

# Politici publice naționale în domeniul urbanismului / National public policies in the field of urbanism

Mihaela Sandu

(1) Director Economic, INCD URBAN-INCERC, București, România; (2) Doctorand, Școala Doctorală de Urbanism, Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”

**Abstract.** This paper deals with the importance of the set of public policies in the domain of urbanism developed at national level. In the first part of this paper I debated the concept policy, its practices and tools in our country. In the second part of this paper I approached the elaboration and implementation a public policies in urbanism in the short, medium and long term. In conclusion, I pointed out the importance of national public policies in urbanism area.

**Key words:** public policies, urbanism, territorial, locality, improvement.

## 1. Introducere

Pentru a se înțelege sintagma „politici publice naționale în domeniul urbanismului”, precum și rolul lor în acest domeniu, încep prin a prezenta cum au definit autoritățile naționale, precum și renumiți profesori, politicile publice. Conceptul de *politică publică*, este un concept discutabil și pentru care au fost stabilite o serie de definiții, pornind de la cea mai simplă – *ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă*, până la cea instrumentalistă- *un curs al acțiunii cu un scop precis, urmărit de un actor sau un grup de actori în abordarea unei probleme*. Din cercetările efectuate am extras cele mai sugestive definiții ale conceptului - procesului de „politici publice”.

Ministerul Afacerilor Interne în proiectul „Creșterea capacității funcționarilor publici din Ministerul Apărării Naționale și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a gestiona procesele de management strategic instituțional și de proiect în contextul dezvoltării și întăririi rolului funcției publice<sup>1</sup>” a stabilit că politicile publice reprezintă un set de reguli și proceduri de la nivelul executive al administrației publice, prin care se asigură realizarea scopurilor și priorităților convenite la nivel politic și permit dezvoltarea tuturor sectoarelor esențiale ale vieții societății.

Profesorul de științe politice, Thomas R. Dye, definea în cartea sa „*Understanding Public Policy*<sup>2</sup>” politicile publice ca fiind „*tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă*”<sup>3</sup>. O altă definiție este data de William Ieuan Jenkins în cartea *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, conform căreia politicile publice reprezintă „*un set de decizii interrelaționate, luate de un actor politic sau de un grup de actori, privind o serie de scopuri și mijloacele necesare pentru a le atinge într-o situație dată*”<sup>4</sup>. În una din cărțile sale James Anderson, definește politicile publice ca fiind „*un curs al acțiunii urmat de un actor sau mai mulți actori politici, cu un scop, în încercarea de a rezolva o problemă*”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Proiect disponibil pe <http://www.anfp.gov.ro>, accesat la data de 01.11. 2019

<sup>2</sup> Dye, Thomas R, „*Understanding Public Policy*”, 1998, Prentice-Hall

<sup>3</sup> Dye, Thomas R, *op.cit.* pag. 10-12

<sup>4</sup> Jenkins, William, „*Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*”, 1978, London

<sup>5</sup> Anderson, James E., „*Public Policy Making: An Introduction*”, 1996, Princeton, NJ, 1994

Din definițiile enumerate, reiese că politicile publice reprezintă efectul deciziilor luate de actorii politici, în speță guvernării, de a utiliza anumite resurse în vederea rezolvării unei probleme. Din punctul meu de vedere, o politică publică reprezintă un ansamblu de acțiuni întreprinse de către o instituție publică în vederea îmbunătățirii condițiilor de viață ale cetățenilor.

## 2. Procesul de elaborare al unei politici publice

Politicile publice se caracterizează prin faptul că reprezintă, pe de o parte, un proces analitic în vederea rezolvării unei probleme, iar pe de altă parte, reprezintă un proces politic. Din punct de vedere al procesului analitic, pentru elaborarea politicilor publice este necesar a se identifica soluțiile adecvate pentru problemele existente în vederea îndeplinirii scopurilor publice. Dacă privim procesul politic putem observa că în procedura de elaborare a politicii publice accentul cade asupra conflictelor, precum și a dezacordurilor grupului politic care controlează acest proces, în vederea controlării procesului de luare a deciziei, cu scopul de a se urmări interesul propriu.

