

**DEZVOLTAREA UNOR NOI ABORDĂRI ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII
COLABORATIVE PENTRU CREȘTEREA SUSTENABILITĂȚII ORAȘELOR**
CoPLAN

Raport științific și tehnic

Etapa II: Planificarea colaborativă în procesele de implementare a planurilor

Perioada de raportare: 01/01/2021 — 31/12/2021

Contract: 52/2020

Echipa proiect:

Dr. Constantina Alina Hossu (director de proiect)

Dr. Mihai Răzvan Niță

Dr. Andreea Niță

Dr. Simona Raluca Grădinaru-Rădulescu

As. cercet. Cristina Gabriela Mitincu

As. cercet. Andreea-Raluca Slave

Universitatea din București

Centrul de Cercetare a Mediului și Efectuare a Studiilor de Impact (CCMESI)

2021

CUPRINS

| | |
|--|----|
| <i>Etapa a II-a - rezumat</i> | 3 |
| <i>Act. 2.1 Evaluarea caracteristicilor planificării colaborative în zonele urbane</i> | 3 |
| 2.1.1. Caracteristicile planificării colaborative în procesul de consultare a planurilor..... | 3 |
| 2.1.2. Caracteristicile planificării colaborative în procesul de implementare a planurilor | 4 |
| <i>Act 2.2 Identificarea similarităților și diferențelor dintre zonele urbane în funcție de caracteristicile planificării colaborative</i> | 6 |
| 2.2.1. Caracteristicile planificării colaborative la nivel European..... | 6 |
| 2.2.2. Caracteristicile planificării colaborative la nivel național | 7 |
| <i>Act 2.3 Evaluarea eficienței abordărilor colaborative asupra succesului implementării planurilor</i> | 9 |
| <i>Act 2.4 Evaluarea conformității rezultatelor din teren cu prevederile planurilor</i> | 12 |
| 2.4.1. Impactul dezvoltării parcurilor industriale asupra schimbărilor în utilizarea terenurilor | 13 |
| 2.4.2. Mecanisme ce stau la baza proiectelor de înființare / gestionare a parcurilor industriale | 15 |
| 2.4.3. Analiza conformității | 17 |
| <i>Rezultate</i> | 19 |
| <i>Referințe bibliografice selectate</i> | 20 |

Etapa a II-a - rezumat

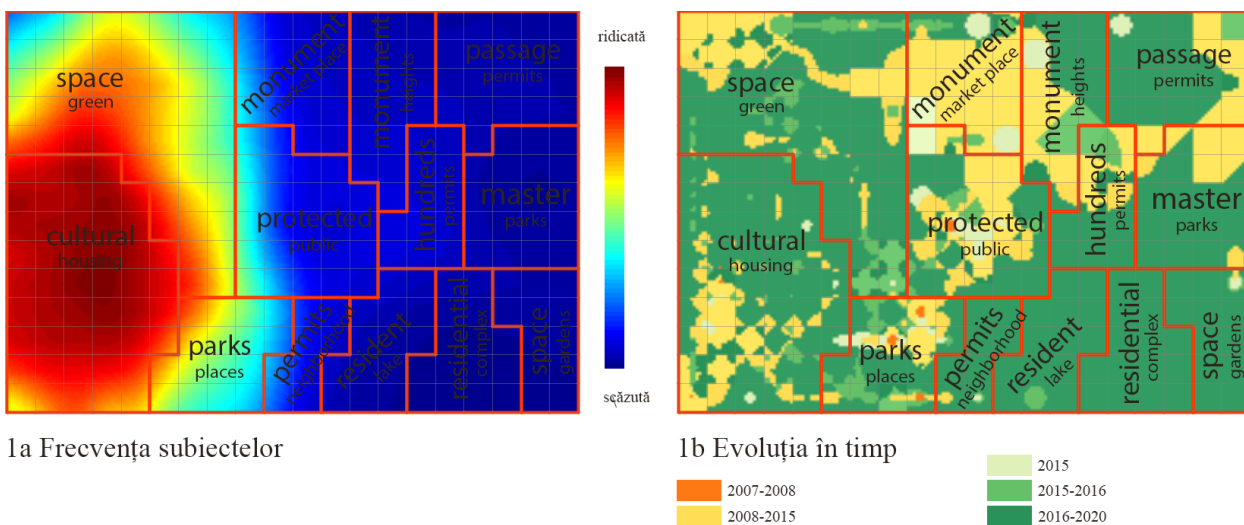
Această etapă își propune să aprofundeze cunoașterea cu privire la caracteristicile planificării colaborative (ex: tipuri de stakeholderi implicați, metode participative folosite, colaborare pe mai multe nivele de planificare) care există în procesele de elaborare a planurilor, alături de influența lor asupra implementării planurilor. Aceste caracteristici au fost evaluate în studii de caz atât la nivel național, cât și internațional, oferind o înțelegere comprehensivă a procesului colaborativ și a importanței implicării stakeholder-ilor în procese colaborative prin tehnici inovative pentru o tranziție facilă către sustenabilitate. Următoarele activități au fost realizate în cadrul etapei a II-a: (i) evaluarea caracteristicilor planificării colaborative în zonele urbane (**Act. 2.1**), (ii) identificarea similarităților și diferențelor dintre zonele urbane în funcție de caracteristicile planificării colaborative (**Act 2.2**), (iii) evaluarea eficienței abordărilor colaborative asupra succesului implementării planurilor (**Act 2.3**) și (iv) evaluarea conformității rezultatelor din teren cu prevederile planurilor (**Act 2.4**).

Act. 2.1 Evaluarea caracteristicilor planificării colaborative în zonele urbane

Caracteristicile care înconjoară conceptul de *planificare colaborativă* s-au evaluat prin: analiza procesului de consultare publică; intensitatea participării diferitelor categorii de stakeholderi (ex: instituții publice, companii private, ONG-uri, cetățeni) și intensitatea utilizării unor diverse metode participative (publicarea de broșuri, conferințe, workshop-uri).

2.1.1. Caracteristicile planificării colaborative în procesul de consultare a planurilor

Consultarea publică a devenit o componentă obligatorie a procesului de planificare în cadrul căreia se colectează informații și opinii asupra unei probleme de interes. Astfel, în cadrul acestei activități au fost evaluate 2696 de comentarii, publicate pe platforma online a primăriei Municipiului București, pentru 228 de planuri urbanistice zonale supuse procesului de consultare a publicului. Metoda hărților cu auto-organizare (*Self-organizing maps*) (Hossu et al., 2017; Kohonen, 2001), o rețea neuronală artificială, a fost utilizată pentru a vizualiza și grupa comentariile publice în funcție de conținutul lor. Folosind această metodă, au fost generate 13 clustere care evidențiază peisajul general și intensitatea subiectelor din cadrul comentariilor publice online referitoare la planurile urbanistice zonale ale Municipiului București (**Fig. 1a**). Acestea au evidențiat trei aspecte principale discutate frecvent în rândul publicului: (i) spațiile verzi urbane (ex: salvarea sau dezvoltarea de noi spații verzi), (ii) problemele administrative (ex: lipsa de încredere în procesul decizional) și (iii) protecția patrimoniului cultural (ex: conservarea patrimoniului cultural al orașului). În plus, s-a observat faptul că subiectele discutate au evoluat de-a lungul timpului de la preocupări estetice și culturale la probleme legate de deficiențele administrative și lipsa spațiilor verzi urbane (**Fig. 1b**).



1a Frecvența subiectelor

1b Evoluția în timp

Figura 1. 13 clustere care ilustrează principalele subiecte din cadrul comentariilor publice online referitoare la planurile urbanistice zonale ale Municipiului București: 1a frecvența subiectelor; 2b evoluția în timp a subiectelor în mandatele diferiților primari

2.1.2. Caracteristicile planificării colaborative în procesul de implementare a planurilor

Pentru a înțelege influența caracteristicilor planificării colaborative (**Tabel 1**) în implementarea planurilor, echipa proiectului a elaborat un chestionar electronic pentru experții din cadrul agențiilor județene pentru protecția mediului (APM), responsabili pentru elaborarea planurilor locale de acțiune pentru mediu (PLAM-urilor).

