

**STRATEGIA DE DEZVOLTARE TERITORIALĂ A ROMÂNIEI**  
**STUDII DE FUNDAMENTARE**

Servicii elaborare studii în vederea implementării activităților proiectului cu titlul „Dezvoltarea de instrumente și modele de planificare strategică teritorială pentru sprijinirea viitoarei perioade de programare post 2013”

Beneficiar:

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

Ministru: Liviu Nicolae DRAGNEA

Contract nr.: 122/ 02.07.2013

Elaboratori asociați:

S.C. Agora Est Consulting SRL

Administrator: Florin-Silviu BONDAR

și

Quattro Design SRL – Arhitecți și urbanisti asociați

Director general: Toader POPESCU



**STUDIUL 25. PLANIFICARE STRATEGICĂ TERITORIALĂ**

Asociat responsabil: Agora Est Consulting

Raport de sinteză. 2014



## Studiul 25. Planificare strategică teritorială

### I. Informații generale

#### I.1. Numărul și denumirea domeniului/studiului

Domeniul 9. Administrație publică și planificare  
Studiul 25. Planificare strategică teritorială

#### I.2. Tipul raportului (inițial, intermediar, final)

Raport de sinteză

#### I.3. Lista autorilor, colaboratorilor

Agora Est Consulting

Autor: Veronica Ileana MARIN

#### I.4. Cuprinsul raportului

##### V. Sinteza operațională

V.1. Scopul studiului, problematică, ipoteze de cercetare, repere bibliografice

V.2. Diagnostic

V.3. Tendințe de evoluție

V.4. Priorități în privința monumentelor istorice și patrimoniului construit

V.5. Viziune și obiective strategice

V.6. Obiective specifice, programe și proiecte

**Harta 25.1.** Anul aprobării PUG

**Figura 25.1.** Propunere de completare a sistemului de planificare

#### I.5. Anexă

Cuprinsul raportului final

### V. Sinteza studiului

#### V.1. Scopul studiului, problematică, ipoteze de cercetare, repere bibliografice

##### Scopul studiului

Studiul are ca scop analiza-diagnostic a modurilor de utilizare a instrumentelor de planificare strategică teritorială și propunerea unui set de măsuri pentru îmbunătățirea sistemului de planificare teritorială astfel încât să fie mai clară relația pe care o va avea SDTR cu secțiunile PATN și cu alte documentații de amenajarea teritoriului și de urbanism, dar și cu strategiile de dezvoltare de la nivel local (regional, județean, municipal, comunal). Pentru ca SDTR să poată fi implementată, este nevoie de **modernizarea instrumentelor de planificare teritorială**, de, **completarea cadrului normativ** privind repartitia rolurilor în planificarea teritorială între nivelul central și cel local, dar și în ceea ce privește modurile de implementare a acestor planuri. Este deasemenea extrem de necesară susținerea unor proceduri privind informarea publică privind planificarea strategică teritorială și asigurarea cadrului pentru dialog între actorii parteneri ai dezvoltării.

Obiectivele specifice ale acestui studiu privesc:

- Cunoașterea gradului de „acoperire” a teritoriului cu planuri strategice teritoriale la nivelul administrației publice locale;
- Identificarea capacității și a tendințelor în utilizarea planificării strategice teritoriale de către administrația publică;
- Definirea unor modalități de coordonare a activităților de elaborare a planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism cu activitățile specifice operaționale de dezvoltare teritorială cu asigurarea protecției mediului natural, construit și a peisajelor.

**Pentru acest studiu, definiția unui plan strategic teritorial cuprinde atât documentațiile de amenajarea teritoriului și de urbanism, cât și strategiile de dezvoltare care au sau care ar trebui să aibă componentă teritorială. În secolul 21,**

complexitatea realităților determină necesitatea de a răspunde într-un mod strategic la probleme, provocări și oportunități. Prin urmare, demersul de planificare a spațiului trebuie să fie strategic. Indiferent deci de statutul său (obligatoriu sau doar recomandat), de scara geografică a teritoriului abordat (cartier, localitate, zonă metropolitană, micro-regiune, județ, regiune, zonificare pe criterii economice sau sociale etc), considerăm că documentațiile și documentele de planificare ce pornesc de la analize ale teritoriului și care propun măsuri cu impact asupra teritoriului pot fi asociate cu planificarea teritorială strategică.

#### Problematică și întrebări de cercetare

**Agenda teritorială a UE – 2007, Cartea verde privind coeziunea teritorială – 2008, Carta de la Leipzig privind orașele europene durabile – 2007** demonstrează nevoia de a coordona politicile de amenajare teritoriului în țările europene și de a negocia o înțelegere comună a provocărilor, precum și de a asigura transparența și siguranța pentru investițiile private. Un pas important în această direcție a fost realizat prin elaborarea Perspectivei europene de dezvoltare teritorială (ESDP, 1999), care promovează conceptul de durabilitate pe întregul teritoriu al Europei, subliniind nevoia de coordonare verticală și orizontală a politicilor și, nu în ultimul rând, de integrare geografică interregională și transfrontalieră.

Problematica studiului se referă la gradul de utilizare al planificării strategice ca instrument de management la nivelul unităților administrativ teritoriale din perspectiva coordonării între intervenții efective de amenajare a teritoriului (programare bugetară, investiții, parteneriate) și, respectiv, eforturi și documente de planificare. Prin urmare, studiul 25 va fi corelat cu studiul 24 - Structura și funcțiile administrației publice mai ales în ceea ce privește modul de utilizare a instrumentelor de planificare strategică de către administrația publică locală și în legătură cu metode de programare bugetară a unităților administrativ teritoriale.

SDTR va putea fi implementată dacă vor putea fi direcționate resurse publice naționale și Europene către programele și proiectele considerate prioritare (tematic) precum și către zonele cu caracteristici specifice considerate prioritare (geografic). Iar pentru a asigura resursele necesare implementării SDTR, este nevoie de mecanisme instituționale care să facă posibilă cooperarea între ministere, între administrația publică locală și cea centrală (propuneri ale studiului 24), dar și de reforma domeniului de planificare teritorială care trebuie să conducă spre corelarea între demersul de planificare specific în prezent documentațiilor de amenajarea teritoriului și, respectiv, demersul de planificare operațională.

Întrebările de cercetare ce au fost urmărite în cadrul acestui studiu sunt legate de: gradul în care studiile și propunerile de politici și programe sectoriale, naționale sau locale, au o dimensiune teritorială suficient dezvoltată, măsura în care au fost subordonate palierele superioare diversele documentații de amenajarea teritoriului zonal sau județean elaborate pentru validarea unor obiective teritoriale deosebit de variate (infrastructuri rutiere, amenajări hidrotehnice, dezvoltarea infrastructurii turistice), impactul unor strategii și documentații de amenajarea teritoriului și de urbanism și în ce măsură conduc acestea la modificarea cadrului fizic preexistent, dacă sunt suficiente și clare procedurile de coordonare între nivelele administrative în ceea ce privește planificarea teritorială, dacă este suficientă ca număr și suficient de bine pregătită profesional resursa umană implicată în planificare teritorială și în monitorizare.

#### Ipoteze de cercetare

Prezentul studiu are la bază două ipoteze de cercetare formulate din perspectiva obiectivelor specifice studiului: prima se referă la „procesul” de planificare, iar cea de-a doua la „produsul” planificării – la ceea ce rezultă în urma eforturilor conjugate ale actorilor tehnici și politici.

În ceea ce privește procesul de elaborare a unor documente de planificare strategică teritorială, presupunem existența unei relații deficitare între argumentul tehnic și decizia politică. Este deficitară fundamentarea direcțiilor de dezvoltare pe date relevante și nu se face suficientă monitorizare și evaluare a efectelor în plan spațial a unor politici și programe cuprinse în strategii și documentații de urbanism și amenajarea teritoriului.

În ceea ce privește rezultatul proceselor de planificare, facem presupunerea că există o ruptură între planificarea pentru accesarea de resurse și respectiv planificarea impusă de sistemul de planificare. Documentele de generație nouă, create după integrarea în Uniunea Europeană, realizate în vederea accesării fondurilor europene (PIDU, Masterplan ș.a.) nu sunt de obicei corelate între ele și adesea nu sunt corelate cu documentațiile de urbanism și amenajarea teritoriului.

## V.2. Diagnostic

Există o „inflație” de strategii de dezvoltare locală, de planuri strategice de dezvoltare socio-economică, dar și de master-planuri de turism, de strategii naționale pentru diverse sectoare. Aproape fiecare Minister sau Consiliu Județean, Consiliu Local, Agenție de Dezvoltare Regională, Grup de Acțiune Locală are o strategie elaborată și aprobată oficial în ultimii 5 ani. Câte din aceste documente au însă o dimensiune spațială? Câte din prevederile și măsurile propuse în fiecare din documentele

strategice au fost urmărite ulterior în modul de implementare și de alocare a resurselor publice? Unde sunt indicatorii de monitorizare în implementarea acestor strategii? Cine monitorizează și cum este urmărită implementarea lor?

