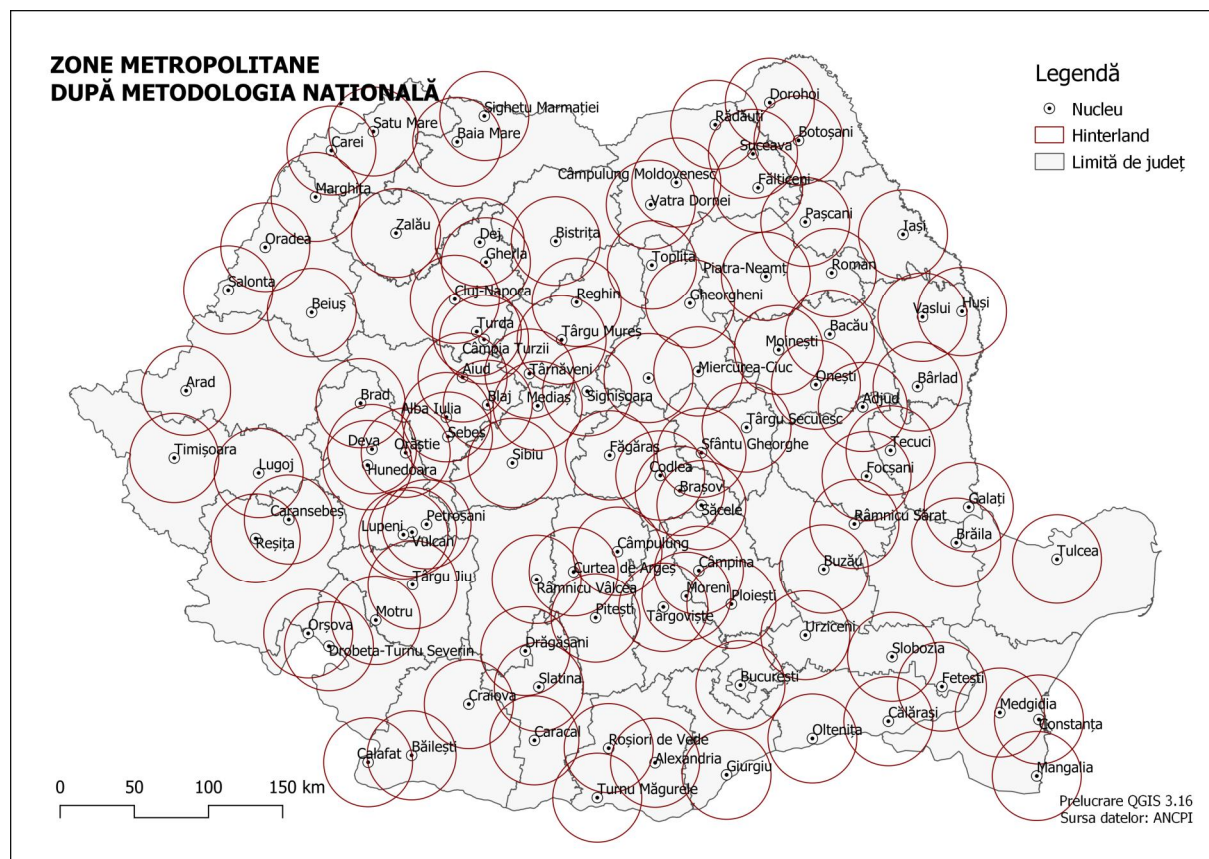


Fig. 1. Delimitarea zonelor metropolitane după metodologia națională.

Prin aplicarea acestui algoritm reies 103 zone metropolitane cu numeroase suprapuneri care nu pot fi rezolvate din lipsa unor prevederi metodologice suplimentare. Acest lucru face imposibilă stabilirea apartenenței la un nucleu sau altul a unităților administrative din hinterlandurilor suprapuse. Din același motiv, nu pot fi calculate nici valorile de populație și salariați din zonele metropolitane identificate (unele valori s-ar dubla).

Celelalte trei metodologii rezolvă această problemă prin alocarea unei valori de navetism fiecărei municipalități din hinterland, iar în caz de suprapunere, apartenența municipalității la un nucleu se rezolvă prin alegerea valorii mai mari.