Tabel 1. Caracteristicile planificării colaborative în cazul elaborării PLAM-urilor

| Caracteristicile planificării colaborative | | |
|---|-------------|-------------------------|
| ⇒ Proces de consultare: Da (93%) / No (7%) | | |
| ⇒ Tipurile de stakeholderi ¹ | | |
| Interval de valori: 0-8 | Media: 3.28 | Deviația standard: 2.15 |
| ▪ Tipurile de metode participative ² | | |
| Interval de valori: 0-6 | Media: 2 | Deviația standard: 1.85 |

¹ Index bazat pe suma tipurilor de stakeholderi care au participat la crearea unui PLAM (2 – participare ridicată, 1- participare medie și 0 – participare scăzută). Patru tipuri de stakeholderi au fost analizați: instituții publice, companii private, ONG-uri și rezidenți.

² Index bazat pe suma metodelor participative utilizate pentru a crește gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari ai proiectelor din domeniul protecției mediului (2 – utilizare regulată, 1- utilizare la nevoie și 0 - deloc). Trei tipuri de metode au fost analizate: publicarea de broșuri, conferințe, și workshopuri.

Experții din cadrul APM-urilor au indicat o participare ridicată a instituțiilor publice (48%), o participare medie a companiilor private (45%) și a ONG-urilor (45%) și o reprezentare scăzută a rezidenților (66%) în procesul de creare a PLAM-urilor. Referitor la metodele

participative, în puțin peste jumătate din PLAM-uri (55%) metode precum publicarea de broșuri, conferințe și workshop-uri au fost utilizate *la nevoie*.

În ceea ce privește influența caracteristicilor planificării colaborative asupra implementării PLAM-urilor, corelații semnificative din punct de vedere statistic au fost identificate între diferite variabile prin care implementarea PLAM-urilor a fost măsurată (ex: coordonarea PLAM-urilor cu alte inițiative de planificare; utilitatea PLAM-urilor) și tipurile de stakeholderi implicați în crearea PLAM-urilor (Spearman's $\rho=0.466$, $p=0.010$ și Spearman's $\rho=0.526$, $p=0.003$), precum și metodele participative utilizate pentru a crește gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari ai proiectelor din domeniul protecției mediului (Spearman's $\rho=0.453$, $p=0.013$ și Spearman's $\rho=0.446$, $p=0.15$).

În urma rezultatelor obținute, se remarcă importanța participării publicului în procesele de elaborare a planurilor pentru creșterea eficienței implementării acestora. Pentru procesele de elaborare, implementare și monitorizare ale PLAM-urilor implicarea publicului poate impune o presiune suplimentară asupra instituțiilor publice și private pentru soluționarea problemelor de mediu și, implicit, o mai bună aplicare a măsurilor planificate.

Gradul de îndeplinire al activității: 100%

Rezultatele acestei activități constau în:

- 1 articol ISI publicat:
 - **Hossu C.A.**, Iojă I.C., **Mitincu C.G.**, Artmann M., Hersperger A.M. (2021) *Assessing planning implementation using the conformance and performance approach: The case of Romania's local environmental action plans*, Journal of Environmental Management, 299, 113680, Factor de Impact 6.789
- 1 articol pregătit pentru submitere la revista Land Use Policy (Factor de Impact 5.398)
 - **Slave R.A.**, Iojă I.C., **Hossu C.A.**, **Grădinaru S.R.**, Petrișor A.I., Hersperger A. (2022) *Assessing Public Opinion Using Self-Organizing Maps. Lessons from Urban Planning in Romania*
- 5 comunicări la manifestări internaționale și naționale
 - **Mitincu C.G.**, Iojă I.C., **Hossu C.A.**, **Niță A.**, **Niță M.R.** (2022) *A social network analysis of the stakeholders responsible for the implementation of actions within Local Environmental Action Plans*, Ecocity World Summit, 22-24 Februarie 2022, eveniment online
 - **Slave A.R.**, Iojă I.C., **Hossu C.A.**, **Grădinaru S.R.** (2021) *Public's concerns about zonal urban plans: a focus on urban green spaces*, The 3rd World Conference of the Society for Urban Ecology 2020/21, 7-9 July, Poznan, Poland, participare fizică, eveniment hibrid
 - **Slave A.R.**, Iojă I.C., **Hossu C.A.**, **Grădinaru S.R.** (2021) *Insights from Public Comments over Romania's Zonal Urban Plans*, IGU Commission on Geography of Governance, Annual Conference New Challenges of Local Governance in Times of

- Uncertainty and Complexity, Adam Mickiewicz University, 23-25 Iunie, Poznań, Polonia, eveniment online
- **Slave A.R.**, Ioja I.C., **Hossu C.A.**, **Grădinaru S.R.** (2021) *Evaluarea opiniilor cetățenilor privind planurile urbanistice zonale. Studiu de caz: Municipiul București*, Conferința Națională “George Vâlsan”, 23-24 April, Cluj-Napoca, România (Premiul 2), eveniment online
 - **Hossu C.A.**, Ioja I.C., **Mitincu C.G.**, **Slave A.R.**, Hersperger A.M. (2021) *Success in environmental planning implementation. The case of Romania*. International Conference “From Plans to Land Change: Dynamics of Urban Regions”, Swiss Federal Research Institute WSL, 20-22 Aprilie 2021, Switzerland, eveniment online
- 1 premiu obținut de către studenta doctorand Raluca Slave în cadrul conferinței naționale George Vâlsan (23-24 Aprilie, Cluj-Napoca, România) ca urmare a prezentării rezultatelor obținute în cadrul acestei activități
 - 1 policy brief adresat factorilor de decizie: **Hossu C.A.**, Ioja I.C., **Mitincu C.G.**, (2021), *Îmbunătățirea eficienței implementării planurilor locale de acțiune pentru mediu*, CCMESI.

Act 2.2 Identificarea similarităților și diferențelor dintre zonele urbane în funcție de caracteristicile planificării colaborative

2.2.1. Caracteristicile planificării colaborative la nivel European

Un număr de 227 de publicații științifice din literatura internațională au fost selectate pentru a fi analizate cu scopul de a identifica metodele participative utilizate în planificarea strategică spațială din Europa. Metode participative identificate au fost grupate în funcție de familiile de sisteme europene de planificare din care face parte studiul de caz discutat în fiecare publicație și în funcție de natura metodelor: online, offline și hibrid. Clasificarea familiilor de sisteme europene de planificare s-a bazat pe recomandările din Nadin and Stead (2008); și Newman and Thornley (1996).

Cele mai multe publicații, care au putut fi asociate unui sistem european de planificare, fac parte din sistemul Napoleonice (20%); urmat de cel Nordic (13%), Britanic (11%), Est-european (2%) și Germanic (1%). 9% dintre publicații au fost asociate mai multor sisteme europene de planificare (9%), iar 44% dintre publicații nu au putut fi asociate niciunui sistem european de planificare. Cele mai multe metode participative au fost cele offline (65%), urmate de cele hibrid (34%). Publicațiile care au discutat doar metode participative online au fost cele mai puține.

Fig. 2 ilustrează rețeaua metodelor participative care au înregistrat cel puțin două apariții în baza de date. Fiecare culoare indică un cluster al metodelor participative grupate în funcție de anul de apariție al publicației. Mărimea nodului este dată de numărul de apariții al metodelor participative în baza de date. În Fig. 2 metodele participative precum întâlnirile, acțiunile colective, discuțiile, workshop-urile sunt cele mai recente metode având în vedere media anilor

de apariție a publicațiilor (2016-2017). Consultările și audierile sunt ilustrate ca practici anterioare, acestea fiind metode tradiționale de colectare a informațiilor din partea publicului (Wolfram, 2018).