Impactul teritorial nu este evident același pentru orice domeniu de planificare: pentru sectorul transporturilor, infrastructura în plan fizic este mult mai relevantă decât, să spunem, pentru sectorul justiției. Dar trebuie subliniat faptul că teritoriul este atât bază pentru o cunoaștere reală a fenomenelor concrete, cât și vector de integrare prin însăși natura sa: pe acest teritoriu se întâlnesc toate sectoarele societății: educație, sănătate, mediu, protecția socială, producerea și consumul de energie, apărare etc. Atât documentațiile de amenajarea teritoriului și de urbanism cât și documentele strategice care, prin obiectul lor, au sau ar trebui să aibă dimensiune spațială sunt considerate planificare teritorială strategică.

Dorim să demonstrăm tocmai faptul că este extrem de necesar în acest moment ca cele două abordări să fie convergente într-un singur demers – până acum, la modul general (existând bineînțeles și excepții) există documentații care nu au o suficientă dimensiune strategică și strategii fără suficientă dimensiune spațială.

Considerăm că dezvoltarea socio-economică ar trebui să se bazeze pe o cunoaștere a caracteristicilor în plan fizic a aceluși teritoriu deci și pe o localizare în spațiu a disfuncțiilor și a elementelor de potențial pe care le vor adresa măsurile propuse. Altfel, există riscul ca soluțiile propuse să nu fie realiste, să fie un dozaj prea mare de „voință politică” pentru o direcție sau alta de acțiune. Documentațiile de amenajarea teritoriului și urbanism, deși prin definiție au caracter strategic, în fapt nu sunt expresia asumării unor programe publice decât în rare cazuri. Sunt exerciții care încorporează cunoștințe specifice tehnice, dar nu demonstrează acoperirea zonei de management și administrație publică. Există deci riscul ca soluțiile propuse să nu fie susținute de decidenții politici sau să fie nerealistice în raport cu resursele existente și astfel să nu existe suport pentru implementarea măsurilor, indiferent de cât de solidă este argumentația tehnică.

Reiese de aici că planificarea strategică teritorială necesită o corelare între argumentul tehnic și voință politică. Voința politică înseamnă aici atât „leadership”, asumare a unei direcții de acțiune de către un „purător de proiect”, cât și decizie colectivă ca rezultat al unor procese participative. Sigur că „voința politică” nu poate fi disociată de lupta pentru putere politică și trebuie să recunoaștem importanța orizontului temporal al unui mandat electoral. Cu ritmul din ce în ce mai rapid al schimbărilor în societate, nici analizele teritoriale nu mai sunt însă cu perioadă de valabilitate atât de mare, deci și argumentele tehnice trebuie să se formuleze pe baza unor date care trebuie să fie recente sau chiar aduse la zi „în timp real”. Există în prezent mijloace tehnice care permit acest lucru.

#### Planificare strategică teritorială – procese și rezultate

**Procesul de pregătire și de asumare a SDTR poate fi o oportunitate pentru a promova necesitatea de a înțelege nevoia de integrare a domeniilor de planificare și folosirea teritoriului ca suport pentru această integrare. Dacă această necesitate este înțeleasă, sunt șanse pentru a asigura și capacitatea de a face planificare strategică teritorială prin instituirea unor competențe, proceduri și obișnuințe de lucru.**

#### Informații

Nu este întâmplător faptul că analiza din cadrul acestui studiu debutează cu tema lipsei de informații. Este specific oricărui demers de planificare să pornească de la o cunoaștere a existentului și să opereze un diagnostic pe baza informațiilor respective pentru a face propuneri pentru viitor.

*„Dinamicile urbane globale rămân o necunoscută pentru majoritatea autorităților locale. Aceasta nu se întâmplă pentru că nu le pasă de ce se petrece în alte orașe; ba chiar din contră, mulți primari sunt foarte dornici să învețe de la omologii lor. Acest lucru se întâmplă pentru că orașele sunt greu de studiat. În primul rând există o problemă a datelor. Datele locale sunt de cele mai multe ori greu de obținut și, chiar și atunci când acestea sunt disponibile, domeniul și scara la care se face analiza ridică o serie de provocări. Cel mai important, este greu de determinat unde începe un oraș și unde se termină. Este bine cunoscut faptul că zonele funcționale ale orașelor se suprapun de cele mai multe ori peste granițele juridic-jurisdicționale. Astfel, pentru a înțelege economia unui oraș și impactul social și de mediu al acesteia, trebuie să privim lucrurile la scară mult mai largă. Felul în care trebuie definită această scară în mod precis și corect este totuși o problemă care nu a fost rezolvată până acum. Dat fiind că orașele sunt organisme vii aflate în dinamică, de cele mai multe ori este greu să le comparăm cu o linie de referință stabilă de-a lungul unor perioade mai lungi de timp.”<sup>1</sup>*

#### Cadastru

“Un proiect așteptat cu mare interes este **digitalizarea cadastrului românesc**, care constă din dezvoltarea unui sistem informațional integrat de cadastru și înregistrare a terenurilor. A fost anunțată începerea acestui proiect în 2012, dar se pare că munca la acest proiect nu a fost încă începută. Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI) a inițiat și implementează în prezent proiectul CAESAR, menit să digitalizeze titlurile de proprietate ale terenurilor agricole. Acesta este

<sup>1</sup> Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbană raport intermediar, 2013, beneficiar: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice - paragraf 41, pagina 12.

un prim pas important ce ar duce la evoluții importante în domeniile deblocării piețelor funciare agricole, la eliminarea blocajelor birocratice prezente la împărțirea terenurilor, precum și la eliminarea dificultăților întâlnite la colectarea impozitelor și calcularea subvențiilor. Acest proiect este evaluat la 51,4 milioane de euro și se poate realiza datorită unui împrumut oferit de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.”<sup>2</sup>

**Lipsa de precizie în ceea ce privește drepturile de proprietate asupra terenurilor, limitele proprietăților sau chiar cele ale granițelor teritoriilor administrative au cauzat dificultăți și întâzieri semnificative în planificarea proiectelor de infrastructură, blocând munca de teren și împiedicând transparența și acuratețea planificării.**

### Informații statistice

Din sumele oricum nu prea mari destinate planificării, o parte trebuie să fie folosită pentru costurile procurării datelor statistice. Calitatea informațiilor se reflectă evident în calitatea documentațiilor și a documentelor de planificare spațială. Mult mai multe informații ar trebui să fie accesibile oricui, pe site-urile direcțiilor de statistică. Nu există prețuri standard la birourile statistice județene. Unele informații sunt oferite gratuit pe site, alte direcții de statistică percep taxe pentru același gen de informații. Adesea, autoritățile publice locale plătesc pentru informații de la birourile județene de statistică – informații care sunt colectate pentru a fi utilizate chiar de către autoritățile publice locale.

Sursa principală a datelor statistice pentru întregul teritoriu al României Institutul Național de Statistică (INS) și direcțiile regionale și județene de statistică. Acestea publică în fiecare an Anuarul Statistic al României, Anuarele Statistice Județene și Fișele Localității. Toate aceste informații se prezintă ca cifre pentru o localitate, un județ sau la nivel național. Este foarte dificilă corelarea acestora cu spațiul dacă nu s-a ținut măcar evidența decupajelor de la circumscripțiile de recensământ. Și mai mult, pentru a putea urmări un fenomen în timp, este nevoie de păstrarea aceluiași contururi pentru circumscripțiile de recensământ. Nu există o regulă generală și sunt situații în care, pentru anumiți indicatori, Anuarele statistice județene conțin uneori și date la nivelul localităților componente.

În cadrul proceselor de planificare urbană, selecția de indicatori folosiți se bazează, în mare parte, pe Fișa Localității, dar include și un număr însemnat de alte surse. În general, informațiile privind mediul economic sunt extrem de reduse: evidența numărului întreprinderilor la nivelul localităților nu este înregistrată la nivelul tuturor direcțiilor de statistică județene, iar sursele alternative de informații (cum ar fi baza de date privind operatorii economici având autorizația de funcționare, în posesia primăriilor, precum și baza de date a Registrului Comerțului), folosind indicatorii diferiți. Informații privind investițiile străine nu sunt disponibile la nivelul localităților.

Anuarele statistice nu includ date privind calitatea și protecția mediului inconjurător, ceea ce conduce la o situație destul de complexă în ceea ce privește comparabilitatea datelor statistice în acest domeniu, sursele alternative de date fiind Agențiile Regionale și Județene de protecția mediului, care elaborează planurile de acțiune pentru mediu, rapoartele anuale privind starea mediului, precum și planurile pentru gestionarea deșeurilor la nivel local și regional.

### Cercetare aplicată – Observator Urban

Ministerul Dezvoltării și Administrației Publice a contractat în 2009-2010 elaborarea studiului intitulat “Instrument de monitorizare, prognozare și evaluare a dezvoltării urbane - Observatoare Urbane - OU”<sup>3</sup> care a demonstrat nu numai cât este de important demersul de colectare a datelor, cât și faptul că informația și măsurarea transparenței decizionale și creează premisele proceselor participative. Planificarea strategică este definită ca „proiecție” a unui viitor dorit și a unor moduri eficiente de a face să se întâmple<sup>4</sup>, dar este și modalitatea prin care este asigurată corelarea deciziilor interdependente într-un sistem.

