

UNIUNEA EUROPEANĂ



FONDUL EUROPEAN
PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ



GVERNUL ROMÂNIEI



MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE
ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE



ROMANIA
REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM



THE
WORLD
BANK

Acord pentru servicii de consultanță privind asistența oferită Ministerului Dezvoltării
Regionale și Turismului din România

Consolidarea capacității de planificare spațială, precondiție pentru dezvoltarea urbană - Studiu de caz: Județul Brăila -

26 aprilie 2013

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin
Programul Operațional de Asistență Tehnică 2007-2013

Cuprins

Introducere	1
De ce a fost ales județul Brăila?	1
Cât de bine se realizează planificarea în Brăila?	2
Instrumentele de planificare spațială	2
Corelarea cu alte planuri și strategii.....	4
<i>Planificarea la nivel național.....</i>	<i>4</i>
<i>Planificarea la nivel regional.....</i>	<i>7</i>
<i>Planificarea la nivel zonal.....</i>	<i>7</i>
Instituțiile responsabile cu planificarea	8
Planificarea în cadrul programelor operaționale UE.....	9
Planificarea prospectivă	11
Recomandări.....	16
Simplificarea cadrului de planificare	16
Realizarea planificării realiste	17
Coordonarea planificării spațiale cu perioada de programare a UE 2014-2020	18

Lista imaginilor

Figura 1. Pe harta autostrăzii propuse în cadrul Planificării spațiale la nivel național nu se regăsește autostrada Galați-Brăila-Slobozia-Călărași, deși aceasta este prezentată în partea scrisă	5
Figura 2. Sistemul urban Brăila-Galați	12
Figura 3. Comuna Vădeni este localizată între Brăila și Galați	13
Figura 4. Planul de amenajare a teritoriului aferent zonei periurbane Brăila prevede o dezvoltare integrată a comunei Vădeni	13
Figura 5. Cei trei piloni principali ai planificării spațiale aferente zonei periurbane Brăila: I) Pod peste Dunăre; II) Autostradă express între Brăila și Galați; și III) Noul aeroport .	14
Figura 6. Conceptul Cartierului Brăila Nord.....	15

Introducere

1. **Acest raport este al treilea dintr-o serie de studii de caz care vin să sprijine și să întărească argumentele prezentate în raportul principal – Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbanăPlanificarea.** Primele două rapoarte au pus accentul pe dezvoltarea de la nivel local (Alba-Iulia) și metropolitan (Cluj-Napoca), însă prezentul raport se concentrează pe dezvoltarea la nivel județean.

2. **Printre altele, raportul are ca scop asigurarea:** unui inventar al instrumentelor de planificare și al modelelor utilizate pe teritoriul județului Brăila; evaluării generale a sistemului de planificare; analizei competențelor și atribuțiilor diferitelor instituții responsabile cu planificarea; și identificării unora dintre neajunsurile actualului cadru de planificare la nivelul județului.

3. **Recomandările specifice vor fi făcute în privința:** 1) corelării și armonizării diferitelor tipuri de planificări; 2) simplificării cadrului de planificare la nivel județean; 3) promovării unei abordări integrate în domeniul planificării în perspectiva viitoarei perioade de programare a UE 2014-2020.

4. **Realizarea planificării spațiale în Brăila va trebui să aibă în vedere și măsura în care aceasta respectă principiile de bază ale Legii 350/2011 privind amenajarea teritoriului și urbanismul.** Astfel, în conformitate cu Legea nr. 350, planificarea spațială din România trebuie să aibă caracter:

- **Global** – să aibă ca scop coordonarea diferitelor politici sectoriale într-un cadru integrat;
- **Funcțional** – să țină cont de cadrul natural și de cel construit;
- **Prospectiv** – să ia în considerare dinamica economică, de mediu, socială și culturală;
- **Democratic** – să asigure implicarea și participarea comunității în cadrul procesului de luare a deciziilor.

O importanță deosebită o are aspectul anticipativ, ținând cont de faptul că se referă la măsura în care planul de amenajare a teritoriului joacă un rol mai strategic în politicile de dezvoltare – adică nu se limitează la a realiza doar coordonarea spațială a investițiilor în domeniul amenajării teritoriului.

De ce a fost ales județul Brăila?

5. **Brăila reprezintă una dintre cele mai importante provocări din România în domeniul planificării: planificarea dincolo de granițele jurisdicționale ale unui sistem urban comun pentru două orașe.** Orașul Brăila (reședința județului Brăila) și orașul Galați (reședința județului Galați) sunt despărțite de mai puțin de 10 kilometri, formând, după București, cea mai mare aglomerare urbană din România și a treia cea mai dinamică piață imobiliară după București și după aglomerarea Cluj-Florești – cu un număr de aproximativ 15.000 de gospodării nou construite în perioada 1990 – 2011.

6. **Suprafața de teren de 10 kilometri care desparte orașele Brăila și Galați se află pe teritoriul județului Brăila, astfel că găsirea de modalități strategice pentru realizarea unei planificări aferente acestei suprafețe de teren reprezintă soluția pentru ca sistemul urban Brăila-Galați să devină cu adevărat funcțional.** În acest moment, autoritățile locale și județene atât din Brăila, cât și din Galați, sunt conștiente de faptul că sinergiile de bază pot fi realizate (de ex. economiile de scară) în cazul în care există o planificare în comun, însă s-a avansat foarte puțin în direcția unei administrații și a unei planificări interjurisdicționale.

7. **Prin urmare, analiza de mai jos va studia atât eficiența planului de amenajare a teritoriului în județul Brăila, cât și unele neajunsuri ale instrumentelor aferente planificării spațiale** (de ex. dificultatea de planificare a zonelor care nu se încadrează, în mod clar, în anumite granițe administrative). În ceea ce privește planificarea, Brăila a reprezentat unul dintre cele mai prolifere județe din România, beneficiind de unul dintre cele mai active unități în domeniul planificării și fiind unul dintre puținele județe din ultimii patru ani care a realizat proiectul unui plan de amenajare a teritoriului. (În 2010, conform Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului de la acea vreme, mai mult de jumătate dintre județele din România aplicau un plan de amenajare a teritoriului expirat sau nu puneau în aplicare niciun plan).

Cât de bine se realizează planificarea în Brăila?

Instrumentele de planificare spațială

8. **Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila, elaborat în 2009, reprezintă documentul de bază care stabilește liniile directoare pentru dezvoltarea spațială din județul Brăila.** PATJ Brăila are un caracter normativ și reprezintă transpunerea spațială a planului de dezvoltare socio-economică la nivel județean. Strategia spațială de dezvoltare se întinde pe o perioadă de 15 ani, fiind propus un program individual pentru diferitele etape de implementare – pe termen scurt spre mediu (3-5 ani), pe termen mediu spre lung (5-10 ani) și pe termen lung (15 ani).

