

Pentru mai multe informații

**Alexandru Mustață**  
Coordonator campanii  
Bankwatch România  
[alexandru.mustata@bankwatch.org](mailto:alexandru.mustata@bankwatch.org)

## Pregătirea Planurilor Teritoriale pentru Tranziție Justă în Europa Centrală și de Est



Photo credit: Andrei Dudea for Greenpeace Romania

### Introducere

Planurile Teritoriale pentru Tranziție Justă (PTTJ) sunt o condiție prealabilă pentru ca statele membre ale Uniunii Europene să poată accesa Fondul pentru tranziție justă (FTJ), în valoare de 17,5 miliarde euro. Documentele trebuie să prezinte procesul de tranziție, regiunile cele mai afectate, toate tipurile de impact, operațiunile preconizate și modul în care vor fi asigurate participarea, monitorizarea și evaluarea întregului proces. PTTJ-urile sunt dezvoltate la nivel județean (NUTS-3); prin urmare, țările trebuie să producă documente pentru fiecare județ în care intenționează să utilizeze Fondul pentru Tranziție Justă.

Bankwatch a fost implicată activ în procesul de dezvoltare al PTTJ-urilor de când aceste planuri au fost anunțate în propunerea de regulament al Fondului pentru Tranziție Justă, în ianuarie 2020. Comisia Europeană a anunțat că va oferi asistență tehnică pentru dezvoltarea PTTJ-urilor<sup>1</sup> tuturor celor 18 țări care au solicitat-o, inclusiv România, astfel încât planurile să

Bankwatch România are ca obiectiv prevenirea impactului negativ de mediu și social al proiectelor publice și private și promovarea alternativelor durabile și participarea publicului la luarea deciziilor.

Mai multe detalii: [bankwatch.ro](http://bankwatch.ro)



<sup>1</sup> Comisia Europeană, [Comisia sprijină statele membre în tranziția acestora către o economie neutră din punctul de vedere al impactului asupra climei](#), 7 mai 2020

fie finalizate până la sfârșitul anului 2020. În august 2020, Bankwatch a lansat un ghid<sup>2</sup> cu recomandări pentru fiecare secțiune a planurilor. Selecția consultantilor care vor ajuta la redactarea planurilor a fost finalizată abia în noiembrie, iar raportul Bankwatch din octombrie 2020<sup>3</sup> a arătat că procesul a rămas neclar pentru majoritatea actorilor naționali la acel moment.

De când a fost propus de Comisia Europeană, FTJ, inclusiv alocarea sa financiară, au fost modificate de Parlamentul European și Consiliu. În cadrul negocierilor din decembrie s-a ajuns la un acord politic care menționează și excluderea combustibililor fosili de la finanțare<sup>4</sup>. De atunci, țările au făcut pași rapizi pentru dezvoltarea planurilor, iar România și alte state au pregătit și un program operațional pentru tranziția justă.

Rețeaua Bankwatch a analizat progresul elaborării PTTJ-urilor în șase țări din Europa Centrală și de Est: România, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Ungaria și Slovacia. În secțiunile de mai jos sunt descriși pașii care au fost făcuți până acum în România. [Analiza completă a celor șase țări este disponibilă în limba engleză](#). Analiza se încheie cu recomandări pentru autoritățile naționale și Comisia Europeană, pe baza celor mai mari trei riscuri identificate: participare slabă, o influență disproporționată a industriei și o viziune restrânsă în ceea ce privește crearea de locuri de muncă.

## Procesul de elaborare

Regiunile din România pentru care sunt realizate Planuri Teritoriale pentru Tranziția Justă sunt Hunedoara (exploatarea huilei), Gorj (exploatarea lignitului), Dolj, Galați, Prahova și Mureș. Bankwatch România a fost implicată de la începutul procesului, făcând parte din grupurile de lucru pentru dezvoltarea planurilor din Hunedoara și Gorj, iar analiza următoare se va concentra pe cele două județe.

Consortiul care asigură asistența tehnică în România este format din Frankfurt School of Management and Finance, firma de consultanță Eurom, MKBT: Make Better (start-up în dezvoltare și regenerare urbană) și Cambridge Econometrics (consultanță economică).

Autoritatea centrală care coordonează procesul de dezvoltare a Planurilor Teritoriale pentru Tranziție Justă în România este Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. Consultanții produc livrabilele care sunt trimise numai ministerului, în baza propriilor cercetări, a unor întâlniri bilaterale cu părțile interesate și a contribuțiilor primite de la grupurile de lucru.