Complexitatea planificării derivă din această dependență reciprocă între decizii, iar atunci când vorbim despre dezvoltarea unui teritoriu, deciziile sunt evident inter-dependente și din domenii variate și egale ca importanță. Dacă informația care privește un anumit teritoriu nu circulă de la un sector al societății la altul, de la un departament al administrației locale la altul, dar și de la administrația publică la agenții economici care trebuie să aducă creștere economică de exemplu, atunci nu sunt îndeplinite condițiile pentru a opera legături între aceste domenii de decizie. Deci, practic, nu putem vorbi de planificare strategică teritorială.

### Proiect în derulare: Observator Teritorial

La nivelul teritoriului, nevoia de date relevante, spațializate este demonstrată de existența unui demers de proiect finanțat prin PO DCA- Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative de către Ministerul Dezvoltării Regionale aprobat încă din 2009. Prin proiectul OT – Observator Teritorial, este recunoscută deci necesitatea cunoașterii caracteristicilor

<sup>2</sup> Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbană raport intermediar, 2013, beneficiar: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice - paragraf 262, p. 90

<sup>3</sup> Contractor: Lattanzio e Associati. Numărul/data Contractului nr. 387/22/12/2008. Beneficiar: Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței, Numărul/data Contractului nr. 387/22/12/2008.

<sup>4</sup> Ackoff, R.I. „A Concept of Corporate Planning” 1970, pag. 1, citat în «Ascensiunea și declinul planificării strategice», Henry Mintzberg, Ed. Publica, 2008, p. 27

teritoriului, dar și nevoia de monitorizare a impactului teritorial al programelor implementate pentru eficientizare politicilor și programelor. De asemenea, este un răspuns dat la necesitatea de a iniția instrumente pentru implementarea Agendei Teritoriale a Uniunii Europene. OT va face deci atât diagnoză cât și prognoză, așa cum fac deja sisteme care există în mai multe state membre UE (Franța: *Observatoire des territoires* sau Germania - *Raumbeobachtungssystem*). OT se va prezenta sub forma unei aplicații informatice în care sunt înregistrate informații și date statistice necesare pentru a caracteriza un teritoriu (la nivel de regiuni, de județe, de municipii, orașe și comune), astfel structurate încât să evidențieze dinamica și disparitățile teritoriale din România. Acest dispozitiv va reuni informații și reprezentări cartografice care permit urmărirea evoluției în timp și în spațiu a unor indicatori specifici domeniilor de activitate ale Ministerului de resort. Informațiile prezentate în cadrul observatorului vor fi actualizate periodic, agregate și prezentate în formă sintetică în tabele, hărți și indicatori statistici.

**Dat fiind faptul că nu au fost luate încă decizii privind indicatorii și modul de colectare a datelor pentru OT, este posibilă corelarea între propunerile pentru instrumentele de planificare teritorială, respectiv propunerile privind modul în care va opera OT.**

### Directiva INSPIRE în România

Sunt speranțe mari de îmbunătățire a situației pentru infrastructura datelor spațiale în România din perspectiva aplicării Directivei INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in the European Community) adoptată de către Consiliul și Parlamentul European în data de 22 noiembrie 2006 (cod 2004/0175, Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană).

Directiva a fost transpusă în legislația românească cu ceva întâzieri prin ordonanța 4/2010. Practic, toate temele abordate de directiva INSPIRE pot fi considerate ca având relevanță pentru planificarea strategică teritorială.

Menționăm însă în mod particular: Rețele de transport (anexa I - categoria 7): transport rutier, feroviar, aerian și pe apă și infrastructura asociată și cuprinde rețeaua transeuropeană de transport (Decizia nr. 1692/96/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iulie 1996 privind orientările comunitare pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport și modificările ulterioare), Zone protejate (anexa I - categoria 9) - zone desemnate sau administrate într-un cadru legislativ internațional, comunitar sau intern, în vederea îndeplinirii unor obiective specifice de conservare, utilizarea terenului (categoria 4 – anexa III): Teritoriu caracterizat în funcție de dimensiunea funcțională actuală sau viitoare planificată sau de scopul socioeconomic (de exemplu rezidențial, industrial, comercial, agricol, forestier, de recreație), servicii de utilitate publică și servicii publice (categoria 6 – anexa III): Includ instalațiile de utilitate publică, precum sistemele de canalizare, de gestionare a deșeurilor, de aprovizionare cu energie electrică și apă, și serviciile administrative și sociale publice, precum adăposturile de protecție civilă, școlile și spitalele, Instalații de producție și industriale (categoria 8 – anexa III): Parcuri de producție industrială, inclusiv instalațiile reglementate de Directiva 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (1), precum și instalațiile de captare a apei, de extracție minieră și locurile de depozitare.

Directiva INSPIRE impune implementarea unui sistem complex prin care sunt corelate datele și sunt folosite instrumente GIS, dar este impusă și publicarea unor seturi variate de date spațiale pe portaluri specializate.

**La nivel național, crearea INIS (Infrastructura națională pentru informații spațiale în România) va conduce la îmbunătățirea furnizării de servicii publice de către Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară privind cautarea, vizualizarea, descărcarea și transformarea datelor spațiale. Directiva INSPIRE reprezintă pentru România o mare șansă. Prin standardizarea indicatorilor și spațializarea acestora, se creează premisele pentru a găsi cele mai adaptate moduri de implementare a obiectivelor SDTR în plan local. Se pot opera comparații și se pot trage semnale de alarmă pe diverse paliere de responsabilitate publică, pentru a asigura echilibru în dezvoltarea teritoriului.**

### Responsabilități și relaționări între actorii planificării strategice teritoriale

#### Planificare pentru dezvoltare echilibrată a teritoriului

Sistemul de planificare în România face diferența între planificarea la nivel teritorial și planificarea de urbanism. Cea la nivel teritorial nu are caracter „normativ”. Sunt documentații de „orientare” și de coordonare între decizii. Iar caracterul „operațional” al urbanismului este definit în sensul detalierei în teren a acestor orientări de la scară mai mare. Prin urmare, dacă în documente și documentații de la nivel național sunt stabilite măsuri prioritare cu impact spațial pentru întregul teritoriu și respectiv programe și proiecte localizate în mod specific, acestea sunt cu caracter „director”, urmând ca ele să se transforme în „obligații” prin documentațiile de urbanism. **Care sunt însă consecințele dacă nu sunt preluate aceste direcții în documentațiile care aduc reglementări la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale?**

Ce se întâmplă dacă planul de amenajare a teritoriului și planul urbanistic general se elaborează în paralel? Ce se întâmplă dacă PATJ-ul este de dată mai recentă decât PUG și deci nu există vreme de un deceniu (până la aducerea la zi a PUG) suportul pentru ca propunerea din PATJ să devină reglementare?

Planificarea teritoriului este o atribuție fixată în primele articole ale legii specifice – Legea 350-2001 cu modificările și completările ulterioare. Modificarea adusă în 2011 aduce precizări necesare pentru a sublinia responsabilitatea autorităților

publice pentru echilibru în teritoriu: "(1) Teritoriul României este parte a avuției naționale de care beneficiază toți cetățenii țării, inclusiv prin gestionarea proceselor de dezvoltare prin activitățile de amenajare a teritoriului, urbanism sau de dezvoltare urbană durabilă ale autorităților publice centrale și locale. (2) Autoritățile administrației publice sunt gestionarul și garantul acestei avuții, în limitele competențelor legale. (3) În vederea asigurării dezvoltării echilibrate, coerente și durabile a teritoriului național, autoritățile administrației publice locale își armonizează deciziile de utilizare a teritoriului, în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice" (4) Statul, prin intermediul autorităților publice, are dreptul și datoria de a asigura, prin activitatea de urbanism și de amenajare a teritoriului, condițiile de dezvoltare durabilă și respectarea interesului general, potrivit legii. (5) Gestionarea spațială a teritoriului urmărește să asigure indivizilor și colectivităților dreptul de folosire echitabilă și responsabilitatea pentru o utilizare eficientă a teritoriului, condiții de locuire adecvate, condiții de muncă, de servicii și de transport ce răspund diversității nevoilor și resurselor populației, reducerea consumurilor de energie, asigurarea protecției peisajelor naturale și construite, conservarea biodiversității și crearea de continuități ecologice, securitatea și salubritatea publică, raționalizarea cererii de deplasări, calitate estetică și arhitecturală, protejarea identității arhitecturale și culturale a localităților urbane și rurale."

Pentru orice localitate și pentru întreg teritoriul administrativ al acelei localități, activitatea de urbanism nu se face în scopul de a reglementa. Reglementarea (manifestarea caracterului normativ) este un instrument prin care se poate asigura atingerea obiectivelor activității de urbanism (Art. 13). Prin urmare, **autoritățile publice sunt garantul dezvoltării echilibrate pe care o asigură prin demersul de planificare**. Prin caracterul „global” al amenajării teritoriului și respectiv cel „integrator” al urbanismului este evidentă nevoia de corelare între sectoarele de decizie care au impact asupra teritoriului. Conform articolului 5, activitatea de amenajarea a teritoriului și de urbanism trebuie să se desfășoare cu respectarea autonomiei locale, pe baza principiului parteneriatului, transparenței, descentralizării serviciilor publice, participării populației în procesul de luare a deciziilor, precum și al dezvoltării durabile, conform cărora deciziile generației prezente trebuie să asigure dezvoltarea, fără a compromite dreptul generațiilor viitoare la existență și dezvoltare proprie.