9. **Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila este realizat în conformitate cu Metodologia de elaborare și cadrul conținut al documentațiilor de amenajare a teritoriului.** Astfel, planul include următoarele capitole obligatorii: 1) Analiza situației actuale și identificarea elementelor care duc la dezvoltare, evidențiind provocările și neajunsurile; 2) Caracteristica generală și potențială: evaluarea discrepanțelor dintre situația actuală și cea dorită pe viitor; 3) Direcțiile de dezvoltare și obiectivele pe termen scurt, mediu și lung și un program de dezvoltare cu responsabilități de implementare bine definite. Pe lângă aceste capitole, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila include un capitol alocat studiului de fundamentare și un capitol privind documentele necesare pentru obținerea aprobărilor și a colectării reacțiilor preliminare.

10. **Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila include o parte scrisă (care cuprinde analiza, formularea strategiei și planul de acțiune) și planul de amenajare în sine.** Din punct de vedere tehnic, planul de amenajare ar trebui să ofere cadrul normativ pentru planurile secundare de amenajare, iar partea strategică ar trebui să joace rolul unor linii directoare pentru strategiile secundare. Totuși, unele dintre caracteristicile planului de amenajare sunt mai ușor de respectat decât altele. De exemplu, harta de zonificare evidențiază așezările care vor face obiectul restructurării industriale, însă nu este clar modul cum va avea loc restructurarea, cine va realiza acest lucru și când se va finaliza. Această caracteristică nu ajută foarte mult pentru consolidarea capacității de planificare spațială și nu are un caracter normativ bine definit.

11. **Pe lângă Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila, Consiliul Județean Brăila elaborează o serie de alte planuri și strategii.** Pentru absorbția fondurilor UE, a fost redactată o serie de planuri și strategii – Strategia Europeană de Integrare, Planul Județean de Management al Deșeurilor, Masterplanul pe Apă. În plus, au mai fost elaborate o serie de strategii de dezvoltare județeană. Printre acestea regăsim Strategia de Dezvoltare a Județului Brăila 2009, Strategia de Dezvoltare Durabilă a Județului Brăila 2010-2015, Strategia Județeană privind Accelerarea Dezvoltării Serviciilor Comunitare de Utilități Publice 2012-2017.

12. **În marea lor majoritate, aceste planuri și strategii diferite încearcă să se coreleze unele cu altele, însă generează, în mod inevitabil, o serie de suprapuneri.** De exemplu, fragmentele reprezentative ale capitolelor privind analiza și caracteristica sunt, mai mult sau mai puțin, aceleași în toate documentele (de ex. informațiile fundamentale, structura economică, infrastructura, mediul, situația demografică). De asemenea, există multe suprapuneri între Strategia de Dezvoltare Județeană din 2009 și Strategia de Dezvoltare Durabilă Județeană 2010-2015.

13. **Pe de altă parte, nu este întotdeauna clar modul cum pot fi corelate planurile individuale de acțiune din cadrul acestor strategii.** De exemplu, Strategia de Dezvoltare Durabilă Județeană 2010-2015 conține o listă a proiectelor propuse, împreună cu sursele de finanțare identificate și potențiale. Planul de acțiune cuprins în Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila se întinde pe 162 de pagini, incluzând multe proiecte de realizat la nivel județean pe parcursul unei perioade de 15 ani. Sursa de finanțare a acestor proiecte (deja identificată sau potențială) nu este menționată în această listă, făcând ca planul să arate, mai degrabă, ca o listă lungă de dorințe, decât ca un plan cu șanse reale de implementare.

14. **Mai mult decât atât, capitolul aferent strategiei din Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila prezintă propuneri și proiecte care nu cuprind, neapărat, componenta privind amenajarea teritoriului.** Astfel, apare din nou problema suprapunerii diferitelor strategii elaborate la nivel județean. După cum s-a arătat și în raportul principal, o etapă cheie pentru simplificarea cadrului de planificare în România constă în realizarea Planului Unic de

Dezvoltare care evidențiază strategia principală de dezvoltare județeană și constituie fundamentul elaborării planului de amenajare.

Corelarea cu alte planuri și strategii

15. În conformitate cu Legea nr. 350/2001, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila trebuie corelat și integrat într-o ierarhizare clară a planurilor, pornind de la nivel național către nivelul local.