Calendarul de elaborare a PTTJ variază de la o țară la alta. România și-a propus să prezinte planurile Comisiei Europene spre aprobare în luna iulie 2021. Următorul calendar prezintă livrabilele și termenele limită stabilite în România:

Livrabil	Termen limită
1. Raport inițial	decembrie
2. Raport privind implicarea părților interesate	ianuarie
3. Raport privind procesul de tranziție în vederea realizării neutralității climatice	februarie
4. Raport privind provocările, nevoile și planuri de acțiune ale celor mai afectate teritorii	mai
5. Raport final	iunie

<sup>2</sup> Bankwatch România, [Ghid de pregătire a Planurilor teritoriale pentru o tranziție justă](#), 3 august 2020

<sup>3</sup> Bankwatch, [Progresul planurilor teritoriale pentru o tranziție justă în Europa Centrală și de Est](#), 14 octombrie 2020

<sup>4</sup> Comisia Europeană, [Comisia salută acordul politic privind Fondul pentru o tranziție justă](#), 11 decembrie 2020

## Grupurile de lucru

Pentru a fi asigurat procesul participativ în elaborarea PTTJ-urilor au fost stabilite grupuri de lucru în toate țările. Rolul grupurilor de lucru este să informeze despre procesul realizării planurilor și să revizuiască documentele realizate de autoritățile responsabile cu ajutorul consultantului.

Întâlnirea inițială organizată online de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene în noiembrie 2020 a inclus toate cele șase regiuni și a creat multă confuzie, întrucât majoritatea participanților nu au înțeles pașii următori. Grupurile de lucru sunt destul de extinse în cele două regiuni miniere: 45 de membri în Hunedoara și 24 de membri în Gorj și au un număr mare de reprezentanți ai mediului de afaceri. În acest caz aportul companiilor locale este unul pozitiv, deoarece de obicei strategiile sunt făcute de către autoritățile statului și consultanți care nu cunosc pe deplin nevoile și potențialul local. Grupurile de lucru sunt coordonate de consiliile județene.

În România a fost stabilit un calendar pentru grupurile de lucru. Conform Guvernului, consultanții trebuie să fie implicați în fiecare etapă, însă nu este clar cum. Până acum consiliile județene Gorj și Hunedoara au trimis membrilor formularele necesare spre completare și au solicitat contribuția membrilor grupului, însă fără implicarea consultanților și deseori fără a ține cont de termenele limită. În unele cazuri, au solicitat comentarii și sugestii până a doua zi, timp insuficient pentru a oferi o contribuție semnificativă.

Până la acest moment, Consiliul Județean Gorj a organizat și două întâlniri fizice în februarie 2021 în care a solicitat în mod special sectorului privat idei de proiecte. La aceste întâlniri consultanții nu au participat.

În tabelul de mai jos se găsesc capitolele PTTJ și termenele limită până la care grupurile de lucru trebuie să trimită contribuția către consiliile județene. Singurul articol pentru care nu este stabilită o consultare este 7 (2) f, *mecanismele de guvernare constând în parteneriate, mecanismele planificate de monitorizare și evaluare și organismele responsabile*. Nu este clar cum va fi stabilită structura de guvernare.

Articol Regulament FTJ	Denumire capitol	Termen limită
7 (2) b	Justificarea alegerii teritoriilor cele mai afectate de procesul de tranziție	15.01.2021
7 (2) c	Evaluarea impactului economic, social și teritorial al tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic; identificarea pierderilor de locuri de muncă și nevoilor de recalificare preconizate, potențialului de diversificare economică și oportunităților de dezvoltare	01.02.2021
7 (2) d	Necesitățile și obiectivele de dezvoltare până în 2030 în vederea realizării neutralității climatice	15.02.2021
7 (2) e	Coerența cu alte strategii și planuri naționale, regionale sau teritoriale	26.02.2021
7 (2) g	Tipuri de operațiuni preconizate și contribuția estimată a acestora la atenuarea impactului tranziției	15.03.2021
7 (2) h	Lista și justificarea investițiilor productive ale altor întreprinderi decât IMM-urile	29.03.2021
7 (2) i	Lista și justificarea investițiilor în vederea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră	09.04.2021
7 (2) j	Sinerghiile și complementaritatea operațiunilor avute în vedere cu ceilalți piloni ai Mecanismului pentru o tranziție justă	16.04.2021

Până în luna martie, membrii grupurilor de lucru nu au fost informați când capitolele planului au fost transmise ministerului sau dacă a fost luată în considerare contribuția lor.