#### **Relația între administrația centrală și cea locală în procesele de planificare strategică teritorială:**

Încă din primele articole ale legii transpar câteva elemente de poziționare delicată între nevoia de a asigura coordonare între decizii care implică o oarecare “centralizare” și respectiv obligația de a respecta autonomia locală, dar și între asumarea unei direcții de către reprezentanții aleși dar și recomandările de a implica populația în procesul de luare a deciziilor.

Sigur că, într-o democrație funcțională, aceste lucruri sunt într-un echilibru mai stabil, și principiile parteneriatului, ale participării populației sunt înțelese și practicate firesc.

Pentru a afirma principiul autonomiei asumat în articolul 5 al Legii 350, administrația centrală se rezumă la un rol de coordonare și avizare. Activitatea de amenajarea teritoriului și de urbanism de la nivel local este avizată de Guvern, prin intermediul MDRAP – Ministerului Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice. „Activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism la nivel național este coordonată de Guvern, care stabilește, în baza strategiilor naționale de dezvoltare, linii directoare, politici sectoriale, programe și proiecte prioritare.” (art 17 Legea 350-2001, modificat prin punctul 4. din Ordonanță de urgență nr. 7/2011 începând cu 13.07.2013.). Ministerul abilitat elaborează planurile de amenajare la nivel național și la nivel regional (diferite secțiuni tematice) și avizează documentațiile de planificare urbană și amenajare teritorială pentru nivelurile teritoriale de la județe, orașe-reședință de județ și alte așezări rurale și urbane care au rol de stațiuni turistice.

**Atât ministerul abilitat, cât și consiliul județean pot solicita consiliilor locale „să elaboreze sau să modifice o documentație de planificare urbană sau amenajare teritorială, în vederea obținerii unei conformări mai bune cu cerințele, detalierii documentației, aplicării prevederilor din programele strategice sectoriale ale guvernului, precum și respectării intereselor generale ale statului” (Legea 350 - Art. 20).**

#### **Atribuții ale nivelelor administrației publice**

La nivelul județelor, Consiliul județean stabilește orientările generale cu privire la planificarea spațiului și organizarea și dezvoltarea localităților, pe baza planurilor de amenajare teritorială. În acest scop, CJ coordonează activitatea consiliilor locale, cărora le oferă asistență tehnică.

Consiliile județene sunt susținute de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, precum și de alte ministere și organisme ale administrației publice centrale (Art. 21,22,23,24 și 24-1 din Legea 350). Consiliul județean asigură faptul că prevederile incluse în planurile naționale, regionale și zonale sunt luate în considerare în cadrul planurilor de amenajare a teritoriului județean, precum și în cadrul tuturor documentelor de planificare urbană publice în limitele administrative și jurisdicționale ale județului. De asemenea, acesta asigură elaborarea planului spațial județean, pe care îl aprobă în condițiile legii. Consiliul județean poate solicita consiliilor locale să elaboreze sau să actualizeze documentele referitoare la planificarea urbană sau a teritoriului, în vederea implementării prevederilor incluse în programele de dezvoltare ale județului. Solicitare este trimisă către CJ, împreună cu motivarea deciziei CJ și termenele limită pentru elaborarea sau modificarea documentelor.



În cadrul sarcinilor de urbanism și amenajare teritorială, CJ trebuie să utilizeze informații centralizate la nivel de județ, informații care provin din toate domeniile.

Ministerele și alte organisme ale administrației publice centrale trebuie să furnizeze autorităților județene sau locale, în mod gratuit, informații din domeniile lor de activitate, informații care au impact asupra teritoriului județului în cauză, în timp ce consiliile județene vor avea sarcina de a furniza informații care vor fi utilizate pentru dezvoltarea economică, socială și urbană a localităților componente.

La nivelul administrației publice locale de orașe sau comune, consiliul local coordonează întreaga activitate de planificare urbană desfășurată în unitatea administrativ-teritorială și asigură respectarea prevederilor incluse în documentele de planificare urbană și amenajare teritorială aprobate (Art. 25, 26, 271 din Legea 350/2001-2011). Articolul 271, introdus prin amendamente la Legea 350/2001, stipulează că primarul, prin intermediul arhitectului șef, are următoarele responsabilități în domeniul planificării urbane:

- Asigură elaborarea strategiilor de dezvoltare teritorială și urbană și le recomandă spre aprobare Consiliului local (Consiliului general, în cazul orașului București);
- Asigură elaborarea planurilor urbanistice în baza competențelor autorităților publice locale și în condițiile legii;
- Recomandă spre aprobare din partea Consiliului local, respectiv a Consiliului general al Municipiului București, în baza expertizei tehnice a arhitectului șef, documentația de urbanism, indiferent de inițiatorul acesteia; acționează în sensul aplicării și implementării prevederilor documentațiilor de planificare urbană.

În cadrul Consiliului județean, Consiliului municipal sau al Consiliului local, precum și în cadrul Consiliului general al Municipiului București își desfășoară activitatea unități specializate în domeniul planificării urbane și a teritoriului. Aceste unități sunt conduse de un arhitect șef la nivel de județ, municipiu sau oraș, respectiv de arhitectul șef al Municipiului București. Arhitectul șef nu poate, prin lege, să fie subordonat unui alt oficial din unitatea administrativă din care face parte. **Această măsură asigură faptul că arhitectul șef își poate exercita rolul de coordonare intersectorial pe care îl implică poziția pe care o ocupă.**

Consiliul local cooperează și este susținut de Consiliul județean în activitatea de planificare urbană și amenajare teritorială. În procesul de planificare a activităților urbanistice, Consiliul local cooperează și cu companii și ONG-uri la nivel național, județean și local.

#### **Zone metropolitane și ADI – asociațiile de dezvoltare intercomunitară**

Amendamentele din 2011 ale legii 350 și condițiile de finanțare pe axa 1 POR pentru polii de creștere au introdus ideea de amenajare integrată a teritoriului pentru zonele metropolitane. Astfel de strategii de dezvoltare a teritoriilor metropolitane trebuie să constituie baza pentru PUG-urile tuturor localităților componente. Nu au fost elaborate încă metodologii aferente. Este însă de așteptat că existența unei astfel de documentații să ofere o bază pentru stoparea extinderilor urbane necontrolate.

Alte niveluri ale administrației publice, care au responsabilități în domeniul planificării spațiale includ nivelul metropolitan. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară create în acest sens au rolul de a facilita elaborarea și implementarea unor planuri de dezvoltare integrată, care acoperă zonele urbane și periurbane ale polului de creștere. Aceste entități sunt relativ noi, ca tip de structură, fiind înființate prin Legea nr. 215/2001 administrației publice locale și Legea nr. 51/2006 referitoare la serviciile comunitare de utilitate publică. Fiind gândită să vină în ajutorul unui prim exercițiu de cooperare și guvernare la nivel metropolitan, alocarea de fonduri pentru polii de creștere în baza Axei 1 a POR indică faptul că 79% din fonduri au fost alocate prin intermediul autorităților locale care guvernează orașele (date procesate din POT AM, 2012). Numai 0,7% din fonduri au fost direcționate prin intermediul asociațiilor pentru dezvoltare intercomunală, fapt ce sugerează un statut mai degrabă simbolic – explicat și prin statutul juridic și lipsa de competențe în asigurarea unui buget propriu suficient pentru cofinanțarea proiectelor sau realizarea cheltuielilor în avans cu proiectele.

#### **Relaționare între actorii planificării în evaluarea calității documentațiilor de amenajarea teritoriului și de urbanism**

Considerăm ca fiind esențială evaluarea calității documentațiilor de amenajarea teritoriului și de urbanism. În procesele de elaborare, aceste documentații primesc o serie de avize care sunt, în fond, tot atâtea ocazii de „negociere” între instituțiile publice care trebuie să promoveze interesul public și care trebuie să asigure dezvoltarea echilibrată.

În cadrul raportului *Audit preliminar privind legislația în domeniul urbanismului în vederea codificării* din 2008, autorii au evidențiat carențele sistemului de avizare/aprobare, din care lipsește cu desăvârșire o evaluare complexă și reală a documentațiilor de urbanism și de amenajarea teritoriului<sup>5</sup>. Din nefericire, nu există un cadru de referință clar pentru evaluarea calității documentațiilor. Nu sunt controlate suficient drepturile de semnătură ale persoanelor care elaborează documentații. În

<sup>5</sup> Audit preliminar privind legislația în domeniul urbanismului în vederea codificării Faza 5. AUDIT – LEGISLAȚIE ROMÂNĂ (partea a III-a), Beneficiar: Ministerul transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Direcția Generală Amenajarea Teritoriului, Urbanism și Politica Locuirii, Executanți: s.c. Quattro Design s.r.l.– proiectant general (contract nr. 273/2006), s.c. Rostrada S.A. – proiectant de specialitate (contract nr. 64.1/2006), Data: Decembrie 2008

2002 au fost finalizate, la comanda MLPTL, Studiul pilot privind documentațiile de urbanism de tip PUZ/PUG și Ghidul documentațiilor de urbanism de tip puz/pug (elaboratori INCD Urbanproiect și Urbana SA). **Ghidul propunea un format cadru pentru elaborator și unul pentru evaluator.** Introducerea unui astfel de sistem presupune, însă, crearea unui aparat performant de evaluatori.