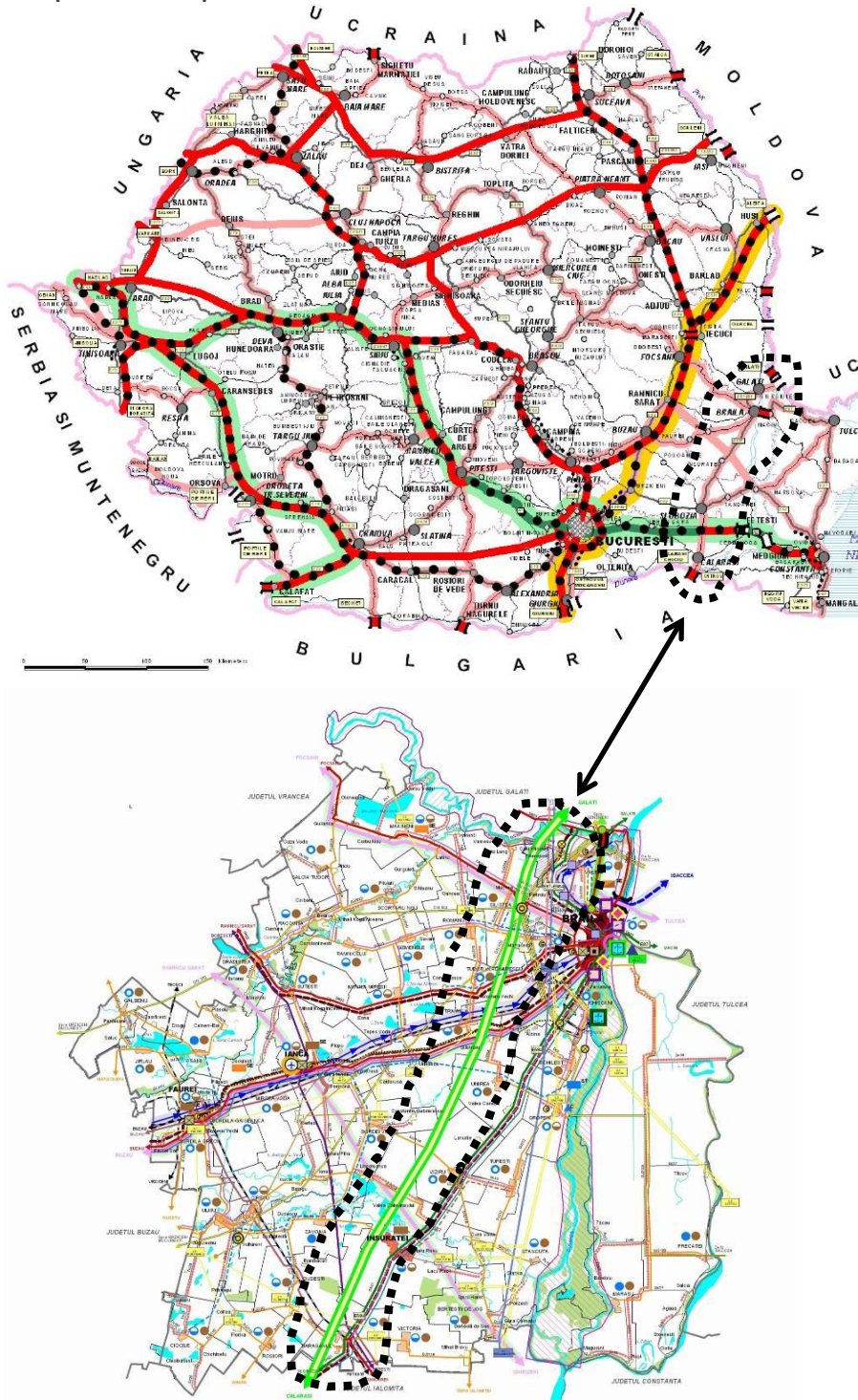
16. **În mare parte, se încearcă o corelare a Planului de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila cu planurile și strategiile naționale și regionale.** La nivel superior, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila se corelează cu Planul de Amenajare a Teritoriului Național. Dacă ar exista un Plan de Amenajare a Teritoriului Zonal Regional, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila ar trebui corelat și cu acesta, chiar dacă Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal Regional are doar caracter operațional și consultativ (ținând cont de faptul că nu există un sistem administrativ la nivel regional). Luând în considerare faptul că nu există un Plan de Amenajare a Teritoriului Zonal Regional pentru Regiunea Sud-Est (din care face parte județul Brăila), Agenția de Dezvoltare Regională (un ONG care acționează, în cadrul Programului Operațional Regional finanțat din fonduri UE, ca organism intermediar între Autoritatea de management pentru POR din București și beneficiarii POR din regiune) a elaborat un plan de dezvoltare pentru Regiunea sud-est. Acest plan constituie liniile directoare pentru Planul de Dezvoltare a Județului Brăila. Alte documente relevante care sunt luate în considerare cuprind Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal Interorășenesc Galați-Brăila-Tulcea, precum și anumite programe de cooperare și convenții transfrontaliere și interregionale la care a aderat România.

17. **Deciziile cu caracter spațial luate prin intermediul Planului de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila sunt obligatorii pentru planurile secundare de amenajare a teritoriului și pentru certificatele de urbanism.**

Planificarea la nivel național

18. **În mare parte, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila reușește să se coordoneze cu Planul de Amenajare a Teritoriului Național.** Planul de Amenajare a Teritoriului Național cuprinde următoarele capitole de bază: i) rețeaua de transport; ii) rețeaua de apă; iii) zonele protejate; iv) sistemele din cadrul orașelor; v) zonele expuse calamităților naturale. În cele ce urmează vom analiza cât de eficient s-a dovedit a fi Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila în corelarea cu Planul de Amenajare a Teritoriului Național.

Figura 1. Pe harta autostrăzii propuse în cadrul Planificării spațiale la nivel național nu se regăsește autostrada Galați-Brăila-Slobozia-Călărași, deși aceasta este prezentată în partea scrisă



19. **Strategia județeană de îmbunătățire a rețelei de transport urmează prevederile din Planul de Amenajare a Teritoriului Național și consideră ca investiții importante autostrăzile și drumurile expres, modernizarea infrastructurii feroviare, modernizarea porturilor de pe Dunăre, construirea unui pod nou peste Dunăre și construirea unui aeroport nou în zona Galați-Brăila-Tulucești.** Totuși este interesant de menționat faptul că există o lipsă de corelare între partea scrisă a Planului de Amenajare a Teritoriului Național și partea cartografiată. Astfel, în Anexa 1 se propune realizarea unei autostrăzi între Galați, Brăila, Slobozia și Călărași. Totuși, în harta aferentă rețelei de transport se observă că această legătură este prezentată sub forma unui drum expres. Autoritățile județene din Brăila au luat în considerare partea scrisă și au sugerat o strategie de transport în care autostrada propusă să reprezinte baza construcției ulterioare.

20. Alte propuneri de bază din domeniul transportului incluse în Planul de Amenajare a Teritoriului Național, cu importanță pentru județul Brăila, cuprind construirea noului pod peste Dunăre, realizarea noului aeroport între Brăila și Galați și construirea autostrăzilor express care să facă legătura între Brăila și Buzău, Urziceni și Tulcea.

21. **PATN sprijină principalele lucrări de apă de pe teritoriul județului Brăila.** De exemplu, PATN prevede irigarea principalelor zone de pe teritoriul județului Brăila prin canalul Siret-Bărăgan, care urmează a fi finalizat. Alte lucrări de apă importante propuse cuprind modernizarea și extinderea sistemului de apă existent (de ex. realizarea stațiilor de tratare a apei reziduale și reabilitarea conductelor de apă și apă reziduală) și construirea unei rețele noi pentru distribuția apei potabile. Marea majoritate a acestor propuneri sunt reflectate în principalele capitole din PATJ – strategia, planul de acțiune și harta privind amenajarea.

22. **Prevederile PATN cu privire la zonele de risc, zonele protejate și sistemele din cadrul orașelor sunt, de asemenea, incluse în PATJ Brăila.** De exemplu, județul Brăila este considerat ca reprezentând o zonă cu risc scăzut în ceea ce privește alunecările de teren, însă este considerată o zonă cu risc destul de ridicat dacă vorbim de cutremure și inundații. În ceea ce privește analiza sistemelor din cadrul orașelor, este interesant de menționat că în județul Brăila nu există orașe de categoria a 2-a. De fapt, Brăila este unul dintre cele mai mici județe din România și, exceptând orașul Brăila, aici mai sunt doar trei zone urbane (Ianca, Însurăței, Făurei) – orașe mici cu mai puțin de 12.000 locuitori.