Analizând enumerările de mai sus, concluzionez că, procesul de elaborare a politicilor publice constă într-o serie de activități specifice ce au ca finalitate elaborarea unor acte normative adoptate de guvern și propuse ulterior aprobării acestora de către forul legislativ al Parlamentului.

Procesul de elaborare a politicilor publice cuprinde trei faze, respectiv elaborarea, implementarea și evaluarea, faze ce cuprind, la rândul lor, o serie de etape specifice și anume:

1. *Identificarea problemei* presupune etapa prin care are loc atunci când un eveniment, o persoană sau un grup reușesc să atragă atenția asupra unei probleme în vederea soluționării acesteia prin intervenția puterii publice.
2. *Stabilirea agendei de politică publică* reprezintă etapa în care problema identificată este studiată și analizată de către puterea publică.
3. *Formularea cadrului de politică publică* este etapa care atunci când o anumită problemă ajunge să fie analizată și prin demersurile asigurate tehnic și profesional asigurate de specialiștii de la nivelul administrației centrale se dezvoltă un program necesar soluționării problemei.
4. *Adoptarea unei politici publice* constituie etapa în care sunt depuse toate eforturile pentru ca programul dezvoltat pentru soluționarea problemei să fie adoptat ca și program guvernamental.
5. *Implementarea unei politici publice* presupune etapa cea mai critică de realizare a politicii publice, etapa în care rolul administrației este decisiv.
6. *Monitorizarea și evaluarea de politici publice* este etapa care are scopul determinării modului de îndeplinire a scopurilor propuse inițial la momentul adoptării politicii publice.

În formularea politicilor publice există două abordări de bază:

- politicile publice axate pe scopuri, respectiv politicile care vizează problemele generale și complexe și stabilesc o serie de obiective de dezvoltare pe termen mediu ce necesită implicarea mai multor instituții;

- politicile publice axate pe probleme, respectiv politicile ce se axează pe un anumit tip de probleme ce trebuiesc soluționate, în mare parte cele care țin de zona politică.

### 3. Urbanismul - definiție și reglementări legale

Activitatea de urbanism la nivel național urmărește stabilirea direcțiilor de dezvoltare spațială a localităților, atât cele urbane, cât și a celor rurale, în concordanță cu potențialul economic, social, cultural și teritorial al acestora, precum și cu aspirațiile locuitorilor.

La nivel național, activitatea de urbanism este reglementată de prevederile Legii nr. 350 din 2001<sup>6</sup> și are drept scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare pe termen scurt și lung. În conformitate cu prevederile art.4 din Legea 350 din 2001, urbanismul trebuie să reprezinte o activitate operațională, integratoare și normativă, deoarece:

- detaliază și delimitează în teren, prevederile planurilor de amenajare a teritoriului;
- sintetizează politicile sectoriale privind gestionarea teritoriului localităților;
- precizează modalitățile de utilizare a terenurilor, prin definirea destinațiilor și gabaritele de clădiri.

Obiectivele principale ale activității de urbanism sunt:

- să îmbunătățească condițiile de viață prin eliminarea disfuncționalităților prin asigurarea accesului la infrastructură, la servicii publice și la locuințe convenabile pentru toți locuitorii;
- să creeze condițiile pentru satisfacerea cerințelor speciale ale copiilor, vârstnicilor și persoanelor cu handicap;
- să utilizeze eficient terenurile în acord cu funcțiunile urbanistice adecvate, să existe o extindere controlată a zonelor construite;
- să protejeze și să pună în valoare patrimoniul cultural construit și natural;
- să asigure calitatea cadrului construit, amenajat și plantat în toate localitățile;
- să protejeze localitățile împotriva dezastrelor naturale.

Această activitate cuprinde toate localitățile țării, organizate în rețea, conform ierarhizării și distribuției echilibrate a acestora în teritoriu. La nivel național, activitatea de urbanism este coordonată de către Guvern prin Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, acesta din urmă fiind organul specializat în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului.