### **Interes public versus interes privat: reglementarea proprietății și a drepturilor de folosință**

Documentațiile de amenajarea teritoriului și de urbanism generează consecințe asupra drepturilor de folosință ale terenurilor. Constituția prevede că „proprietatea privată este intangibilă în condițiile legii organice” (Art. 136) și spune, de asemenea, că „regimul legal general al proprietății și moștenirii” trebuie să fie subiectul unei legi organice (Art. 73). Cu toate acestea, o astfel de lege nu a fost niciodată adoptată și astfel prevederile legale cu privire la proprietate sunt stipulate în diferite legi (incluzând Codul Civil și Legea 18/1991). Gradul redus de impact al Legii 350 este cauzat de o baza constituțională deficitară pentru impunerea regulilor de urbanism. Legea urbanismului nu este o lege organică.

Totuși, articolul 44 din Constituție face referire la o legea care trebuie să stabilească „conținutul și limitările dreptului de proprietate”. În acest articol sunt menționate exproprierea – ca măsură radicală de a prelua o proprietate pentru o cauză de interes public (detaliată prin Legea 33/1994, înlocuită de legile 255/2010 și 205/2011) – și „utilizarea oricărui teren sau proprietăți imobiliare pentru lucrări de interes public”, cu compensațiile corespunzătoare. Același articol menționează că „drepturile de proprietate includ obligația respectării tuturor servituților [obligații impuse de legea privind proprietatea] privitoare la protejarea mediului și bunele condiții de conviețuire și, de asemenea, respectarea altor obligații care, în conformitate cu legea sau tradițiile, sunt de datoria proprietarului”. Aceasta este baza constituțională pentru restricțiile impuse de legislația privitoare la amenajare asupra terenurilor și construcțiilor. Aceasta este consolidată de prevederile articolului 53 care enumeră, între situațiile în care exercitarea drepturilor poate fi restricționată prin lege: „protejarea sănătății publice, [...] a drepturilor și libertăților cetățenilor, [...] prevenirea consecințelor calamităților naturale, a dezastrelor și a evenimentelor foarte grave”. Se întâmplă însă frecvent ca prevederile de amenajare sau restricțiile la construirea de clădiri să fie „slabe” în fața instanțelor, care le pot chiar respinge sau, mai rău (așa cum este cazul de cele mai multe ori, conform șefilor arhitecți), să impună/stabilească valori pentru acești indicatori de utilizare a loturilor. Absența unei legi organice care să asigure temei pentru ca reglementările de urbanism să aibă mai multă forță generează necesitatea unei legi organice privind amenajarea teritoriului și urbanismul. Aceasta trebuie să stabilească în mod clar cine și în ce condiții poate impune restricții.

*„...relațiile între legislația privind amenajarea teritoriului și urbanismul cu cea privind dreptul de proprietate și cu legea administrației publice locale sunt cruciale .... sunt relevante pentru maniera în care diferitele planuri pot sau nu pot înlocui alte planuri, în maniera în care planurile „inferioare” trebuie să se supună planurilor superioare, sau planurile „superioare” ar putea să ia în calcul planurile inferioare recent elaborate. În consecință, chiar dacă este stabilită o ierarhie a planurilor, corelarea acestora nu este simplă, datorită schimbărilor care intervin la diverse paliere teritoriale și a deciziilor luate la diferite niveluri.”<sup>6</sup>*

### **Eficacitatea slabă a secțiunilor PATN – Plan Național de Amenajarea Teritoriului**

Definiția din Legea 350 nu este suficientă și **NU a existat o structură pentru tipul de conținut și nici pentru tipul de prevederi pe care le conțin secțiunile PATN.** De exemplu, PATN Ape constă dintr-o listă de investiții, în timp ce PATN Zone protejate include un inventar al acestor zone – deja expirat, deoarece registrul pentru zonele protejate este administrat de Ministerul Culturii. Pe termen foarte scurt (după aprobarea conținutului SDTR), ar trebui declanșat un demers de analiză a modului în care diferitele secțiuni ale PATN ar trebui corelate între ele.

Cum PATN-urile sunt elaborate separat, fiecare acoperind teme specifice, iar documentarea studiilor nu este făcută publică, este dificil de apreciat în ce măsură sunt corelate prioritățile listate în secțiunile care conțin investiții prioritare. Ce este totuși evident în acest context este faptul că PATN-urile nu își îndeplinesc misiunea – aceea de a asigura integrarea la nivel teritorial a diferitelor strategii sectoriale – deoarece PATN-urile însele sunt elaborate sectorial și nu au perspectivă integrată. În plus, se așteaptă ca noile strategii inițiate pentru dezvoltare teritorială și, respectiv, pentru dezvoltare regională să aibă misiuni suprapuse între cele două, pe de o parte, și cu PATN-uri, pe de altă parte.

Eficacitatea PATN a fost evaluată în raport cu alte documente strategice, precum și în raport cu programele operaționale sectoriale desemnate pentru a direcționa alocarea de fonduri europene în perioada 2007-2013:

**PATN Secțiunea I – Rețele de transport** - Legea 363/2006: Atât Programul Operațional Sectorial (POS) privind Transportul 2007-2013, cât și Strategia pentru transport durabil 2007 – 2013 – 2020 – 2030 elaborată de Ministerul Transporturilor impun respectarea prevederilor Secțiunii 1 Transport a PATN. Totuși, Secțiunea 1 Transport a PATN nu include recomandări prioritizate, ci mai degrabă o listă consistentă de lucrări de transport, ce se doresc a fi efectuate, fără să se propună un termen de execuție și fără să fie făcute repartizări de prioritate. Ca atare, este greu de atins coerența într-un astfel de context.

<sup>6</sup> Consolidarea capacității de planificare spațială, precondiție pentru dezvoltarea urbană raport intermediar, 2013, beneficiar: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice – paragraf 157 p 59

**PATN Secțiunea II – Ape** - Legea 171/1997: Programul Operațional Sectorial (POS) privind Mediul include o axă special proiectată pentru finanțarea infrastructurii de apă, inclusiv canalizare, facilități pentru ape uzate, infrastructură pentru apă potabilă etc. (MMP 2012). Nu este făcută nicio referință, în întreg POS pe Mediu și în liniile directe adiacente ale solicitanților, la Legea 171/1997 și prioritățile de investiții incluse în Secțiunea II PATN – Ape. Pe lângă aceasta, lucrările de reabilitare și extindere a infrastructurii de irigații pot fi finanțate atât pentru beneficiarii publici, cât și pentru cei privați prin Planul național de dezvoltare rurală (Axa 1, Măsura 125) (MADR, 2012). Acest document de program nu ia în considerare și nici nu face vreo referire la prioritățile listate în Secțiunea II PATN – Ape.

**PATN Secțiunea III – Zone protejate** - Legea 5/2000. Atât ministerul Mediului cât și cel al Culturii au emis legi și au desemnat departamente/agenții care administrează și protejează siturile, dar în derularea activităților lor, acestea nu fac referire la PATN. De exemplu, în ceea ce privește siturile de patrimoniu, autoritatea însărcinată cu desemnarea unor noi astfel de situri și actualizarea registrului este Comisia Națională pentru Monumente Istorice<sup>7</sup>. Cadrul legal care coordonează activitatea acestora nu conține nicio referință sau măsură obligatorie pentru PATN menționat.

**PATN Secțiunea IV – Rețea de așezări** - Legea 351/2001, modificată în 2006, 2007 – în curs de revizuire.

Secțiunea IV a PATN referitoare la rețeaua de așezări este fără îndoială cea mai citată secțiune deoarece aceasta reglementează modul de clasare a așezărilor ca așezări rurale sau urbane. Nu este însă o referință evidentă în ceea ce privește aspectele strategice și abordările politice sugerate. De exemplu, PATN face propuneri pentru desemnarea ca orașe a unor localități în zone profund rurale. Cum astfel de orașe ar fi probabil poziționate sub pragul de 10.000 de locuitori, acestea sunt excluse din start de pe lista așezărilor eligibile să primească finanțare prin POR.

**PATN Secțiunea V – Zone de risc natural** - Legea 575/2001.

Calamitățile naturale care fac obiectul acestei secțiuni a PATN sunt abordate fie de MDRAP (zonele afectate de cutremure), fie de Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice (atunci când este vorba de inundații și alunecări de teren). Strategia națională de gestionare a riscului în caz de inundații 2010-2035 nu face totuși nici o referire la Secțiunea V din PATN.

**PATN Secțiunea VIII – Zone cu resurse turistice** - Legea 190/2009.

Secțiunea de turism a fost evaluată în corelare cu documentele de program cum ar fi Programul Operațional Regional 2007-2013 pentru finanțarea investițiilor în infrastructura turistică (Axa 5) precum și Planul național de dezvoltare rurală (PNDR), prin care se finanțează investiții similare în așezările rurale (Măsura 313). Programul anterior (POR 2007-2013) nu ia în considerare, în evaluarea proiectului, metodologia de clasificare pentru prioritizarea investițiilor finanțate și nici nu include vreo mențiune referitoare la Secțiunea VIII a PATN.