23. **Din discuțiile prezentate în PATJ și din concluziile menționate în planul de amenajare rezultă clar faptul că PATN poate fi extins astfel încât să cuprindă și alte capitole.** De exemplu, există rețea națională de electricitate, rețea națională de gaze naturale, rețea națională de conducte de petrol și rețea națională de telecomunicații (de ex. telefonie fixă, mobilă, internet și fibră optică). Pentru a putea preciza referința spațială a acestor rețele în cadrul Planului de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila (PATJ), e posibil ca echipa care a elaborat PATJ să trebuiască să ia legătura cu agențiile, companiile sau ministerele de resort.

Planificarea la nivel regional

24. **Dat fiind că nu există un sistem administrativ oficial la nivel regional, planurile privind amenajarea teritoriului elaborate la acest nivel nu au valoare normativă.** Este opțiunea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice dacă alege să elaboreze Planurile de Amenajare a Teritoriului Zonal Regional, însă nu este obligatoriu pentru consiliile județene să le respecte.

25. **Pe lângă Planurile de Amenajare a Teritoriului Zonal Regional, Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR-urile) elaborează Planurile și Strategiile de Dezvoltare Regională.** ADR-urile funcționează ca ONG-uri de utilitate publică (în absența unui sistem administrativ oficial la nivelul regiunilor) pentru a sprijini gestionarea Programului Operațional Regional (POR). Astfel, strategiile și planurile elaborate de ADR-uri au ca scop atragerea și utilizarea fondurilor europene pentru investiții în regiune. În multe regiuni, investițiile POR generează cele mai importante schimbări în domeniul infrastructurii. Totuși, având în vedere că ADR-urile nu au putere oficială la nivel administrativ, planurile elaborate de acestea nu sunt întotdeauna luate în considerare de administrația județeană și de cea locală.

26. **PATJ Brăila face o scurtă trecere în revistă a Planului de Dezvoltare al Regiunii Sud-Est, însă nu se axează exclusiv pe acesta.** Planul de acțiune inclus în PATJ cuprinde, într-adevăr, multe proiecte care vor beneficia de finanțare UE (nu doar prin Programul Operațional Regional, ci și prin POS Mediu, POSCCEsau POSDRU), însă în această privință nu există o mențiune oficială care să facă referire la Planul de Dezvoltare Regională sau la Programul Operațional Regional.

Planificarea la nivel zonal

27. **În cazul strategiilor și planurilor care nu pun accentul exclusiv pe zonele administrative bine definite** (de ex. județ, municipiu, oraș sau comună), pot fi elaborate planuri și strategii zonale. Astfel de planuri pot fi concepute de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, de două sau mai multe județe sau de două sau mai multe municipii și/sau comune.

28. **PATJ precizează și nevoia coordonării cu Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal Interorășenesc Brăila-Galați, însă în capitolul de bază al PATJ nu există o referire oficială la planul zonal.** Una dintre explicații o reprezintă faptul că PATJ și planul zonal au fost elaborate concomitent, de către aceeași echipă. Astfel, este mai mult decât asigurat faptul că planul zonal beneficiază de o coordonare adecvată cu planul județean, deși planul zonal nu are caracter normativ pentru planurile secundare de amenajare a teritoriului.

Planificarea suprateritorială

29. **La fel cum unitățile administrative nu funcționează în vid, nici țările nu își desfășoară activitatea în vid.** Prin urmare, la nivel de țară se poate opta pentru a se întreprinde eforturi de planificare suprateritorială, situație de care vor beneficia părțile implicate – de ex. infrastructura de conectivitate la scară largă. Județele situate de-a lungul graniței naționale (aceasta nefiind o condiție

exclusivă) pot face adesea obiectul planificării transnaționale și a celei suprateritoriale.

30. Dat fiind faptul că Brăila este județ de frontieră, în PATJ sunt precizate eforturile privind planificarea suprateritorială. În această privință sunt de remarcat rețeaua rutieră TEN-T, calea ferată și coridoarele de apă care fac legătura între țările Europei. PATJ asigură construirea autostrăzilor express care fac legătura între Coridoarele IV și IX ale rețelei de autostrăzi TEN-T și cuprinde măsurile de transport propuse de-a lungul Coridorului VII aferent rețelei de apă – fluviul Dunărea.

31. Ținând cont de faptul că Brăila este situat de-a lungul Dunării, PATJ precizează o serie de documente din domeniul cooperării teritoriale internaționale. Printre aceste documente se află “Tratatul pentru delimitarea rezervației biosferei Deltei Dunării 2000”, “Coridorul Verde al Dunării 1999”, “Convenția Privind Utilizarea Sustenabilă a Apelor Râului Dunărea”, “Euroregiunea Dunărea de Jos”.

Instituțiile responsabile cu planificarea

32. În județul Brăila, la fel ca în oricare alt județ, principala instituție responsabilă cu soluționarea problemelor din domeniul amenajării teritoriului este reprezentată de Instituția Arhitectului Șef. În sarcina Instituției Arhitectului Șef revin elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Județului Brăila, precum și alte planuri privind amenajarea teritoriului – cum ar fi planificarea zonală în domeniul amenajării teritoriului, planurile urbanistice generale sau planurile urbanistice zonale pentru comunele care nu își pot întocmi singure asemenea documente. Singure această sarcină

33. Modul de organizare a Instituțiilor Arhitectului Șef diferă de la un consiliu la altul. În Brăila, Arhitectul Șef are în subordine 18 persoane care își desfășoară activitatea în cadrul a trei departamente distincte: Serviciul Dezvoltare Teritorială Sustenabilă, Compartimentul Avize, Acorduri, Autorizații, Constituire/Desființare, și Compartimentul Disciplina în Amenajarea Teritoriului și Urbanism. Potrivit autorităților locale există o fluctuație semnificativă de personal cauzată de salariile scăzute, motiv pentru care angajații nu reușesc să beneficieze de o dezvoltare continuă a competențelor profesionale.

34. Instituția Arhitectului Șef nu este singurul departament care are responsabilități în domeniul amenajării teritoriului. Alte direcții din cadrul Consiliului Județean au, de asemenea, atribuții în acest domeniu. De exemplu, în cadrul Direcției Strategii, Integrare Europeană și Relații Internaționale există un compartiment pentru dezvoltare strategică, a cărui sarcină este elaborarea cadrului necesar accesării fondurilor UE. Este interesant de menționat faptul că același departament este responsabil și de pregătirea strategiei de dezvoltare la nivel județean, inclusiv cu privire la inițiativele legate de fondurile județene sau de stat. Direcția Tehnică și de Gospodărire Comunală este responsabilă cu

urmărirea realizării investițiilor făcute cu fonduri de la bugetul județean sau de la bugetul de stat.