În general, metodele participative în publicațiile analizate variază de la metode tradiționale și formale, precum consultările, până la inițiative informale din partea cetățenilor de a influența procesul de luare a deciziei. Analiza metodelor participative în fiecare sistem european de planificare a evidențiat faptul că ceea ce este inovativ într-o țară poate fi considerat tradițional în altă țară. De exemplu, practica design-ului urban folosită pentru a schița strategii și identifica viziuni poate fi considerată inovativă pentru țări din sistemul Est-european de planificare, dar tradițională pentru țările din sistemul Nordic de planificare unde există un sprijin instituțional pentru astfel de practici.

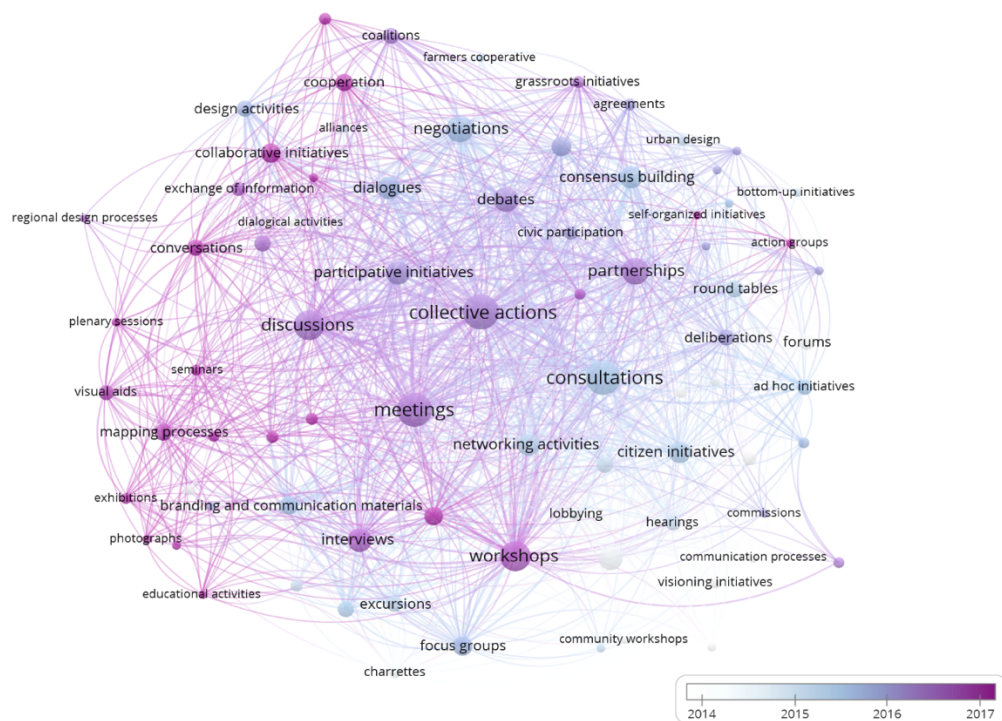


Figura 2. Rețeaua metodelor participative în funcție de anul apariției publicațiilor analizate

2.2.2. Caracteristicile planificării colaborative la nivel național

Înțelegerea modului în care pandemia COVID-19 a remodelat oportunitățile de participare a publicului este esențială pentru planificarea colaborativă. În acest scop, echipa proiectului a dezvoltat un chestionar pentru a evalua modul în care s-a realizat consultarea publicului în cadrul procedurilor SEA și EIA în timpul pandemiei COVID-19. Chestionarul a fost distribuit online celor 41 de agenții regionale pentru protecția mediului, grupul țintă fiind format cu precădere din specialiști în domeniul protecției mediului. Prin chestionar s-a dorit evidențierea: (1) metodelor alternative pe care agențiile le-au utilizat în cadrul procedurilor SEA

și EIA pentru consultarea publicului în perioada pandemică, (2) caracteristicilor grupurilor care au participat în cadrul procedurii de consultare, (3) limitărilor și oportunităților utilizării metodelor alternative de consultare a publicului în perioada pandemică.

Referitor la mijloacele de mediatizare a dezbaterilor publice în perioada pandemiei COVID 19, presa scrisă (91%) a fost cea mai utilizată metodă. De asemenea, postarea de anunțuri pe diferite pagini web ale instituțiilor (83,3%), precum și mass-media online (70,8%) au reprezentat frecvente mijloace de mediatizare. La polul opus, s-au aflat mijloace precum: rețelele de socializare (8,3%), e-mailurile (2%), afișarea anunțurilor la primărie (8,3%) sau afișarea pe paginile web ale beneficiarilor de proiect (2%). De exemplu, în județele Bihor și Satu Mare principalele mijloace de mediatizare a dezbaterilor publice au fost reprezentate de presa scrisă și mass-media online. În județe precum Bacău, Mureș și Dolj s-au folosit mijloace mai diverse de mediatizare a dezbaterilor publice.

Instituțiile publice au reprezentat grupul cel mai activ în cadrul procedurilor de consultare publică în perioada pandemiei COVID-19. Cetățenii (35%), ONG-urile (29,1%) și unitățile de învățământ și cercetare (27%) au avut o participare mai redusă comparativ cu perioada pre-pandemică.

Problemele relaționate cu vecinătățile (66,6%), managementul deșeurilor (66,6%), calitatea aerului (60,4%) și conservarea biodiversității (54,1%) au reprezentat domeniile cele mai frecvent dezbătute. În municipiul București subiectele dezbătute în cadrul proceselor de consultare publică în perioada pandemiei COVID-19 sunt legate de problema spațiilor verzi. În județe precum Suceava, Harghita și Covasna au fost dezbătute subiecte legate de calitatea mediului, domeniu care nu s-a regăsit în discuțiile din cadrul dezbaterilor publice din județele Buzău și Dâmbovița.

Lipsa instruirii publicului în ceea ce privește utilizarea instrumentelor de comunicare online (50%) a fost considerată principalul motiv pentru o interacțiune mai puțin activă între părțile interesate. Aceasta a fost urmată de lipsa facilităților din cadrul agenției (23%) și lipsa de formare a personalului agenției în utilizarea instrumentelor de comunicare online (10,4%).

Gradul de îndeplinire al activității: 100%

Rezultatele acestei activități constau în:

- 1 comunicare la o manifestare internațională
 - **Hossu C.A., Oliveira E., Niță A.** (2021) *European perspectives on participatory methods in strategic spatial planning*, IOER Annual Conference: Space & Transformation, 22-24 Septembrie, Dresden, Germania
- Baza de date cu metodele participative practicate în procesul de planificare strategică spațială din Europa

Act 2.3 Evaluarea eficienței abordărilor colaborative asupra succesului implementării planurilor

În cadrul acestei activități echipa proiectului a evaluat potențialul avizelor de mediu, ca documente finale ale procedurii SEA (Evaluarea Strategică de Mediu), de a integra obiectivele de sustenabilitate, inclusiv aspecte precum implicarea și informarea publicului încă din stadii incipiente, îmbunătățirea transparenței instituționale și privind colaborarea dintre actori, și stimularea echității sociale. Acestea reprezintă aspecte cheie pentru desfășurarea eficientă a procedurii SEA (Del Campo et al., 2020; Muntean et al., 2019),

Analiza s-a realizat pentru avizele de mediu emise pentru planurile propuse în zonele urbane din România, distribuite la nivelul celor 41 de județe, unde a fost emis cel puțin un aviz de mediu în perioada 2009-2017 (**Fig. 3**).