Ca probleme suplimentare ale metodologiei actuale, propunerea tuturor municipiilor ca posibile nucleu și stabilirea hinterlandurilor acestora utilizând criteriul distanță face ca zonele metropolitane rezultate să fie omogenizate în mod artificial: în teorie, zona metropolitană a municipiului București (2.131.034 de locuitori în 2019) ar avea aceeași extindere și deci același rol teritorial cu cea a municipiului Beiuș (11.090 de locuitori în 2019)³⁶.

În plus, metodologia nu ține cont de factorii restrictivi naturali, precum relieful: de exemplu, extinderea municipiului Brăila spre est este limitată de Dunăre, astfel că includerea unităților administrative de pe malul opus în zona metropolitană a Brăilei nu este justificată.

Chiar dacă metodologia națională este simplu de aplicat, iar datele sunt ușor de accesat comparativ cu următoarele trei metodologii propuse, este greu de spus în cazul de față că acestea constituie avantaje, în condițiile în care rezultatele prezintă o realitate teritorială mult distorsionată și care nu ține cont de relațiile funcționale din teritoriu.

5.2. Zonele urbane funcționale UE-OCDE

Metodologia UE-OCDE a fost propusă inițial de OCDE în 2012 pentru propriile state membre și preluată ulterior de Eurostat pentru a fi aplicată în UE.

Aplicarea metodologiei în România a fost facilitată în ultimii ani de colectarea de către Eurostat a datelor granulare privind densitatea populației sub formă de caroiaj (grid) cu latura de 1 km, necesar pentru identificarea nucleelor.

De asemenea, metodologia necesită date privind navetismul, care se colectează la nivel național doar la recensămintele populației și locuințelor, astfel că cele mai recente valori datează din 2011.

Delimitarea zonelor urbane funcționale UE-OCDE presupune parcurgerea următorilor pași³⁷:

1. identificarea seturilor de celule grid cu minim 1.500 locuitori/km² și minim 50.000 locuitori în celule grid contigue, care formează centrul urban;
2. identificarea unităților administrative locale cu minim 50% din locuitori într-un centru urban, care formează orașul (nucleul);
3. identificarea zonei de navetă (hinterlandul), formată din seturi contigue de unități administrative locale din care minim 15% dintre salariați lucrează în nucleu;
4. adăugarea la zona urbană funcțională a enclavelor (municipalitățile care nu îndeplinesc criteriul de la pasul 3, dar care sunt înconjugate de alte municipalități care le îndeplinesc) și eliminarea exclavelor (municipalități care îndeplinesc criteriul de la pasul 3, dar nu sunt contigue cu restul zonei urbane funcționale).

Rezultatele aplicării metodologiei în România sunt prezentate în Fig. 2. Au fost identificate 36 de zone urbane funcționale, reprezentând 53% din populație și 65% din salariați.

Avantajele metodologiei UE-OCDE constă în triajul mai eficient al zonelor urbane care pot constitui nuclee, evidențierea relațiilor socioeconomice la nivelul zonelor urbane funcționale și comparabilitatea datelor la nivel european. Principalul dezavantaj este legat de frecvența redusă de actualizare a datelor necesare.