35. Pe lângă direcțiile din cadrul Consiliului Județean cu atribuții în domeniul planificării, la un nivel ierarhic superior se iau deciziile privind planificarea județeană. Este de menționat faptul că Planul de Gestionare a Deșeurilor Solide și Master Planul în domeniul Apei sunt elaborate de Ministerul Mediului, prin Programul Operațional de Mediu. În principiu, Autoritatea de Management din cadrul PO Mediu a contractat lucrările pentru realizarea acestor planuri, pe care toate consiliile județene trebuie să le implementeze. Având în vedere faptul că județul Brăila și-a actualizat Planul de Amenajare a Teritoriului Județean ca urmare a elaborării acestor strategii, investițiile propuse spre finanțare prin PO Mediu (de exemplu gropile de gunoi și stațiile de transfer aferente planului de gestionare a deșeurilor solide sau noile unități de tratare a apelor reziduale și noile rețele de apă) sunt incluse în planul de amenajare a teritoriului. Totuși, se pune întrebarea dacă este bine ca decizia privind strategia la nivel județean să fie luată în considerare la nivel național, ținând cont de faptul că sarcina privind implementarea strategiilor reprezintă responsabilitatea exclusivă a consiliilor județene.

36. O altă agenție de stat care are atribuții cu privire la luarea deciziilor în domeniul amenajării teritoriului cu impact direct asupra județelor este Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale (CNADNR). Adesea, această companie publică face investiții care nu sunt în conformitate cu Planul de Amenajare a Teritoriului Național sau cu Planurile de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila. De exemplu, CNADNR a propus realizarea unei linii de centură pentru județul Galați (aflat la granița cu județul Brăila). În realizarea acestei noi linii de centură nu se are în vedere propunerea privind construirea unei autostrăzi în regiune și cea privind drumul express care să facă legătura între orașele Brăila și Galați.

Planificarea în cadrul programelor operaționale UE

37. Pentru a-și dovedi eficiența, programele finanțate din fonduri UE trebuie să fie integrate într-un cadru global de planificare. Pe de o parte, proiectele finanțate din fonduri UE nu ar trebui realizate într-un vid, ci, mai degrabă, ar trebui să fie parte a unei strategii clare de dezvoltare, strategie elaborată pentru regiunea administrativă. Această strategie ar trebui să includă un plan de acțiune cu măsuri bine definite și ar trebui să se continue cu un plan de amenajare a teritoriului care să asigure coordonarea spațială a tuturor acțiunilor propuse în domeniul amenajării teritoriului. În mod normal, evidențierea planificării spațiale (ex. geografia economică) ar trebui să fie importantă, în primul rând, pentru modul de realizare a strategiei inițiale.

38. În mod ideal, pentru perioada de programare 2014-2020, abordarea descrisă mai sus ar trebui să reprezinte norma tuturor unităților administrative teritoriale. Fondurile UE au constituit punctul de plecare pentru un număr mare de investiții publice, care nu au fost făcute în ultimii 23 de ani. Multe dintre

aceste investiții includ o componentă de amenajare a teritoriului, care ar trebui să fie introdusă în planificarea spațială. Județul Brăila a pus deja în practică un astfel de caz considerat a fi ideal.

39. Strategia de Dezvoltare Județeană pe termen mediu 2004-2008 cuprinde deja programele finanțate din fonduri UE la nivelul planificării județene extinse. Strategia include o serie de obiective importante și de acțiuni detaliate, fiecare având identificată sursa de finanțare. Deși la momentul respectiv fondurile UE nu erau atât de utilizate, județul Brăila a știut să beneficieze de programe de tip SAPARD sau PHARE pentru unele dintre investițiile sale deja planificate – de ex. investiții în sistemul de apă, proiecte turistice sau reabilitarea drumurilor.

40. Strategia de Dezvoltare Județeană 2009 se axează, în mare parte, pe fondurile UE. Dintre cele peste 200 de proiecte propuse în cadrul strategiei, marea majoritate sunt planificate să beneficieze de finanțări din fonduri UE. De fapt, peste 77% din bugetul județean pentru investiții pe 2012 a fost dedicat programelor UE și 56% din bugetul total de 35 milioane \$ proiectelor de dezvoltare.

41. Din punct de vedere tehnic, dat fiind că un procent atât de mare de construcții noi a fost realizat cu fonduri UE, acest lucru trebuia să se reflecte și în Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila 2009. Mai exact, planificarea în domeniul amenajării teritoriului trebuia să fie coordonată cu Strategia de Dezvoltare Județeană 2009. Totuși, ținând cont de faptul că Legea nr. 350/2001 impune ca orice planificare în domeniul amenajării teritoriului să fie însoțită de o strategie, Consiliul Județean Brăila a realizat strategia aferentă planificării în domeniul amenajării teritoriului, independentă de strategia de dezvoltare, cu toate că ambele au fost elaborate în aceeași perioadă. ADe exemplu, Planul de Amenajare a Teritoriului Județului Brăila include 38 de măsuri pentru realizarea noii infrastructuri de transport, pe când Strategia Județeană de Dezvoltarea 2009 include doar 7 prevederi.

42. Strategia de Dezvoltare Durabilă a Județului Brăila 2010-2015 generează o altă suprapunere, fiind greu de înțeles care este tipul de dezvoltare pentru care au optat autoritățile din Brăila. Luate separat, fiecare strategie și plan reușește să aducă propria valoare adăugată; dar evaluate împreună, acestea creează o confuzie destul de mare.

43. Astfel, este important ca, pe viitor, autoritățile județene din Brăila să simplifice procesul de planificare printr-o strategie comprehensivă de dezvoltare și o planificare în domeniul amenajării teritoriului care să aibă la bază această strategie. Ținând cont de obligațiile legale actuale, strategia de dezvoltare ar trebui să aibă ca scop includerea principalelor elemente necesare elaborării capitolului aferent strategiei din Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila. Totuși, în ceea ce privește capacitatea analitică, strategia ar trebui să depășească acest nivel.

44. În schimb, strategia comprehensivă ar trebui să reprezinte baza privind elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila. Dată fiind importanța majoră a programelor finanțate din fonduri UE în generarea de construcții noi în domeniul amenajării teritoriului, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila ar trebui actualizat astfel încât să includă investițiile planificate pentru perioada 2014-2020. De fapt, județele ale căror planificări în domeniul amenajării teritoriale sunt depășite ar trebui să aibă în vedere elaborarea acestor planificări concomitent cu pregătirea strategiei de dezvoltare pentru noua perioadă de programare. Știut fiind faptul că implementarea proiectelor finanțate din fonduri UE va continua până în 2023, strategiile de dezvoltare și planificările în domeniul amenajării teritoriului (adică planurile unice de dezvoltare) ar trebui să fie elaborate pentru perioada 2014-2023 și ar trebui să cuprindă toate investițiile planificate în domeniul amenajării teritoriului – atât cele care au beneficiat de finanțare nerambursabilă, cât și cele finanțate de la bugetul județean sau de la bugetul de stat.