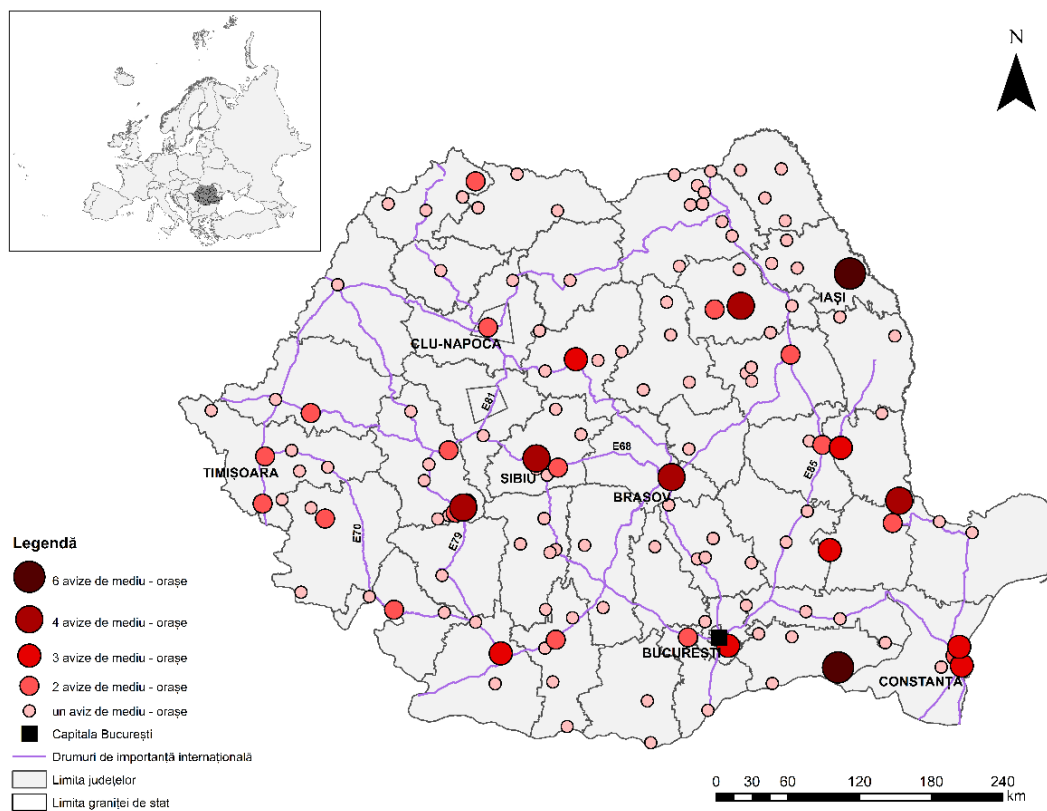


Figura 3. Distribuția avizelor de mediu la nivelul localităților urbane. Sursa datelor vectoriale: *geospatial.org*; Sursa informațiilor: *Agențiile pentru Protecția Mediului*

În vederea realizării analizei de conținut a avizelor de mediu emise a fost elaborat un protocol de evaluare standardizat. Protocolul include un număr de 43 de itemi, grupați în trei categorii, după cum urmează: (a) “prezentare generală” (3 itemi, grupați în două subdiviziuni)

(Norton, 2005) (b) “aspecte asociate sustenabilității (pilonii instituțional, economic, social și de mediu) în cadrul măsurilor de protecție a mediului” (28 itemi, grupați în patru subdiviziuni) (Ciegis J. and Martinkus, 2009; Mascarenhas et al., 2018) și (c) “puterea măsurilor de protecție” (12 itemi, grupați în patru subdiviziuni) (Berke and Godschalk, 2009; Connell and Daoust-Filiatrault, 2017; Norton, 2008; Tang and Brody, 2009).

Rezultatul principal al acestei activități demonstrează că prin conținutul lor avizele de mediu abordează superficial aspectele legate de sustenabilitate, inclusiv la nivel de susținere a aspectelor colaborative. Acesta este susținut de scorul moderat obținut pentru “pilonul instituțional” (5,23), care este determinat de faptul că Agențiile pentru Protecția Mediului au multiple responsabilități legate de procesele de implementare a investițiilor și monitorizarea factorilor de mediu (implicare administrativă), însă gradul de coordonare este scăzut (coordonare instituțională).

“Pilonul instituțional” a fost susținut în cea mai mare parte de implicarea instituțională care a fost considerată în 61,27% dintre avizele de mediu (implicarea autorităților publice în activitățile de management al deșeurilor și spațiilor verzi, administrarea ariilor naturale protejate etc.) (Fig. 4), coordonarea instituțională în 42,72% dintre cazuri (colaborarea între instituțiile din diferite sectoare de activitate precum managementul apei, energia, transportul, arii naturale protejate), iar planificarea și guvernarea participativă în 53,05% dintre cazuri (dezvoltarea cunoștințelor și creșterea gradului de conștientizare a publicului).

Procentajul redus obținut de coordonarea instituțională generează cele mai importante probleme deoarece pentru a elabora politici administrative operative este necesară o coordonare eficientă între instituții și implicarea activă a acestora în procesele de planificare (Matei and Dogaru, 2013).

De asemenea, faptul că itemul planificare și guvernare participativă este menționat doar în circa jumătate dintre avizele de mediu arată o problemă care trebuie luată în calcul de autoritățile competente. Această afirmație este susținută de rezultatele obținute de Rega and Baldizzone (2015) care au semnalat că o creștere a participării publicului conduce la implementarea unor planuri mai funcționale și eficiente.

Nivelul redus de coordonare dintre instituțiile publice este determinat, la nivel orizontal, de faptul că responsabilitățile sunt distribuite către mai multe instituții sau departamente, fiecare fiind concentrată pe anumite aspecte. Coordonarea verticală redusă este influențată de gradul ridicat de autonomie al instituțiilor publice care gestionează procedura SEA (Matei and Dogaru, 2013; Norton et al., 2018). Natura transdisciplinară a procedurii SEA are nevoie de un grad ridicat de coordonare și colaborare verticală și orizontală la nivelul departamentelor și instituțiilor publice implicate (Monteiro et al., 2018).