37 OECD 2019

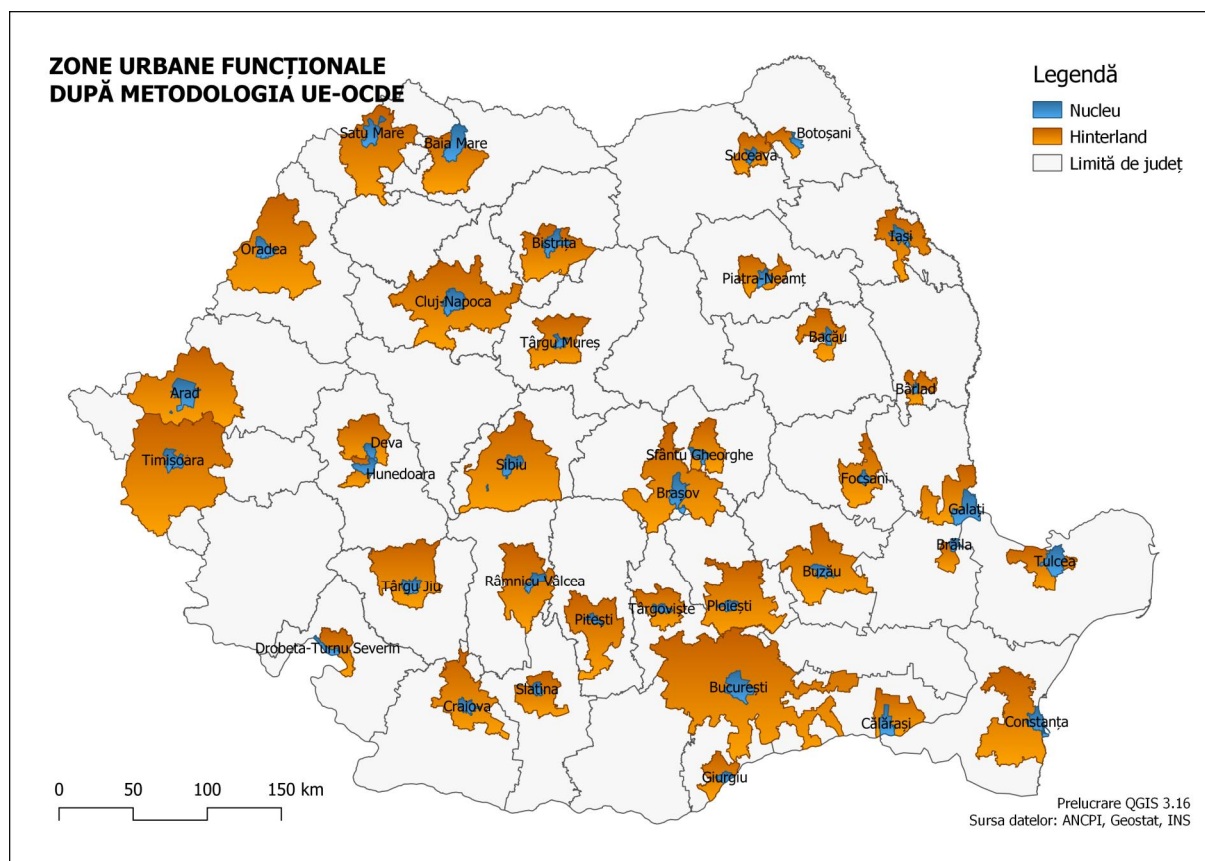


Fig. 2. Delimitarea zonelor urbane funcționale după metodologia UE-OCDE.

5.3. Regiunile urbane funcționale GEMACA

Metodologia GEMACA (Group for European Metropolitan Areas Comparative Analysis) a fost dezvoltată în 2001 în cadrul INTERREG II C, în contextul realizării unui studiu a 14 zone metropolitane europene³⁸.

Aplicarea metodologiei presupune date privind salariații și navetiștii, ambele seturi fiind disponibile în România doar la recensămintele populației și locuințelor, astfel că cele mai recente valori datează și în acest caz din 2011.

Delimitarea regiunilor urbane funcționale GEMACA presupune următorii pași³⁹:

1. identificarea nucleelor constând în zone urbane cu minim 7 locuri de muncă/ha și minim 20.000 de locuri de muncă în total;
2. identificarea zonei de navetă (hinterlandul), formată din seturi contigue de unități administrative locale din care minim 10% dintre salariați lucrează în nucleu;
3. adăugarea la zona urbană funcțională a enclavelor (municipalitățile care nu îndeplinesc criteriul de la pasul 3, dar care sunt înconjurate de alte municipalități care le îndeplinesc) și eliminarea exclavelor (municipalități care îndeplinesc criteriul de la pasul 3, dar nu sunt contigue cu restul zonei urbane funcționale).

38 EESC 2007

39 Freeman 2007

Observăm așadar că identificarea hinterlandului se face în mod identic cu metodologia UE-OCDE, însă pragul este de 10% în loc de 15%, ceea ce se traduce prin regiuni urbane funcționale mai extinse. Trebuie menționat aici că în România pragul de 10% produce zone metropolitane mai regulate geometric decât cel de 15%, în special în cazul Bucureștiului.