O excepție notabilă este reprezentată de grupul de lucru pentru Gorj, al cărui membri au primit prima versiune a proiectului planului pe 15 martie 2021. Principalele direcții de dezvoltare sunt detaliate mai jos.

Planul Teritorial pentru Tranziția Justă a județului Gorj este bazat pe patru obiective de dezvoltare: *Dezvoltarea spiritului antreprenorilor, IMM-urilor, a cercetării și inovării și a digitizării; Susținerea investițiilor în tehnologii și infrastructuri pentru energie curată cu emisii reduse; Reducerea poluării și consolidarea economiei circulare; Creșterea nivelului de ocupare a forței de muncă specializată/calificată.*

Ca principale oportunități de dezvoltare, PTTJ identifică atragerea **investițiilor străine, a marilor companii și dezvoltarea de IMM-uri** prin sprijinirea inovării prin formarea unor cluster economice. La acest capitol, județul Gorj se situează printre județele cu cel mai mic număr de companii la nivel național. Pentru a putea propune investiții concrete, este necesară o analiză sau modelare a potențialului de dezvoltare al IMM-urilor, dar și al companiilor mari din fiecare sector al economiei. Analiza ar trebui să includă și o estimare a indicatorilor economici: investiții necesare pentru dezvoltarea noilor afaceri în fiecare sector; numărul de locuri de muncă nou create; contribuția la PIB-ul local.

O altă oportunitate este **energia regenerabilă**: potențialul solar este estimat la 20-80 GW. Planul menționează investiții în dezvoltarea de tehnologii pentru energie verde (construcția de panouri fotovoltaice), parcuri fotovoltaice, eoliene, geotermal, investiții în mobilitate verde. La acest capitol sunt incluse și construcția de microhidrocentrale pe râurile Jiu și Olteț și continuarea construcției hidrocentralei Livezei-Bumbești Jiu. Acestor construcții trebuie însă acordată o atenție sporită din perspectiva impactului asupra mediului. Microhidrocentralele și-a demonstrat ineficiența prin efectele devastatoare asupra biodiversității care nu pot fi compensate prin cantitatea de energie produsă. De asemenea, autorizația de construcție a hidrocentralei Livezei-Bumbești Jiu a fost anulată în instanță, fiind construită într-un sit Natura 2000, în care nu poate funcționa un asemenea proiect.

Din perspectiva **economiei circulare**, PTTJ propune dezvoltarea infrastructurii de colectare selectivă pentru a ajunge la o rată de reciclare de 75% în 2025, însă nu este precizată ponderea realizată în prezent. În același timp, planul menționează și posibilitatea de valorificare energetică a deșeurilor. Totuși, incinerarea deșeurilor nu este un obiectiv compatibil cu Pactul Ecologic European deoarece aceasta produce nu doar emisii de gaze cu efect de seră, ci și de substanțe foarte periculoase pentru sănătate, precum compușii organici volatili, o parte dintre aceștia având un potențial cancerigen deosebit de ridicat.

Pentru a **crește ocuparea forței de muncă**, PTTJ propune dezvoltarea unor activități productive în sectorul energiei regenerabile. Pentru acest lucru este menționată nevoia de dezvoltare a unor programe educaționale pentru tineri absolvenți și programe de reconversie profesională pentru angajații din sectorul minier și nu numai, dar și nevoia de creștere a domeniului cercetării și dezvoltării tehnologice și recrutarea unei noi generații de specialiști practicieni și cercetători. PTTJ apreciază că numărul șomerilor ar urma să ajungă la cel puțin 13.000 fără un program de conversie bine ancorat la realitatea pieței.

Planul implică așadar o redevoltare economică pe mai multe ramuri, care pot contracara **reducerea activității principalului operator economic** din județ, Complexul Energetic Oltenia. Din această perspectivă, se apreciază că întregul lanț economic al companiei generează, direct și indirect, 70% din economia județului. Cu privire la strategia CEO, PTTJ ia în calcul două scenarii. Primul se referă la planul actual de restructurare care prevede continuarea activității miniere după 2030, fapt ce ar duce la o presiune mare asupra bugetului companiei, între 45% și 70% din cifra de afaceri. Un scenariu mai plauzibil luat în calcul în PTTJ este **eliminarea treptată a cărbunelui începând cu 2026 și închiderea completă a unităților până în 2030**. Este un element surpriză al planului care arată că autoritățile locale înțeleg ineficiența energiei pe bază de cărbune și necesitatea de decarbonizare. Acest scenariu trebuie însă coroborat cu un plan de restructurare realizat de companie și autoritățile centrale care să includă închiderile planificate, disponibilizările preconizate, precum și data intrării în funcțiune a unităților noi de producție. Planul de restructurare CEO este în prezent investigat de Comisia Europeană, care pune la îndoială capacitatea companiei de a asigura resurse financiare pentru implementare.