Conform Regulamentului propriu de organizare și funcționare, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, în calitate sa de coordonator al activității de urbanism, are următoarele atribuții principale:

- gestionează domeniul amenajării teritoriului, urbanism, mobilitate urbană și arhitectură, domeniul lucrărilor publice, domeniul construcțiilor, gestiunii și dezvoltării imobiliar-edilitare;
- avizează documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism, conform legii;

---

<sup>6</sup> Legea nr. 350 din 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 525/1995 pentru aprobarea regulamentului general de urbanism, republicată, a prevederilor Codului Civil

- asigură organizarea și funcționarea Comisiei Naționale de Dezvoltare Teritorială, în vederea fundamentării tehnice a emiterii avizului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice pentru documentații de amenajarea teritoriului și urbanism.

Prin direcțiile ministerului, se elaborează și promovează spre aprobare strategii, politici de dezvoltare regională, dezvoltare teritorială, amenajarea teritoriului, urbanism, peisaj și arhitectură, în conformitate cu documentele cu caracter strategic aprobate la nivel național și European.

#### **4. Politici publice în urbanism**

Realizarea politicilor publice reprezintă un aspect foarte important în cadrul acestui domeniu, practic realizarea acestora reprezintă dezvoltarea durabilă a teritoriului național. Un aspect important, de care trebuie să ținem cont în activitatea de realizare a politicilor publice în domeniul urbanismului, reprezintă modul în care mesajul este transmis de cetățeni, cum reușesc să atragă atenția asupra unei probleme în vederea soluționării acesteia prin intervenția puterii publice. O politică publică în domeniul urbanismului ar trebui să aibă în vedere următoarele principii cheie în dezvoltarea urbană, respectiv: densitatea urbană, structura masei urbane, mărimea zonei urbane.

Având în vedere că rolul orașelor este unul determinant în dezvoltarea unei societăți și ținând cont de faptul că în mare parte economia națională se bazează pe centrele urbane este necesar a corela gradul de dezvoltare a societății și calitatea managementului urban, aspect ce are efect asupra calității vieții cetățenilor. Pe termen scurt și mediu, politicile publice trebuie să se axeze pe principiile unei dezvoltări urbane integrate, inteligente, sustenabile și incluzive fiind singura cale de a garanta calitatea vieții și bunăstării cetățenilor în prezent și viitor. Pe termen lung, politicile publice trebuie să se axeze pe asigurarea calității procesului de planificare și dezvoltare urbană sustenabilă prin asistarea autorității publice în provocările privind globalizarea, schimbările climatice, presiunea asupra resurselor, migrațiile, schimbările demografice și îmbătrânirea populației.

Totodată, precizez că pe termen lung este important a se implementa strategia de dezvoltare urbană integrată, adoptând o viziune globală și comprehensivă a orașului.

##### **4.1. Politici publice în urbanism pe termen scurt**

La nivel național politicile publice în domeniul urbanismului sunt elaborate de Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației prin Direcția politici și strategii, cu atribuții în domeniile amenajării teritoriului, urbanismului și habitatului. Așa cum am mai precizat, pentru a adopta o politică publică este necesar a se implementa un program care să rezolve problemele cetățenilor și care susține dezvoltarea economică a localităților.

Cel mai important program de dezvoltare urbană la nivel național este *Programul Național de Dezvoltare Locală*, coordonat de către Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, care stabilește cadrul legal pentru implementarea unor proiecte de importanță națională, susține dezvoltarea regională prin realizarea unor lucrări de infrastructură rutieră, tehnico-edilitară și socio-educativă. În cadrul acestui program se pot

finanța obiective de investiții care vizează lucrări de realizare, de extindere, de reabilitare și de modernizare.

Obiectivul prioritar al Programului Național de Dezvoltare Locală este sprijinirea autorităților publice locale în prioritizarea finanțărilor astfel încât România, să devină un spațiu construit eficient, în care toți locuitorii să aibă acces egal la resurse, să beneficieze de creșterea calității vieții și prin care să se faciliteze dezvoltarea localităților în funcție de potențialul acestora și de strategiile de dezvoltare durabilă. Programul este dedicat realizării unor obiective de investiții de infrastructură de dimensiuni reduse ca volum care nu îndeplinesc criteriile de eligibilitate pentru a beneficia de finanțare prin programele cu finanțare europeană.

Guvernării și-au propus prin Programul de guvernare să armonizeze acest program cu alte programe de investiții prin regândirea acestuia pe principiul acordării sumelor în mod transparent și în funcție de priorități.