Rezultatele aplicării metodologiei în România sunt prezentate în Fig. 3. Au fost identificate 41 de regiuni urbane funcționale, reprezentând 60% din populație și 71% din salariați.

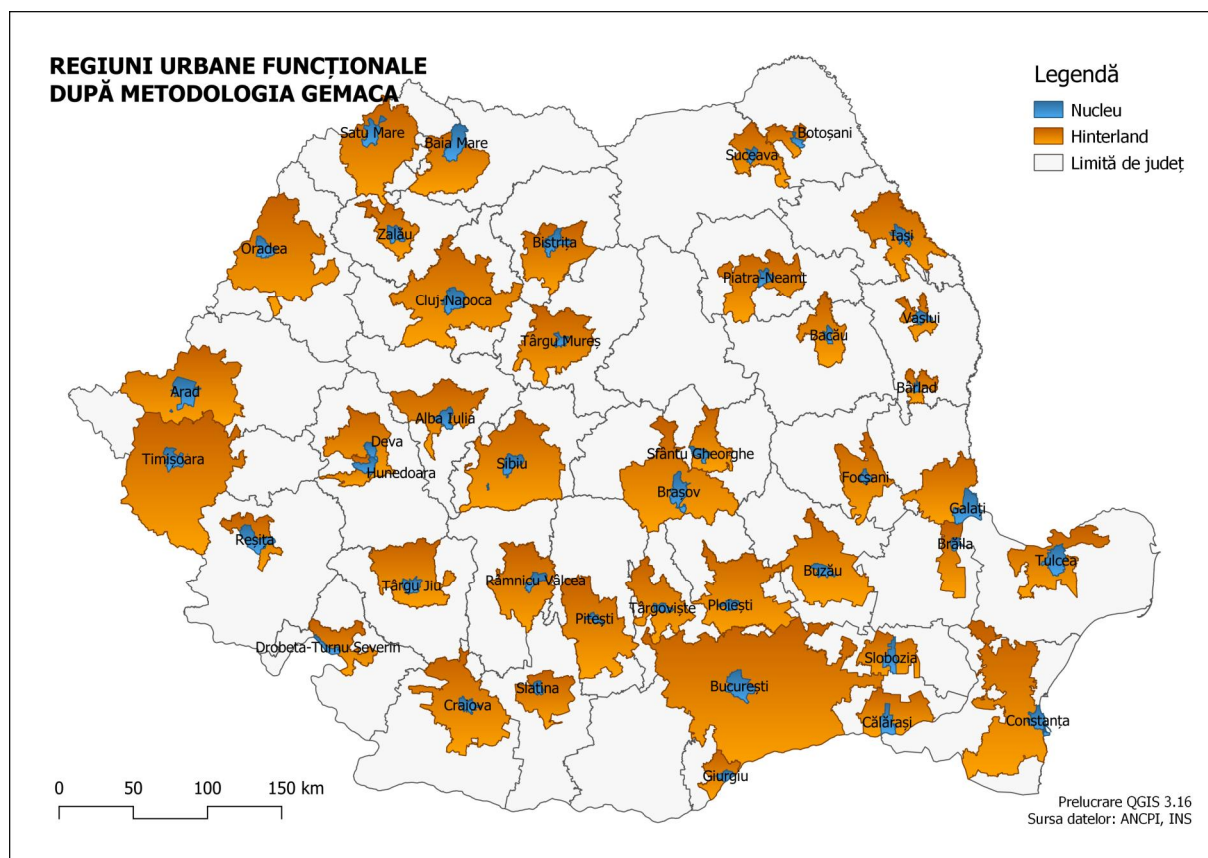


Fig. 3. Delimitarea regiunilor urbane funcționale după metodologia GEMACA.

Avantajele și dezavantajele metodologiei GEMACA sunt similare celei UE-OCDE: triajul mai eficient al zonelor urbane care pot constitui nuclee (dar utilizând criterii economice în locul celor morfologice) și evidențierea relațiilor socioeconomice la nivelul regiunilor urbane funcționale, respectiv frecvența redusă de actualizare a datelor necesare.