În următoarea perioadă vor fi identificate proiecte concrete în baza acestor direcții, propuse de către operatori economici, instituții sau ONG-uri prin fișa pusă la dispoziție de către consiliul județean.

În cazul județului Hunedoara, livrabilele produse de consultanți nu au fost făcute publice până acum, iar grupurile de lucru nu au primit informații despre livrabile nici de la consultanți nici de la minister. Nu este clar ce face ministerul cu informațiile colectate, și când va fi disponibil o primă versiune a PTTJ-ului spre consultare.

Consultanții vor organiza ateliere regionale în toate județele la sfârșitul lunii martie și un atelier național în mai 2021.

## Participarea

În majoritatea țărilor analizate modul în care sunt organizate consultările nu încurajează participarea publicului. Același lucru se întâmplă și în România, în principal din cauza termenelor limită foarte strânse și a lipsei de transparență a ministerului. În Hunedoara, documentele nu sunt trimise cu destul timp înainte de termenele limită și nu există nicio modalitate de a verifica dacă aportul membrilor a fost integrat în proiect. În Gorj participarea rămâne doar formală tot din cauza termenelor strânse, cu 2-3 zile înaintea predării. Însă Consiliul Județean a avut și o inițiativă pozitivă, colectând propuneri de proiecte printr-un formular online care a fost promovat în media locală.

De asemenea, implicarea comunității locale este restrânsă. Coaliția de ONG-uri Valea Jiului Implicată din Hunedoara înțelege foarte bine procesul și a avut contribuții semnificative. Însă nu putem spune același lucru despre sindicate sau complexele energetice – acestea nu au oferit nicio contribuție în niciuna dintre etapele planificării. Unul dintre neajunsurile procesului de planificare a tranziției este incapacitatea includerii acestor actori locali direct vizați de tranziția energetică. În județul Gorj nu există o coaliție de ONG-uri care să se implice direct, însă procesul este mai bine coordonat de autoritățile publice la nivelul grupului de lucru.

## Recomandări

Întrucât a fost asigurat un minim grad de transparență în elaborarea Planurilor Teritoriale pentru Tranziția Justă în toate țările analizate, a fost posibilă o evaluare a evoluției procesului de până acum. Fiecare regiune are particularitățile ei, însă am identificat o serie de probleme comune care trebuie rezolvate:

1. **Participarea.** Deși au fost făcuți pași semnificativi pentru îmbunătățirea participării, nu toate persoanele relevante pot participa la elaborarea planurilor. Există soluții din alte țări care pot fi transpuse și în România. Estonia și Slovacia sunt cel mai aproape de o participare reală, însă nici aici nu este clar dacă alte părți în afara autorităților publice vor putea influența versiunea finală a planului, sau dacă contribuția lor va fi luată doar parțial în considerare. Slovacia deja a luat măsuri pentru îmbunătățirea procesului: primele două livrabile au fost trimise grupurilor de lucru pentru comentarii, în martie sunt planificate ateliere de lucru pentru a explica funcționarea Fondul pentru tranziție justă, autoritățile pregătesc un formular online pentru a colecta contribuții și ministerul caută modalități prin care să implice tinerii în baza unor ghiduri realizate de Comisia Europeană<sup>5</sup>.

**Toate țările trebuie să trimită livrabilele către actorii interesați și grupurile de lucru,** altfel nu vom ști niciodată cum și în ce măsură au fost utilizate aceste documente fundamentale pentru producerea planurilor.

În România, coordonatorii grupurilor de lucru solicită contribuții o dată la două săptămâni fără a lăsa timp suficient la dispoziția membrilor pentru a formula sugestii, iar forma în care documentele ajung la minister nu este cunoscută, la fel cum nu este cunoscut modul în care ministerul integrează sugestiile grupului de lucru.

Organizarea de ateliere de lucru pentru identificarea celor mai bune soluții, cu dialog real între toate părțile interesate, este o metodă eficientă pentru participare. Totuși, unele ateliere din Europa Centrală și de Est au fost organizate doar pentru a informa părțile despre progresul elaborării planurilor, fără a oferi șansa de a contribui la ele.