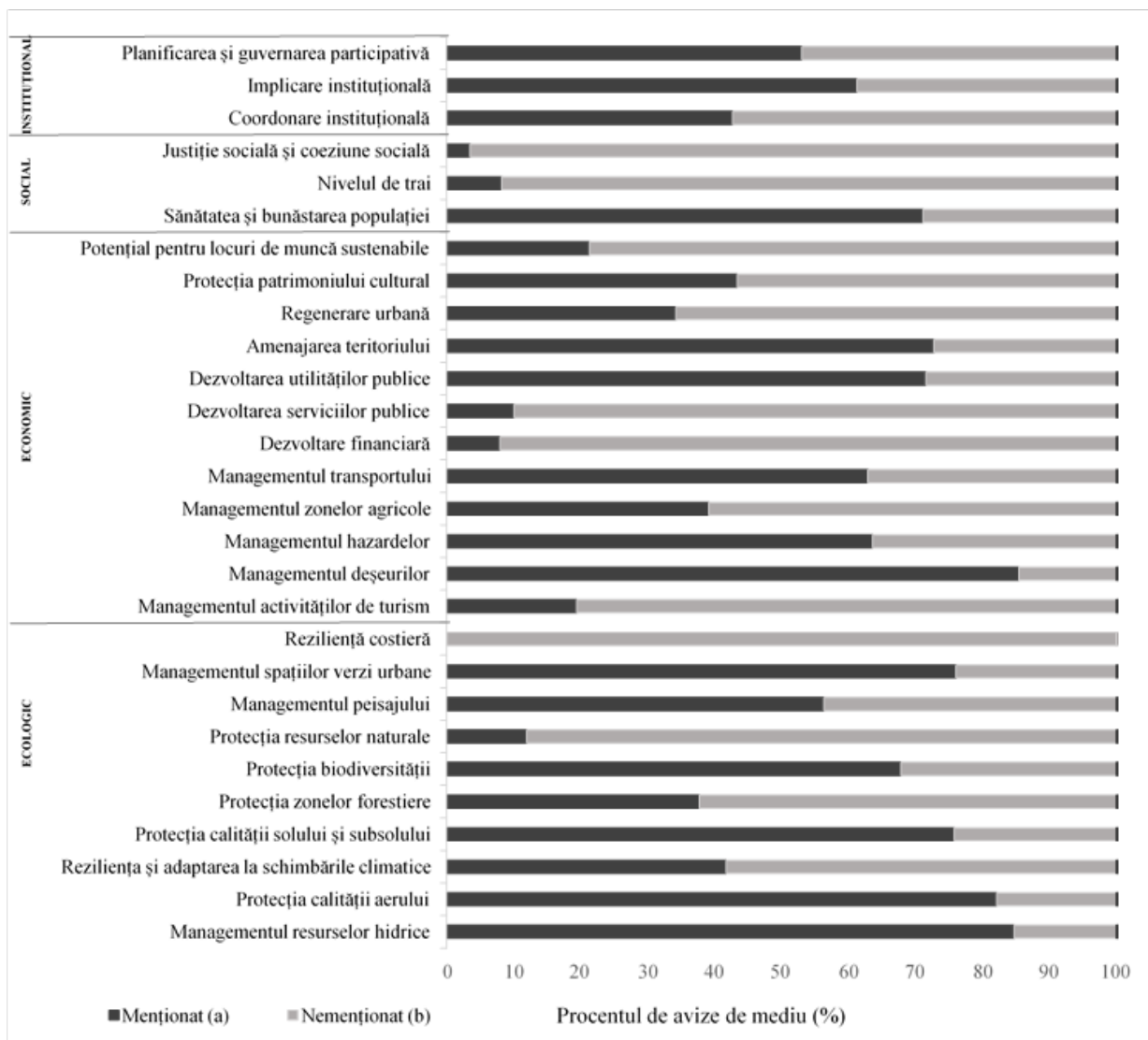


Figura 4. Corespondența măsurilor de protecție a mediului cu cei patru piloni ai sustenabilității (a) este menționată cel puțin o măsură de protecție a mediului; (b) nu este menționată nici o măsură de protecție a mediului

La nivelul avizelor de mediu au fost identificate măsuri de protecție a mediului cu potențial de a integra aspectele colaborative. Cele mai frecvent întâlnite sunt menționate în **Tabelul 2**. Astfel, trebuie integrate practici colaborative sau îmbunătățite cele existente, prin care publicul să fie informat și implicat în vederea obținerii unor reacții sau opinii din partea acestora. În acest sens, putem evidenția întâlnirile publice, workshop-urile, mesele rotunde sau comentariile scrise.

Tabel 2 - Principalele măsuri de protecție a mediului din avizele de mediu cu potențial de integrare a aspectelor colaborative

| Planificare și guvernare participativă |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Atragerea de organizații neguvernamentale și instituții de învățământ/cercetare pentru a derula programe de ecologizare și monitorizarea ecosistemelor naturale și a spațiilor verzi ⇒ Realizarea de către autoritățile publice locale a consultărilor publice cu comunitățile locale ⇒ Promovarea de programe educaționale, de conștientizare și informare a comunităților locale cu privire la importanța spațiilor verzi și a reducerii emisiilor de carbon ⇒ Colaborarea autorităților publice locale cu autoritățile competente din celelalte domenii relevante (urbanism, managementul apelor etc.) ⇒ Dezvoltarea infrastructurii de acces la internet și TIC la nivelul administrației pentru a îmbunătăți modul de comunicare |

Gradul de îndeplinire al Act 2.3: 100%

Rezultatele acestei activități constau în:

- 1 articol ISI publicat:
 - **Mitincu C.G., Ioja I.C., Hossu C.A., Artmann M., Nita A., Nita M.R.** (2021) *Licensing sustainability related aspects in Strategic Environmental Assessment. Evidence from Romania's urban areas*. Land Use Policy 108, 105572.
- 3 comunicări la manifestări internaționale și naționale
 - **Mitincu C.G., Ioja I.C., Hossu C.A., Niță A., Niță M.R.** (2021) *Investigating collaboration between actors in the planning and implementation of nature-based solutions*, 11th International Conference on Innovation in Urban and Regional Planning, 8-10 Septembrie, Catania, Italia, participare fizică, eveniment hibrid
 - **Mitincu C.G., Ioja I.C., Hossu C.A., Niță M.R., Niță A.** (2021) *Collaborative aspects of nature-based solutions: strategies, plans, programs, policies, projects*. EGU General Assembly, organizat de către Copernicus Meetings, 19-30 Aprilie, Germania, eveniment online
 - **Mitincu C.G., Ioja I.C., Hossu C.A., Niță, M.R.** (2021) *Evaluarea potențialului de integrare a soluțiilor verzi în orașele din România prin adaptarea documentelor administrative naționale*. Conferința Națională "George Vâlsan", 23-24 Aprilie, Cluj-Napoca, Romania, eveniment online

Act 2.4 Evaluarea conformității rezultatelor din teren cu prevederile planurilor

În cadrul acestei activități echipa proiectului a identificat în ce măsură schimbările în utilizarea terenurilor aferente înființării parcurilor industriale corespund obiectivelor de dezvoltare stabilite prin documentele strategice adoptate la nivel local, județean sau regional. În acest sens, s-au evaluat:

- a) impactul pe care dezvoltarea parcurilor industriale l-a avut asupra schimbărilor în utilizarea terenurilor, la nivel național,
- b) mecanismele prin care proiectele de înființare/gestionare a parcurilor industriale se bazează (sau nu) pe abordări strategice în planificare,
- c) tipurile de practici colaborative care au stat la baza înființării parcurilor.

Cadrul conceptual de analiză a fost dezvoltat având la bază cadrul SPLAMI dezvoltat de către Hersperger et al. (2019) pentru a nominaliza principalele componente din etapele de realizare și implementare a planurilor strategice ce au, mai departe, impact asupra schimbărilor în utilizarea terenurilor. Cadrul a fost adaptat pentru a analiza practicilor colaborative în dezvoltarea parcurilor industriale din România și reflectarea lor asupra schimbărilor în utilizarea terenurilor (**Fig. 5**).

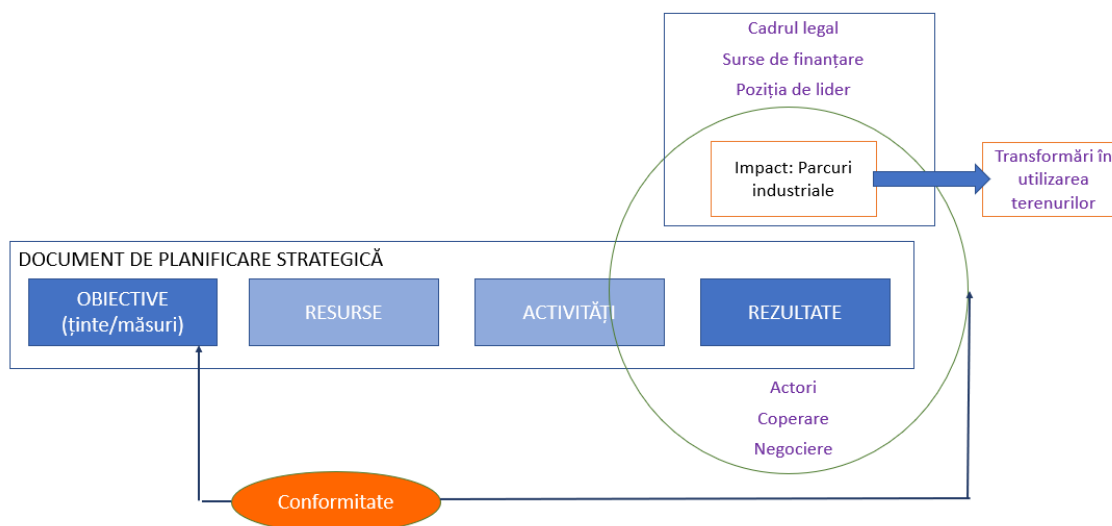


Figura 5. Adaptarea cadrului SPLAMI la evaluarea conformității schimbărilor în utilizarea terenurilor provocate de dezvoltarea parcurilor industriale cu prevederile documentelor de planificare strategică. Fontul de culoare mov semnalizează componentele analizate.