5.4. Zonele metropolitane OMB

Metodologia actuală OMB este utilizată din 2010 de către Biroul de Management și Buget (Office of Management and Budget) al Statelor Unite ale Americii pentru delimitarea zonelor metropolitane și micropolitane statistice⁴⁰.

Am ales această metodologie, pe de o parte, pentru a oferi un termen de comparație pentru cele europene și, pe de altă parte, pentru a evidenția similaritatea metodologiilor internaționale privind importanța acordată relațiilor funcționale.

40 OMB 2010

Aplicarea metodologiei presupune date privind populația rezidentă și navetiștii, ambele seturi fiind disponibile în România doar la recensămintele populației și locuințelor, astfel că cele mai recente valori datează și în acest caz din 2011.

Delimitarea zonelor metropolitane OMB presupune parcurgerea următorilor pași⁴¹:

1. identificarea nucleelor constând în zone urbane cu minim 50.000 locuitori;
2. identificarea zonei de navetă (hinterlandul), formată din seturi contigue de unități administrative locale din care minim 15% dintre salariați lucrează în nucleu;
3. adăugarea la zona urbană funcțională a enclavelor (municipalitățile care nu îndeplinesc criteriul de la pasul 3, dar care sunt înconjurate de alte municipalități care le îndeplinesc) și eliminarea exclavelor (municipalități care îndeplinesc criteriul de la pasul 3, dar nu sunt contigue cu restul zonei urbane funcționale).

Rezultatele aplicării metodologiei în România sunt prezentate în Fig. 4. Au fost identificate 46 de zone metropolitane, reprezentând 57% din populație și 69% din salariați.