**Organizatorii acestor ateliere trebuie să dea tuturor participanților oportunitatea să vorbească și să arate cum rezultatele acestor întâlniri vor fi folosite pentru dezvoltarea planurilor.**

Mai pot fi luate și **alte măsuri** relativ ușor de implementat pentru a asigura participare: un website dedicat unde este disponibilă toată informația, ca în cazul Estoniei; prezentarea proiectului planului într-un limbaj accesibil tuturor persoanelor interesate; sau realizarea unei strategii de implicare publică și abordarea directă a actorilor locali, ca în cazul Slovaciei.

2. **Salvarea poluatorilor.** Fondul pentru tranziție justă reprezintă o parte infimă din întregul buget european – între 1% și 3% din total. Această sumă nu este de ajuns pentru a susține redevoltarea regiunilor dependente de industria poluatoare. De aceea recomandăm în special acestui sector **să se uite dincolo de FTJ, către alte fonduri UE și non-UE pentru a suplimenta finanțarea tranziției**<sup>6</sup>.

Chiar și această sumă limitată este în pericol. În Estonia există presiuni ca 70% din fondurile FTJ să fie alocate industriei și doar 30% să fie folosiți pentru ameliorarea efectelor sociale negative ale tranziției de la combustibilii fosili. Aici mulți actori implicați în elaborarea PTTJ nu sunt interesați de măsuri care nu includ expresia „locuri de muncă”. Or, tranziția justă trebuie să meargă dincolo de crearea de locuri de muncă – trebuie să asigure și infrastructură viabilă, recalificare și educație, protecția mediului și îmbunătățirea calității vieții.

În Ungaria, conform comunicărilor publice, guvernul vrea să aloce o parte din FTJ și din Fondul de Modernizare pentru tranziția termocentralei Matra și locurile de muncă aferente. Aceste surse de finanțare ar putea fi folosite și pentru tranziția altor jucători din industrie (de exemplu producătorii de ciment) în cele trei teritorii pentru care sunt elaborate PTTJ-uri, sub pretextul că sunt cei mai mari angajatori din teritoriu și sunt puternic afectați de tranziția energetică. Deși nu a fost făcută publică nicio alocație, riscul este ca industria poluatoare să primească o bună parte din FTJ în Ungaria.

3. **Locuri de muncă sau și redevoltare?** Cele două riscuri identificate mai sus – participarea scăzută a publicului și influența disproporționată a industriei poluatoare – pot face ca planurile finale să nu reflecte nevoile și potențialul regiunilor. Deși crearea de locuri de muncă este o prioritate pentru zonele dependente de combustibili fosili, aceasta nu poate fi singura prioritate.

Industria se folosește adesea de promisiunea locurilor de muncă pentru a justifica cererea unor subvenții exagerate. Totuși, deseori astfel de proiecte nu sunt capabile să creeze atât de multe locuri de muncă precum pretind<sup>7</sup>, iar costul creării lor este mult mai mare față de cel din alte domenii. Un alt argument pentru acest ultim punct este că uneori companiile ocolesc principiul *poluatorul plătește* atunci când încearcă să obțină fonduri publice pentru a-și îndeplini obligațiile de mediu.

Dacă sunt elaborate ca la carte, Planurile Teritoriale pentru Tranziție Justă pot fi documente complexe care identifică și abordează corect provocările și oportunitățile pe care tranziția le ridică într-o anumită regiune. Dar cum procesul este grăbit, iar unele guverne favorizează anumite interese fără a lua în considerare toate vocile din comunitate, există riscul ca în loc să aibă o strategie de redevoltare, țările vor trimite o listă de proiecte pe care să poată cheltui rapid banii publici. Comisia Europeană nu trebuie să accepte acele planuri care nu demonstrează o strategie de decarbonizare și în care dependența de cărbune, petrol sau alți combustibili fosili va continua. Rolul PTTJ este de a asigura că traiectoria, pilonii și obiectivele tranziției sunt agreate înainte de orice investiție.

Supported by:



based on a decision of the German Bundestag



<sup>6</sup> Alexandru Mustață, [Căi pentru o tranziție justă în Europa de Est](#), Bankwatch România, 15 decembrie 2020

<sup>7</sup> Ioana Ciută, Pippa Gallop, [Cacealmaua locurilor de muncă din industria cărbunelui – actualizare 2018](#), Bankwatch România, 28 iunie 2018