Planificarea prospectivă

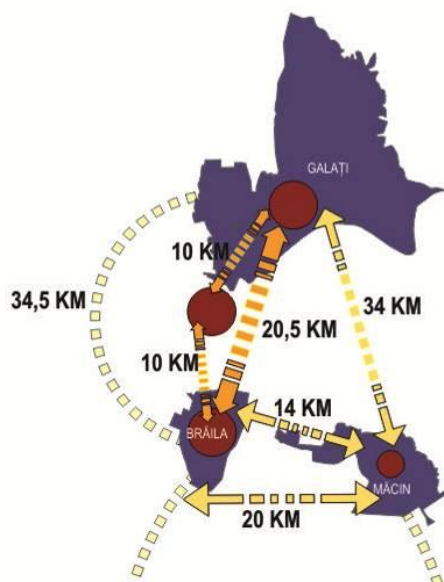
45. Pentru a putea fi strategic, orice plan trebuie să aibă caracter prospectiv. Deși nu abordăm această problemă în mod detaliat, menționăm faptul că Legea nr. 350/2001 precizează că planificarea în domeniul amenajării teritoriale ar trebui să ia în considerare dinamica economică, de mediu, socială și culturală. Pentru această abordare este nevoie de o înțelegere clară a tendințelor trecute și actuale. Astfel, planificarea spațială ar trebui să fie susținută și aplicată prin intermediul analizelor sectoriale.

46. Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila cuprinde o serie de caracteristici prospective, însă Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal – Zona Periurbană Brăila încearcă să soluționeze una dintre cele mai interesante provocări în ceea ce privește planificarea în domeniul amenajării teritoriului din România. Scopul Planului de Amenajare a Teritoriului este de a identifica soluții catalizatoare pentru sistemul urban din zona Brăila-Galați – cea mai mare aglomerare urbană după capitala București. Orașele Brăila și Galați se află la o distanță de doar 10 kilometri unul față de celălalt; luând în considerare câștigurile semnificative care pot fi obținute în urma planificării și administrării comune (de ex. accesarea unor fonduri UE și fonduri mai mari de la bugetul de stat și atragerea investițiilor strategice în zonă), primăriile și consiliile județene ale celor două județe (Brăila și Galați) au căutat soluții în acest scop. Până în acest moment, progresul s-a dovedit a fi unul modest.

47. În încercarea de a atinge o planificare comună, Consiliul Județean Brăila a elaborat Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal pentru porțiunea de teren care desparte orașele Brăila și Galați. Orașul Galați se află chiar la granița cu județul Brăila, iar suprafața de teren care îl desparte de orașul Brăila aparține județului Brăila. Astfel, inițiativele de planificare în domeniul amenajării teritoriului care au ca scop găsirea unei soluții pentru a apropia cele două orașe trebuie să fie aprobate de Consiliul Județean Brăila.

48. Înainte de a continua prezenta analiză, trebuie menționat faptul că Planurile de Amenajare a Teritoriului Zonal nu au caracter normativ. Mai precis, administrația locală și județeană pot ține cont de aceste planuri, însă nu este obligatoriu ca ele să fie și respectate. Astfel, indiferent cât de bine ar fi realizat Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal, acesta se poate dovedi nul dacă nu este luat în considerare de unitățile administrative pe care le are în vedere.

Figura 2. Sistemul urban Brăila-Galați



Sursă: PATZ Zona Periurbană Brăila

49. Există și alți factori importanți care ajută Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal să își dovedească eficacitatea, factori care vor fi detaliați mai jos. Ideea de bază a analizei constă în identificarea modalităților prin care Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal – Zona Periurbană Brăila poate deveni mai eficient și mai eficace în scopul de a-și promova cooperarea interjurisdicțională.

50. Una dintre primele probleme care merită a fi menționată constă în faptul că de multă vreme se poartă un dialog între administrațiile orașelor Brăila și Galați cu privire la planificarea comună în domeniul amenajării teritoriale, fără însă a implica și localitățile învecinate. De exemplu, o mare parte din suprafața de teren care desparte orașele Brăila și Galați se află în interiorul granițelor administrative ale comunei Vădeni. În cazul în care propunerea privind Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal se concretizează, atunci comuna va beneficia de o dezvoltare completă. Totuși, dat fiind că Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal nu are suport administrativ, oficialitățile comunei Vădeni vor trebui să elaboreze un plan urbanistic general care să transpună toate implicațiile privind planificarea în domeniul amenajării teritoriale din Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal. În mod evident, această operațiune nu se poate realiza fără o totală cooperare a autorităților locale din Vădeni.

Figura 3. Comuna Vădeni este localizată între Brăila și Galați

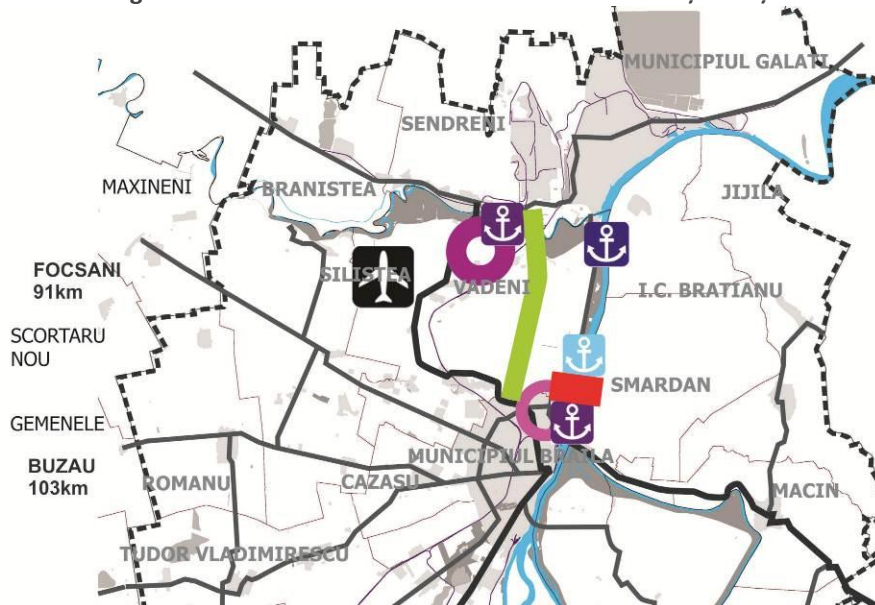


Figura 4. Planul de amenajare a teritoriului aferent zonei periurbane Brăila prevede o dezvoltare integrală a comunei Vădeni