#### *4.2. Politici publice în domeniul urbanismului pe termen lung*

Documentul de programare pe termen lung a dezvoltării teritoriului național este Strategia de dezvoltare teritorială a României, în care este conturată viziunea de dezvoltare pentru orizontul de timp 2035 și sunt stabilite obiective de dezvoltare, măsuri, acțiuni și proiecte concrete la nivel teritorial. Strategia de dezvoltare teritorială a României este transpusă în legislația națională în Legea 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, republicată cu completările și modificările ulterioare.

Strategia de dezvoltare teritorială a României, reprezintă instrumentul de facilitare a procesului de planificare integrate la scară națională pe termen lung, de informare a autorităților publice, asupra direcțiilor generale și a obiectivelor de dezvoltare a teritoriului național pe termen lung, de fundamentare a politicilor de dezvoltare de la diferite paliere administrative, respectiv de informare a celor interesați de la nivel european și global asupra potențialului de dezvoltare și asupra avantajelor competitive ale teritoriului național.

#### *4.3. Programe de finanțare pentru dezvoltarea regională*

Programele operaționale implementate la nivel național agreeate cu Uniunea Europeană sunt Programul Operațional Regional și Programul Operațional Capacitate Administrativă. Aceste programe sunt instrumentele importante pentru implementarea strategiei naționale și a politicilor de dezvoltare regionale, fiind aplicabile tuturor celor opt regiuni de dezvoltare.

Obiectivul general al Programului Operațional Regional constă în "sprijinirea și promovarea dezvoltării locale durabile, atât din punct de vedere economic, cât și social, în regiunile României, prin îmbunătățirea condițiilor de infrastructură și a mediului de afaceri, care susțin creșterea economică". Programul urmărește reducerea disparităților de dezvoltare economică și socială dintre regiuni.

Obiectivul general al Programului Operațional Capacitate Administrativă constă în „crearea unei administrații publice mai eficiente și mai eficace în beneficiul socio-economic al

societății românești”. Programul urmărește îmbunătățirea productivității și eficienței administrației publice.

## 5. Concluzii

Politicile publice sunt foarte importante având în vedere rolul lor în rezolvarea problemelor cetățenilor și a dezvoltării economice și sociale a localităților.

La nivel național, așa cum am precizat, politicile publice se elaborează prin activitățile desfășurate de către actorii publici, respectiv de promovare a soluțiilor adecvate pentru problemele existente în vederea îndeplinirii scopurilor publice ce duc la elaborarea de acte normative.

Dezavantajul adoptării politicilor publice prin implementarea de programe guvernamentale este faptul că aceste instrumente pot deveni elemente de negociere, dictate de interese, ce pot schimba viziunea inițială asupra unei politici publice.

## Bibliografie

- Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2020), *Pagina oficială a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*, [Online], Disponibil la: <http://www.anfp.gov.ro>, [Accesat 18 mai 2020].
- Anderson, J. E. (1996), *Public Policy Making: An Introduction*, Princeton, NJ, SUA.
- Dye, T. R. (1998), *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, SUA.
- Guvernul României (2001), *Hotărârea Guvernului nr. 525/1995 pentru aprobarea regulamentului general de urbanism, republicată*, Monitorul Oficial al României.
- Institutul pentru Politici Publice (2009), *Manual de Politici Publice*, Institutul pentru Politici Publice, București, România.
- Jenkins, W. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Londra, Marea Britanie.
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (2020), *Strategia de dezvoltare teritorială a României*, [Online], Disponibil la: <http://sdtr.mdrap.ro>, [Accesat 16 mai 2020].
- Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (2020), *Pagina oficială a Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației*, [Online], Disponibil la: <http://www.mlpsa.ro>, [Accesat 12 mai 2020].
- Miroiu, A. (2001), *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, România.
- Parlamentul României (2001), *Legea nr. 350 din 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, a prevederilor*, Monitorul Oficial al României.
- Parlamentul României (2020), *Codul Civil*, Monitorul Oficial al României.
- Profiroi, M. C., Iorga, E. (2009), *Manual de politici publice*, Editura Institutul pentru Politici Publice, București, România.
- Unitatea de Politici Publice (2007), *Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice*, Secretariatul General al Guvernului, București, România.