2.4.1. Impactul dezvoltării parcurilor industriale asupra schimbărilor în utilizarea terenurilor

La nivel național, la nivelul anului 2021, în luna octombrie, existau 100 de parcuri industriale recunoscute conform Legii nr. 186/2013. Primul parc a fost înființat în anul 2002 în localitatea Bolintin Deal (județu Giurgiu) iar ultimul în anul 2021 în comuna Ghiroda (județul Timiș). Suprafața afectată de schimbări ale utilizării terenurilor ca urmare a dezvoltării celor 100 de parcurilor este de 3382,9 hectare pentru perioada 2002-2021. Suprafața afectată este semnificativă, fiind echivalentă cu cea a zonelor industriale dezvoltate la nivel național în perioada 2007-2012 (Grădinaru et al. 2020). Ponderea parcurilor industriale din totalul schimbărilor produse în utilizarea terenurilor de activități industriale este de asemenea semnificativă, însă cu o tendință de scădere (**Tabel 3**).

Tabel 3. Suprafața parcurilor industriale dezvoltate la nivel național comparativ cu alte tipuri de suprafețe construite

| Tip de dezvoltare | Perioada | | |
|--|-----------|-----------|-----------|
| | 2000-2006 | 2007-2012 | 2013-2018 |
| Zone rezidențiale și mixte (ha) | 4861,8 | 1755,8 | 1998,9 |
| Zone industriale (ha) | 1935,6 | 3273,9 | 4578,4 |
| din care parcuri industriale (ha) | 1133,1 | 1111,3 | 1094,8 |
| pondere parcuri industriale din total zone industriale (%) | 58,5 | 33,9 | 23,9 |

În medie, parcurile la nivel național au o suprafață de 33,8 hectare, suprafața variind însă între 253,2 hectare (parcul Parcul Industrial Allianso Business Park - Ariceștii Rahtivani) și 1,87 hectare (Parcul Industrial Carfil Brașov). Tendința în timp a fost de a dezvolta parcuri mai mici, în ultima decadă parcurile având în general suprafețe sub 50 de hectare (**Fig. 6**)

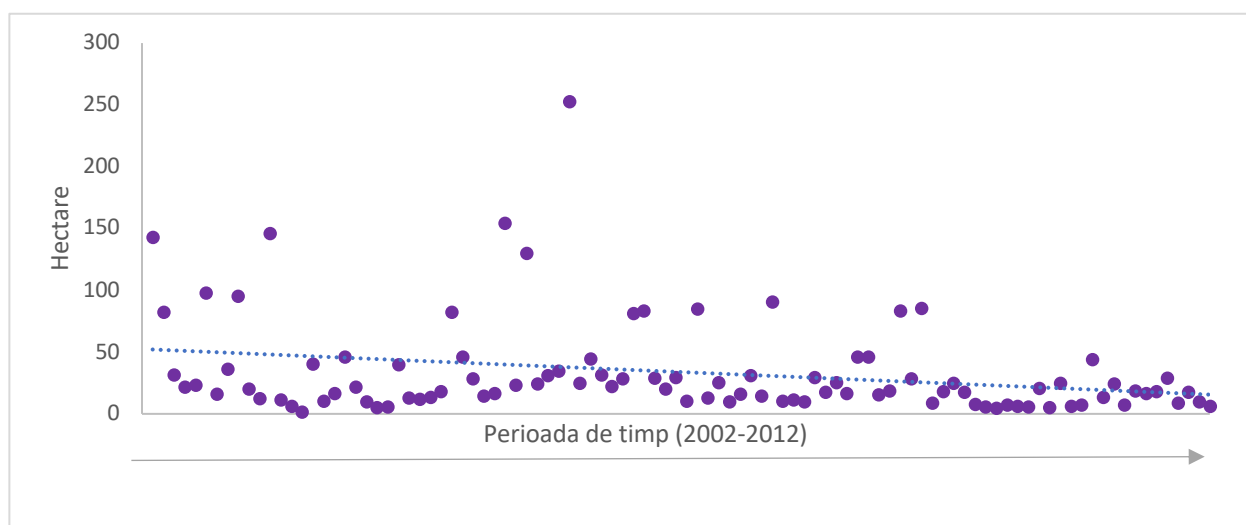


Figura 6. Suprafața parcurilor industriale din România

Parcurile industriale analizate în cadrul eșantionului au o suprafață totală de 1307,87 hectare (38,6% din total), cu o suprafață medie a acestora de 32,69 hectare. Cele mai mari parcuri industriale din punct de vedere a suprafeței sunt parcul Industrial Tetarom III, Cluj (154,56 ha), Parcul Industrial București-Bolintin, Giurgiu (143 ha) și parcul industrial Oradea I, Bihor (130,02 ha). De asemenea, cele mai mici sunt reprezentate de parcul industrial Săcuieni, Cluj (5,07 ha), parcul industrial Borghesi, Cluj (5,42 ha) și parcul industrial Emag, Cluj (7,4 ha). În ceea ce privește statul ordinului de înființare a parcurilor industriale analizate în anul 2021 putem observa că 50% sunt operaționale, 38,2% greenfield și 11,7% în curs de operaționalizare.

2.4.2. Mecanisme ce stau la baza proiectelor de înființare / gestionare a parcurilor industriale

Cadrul legal: Politica parcurilor industriale a debutat în anul 2002, suferind însă pe parcurs o serie de modificări privind condițiile de înființare (cum ar fi dimensiunea parcurilor) și facilitățile fiscale acordate. Atribuțiile autorităților centrale și a celor locale sunt stabilite conform Legii nr. 186/2013 privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale, asupra căreia au fost aduse constant modificări. Din punct de vedere legislativ, prin OG 65/2001 și mai apoi prin Legea 186/2013 (cu modificările ulterioare), parcurile industriale au anumite facilități din punct de vedere fiscal și anume: (1) scutire de la plata impozitului datorat pentru construcțiile, terenurile și clădirile din parcurile industriale, (2) scutire de la plata taxelor percepute pentru modificarea destinației sau pentru scoaterea din circuitul agricol a terenului aferent parcului industrial și (3) alte facilități oferite de autoritățile publice locale. Aceste facilități sunt menite să încurajeze dezvoltarea parcurilor și să crească atractivitatea colaborării între companiile industriale.

Surse de finanțare: Rezidenții parcurilor industriale beneficiază de facilități fiscale constând în scutirea de impozit pe teren și clădiri, precum și scutirea de la plata altor taxe. Pentru investițiile mai mici de 10 milioane de euro se acordă ajutorul de minimis, iar pentru cele mai mari de 10 milioane de euro se acordă ajutorul regional de stat, ambele în limita plafonului stabilit prin ordinul de ministru nr 2980/2013.

Rolul de lider în înființarea parcurilor: Conform analizei, a reieșit faptul că rolul de lider în înființarea parcurilor industriale poate fi jucat de (a) societăți comerciale cu capital privat, (b) consilii județene sau anumiți consilieri județeni, sau (c) autorități locale, un rol special avându-l primarii localităților.