**Deoarece PATN își asumă un rol integrator la nivel teritorial printre strategiile naționale sectoriale, o structură bazată pe secțiuni tematice poate fi nepotrivită pentru această sarcină. Faptul că aceste secțiuni sunt elaborate separat, cu decalaje considerabile de timp, și faptul că au diferite tipuri de conținut și structură fac foarte dificilă sincronizarea și corelarea între acestea. Selecția de teme este, de asemenea, discutabilă, deoarece nu este clar dacă unele aspecte, cum ar fi cele sociale sau economice, sunt acoperite, în timp ce unele teme s-ar putea suprapune (de exemplu zonele protejate și turismul, apele și zonele expuse calamităților naturale).**

#### Corelare între PATN și PATJ

PATJ - Planurile de amenajarea teritoriului județean sunt, în conformitate cu Legea 350/2001-2011, documente obligatorii de amenajare a teritoriului cu caracter director, care trebuie să se coreleze cu PATN, cu planurile de amenajare a teritoriului zonal, dar și cu programe guvernamentale de dezvoltare sectorială. Aceste planuri reprezintă dimensiunea teritorială a programului județean de dezvoltare socio-economică. Prevederile acestora se bazează pe conținutul planurilor de amenajare a teritoriului la nivel național și zonal (dacă acestea există) și fac propuneri de detaliere în plan teritorial pentru respectivul județ a măsurilor pe termen lung, mediu și scurt.

Între PATN și PATJ pot exista PATZ-uri, așa cum pot exista PATZ-uri pentru teritorii aflate în același județ sau în județe limitrofe. În legislație, amenajarea teritoriului la nivel zonal este considerată relevantă pentru zonele cu caracteristici distincte (geografice, economice, sociale, de mediu etc.), care nu se încadrează în mod clar într-unul dintre nivelurile administrative menționate mai sus. Aceste planuri sunt avizate de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, și sunt aprobate în consiliile județene sau asociațiile de localități, pentru a aborda aspecte de amenajare a teritoriului la nivel interjudețean,

<sup>7</sup> Atribuții ale Comisiei Naționale pentru Monumente Istorice: <http://inp.org.ro/hg-593>

intermunicipal, intercomunal, periurban sau metropolitan. De exemplu, planul zonal de amenajare a teritoriului pentru Valea Jiului caută soluții teritoriale într-o zonă cu multe mine dezafectate și o rată mare a șomajului. Planul de amenajare a teritoriului pentru Parcul Apuseni identifică soluții pentru gestionarea resurselor naturale, economice și de capital uman într-o zonă montană cu potențial turistic.

Planurile de amenajare a teritoriului județean sunt inițiate și aprobate de consiliile județene. Spre deosebire de documentațiile de urbanism, elaborarea planurilor teritoriale județene nu este îndrumată de niciun cadru metodologic emis de autoritățile centrale (de exemplu, ghiduri). În conformitate cu legea, planurile teritoriale județene ar trebui să vină înaintea și să condiționeze elaborarea Planurilor urbanistice generale, acestea având ca scop punerea în practică a prevederilor planurilor teritoriale județene. Totuși, un inventar întocmit de MDRAP în 2010 a arătat că 5 din 41 de județe nu aveau aceste planuri teritoriale și că 10 consilii județene se aflau în diferite stadii de elaborare sau de aprobare/avizare. De asemenea, mai mult de o treime dintre toate planurile de amenajare județene aprobate (10 din 26) au fost elaborate înainte de anul 2000 și, astfel, luând în calcul valabilitatea de 5-10 ani prevăzută de lege, pot fi considerate depășite. În multe dintre cazuri, PATJ-urile au fost elaborate înaintea unor secțiuni ale PATN (Secțiunea I – Rețele de transport, 2006 și Secțiunea VII – Zone turistice, 2009).

### Corelare slabă între PATJ și strategiile de dezvoltare județene

Este o practică obișnuită pentru consiliile județene să elaboreze strategiile județene de dezvoltare. Aceasta este o prevedere a Legii administrației publice locale (215/2001), care arată că este responsabilitatea consiliilor județene să adopte strategii și programe de dezvoltare socio-economică și de mediu. Aceste documente fie sunt exerciții generale de planificare strategică interdisciplinară, fie acoperă doar un subcapitol de teme (de exemplu: potențialul turistic, gestionare a deșeurilor, asistență socială, gestionare a riscului etc). Unele consilii județene par în special active în planificarea strategică, listând până la 7 strategii sectoriale diferite pe lângă PSJ și SDJ8.

Elaborarea strategiilor de dezvoltare județeană a fost stimulată de fondurile europene alocate pentru îmbunătățirea procesului de planificare locală strategică în baza Programului Operațional de Dezvoltare a Capacității Administrative (PO DCA). Acest program a subvenționat autoritățile locale să obțină asistență tehnică pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare. În baza ciclului actual de programe, 10 consilii județene au accesat astfel de fonduri UE pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare județeană (AM PO DCA, 2012). Acesta este un aspect important de subliniat, deoarece lipsa de fonduri este adesea prezentată ca o explicație a motivului pentru care consiliile județene nu au planuri de amenajare teritorială. În plus, și poate chiar mai important, cele mai multe linii de finanțare UE pentru autoritățile publice solicită în mod expres solicitanților să menționeze cum sunt aliniate proiectele pentru care solicită finanțare la aceste strategii de dezvoltare. **Este important de subliniat faptul că ghidurile de finanțare nu conțin cerința de a demonstra modul în care proiectele propuse se corelează cu prevederile cuprinse în planurile de urbanism și planurile de amenajare a teritoriului.**

Strategiile de dezvoltare județene sunt folosite mai frecvent ca instrumente de planificare strategică decât planurile de amenajare a teritoriului județean. Paginile web ale consiliilor județene arată că doar 7 consilii județene nu au publicat nici o astfel de strategie (iar două dintre acestea afirmă că SDJ este în pregătire), în comparație cu 23 care nu au publicat planuri de amenajare a teritoriului județean. Analiza paginilor web ale consiliilor județene arată că strategiile de dezvoltare județeană sunt în general mult mai accesibile și mai bine promovate (de exemplu, link direct pe pagina principală), decât planurile de amenajare a teritoriului județean (care sunt în general postate în cadrul departamentelor de urbanism, împreună cu informațiile privind autorizațiile de construire).

Analiza conținutului arată că PATJ-urile conțin studii sectoriale relevante, priorități și obiective strategice pentru a îndruma dezvoltarea județeană, precum și liste ale proiectelor propuse. Faptul că aceste documentațiile de amenajarea teritoriului și respectiv strategiile de dezvoltare sunt elaborate de echipe diferite contractate la momente de timp diferite implică dublare a eforturilor, procese de consultare separate care nedumeresc participanții.

**Un aspect care este, din nefericire, comun pentru ambele demersuri este că nu se fac sistematic eforturi de monitorizare și de implementare. În multe cazuri, strategiile de dezvoltare județeană sunt elaborate și administrate de departamente distincte din cadrul aparatului consiliului județean (mai exact, departamente de strategii, proiecte, investiții, fonduri UE), în timp ce planul de amenajare a teritoriului județean este gestionat la nivelul structurii arhitectului șef. Este foarte redusă cooperarea între departamente.**

### Expansiune urbană necontrolată

Concluziile unui chestionar elaborat de MDRT în anul 2008 confirmă faptul că expansiunea urbană necontrolată este un fenomen specific majorității orașelor din România. La întrebarea dacă se confruntă cu expansiunea urbană necontrolată, majoritatea orașelor a răspuns afirmativ. În ceea ce privește procentul de creștere al intravilanului din anul 1990 până în 2008, se constată o creștere constantă a acestora dar se remarcă localitățile în care intravilanul a crescut cu peste 400% - Borșa, Bragadiru sau Miercurea Nirajului din județul Mureș.

<sup>8</sup> De exemplu consiliile județene Harghita, Vrancea sau Vâlcea

La întrebarea cu privire la fenomenele care au generat expansiunea urbană necontrolată, din cele 226 de orașe care au răspuns la întrebare 46 au afirmat că presiunea imobiliară a fost cel mai puternic fenomen, 19 au ales activitățile economice iar 136 au afirmat că la baza expansiunii a fost combinația celor două elemente.