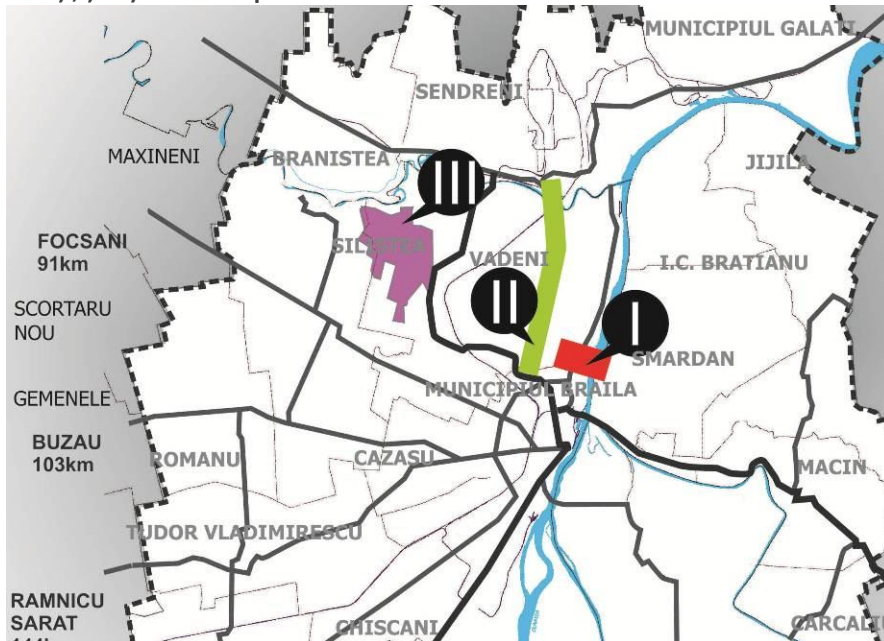


Sursă: PATZ Zona Periurbană Brăila

51. În cazul în care comuna Vădeni reușește să transpună Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal în propriul său Plan Urbanistic General, trebuie avute în vedere și implicațiile pe termen mediu și lung. Mai exact, planul, așa cum arată în acest moment, este unul foarte ambițios. Dacă reușește să aibă caracter normativ (prin transpunerea în PUG-ul comunei Vădeni), atunci va trebui să se țină cont și de implicațiile pe care le va avea acesta asupra dezvoltării ulterioare a comunei. În principiu, nu se vor realiza construcții noi în comună dacă nu se respectă normele privind zonarea și utilizarea terenului stabilite prin Planul actual de Amenajare a Teritoriului Zonal. Având în vedere absența fondurilor necesare unei astfel de dezvoltări pe scară largă, planificarea în domeniul amenajării teritoriului ar putea, de fapt, împiedica dezvoltarea, în loc să o direcționeze și să o încurajeze.

52. E posibil ca pe viitor și implementarea celor trei piloni principali din Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal (podul peste Dunăre, Autostrada express între Brăila și Galați și noul aeroport) să întâmpine dificultăți. Acestea reprezintă investiții făcute la scară largă și sunt destul de costisitoare, lucru care face ca acestea să fie greu (dar nu imposibil) de finalizat în viitorul apropiat – mai ales în contextul în care alte proiecte de infrastructură strategică demarate deja (de ex. Autostrada Transilvania) încă își așteaptă finanțarea pentru a putea fi finalizate.

Figura 5. Cei trei piloni principali ai Planificării spațiale aferente zonei periurbane Brăila: I) Pod peste Dunăre; II) Autostradă express între Brăila și Galați; și III) Noul aeroport



53. Pe lângă cei trei piloni principali, Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal propune o serie de utilizări destul de ambițioase ale terenului – o

universitate nouă, un stadion și un Centru Olimpic Sportiv, o zonă comercială, un centru de afaceri și o zonă rezidențială nouă. Autoritățile județene au elaborat deja proiectul (a se vedea imaginile de mai jos) pentru a vedea cum ar arăta noua zonă și pentru a fi utilizat ca instrument de promovare în atragerea potențialilor investitori. Conceptul reprezintă o propunere cu adevărat inovatoare și ambițioasă, însă aceasta nu se bazează nici pe un plan financiar, nici pe un plan solid de implementare. În acest moment nu este clar modul de finanțare a investițiilor propuse și nici când acestea fi finalizate. . În 2012, Consiliul Județean Brăila avea un buget de lucru de 39 milioane \$ – mult prea mic pentru a acoperi măcar un procent din investițiile propuse prin planul aferent Cartierului Brăila Nord.

Figura 6. Conceptul Cartierului Brăila Nord



54. O altă problemă care trebuie luată în considerare o reprezintă partea de implementare și de administrare. În cazul în care Planul de Amenajare a

Teritoriului Zonal – Zona Periurbană Brăila se va concretiza, încă nu este clar cine va fi responsabil cu gestionarea și administrarea noilor construcții. În mod evident, Primăria Comunei Vădeni nu are nici capacitatea, nici resursele necesare preluării unei astfel de sarcini. La fel, nici Consiliul Județean Brăila nu-și poate depăși atribuțiile prin preluarea unor construcții la scară largă dintr-o unitate administrativă secundară.

55. Soluția pentru această dilemă poate consta în înființarea unei asociații de dezvoltare intercomunală (ADI). Aceste asociații sunt destul de des întâlnite în România, deoarece facilitează înființarea structurilor manageriale interjurisdicționale pentru probleme care nu țin exclusiv de competența interjurisdicțională a unei unități administrative (de ex. rețelele metropolitane de transport). Părțile interesate din cadrul acestor ADI pot fi reprezentate de mai multe unități administrative, având responsabilități bine împărțite și implicându-se financiar. De exemplu, în cazul sistemului urban Brăila-Galați, ADI ar cuprinde Consiliul Județean Brăila, Consiliul Județean Galați, Primăria orașului Brăila și Primăria orașului Galați, Primăria comunei Vădeni, precum și o serie de alte orașe și comune din împrejurimi.

56. Teoretic, ADI oferă soluția elegantă pentru rezolvarea problemelor de ordin interjurisdicțional; practic, aceste asociații nu se dovedesc atât de eficace. Pe de o parte, ADI nu beneficiază de sprijin administrativ și au aceeași putere ca unitățile teritorial administrative constitutive, iar intenția de colaborare este similară celei existente între aceste unități administrative. În general, ADI au fost înființate cu scopul de a facilita asigurarea serviciilor interjurisdicționale, fiind mult mai dificil să fie folosite în scopul investițiilor interjurisdicționale. Din punct de vedere legal, ADI nu pot deține în proprietate terenul necesar noilor investiții – acesta rămâne în proprietatea fiecărei unități administrative. În plus, administrarea investițiilor ADI este dificilă în contextul schimbărilor politice – de ex. atunci când are loc schimbarea conducerii politice a unităților administrative constitutive.