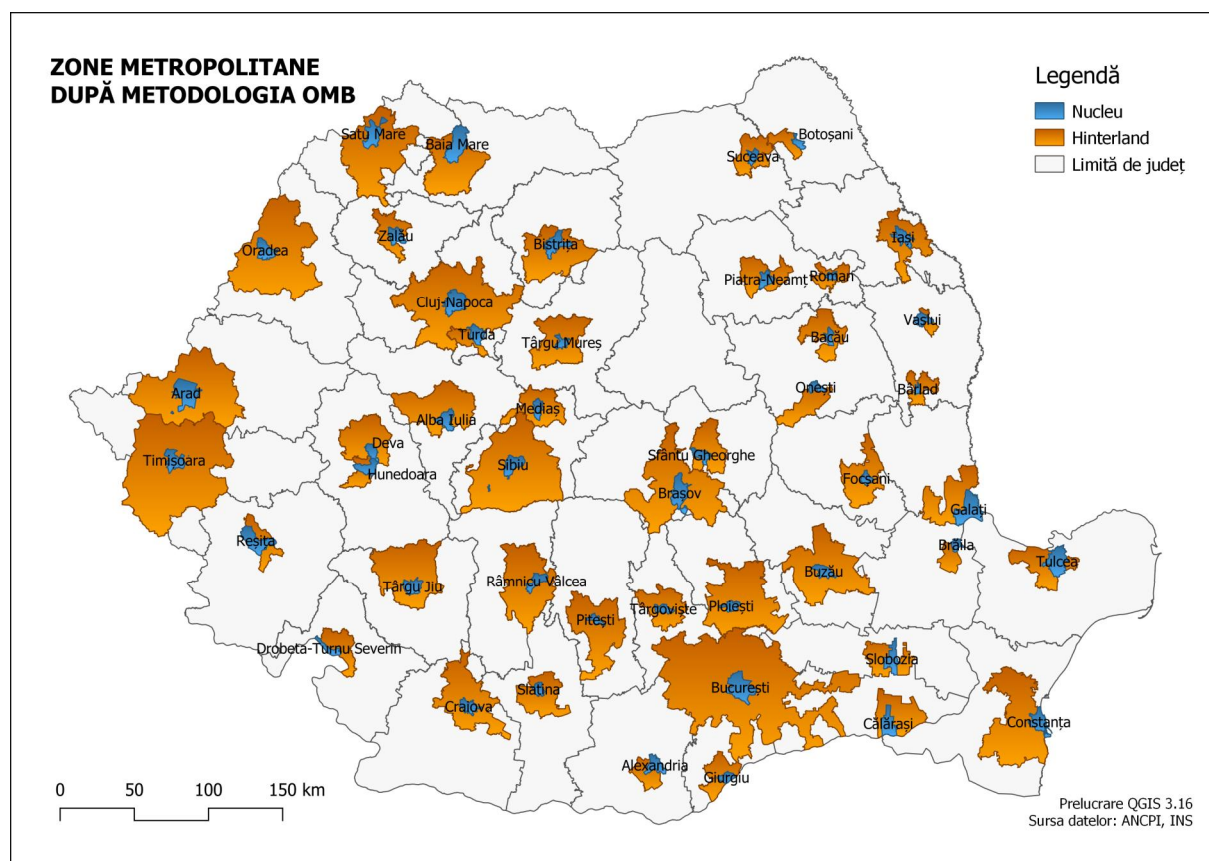


Fig. 4. Delimitarea zonelor metropolitane după metodologia OMB.

Metodologia OMB prezintă în mare avantaje și dezavantaje similare celorlalte două metodologii internaționale propuse, și anume triajul mai eficient al zonelor urbane care pot constitui nuclee (chiar dacă criteriul ales este mai simplist) și evidențierea relațiilor socioeconomice la nivelul zonelor metropolitane, respectiv frecvența redusă de actualizare a datelor necesare.

41 OMB 2010

5.5. Sinteza metodelor de delimitare a zonelor metropolitane prezentate

Redau în continuare, sub formă de tabel sintetic, cele patru metodologii prezentate anterior, structurate pe sursa datelor, criteriile de identificare a nucleului și a hinterlandului și avantajele și dezavantajele aplicării fiecăreia.

Metodologie	Date necesare	Nucleu	Hinterland	Avantaje	Dezavantaje
națională, 2019	* geometrii (ANCPI) * prelucrare GIS	* municipii de rang 0, 1 și 2 (toate)	* zonă de navetă max. 30 km	delimitare simplă, date disponibile	criterii administrative, suprapuneri, limite artificiale, ignoră topografia și relațiile funcționale
UE-OCDE, 2019	* grilă (grid) cu populația/kmp (Geostat) * navetism (RPL)	* min. 1.500 loc./celulă de grilă * min. 50.000 loc./cluster urban	* zonă de navetă min. 15%	triaj al centrelor urbane, relații funcționale	date disponibile doar la recensământ, date grilă
GEMACA, 2001	* salariați (RPL) * navetism (RPL)	* min. 7 locuri de muncă/ha * min. 20.000 locuri de muncă	* zonă de navetă min. 10%	criterii economice, relații funcționale	date disponibile doar la recensământ
OMB, 2010	* populație (INS) * navetism (RPL)	* min. 50.000 loc.	* zonă de navetă min. 15%	triaj al centrelor urbane, relații funcționale	date disponibile doar la recensământ

Tabelul 1 Centralizator sintetic al metodelor de delimitare a zonelor metropolitane în România

6. Modele de guvernare metropolitană

După cum am văzut anterior, atunci când regiunea metropolitană este formată dintr-un ansamblu de unități administrative locale care își urmăresc propriile interese fără a avea în vedere regiunea în ansamblu, coordonarea politicilor devine dificilă. Dacă privim zona metropolitană ca piață a muncii, putem spune că avantajele economice oferite de scara metropolitană a pieței sunt parțial anulate de fragmentarea acesteia în piețe mai mici, având ca efect reducerea accesibilității la locuri de muncă și scăderea productivității⁴².