De exemplu, Primăria Miroslava a jucat rolul de lider în înființarea Parcurilor Miroslava 1 (2015) și Miroslava 2 (2019). Pentru gestionarea parcurilor, primăria a înființat SC Miroslava Industrial Park SA, societate cu capital de stat, primăria fiind acționarul principal prin Consiliul Local. Primăria a fost principalul factor din înființarea parcurilor, implicându-se activ în atragerea de investitori. Totodată, primăria a asigurat accesibilitatea zonei prin proiecte de asfaltare a drumurilor și a încheiat un protocol cu Consiliul Județean Iași, în condițiile în care administrația județeană și-a asumat angajamentul de a participa cu fonduri pentru finalizarea tuturor lucrărilor necesare la drumuri de incintă și utilități. Parcurile administrate de Primăria Miroslava generează profit, fiind date drept exemplu pozitiv pentru gestionarea unei astfel de activități.

Un alt exemplu este cel al Parcului Industrial Bucovina înființat în județul Suceava în anul 2020. Rolul de lider a fost deținut de Consiliul Județean Suceava, în special prin persoana președintelui consiliului. Din poziția de lider, Consiliul Județean a negociat cu Primăriile comunei Dumbrăveni și orașului Salcea pentru dezvoltarea parcului pe teritoriul de graniță dintre localități.

Actori: Principalii actori cu rol decisiv în înființarea parcurilor industriale sunt: (a) consilii județene, (b) consilii locale și (c) societăți comerciale cu capital privat. Fiecare dintre cei trei actori joacă un rol, importanța lor variind însă de la caz la caz (**Fig. 7**).

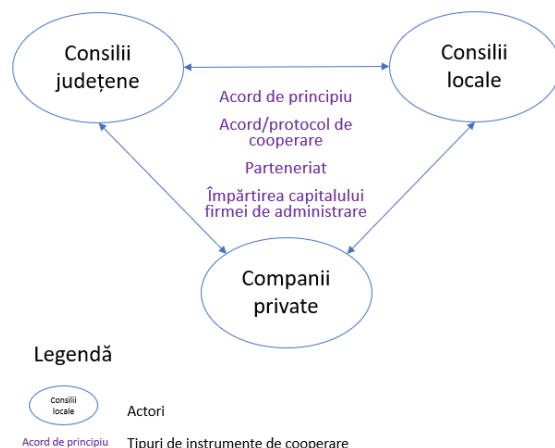


Figura 7. Actorii principali din spatele înființării și funcționării parcurilor industriale din România și formele de cooperare formală dintre ei

Cooperare și negociere în înființarea parcurilor industriale: Cooperarea pentru înființarea parcurilor industriale poate lua diverse forme și este esențială în înființarea unui parc industrial care mai apoi să devină funcțional. În cadrul acestui studiu ne-am concentrat pe tipurile formale de cooperare, iar analiza a dus la identificarea a trei forme de cooperare: Acord de principiu (de obicei semnat între autoritățile locale și companiile private, ca etapă intermediară pentru acordarea facilităților fiscale), Acord/protocol de cooperare (de obicei semnat între autoritățile locale și companiile private, Parteneriat și împărțirea capitalului firmei de administrare (de obicei între autoritățile publice la nivel județean și local).

Un exemplu de parteneriat de succes în reprezintă acționariatul societății TETAROM SA, care stă în spatele înființării a patru parcuri industriale în județul Cluj. Conform rapoartelor de activitate, începând cu luna mai 2019, acționarii și ponderea fiecărui acționar sunt de:

- Județul Cluj prin Consiliul Județean Cluj – 96,168%
- Municipiul Cluj Napoca prin Consiliul Local Cluj – 3,602%
- Municipiul Dej prin Consiliul Local Dej – 0,0037%
- Municipiul Gherla prin Consiliul Local Gherla – 0,2073%
- Municipiul Turda prin Consiliul Local Turda – 0,0005%
- Municipiul Câmpia Turzii prin Consiliul Local Câmpia Turzii – 0,0148%
- Orașul Huedin prin Consiliul Local Huedin – 0,0037%

La polul opus exemplului de mai sus se află Parcul industrial Iași, ce a fost înființat în comuna Lețcani în anul 2016. Pentru mulți ani parcul nu a fost pus în operare. Consiliul Județean Iași nu poate da spre funcționare acel parc din cauza unor greșelii de proiectare. Terenul respectiv nu poate susține activitatea de parc industrial din cauza unor stâlpi de electricitate amplasată greșit pe amplasament și locației în raport cu viitoarea autostradă A8, existând o suprapunere între parc și spațiul de mentenanță pentru autostradă.

Procesele de negociere au loc (i) înainte înființării parcurilor pentru a stabili locația, suprafața sau acționarii companiilor, sau (ii) după înființarea parcului, pentru a atrage investitori. Un exemplu de negociere îl reprezintă cel derulat de către Societatea Agenția de Dezvoltare Locală Oradea S.A., ce are în administrare șase parcuri în județul Bihor. Agenția este o companie publică, care a fost înființată în 2008, și al cărei acționar majoritar este Primăria Oradea. Agenția prevede ca în cazul realizării unor investiții (în cadrul parcurilor) a căror valoare este de minimum 1.000.000 Euro fără TVA, atribuirea unităților disponibile va fi realizată prin negociere directă.

2.4.3. Analiza conformității

Analiza a scos în evidență faptul că nu toate parcurile industriale înființate sunt rezultatul proceselor de planificare strategică. În cadrul analizei am luat în considerare două situații: (1) situația în care autoritățile publice au ca obiectiv înființarea de parcuri industriale și includ informații la nivel general privind acest obiectiv (de exemplu, exprimări de tipul ”sprijinirea înființării parcurilor industriale”) și (2) situația în care autoritățile publice au ca obiectiv înființarea unui anumit parc industrial, iar denumirea, locația sau actorii implicați sunt cunoscuți într-o oarecare măsură. Această diferențiere ne-a permis surprinderea nuanțelor în ceea ce privește analiza de conformitate.

Pe baza analizei de conformitate, am identificat două tipuri de abordări în înființarea de parcuri industriale:

a) **Abordarea strategică** – caracterizează situațiile în care autoritățile publice au inclus informații în documentele de planificare strategică privind importanța parcurilor, au menționat înființarea lor în cadrul măsurilor sau obiectivelor propuse și le-au implementat. Cele mai active autorități au fost identificate a fi cele la nivel local și județean. Autoritățile, în marea lor majoritate, au ca obiectiv înființarea de parcuri industriale (**Fig. 8a**), iar aproape jumătate dintre parcurile analizate sunt menționate explicit în aceste documente (**Fig. 8b**).

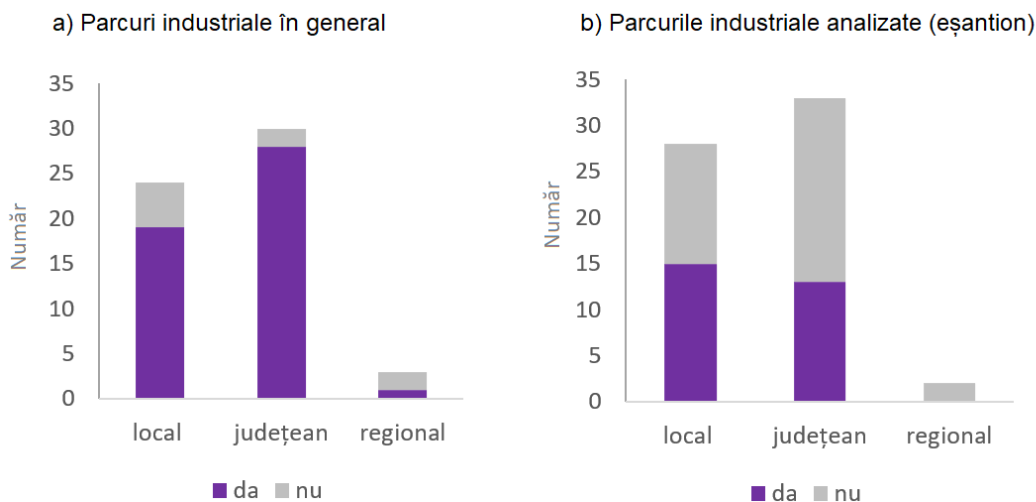


Figura 8. Numărul de parcuri industriale incuse în strategiile de dezvoltare la fiecare nivel a) la nivel general și b) în mod explicit

De exemplu, dacă discutăm la nivel județean putem observa că în *Planul Integrat de Dezvoltare Urbană al Municipiului Bacău* parcurile industriale sunt integrate în obiective în vederea ”stimulării pe plan local și regional a afacerilor în domeniu, a unor activități industriale conexe și susținerea și încurajarea spiritului antreprenorial”. În cazul *Parcului industrial Săcuieni* (județul Bihor) putem observa faptul că acesta este menționat printre obiectivele care țin de eficiența energetică și de valorificare resurselor regenerabile. De asemenea, în cadrul strategiei de dezvoltare a orașului în vederea ”întăririi coeziunii sociale și economice de frontieră, precum și cele de sprijinire a cooperării transfrontaliere în domeniul afacerii”.