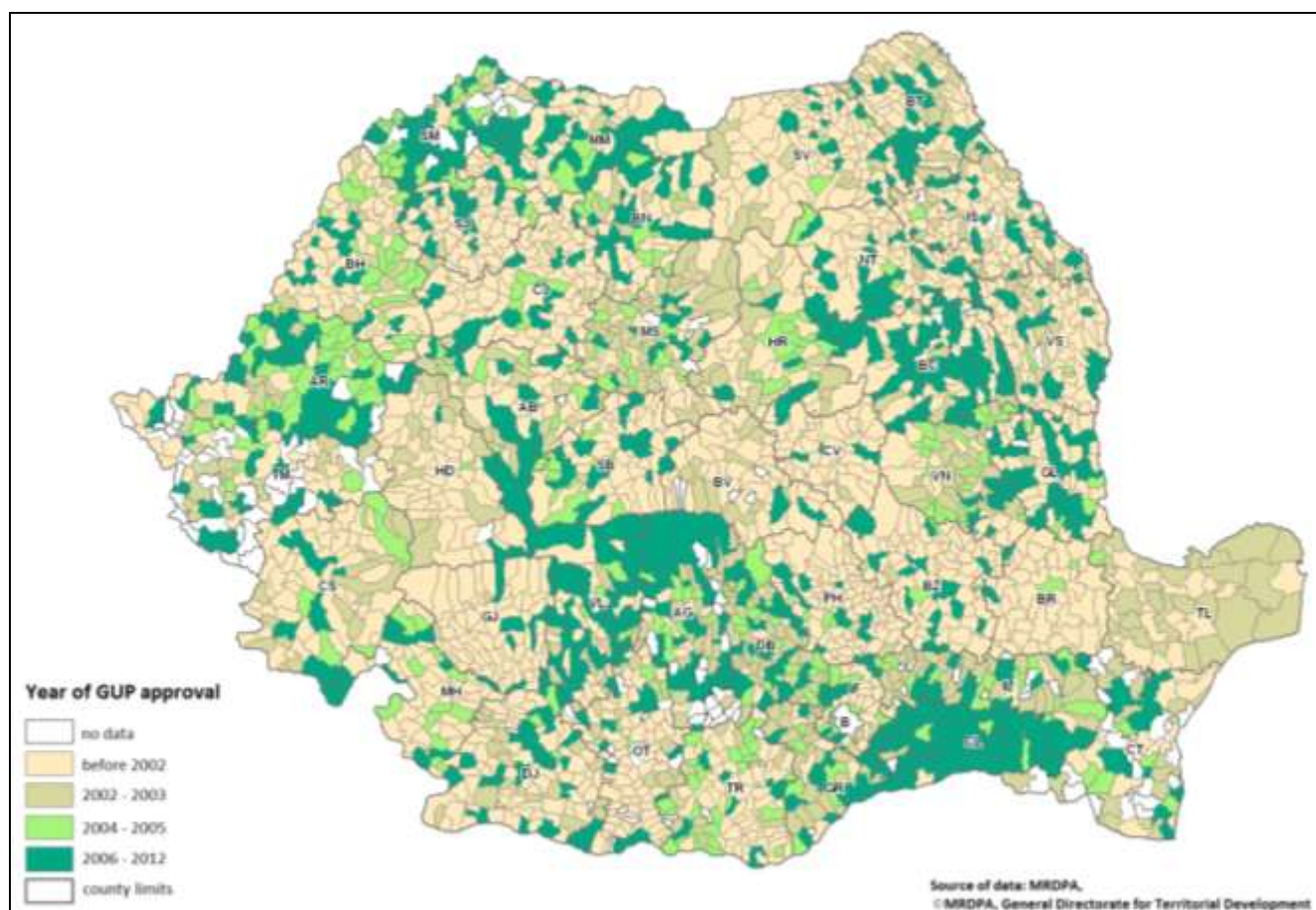
O altă temă atinsă de chestionarul MDRT din anul 2008 a fost cea legată de suprafața intravilanului din 2008 în raport cu suprafața din 1990. În urma chestionarului s-a constatat că din 1990 până în prezent au fost înglobate peste 100.000 de ha în intravilanul orașelor, ceea ce reprezintă o creștere de 70% a suprafețelor acestora, din care două treimi reprezintă suprafața înglobată în intervalul 1990-2000. Trebuie adăugat că în această perioadă populația urbană a scăzut cu mai mult de 6%, chiar dacă între timp au apărut 60 de noi localități urbane.

### Eficacitate slabă a reglementărilor – PUG

Conținutul PUG este prezentat pe scurt în Legea 350/2001 și este detaliat în ghidul privind metodologia și conținutul-cadru privind PUG-urile (aprobat prin ordinul ministrului nr. 13/N/10.03.1999). **Este important de subliniat faptul că, în timp ce prevederile legii 350/2001-2011 cu privire la conținutul PUG au fost completate și modificate treptat în ultimii ani, metodologia este în continuare neactualizată și a fost emisă înainte de legea mai sus menționată.**

Deși PUG-urile sunt documente de urbanism obligatorii, cu o perioadă de valabilitate specifică, **cele mai multe unități administrative locale au documentații de urbanism care au ieșit din termenul de valabilitate (vezi harta).**

Stadiile diferă de la județ la județ, cu județe precum Tulcea având 98% dintre unitățile administrative locale fără un PUG valid, iar județe ca și Călărași având 85% dintre unitățile administrative locale cu PUG-uri elaborate în ultimii 6 ani (mai mult, numai 10% dintre administrațiile locale din Călărași sunt în urmă în raport cu cerințele în acest domeniu). O defalcare pe criteriul dimensiunii indică faptul că cea mai mare parte a localităților cu PUG-uri expirate sunt orașe cu o populație mai mare 100.000 de locuitori (83%<sup>9</sup>). Aceasta este o constatare cu adevărat interesantă, deoarece indică o situație mai precară în orașele mari, unde instrumentele de urbanism sunt foarte importante și necesare.



**Harta 25.1.** Anul aprobării PUG

MDRAP - sursa citată în raportul *Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbană, raport intermediar, 2013*, beneficiar: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

<sup>9</sup> Grupele de mărime au fost calculate pe baza mărimii demografice din anul 2008.

Inițial, conform Legii 350 din 2001, PUG-urile trebuiau să fie elaborate pe baza strategiei de dezvoltare locală a respectivei localități/comune și trebuie să fie corelate cu bugetul și cu programele de investiții publice ale localității. Această prevedere a fost introdusă relativ recent (odată cu amendarea legii din 2008) și trebuie avută în vedere împreună cu metodologia PUG, care, din păcate, are puține mențiuni cu privire la corelarea dintre PUG și alte documente strategice. O modificare mai recentă a legii (în 2011) a detaliat ideea că PUG are și un caracter strategic, nu doar unul de reglementare (Art. 42, par. 1, reformulat prin OUG 7/2011). Aceasta reprezintă o altă neconcordanță între Legea 350/2001 și liniile directe ale metodologiei PUG, care încă abordează PUG ca având un domeniu de reglementare îngust. Domeniul strategic recent aplicat PUG-urilor stă la baza unei dezbateri în care se pune întrebarea dacă un PUG este suficient ca document strategic de urbanism cu caracter directiv pentru orașe/comune, dacă dezvoltarea locală trebuie să includă o parte din PUG sau aceste două documente să fie considerate complementare, dar separate.

### Relație deficitară între PUG și PIDU

PIDU - Planurile integrate de dezvoltare urbană au reprezentat o condiție preliminară pentru ca orașele să atragă fonduri UE prin Programul Operațional Regional în baza Axei 1: „Dezvoltare urbană durabilă”. Acesta a fost o oportunitate de inserare a unui instrument inovator, pentru care au fost alocate resurse de finanțare atât pentru planificarea strategică, cât și pentru implementarea proiectelor. Existența unor astfel de documente condiționa accesarea fondurilor.

*“Pentru asigurarea asistenței tehnice în gestionarea și implementarea Programului Operațional Regional, Axa 1, menită să întărească capacitatea administrativă a Ministerului Dezvoltării Regionale din România și a celor opt Agenții Regionale de Dezvoltare, rolul experților a constat în sprijinirea elaborării ghidurilor Axei 1 și a Planurilor Integrate de Dezvoltare Urbană pentru Poli Urbani de Creștere (PIDU).*

*Dezbaterile pe marginea ghidurilor au durat aproape doi ani (aprilie 2007 – octombrie 2008). Principalele probleme legate de rezultatele acestui instrument constau în faptul că majoritatea PIDU cuprind doar liste de proiecte, ceea ce nu constituie o abordare integrată. Mai mult, identificarea unui număr suficient de mare de proiecte conținând studii de fezabilitate pertinente s-a dovedit a fi o misiune dificilă. În opinia mea această situație este rezultatul unei inconsecvențe: nevoia de intervenții urgente, fundamentale la nivelul orașelor, un număr rezonabil de fonduri structurale disponibile, dar acțiuni inconsistente în conectarea nevoilor cu oportunitățile.”<sup>10</sup>*

Puține PIDU fac referire în detaliu la un plan spațial existent. Sunt, desigur, și excepții (spre exemplu Ploiești), dar, în general, PIDU par a fi create în mod izolat – singurul lor scop fiind atragerea de fonduri europene. Este adevărat că în unele cazuri, amenajarea teritoriului lipsea sau era învechită la momentul dezvoltării PIDU, dar în cele mai multe cazuri, nici nu se menționează strategiile pentru dezvoltare existente. În ceea ce privește corelarea cu planul de amenajare a teritoriului național, cele mai multe PIDU menționează acest plan, chiar dacă în trecere. Cel mai adesea este menționată secțiunea 1 din PATN, care are o implicare directă asupra investițiilor în infrastructura de transport.