Prin urmare, guvernarea metropolitană este esențială în abordarea problemelor complexe precum sustenabilitatea, prosperitatea, echitatea și calitatea vieții⁴³. IDB (2019) împarte modelele de guvernare metropolitană în următoarele cinci categorii, dintre care patru sunt relevante și pentru România:

- modelul cu un singur nivel fragmentat - caracterizat printr-un număr mare de unități administrative locale cuprinse într-o zonă metropolitană, fiecare având autonomie în luarea deciziilor;

⁴² Bertaud 2018

⁴³ BMZ 2015; IDB 2019

- modelul cu un singur nivel consolidat - reprezintă rezultatul unor unificări sau anexări administrative, fiind modelul tradițional de extindere a municipalităților;
- modelul cu două niveluri - implică două niveluri administrative, unul de nivel superior, precum un județ, și cel puțin două de nivel inferior, precum orașe sau comune (exemple: Barcelona, Londra);
- orașul-stat - este o situație aparte în care administrația locală lipsește care nu prezintă relevanță în acest context (exemple: Berlin, Singapore);
- cooperarea voluntară - este un model bazat pe angajamente formale sau informale, care însă necesită atât flexibilitate legislativă, cât și o cultură a cooperării (exemple: Finlanda, Olanda).

Exemplele de mai sus arată în primul rând că sisteme diferite pot funcționa în contexte diferite, în funcție de structura administrativă și legislativă. În acest sens, este dificil de propus un model de guvernare metropolitană pentru România fără o analiză detaliată.

În opinia autorului, scopul legislației în domeniu ar trebui să fie acela de a facilita cooperarea între municipalități, indiferent sub ce formă. Un exemplu relevant în acest sens este Olanda, care nu are o lege care se adresează zonelor metropolitane în mod special, ci mai degrabă o lege a asocierii municipale. Aceasta pune la dispoziția municipalităților o serie de instrumente pentru a rezolva diverse probleme care presupun colaborare, gradul de formalitate și complexitate variind în funcție de problemă și urmând a fi decis de factorii implicați, de la variante de tip soft (fără delegare de atribuții sau mandatare și fără consecințe legale), până la variante hard (cu personalitate juridică, mandatare și delegare de atribuții între municipalități)⁴⁴.

Dincolo de modelul de guvernare însă, trebuie subliniați: (1) legitimitatea politică (alegerea directă a oficialilor), (2) definirea clară a responsabilităților și (3) capacitatea administrativă ca principali factori care asigură funcționarea sistemului⁴⁵.

7. Concluzii

Contribuția acestei lucrări este aceea de a prezenta o analiză comparativă a unor metodologii de delimitare a zonelor metropolitane cu utilizare internațională în vederea identificării aplicabilității acestora în România, pornind de la premiza că oricare dintre aceste metodologii ar reflecta cu mai multă acuratețe relațiile socioeconomice din cadrul zonelor urbane funcționale existente și ar putea să înlocuiască metodologia actuală, care produce distorsiuni teritoriale majore. În urma analizei, se pot trage următoarele concluzii:

- în primul rând, metropolitanizarea este un fenomen cât se poate de intens, complex și urgent, care trebuie gestionat eficient pentru a asigura buna funcționare a regiunilor metropolitane pe viitor;
- în al doilea rând, gestionarea zonelor metropolitane nu poate fi informată de metodologia actuală de delimitare, care produce rezultate distorsionate atât în ceea ce privește identificarea nucleelor, cât și a hinterlandurilor;

44 Parlamentul Olandei 1984

45 IDB 2019

- în al treilea rând, cele trei metodologii internaționale analizate produc rezultate similare, astfel că oricare dintre ele ar putea înlocui metodologia națională cu rezultate satisfăcătoare;
- în al patrulea rând, nucleele identificate de fiecare din cele trei metodologii analizate coincid în mare parte reședințelor de județ, astfel că, din rațiuni de consens politic, acestea ar putea fi promovate ca centre metropolitane, cu mențiunea că s-ar impune o reiterare periodică a analizei pentru a le surprinde dinamica în timp;
- în al cincilea rând, navetismul este un indicator esențial pentru a surprinde relațiile funcționale din cadrul zonelor metropolitane.

În final, menționez că toate aceste metodologii sunt doar modele de reprezentare a unor concepte, fiind atât perfectibile, cât și atacabile. Însă consider că obiectivul nu ar trebui să fie găsirea unei metodologii ideale, ci a uneia adecvată scopului, fundamentă științific și afectată de cât mai puține compromisuri politice.