Recomandări

Simplificarea cadrului de planificare

57. Autoritățile județene din Brăila sunt printre cele mai active din România. Acestea iau decizii având la bază strategii foarte bine elaborate, s-au dovedit active și au reușit să atragă fonduri europene, dau dovadă de o gândire anticipativă și ambițioasă și au capacitatea de a face planuri dincolo de granițele jurisdicționale. O serie de inițiative aparținând Consiliul Județean Brăila pot fi folosite de alte autorități județene ca modele de bune practici.

58. În același timp, Consiliul Județean Brăila își poate îmbunătăți eficacitatea prin simplificarea cadrului de planificare. Este de menționat faptul că la nivel județean au existat foarte multe strategii tematice și de dezvoltare care, adesea, se suprapuneau și erau în contradicție unele cu altele. În funcție de strategia pe care o studiază fiecare județ, diferă și prioritățile care apar la nivel

județean. Pentru o administrare mai eficientă , autoritățile județene din Brăila ar putea stabili modalități de a unifica și eficientiza toate aceste strategii și planuri disparate.

59. Înainte de toate, Consiliul Județean Brăila ar trebui să aibă o strategie cuprinzătoare de dezvoltare. Această strategie ar trebui să reprezinte baza pentru elaborarea strategiilor tematice sau secundare, inclusiv pentru strategia care, conform legislației, trebuie să facă parte integrantă din Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Brăila. Strategia trebuie elaborată într-o manieră flexibilă și ierarhizată. De exemplu, aceasta ar putea cuprinde: viziunea; obiectivele care devin parte componentă a acestei viziuni; programele realizate pentru îndeplinirea acestor obiective; și proiectele care fac parte din aceste planuri. Această structură permite actualizarea în timp a strategiei, în funcție de anumite nevoi bine determinate. Dacă pentru atingerea unor obiective bine definite din program sunt identificate proiecte suplimentare, acestea pot fi foarte ușor incluse în strategia globală. Dacă, pe de altă parte, se reconsideră viziunea în ansamblul său, atunci întreaga strategie trebuie elaborată de la zero.

60. Strategia globală de dezvoltare trebuie să constituie baza pentru elaborarea planului de amenajare teritorială. Adesea, strategiile de dezvoltare includ componente la care strategia de planificare a amenajării teritoriale nu face referire, acestea reflectând cu mai multă exactitate viziunea conducerii județului. În mod normal, strategia ca parte componentă a planificărilor în domeniul amenajării teritoriului ar trebui să reprezinte o bază solidă pentru luarea deciziilor de planificare spațială în cadrul unei unități administrative, nu să reprezinte strategia cuprinzătoare de dezvoltare pentru respectiva unitate administrativă. În mod ideal, strategia de planificare a amenajării teritoriului ar trebui să reprezinte o parte din strategia de dezvoltare extinsă.

61. Totuși, conform legislației, unitățile administrative trebuie să elaboreze strategii de planificare privind amenajarea teritoriului, însă nu trebuie să realizeze strategii globale de dezvoltare. Este surprinzător faptul că, în practică, majoritatea județelor din România au fost mai active în elaborarea strategiilor de dezvoltare, în defavoarea planificării privind amenajarea teritoriului. Prin urmare, la nivelul administrației centrale, ar fi bine să se aibă în vedere elaborarea unor linii directoare aferente strategiilor de dezvoltare și, poate, modificarea legislației pentru a ajuta unitățile administrative să beneficieze de strategii de dezvoltare care să poată reprezenta baza pentru elaborarea planurilor și strategiilor tematice și secundare – inclusiv a planificării privind amenajarea teritoriului.

Realizarea planificării realiste

62. Autoritățile județene din Brăila au fost destul de active atunci când au planificat viitorul județului. Pentru a evidenția viziunea viitoare de dezvoltare, autoritățile județene au elaborat o serie de planuri și strategii. În acest moment merită menționat Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal – Zona Periurbană Brăila, care stabilește viziunea aferentă unui sistem urban Brăila-Galați mai

integrat și mai sinergic. Per ansamblu, planul are numeroase puncte tari, însă are și o serie de neajunsuri.

63. Unul dintre neajunsuri constă în lipsa realismului. Planul permite oricui să aibă așteptări majore, însă nu oferă detalii pentru ca acesta să poată fi cu adevărat realizat. Mai exact, nu este clar la cât se vor ridica toate investițiile propuse și cine va asigura finanțarea acestora pe termen scurt și mediu.

64. Ținând cont de faptul că orizontul de implementare a planurilor în domeniul amenajării teritoriale se întinde pe o perioadă de 10-15 ani, este important ca aceste planuri să pună accentul pe componente care pot fi implementate în mod real în respectiva perioadă de timp. Acest lucru nu înseamnă că nu ar trebui să existe o viziune amplă în ceea ce privește dezvoltarea, ci că ar fi necesar ca cineva să aibă în vedere modul în care această viziune amplă poate fi pusă în practică. Este important ca mai ales în momentul în care viziunea este transpusă în practică să existe o analiză atentă a ceea ce va cuprinde și ce nu va cuprinde planificarea normativă.

65. Planificarea normativă în domeniul amenajării teritoriale care nu se dovedește realistă poate fi în defavoarea dezvoltării, împiedicând concretizarea acesteia. De exemplu, este posibil ca regulamentele privind zonarea și utilizarea terenului să nu fie armonizate cu dinamica schimbărilor economice și demografice, astfel că în acest caz ar putea fi sistată zonarea unui teren care să fie utilizat în scop instituțional (de ex. construirea unei universități noi).

Coordonarea planificării spațiale cu perioada de programare a UE 2014-2020

66. Planificarea spațială se dovedește adecvată în momentul în care se bazează pe dezvoltare, cele mai multe dintre investițiile publice recente din județul Brăila fiind realizate din fonduri UE. Dată fiind importanța majoră a fondurilor europene pentru promovarea dezvoltării în județul Brăila, este important ca planificarea spațială să fie adaptată și actualizată în conformitate cu strategia globală de dezvoltare la nivel județean pentru perioada 2014-2020. Pe scurt, autoritățile județene din Brăila trebuie să actualizeze strategia actuală de dezvoltare astfel încât să includă și modul în care programele finanțate din fonduri UE după anul 2014 vor contribui la realizarea viziunii și la atingerea obiectivelor menționate în strategia din 2009. Ulterior, actualizările din strategia de dezvoltare vor reprezenta baza pentru modernizarea planificării spațiale la nivel județean.