Abordarea oportunistă – caracterizează situațiile în care autoritățile publice au reacționat oportunist prin aprobarea înființării parcurilor, în special atunci când investitorii au venit cu propuneri de dezvoltare.

În cazul județului Ilfov se poate remarca faptul că în *Strategia de dezvoltare a județului Ilfov Orizont 2020* sunt menționate alte parcuri industriale decât cele analizate. Cu toate acestea se menționează faptul că autoritățile publice au reacționat într-un mod oportunist, oferind perspective de dezvoltare a parcurilor industriale în anumite locații din cadrul județului.

Un alt exemplu de dezvoltare oportunistă îl reprezintă dezvoltarea *Parcului Industrial Emag 2*, din comuna Joița, județul Giurgiu. Deși în *Strategia de dezvoltare a Județului Giurgiu până în 2020* dezvoltarea de parcuri industriale este printre obiective, acest parc nu este menționat explicit. Totodată, în *Strategia de dezvoltare locală a comunei Joița până în 2020* se vorbește despre profilul industrial al zonei și este menționat un alt parc. Factorii care au influențat dezvoltarea parcului industrial eMAG la Joița au fost: eMAG avea deja pe acel teren din comuna Joița un depozit construit încă din 2018, proximitatea față de autostradă ar fi facilitat extinderea pe termen lung a activității eMAG, existența Planului Urbanistic General al comunei și o deschidere din partea autorităților locale către atragerea de investiții.

Tabel 4. Analiza sintetică a tipurilor de abordări în dezvoltarea parcurilor industriale, în funcție de nivelul de planificare la care au fost analizate strategiile de dezvoltare

| | Nivel regional | | Nivel județean | | Nivel local | |
|---|----------------|------------|----------------|------------|-------------|------------|
| | strategic | oportunist | strategic | oportunist | strategic | oportunist |
| Dezvoltarea de parcuri industriale în general | 1 | 2 | 28 | 2 | 19 | 5 |
| Parcurile industriale analizate (eșantion) | - | 2 | 13 | 20 | 15 | 13 |

Analiza de conformitate a scos în evidență faptul că marea majoritatea parcurilor dezvoltate sunt în conformitate cu obiectivele socio-economice stabilite la nivel local, județean sau regional prin strategiile de dezvoltare. Cu toate acestea, analiza detaliată pe fiecare parc în parte a evidențiat că autoritățile nu se angajează întotdeauna în nominalizarea parcurilor dezvoltate (de exemplu, sub forma de proiecte de dezvoltare). Aproximativ jumătate dintre parcurile analizate în cadrul eșantionului nu erau explicit nominalizate de către documentele de

planificare strategică. Conform analizei au fost identificate două tipuri de abordări în dezvoltarea parcurilor industriale: una strategică și una oportunistă.

Gradul de îndeplinire al Act 2.4: 100%

Rezultatele acestei activități constau în:

- Bază de date cu parcurile industriale din România și componentele acestora: *număr; localizare; suprafață; cadrul legal* ce stă la baza înființării și funcționării parcurilor; *poziția de lider* în dezvoltarea acestor parcuri industriale; *finanțarea* necesară înființării parcurilor; *cooperare*: privat-public sau public-public pentru înființare; *negociere* pentru ajungerea la un acord comun privind facilitățile economice sau alte aspecte legate de funcționarea parcurilor; *actori*: colaborarea pe mai multe nivele de planificare (local, regional, județean, național).

Rezultate

Pagina web a proiectului este disponibilă la adresa: https://ccmesi.ro/?page_id=1667

Au fost îndeplinite toate țintele proiectului legate de diseminarea rezultatelor estimate pentru **Etapa II** - Planificarea colaborativă în procesele de implementare a planurilor

| Ținte | Prevăzut | Realizat | Grad de realizare |
|---|----------|---------------------------------------|-------------------|
| Raportul aferent Etapei a II-a | 1 | 1 | 100% |
| Participare cu lucrări la Conferințe Internaționale | 3 | 7 | 100% |
| Participare cu lucrări la Conferințe Naționale | - | 2 | 100% |
| Articole ISI | 3 | 3 | 100% |
| Publicate | | 2 articole cu factor de impact 12,187 | 100% |
| Pregătit pentru submitere | | 1 articol | 100% |
| Policy Brief | - | 1 | 100% |
| Premii | - | 1 | 100% |
| Proiecte trimise la diferite competiții | - | 1 ¹ | 100% |

¹ Joint BiodivERsA / Water JPI 2020-2021 Call on “Conservation and restoration of degraded ecosystems and their biodiversity, including a focus on aquatic systems”: ECO-RESTORE: Towards eco-restoration of eutrophic urban lakes (etapa a II-a, partener principal)

Referințe bibliografice selectate

Ablonczy-Mihalyka, L. & P. Kecskes (2015) Changing principles how to define and regulate the term 'industrial park': The case of Hungary, Romania and Bulgaria. *The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 7, 101-112.

Berke, P. and D. Godschalk (2009). Searching for the good plan: a meta-analysis of plan quality studies. *J. Plan. Lit.* 22: 227-240.

Grădinaru, S. R., P. Fan, C. I. Iojă, M. R. Niță, B. Suditu & A. M. Hersperger (2020) Impact of national policies on patterns of built-up development: an assessment over three decades. *Land Use Policy*, 94, 104510.

Hersperger, A. M., S. R. Grădinaru, E. Oliveira, S. Pagliarin & G. Palka (2019) Understanding Strategic Spatial Planning to Effectively Guide Development of Urban Regions. *Cities*, 94, 96 - 105.

Hossu, C.A., Ioja, I.C., Nita, M.R., Hartel, T., Badiu, D.L., Hersperger, A.M., 2017. Need for a cross-sector approach in protected area management. *Land use policy* 69, 586–597.

Kohonen, T., 2001. *Self-Organizing Maps*, 3rd ed. Springer, New York.

Mascarenhas, A., et al. (2018). Ecosystem services in spatial planning and strategic environmental assessment - a European and Portuguese profile. *Land Use Policy* 48: 158-169.

Nadin, V., Stead, D., 2008. *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*. *disP - Plan. Rev.* 44, 35–47.

Newman, P., Thornley, A., 1996. *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*. Routledge, New York.

Norton, R.K., 2008. Using content analysis to evaluate local master plans and zoning codes. *Land use policy* 25, 432–454.

Rega, C. and G. Baldizzone (2015). Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective. *Environ. Impact Assess. Rev.* 50: 105-115.

Wolfram, M., 2018. *Urban Planning and Transition Management: Rationalities, Instruments and Dialectics*, in: *Co--creating Sustainable Urban Futures*. Springer.

**Director de proiect,
Hossu Constantina-Alina**