8. Referințe bibliografice

- Adams, R. (2010), „Melbourne city planner reckons that bigger cities are better cities”, în *TEDx*, mai 2010, Sydney.
- AMB (Àrea Metropolitana de Barcelona) (2018), *Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area*, Barcelona.
- Banca Mondială (2017), *Orașe-magnet: Migrație și navetism în România*, București.
- Banca Mondială (2019), *România metropolitană*.
- Boix, R., Veneri, P. (2008), „Identification of Metropolitan Areas in Spain and Italy”, în 48th Congress of the European Regional Science Association, 27-31 august 2008, Liverpool.
- BMZ (Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*.
- de Bellefon, M.-P., Combes, P.-P., Duranton, G., Gobillon, L. (2018), *Delineating urban areas using building density*.
- Comitetul Național pentru Situații de Urgență (2020), „Hotărârea nr. 24/2020 privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control al infecțiilor, în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2”, Monitorul oficial, 395.
- EESC (European Economic and Social Committee) (2007), *Opinion of the European Economic and Social Committee on European metropolitan areas: socio-economic implications for Europe's future*, Disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007AE0600>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- ESPAS (2019), *Global Trends to 2030: The future of urbanization and Megacities*, Disponibil la: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/topic/urbanization>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- ESPON (2006), *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.4.1_revised-full.pdf, Accesat 28 noiembrie 2020.
- ESPON (2020), *Functional Urban Areas and Regions in Europe*, Disponibil la: <https://www.espon.eu/functional-urban-areas-tool>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Freeman, A. (2007), *Defining and measuring metropolitan regions*.
- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier* [Kindle Edition], Penguin Books.
- Glaeser, E., Gottlieb, J. (2009), *The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States*, Disponibil la: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14806/w14806.pdf, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Grupul de Comunicare Strategică (2020), Material Q&A - Stare de alertă [Online], Disponibil la: <https://www.mai.gov.ro/material-qa-stare-de-alerta/>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2019), *Metropolitan Governance: Principles and Practices*.

- INS (Institutul Național de Statistică) (2019), *Baze de date statistice*, [Online], Disponibil la: <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- IPCC (2018), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.
- IPCC (2019), *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*.
- Moretti, E. (2012), *The New Geography of Jobs* [Kindle Edition], Mariner Books.
- OECD (2019), *The EU-OECD definition of a functional urban area*.
- OMB (2010), *Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas*, Disponibil la: <https://www.federalregister.gov/documents/2010/06/28/2010-15605/2010-standards-for-delineating-metropolitan-and-micropolitan-statistical-areas>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- ONU (2018), *World Population Prospects 2018 (Highlights)*, United Nations, New York, Disponibil la: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- ONU (2020), *Shaping the Trends of Our Time*, Disponibil la: <https://www.un.org/development/desa/publications/wp-content/uploads/sites/10/2020/09/20-124-UNEN-75Report-2-1.pdf>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Parlamentul Franței (1999), „Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale”, Disponibil la: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000396397/2020-11-29/>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Parlamentul Italiei (2014), „Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” Gazzetta ufficiale, 81, Disponibil la: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2014/04/07/81/sg/pdf>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Parlamentul Marii Britanii (1972), Local Government Act 1972, Disponibil la: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Parlamentul Olandei (1984), „Wet gemeenschappelijke regelingen”, Disponibil la: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2020-01-01>, Accesat 28 noiembrie 2020.
- Parlamentul României (2001), „Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități”, Monitorul oficial, 408.
- Parlamentul României (2019), „Legea nr. 190/2019 pentru modificarea Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități”, Monitorul oficial, 868.
- Sowell, T. (2014), *Basic Economics: A Common Sense Guide to the Economy*, Kindle Edition, Basic Books.
- USDA (2008), *Defining the “Rural” in Rural America*, [Online], Disponibil la: <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2008/june/defining-the-rural-in-rural-america/>, Accesat 28 noiembrie 2020

Primit: 22 ianuarie 2021; **Revizuit:** 23 ianuarie 2021; **Acceptat:** 23 ianuarie 2021

Articol distribuit sub licență „Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License” (CC BY-NC-ND)