### Resurse umane

#### Funcționari publici

O analiză inițiată de Direcția de Dezvoltare Regională a MDRAP din acest an (2013) demonstrează faptul că sunt destul de multe orașe și municipii care nu au structuri de urbanism iar atunci când aceste structuri există, numărul de angajați este destul de redus. Interviu și intervenții în dezbateri publice, demisii după o perioadă destul de scurtă de activitate pe o astfel de funcție, afirmațiile membrilor Asociației Arhitecților Șefi de Municipii care s-au retras din funcție arată că arhitecții șefi nu au o misiune prea ușoară. Abia în ultimii ani (după perioada de „boom imobiliar”) legislația specifică le-a consolidat poziția și le-a oferit legitimitatea de a refuza – cu argumente, bineînțeles – să semneze o autorizație de construcție sau demolare sau să nu permită inițierea unui Plan Urbanistic Zonal care ar aduce derogări pe care le consideră nepotrivite. Această legitimitate rămâne însă mai degrabă „teoretică”. „Instituția arhitectului șef” se traduce prin faptul că nu se află sub autoritatea directă a primarului și că nici un alt funcționar public nu îi este superior ierarhic. Dar acest funcționar public, deși ar avea premise legale, are totuși o poziție fragilă dacă nu are în primar un aliat. Argumentele sale pot fi contestate cu ușurință și poate fi acuzat de „abuz în serviciu” dacă nu are sprijin într-un normativ sau o lege. Este confruntat cu modificări frecvente ale legislației, cu lipsa de coerență între prevederile legale, cu o lipsă de personal calificat și eficient în subordine etc.

Chiar în cazurile în care există arhitect șef, gradul de pregătire și de specializare al persoanei respective este destul de redus. Conform legii, Funcția de arhitect-șef ca șef al structurilor de specialitate organizate în cadrul administrației locale poate fi ocupată de absolvenți de învățământ superior din domeniile arhitecturii, urbanismului și construcțiilor (pentru municipii), respectiv conductorii arhitecți, absolvenți ai colegiului de urbanism, subingineri sau cadre cu pregătire medie din domeniul arhitecturii, urbanismului sau construcțiilor (pentru orașe).

Pe lângă lipsa de personal și slaba lor pregătire profesională, există și problema lipsei de training pentru angajații din administrația publică centrală și locală pe tematica planificării teritoriale strategice: „O simplă analiză a Agenției Naționale a

<sup>10</sup> Interviu cu Josefina Lopez Galdeano, [http://www.mdlpl.ro/\\_documente/dezvoltare\\_teritoriala/urbanism/EUKN/interviu.pdf](http://www.mdlpl.ro/_documente/dezvoltare_teritoriala/urbanism/EUKN/interviu.pdf)

Funcționarilor Publici (ANFP), care oferă, prin centrele regionale, pregătire și perfecționare profesională pentru angajații administrațiilor publice, scoate în evidență faptul că planificarea nu reprezintă o prioritate în perioada de training. Dintr-un total de 290 de programe de training pentru prima jumătate a acestui an, doar două abordează problema planificării, axându-se pe probleme precum participarea publică la planificare și aspectele administrative în emiterea autorizațiilor de construcție. Pregătirea pentru consilierii locali este în mare parte absentă, desfășurându-se doar trei cursuri în prima jumătate de an, fără niciun curs în domeniul planificării spațiale.”<sup>11</sup>

### Specialiști în mediul privat

Registrul Urbaniștilor din România funcționează în baza unui Regulament publicat în Monitorul Oficial în 2010 - Hotărârea 101/29.07.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind dobândirea dreptului de semnătură pentru documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism și a Regulamentului referitor la organizarea și funcționarea Registrului Urbaniștilor din România.

Membri RUR sunt într-un număr destul de redus: în 2012, pentru întreaga țară, erau înregistrați 187 membri cu formare în urbanism și respectiv 1466 arhitecți urbaniști acreditați RUR. Pe hartă, distribuția este îngrijorătoare: două treimi din specialiști cu drept de semnătură RUR sunt în București, iar jumătate din județele țării nu au nici un urbanist acreditat RUR. Specialiștii care au atestat RUR pentru studii de fundamentare în domeniile economie sau sociologie sunt însă extrem de puțini: 15 pentru economie urbană, 29 pentru calitatea mediului, și 33 pentru sociologie urbană.

Prima facultate de urbanism a fost înființată în 1997 în cadrul Universității de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu” din București, ceea ce înseamnă că prima generație de absolvenți a fost înregistrată în 2002. În programul lor de pregătire există nu numai cursuri și ateliere de „proiectare urbană”, ci și exerciții de planificare strategică, de management urban.

Din nefericire, exemple de bună practică pentru urbanism operațional în România sunt foarte puține și „studiile de caz” pentru proiecte urbane și pentru sisteme funcționale de management urban sunt din afara granițelor țării. Perspectiva de a se angaja în administrația publică nu este foarte motivantă financiar pentru absolvenți.

Nu se știe cu siguranță câți din cei cu drept de semnătură RUR fac și uz de acest drept. Pe de altă parte, este știut faptul că, fără a fi înregistrați în RUR, specialiștii nu pot semna documentații de amenajare a teritoriului sau de urbanism.<sup>12</sup>

### V.3. Tendințe de evoluție

„După mai multe de 20 de ani de ajustare conform dinamicilor pieței, este clar că planificarea spațială în România nu funcționează la un nivel optim. Este de ajuns să aruncăm o privire la dezvoltarea majorității orașelor pentru a ne da seama de acest lucru. Trecând peste lucrurile evidente, ne putem da seama că o bună parte din unitățile administrativ teritoriale nu au un plan de amenajare; cele care au astfel de planuri sunt de obicei învechite; când nu sunt învechite, nu sunt implementate; iar când sunt implementate, sunt de multe ori subminate de interese private. [...] Urmare a căderii, în anul 1989, a sistemului de planificare centralizată, România a trebuit să învețe tainele planificării după regulile de piață. Acest proces a întâmpinat multe dificultăți, întreruperi și reporniri, iar în prezent este în plină desfășurare. Cadru legal, cel de reglementare și cel instituțional au evoluat în permanență pentru a răspunde necesităților și provocărilor aflate într-o continuă schimbare. În ultimii 20 de ani, România a făcut, fără îndoială, trecerea de la planificarea centralizată, radicală, la o lipsă totală a planificării, iar în prezent luptă să redefească și să impună noi țeluri pentru funcțiile de amenajare a teritoriului. Nu trebuie neglijate nici efortul cerut de construirea, mai mult sau mai puțin de la zero, a unui întreg sistem, nici implicațiile în ceea ce privește percepția asupra sistematizării în cadrul discursului public și mentalitățile.”<sup>13</sup>

#### Planificarea strategică teritorială și procesul de regionalizare:

Planul de amenajare a teritoriului zonal regional (PATZR) este, în conformitate cu L350/2001-2011, un plan zonal care acoperă teritoriul unei regiuni. Are caracter director, coordonând implementarea programelor și proiectelor de dezvoltare la nivel regional, pentru a aborda anumite probleme sectoriale.

În ceea ce privește atribuțiile de planificare, va fi important de stabilit dacă județele vor fi menținute ca atare sau dacă funcțiile acestora vor fi absorbite, parțial sau integral, de guvernele regionale. De exemplu, sistemele de gestionare a deșeurilor solide sunt organizate la nivel județean și ar putea fi păstrate la acest nivel. Planificarea rețelelor de apă și canal este, de asemenea, făcută de consiliile județene, deși aceste sisteme depășesc adesea granițele județelor (adică ele deservește două sau mai multe județe). Dezvoltarea infrastructurii ar putea fi o competență împărțită a guvernelor regionale și județene, în care regiunile să fie responsabile cu dezvoltarea infrastructurii regionale, iar județele să fie responsabile cu dezvoltarea și întreținerea drumurilor județene. După cum arată experiența altor țări care au trecut printr-un proces de regionalizare (de exemplu, Spania

<sup>11</sup> Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbană raport intermediar, 2013, beneficiar: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice – paragraf 258, p.89

<sup>12</sup> www.rur.ro

<sup>13</sup> Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbană, paragraf 341, p.112

și Polonia), responsabilitățile pentru amenajarea teritoriului revin în principal municipalităților și regiunilor, și doar puține responsabilități de amenajare a teritoriului alocate guvernului și județelor.

Considerentele de amenajare a teritoriului ar trebui să joace un rol cheie în modul în care sunt întocmite strategiile și planurile de dezvoltare regională. În prezent, Agențiile de Dezvoltare Regională nu au alocate în mod clar departamente de amenajare a teritoriului. Este adevărat că cele mai multe dintre acestea au angajați cu pregătire în domeniu (de exemplu, specialiști GIS, urbaniști, arhitecți), dar niciunul dintre aceștia nu întocmește planuri de amenajare a teritoriului. De fapt, planurile de dezvoltare regională sunt de natură pur operațională și sunt implementate fie de autoritățile locale, fie de cele județene.

Nu este clar ce rol vor juca ADR-urilor în noul cadru administrativ, dar va fi important să se profite de experiența pe care au dobândit-o în administrarea și planificarea regională.

### Preferințe pentru planificare strategică față de planificare teritorială

Autoritățile locale par a fi mai dispuse să elaboreze documente care oferă orașelor o direcție strategică. În general, există mai multe strategii locale de dezvoltare actualizate decât PUG-uri actualizate, deși strategiile de dezvoltare locală nu sunt cerute prin lege. Mai mult decât atât, multe autorități locale au fost, de asemenea, dornice să elaboreze strategii sectoriale care să răspundă unei anumite direcții prevăzute pentru oraș (de exemplu, dezvoltarea turismului, competitivitatea, dezvoltarea durabilă etc.). Acesta este un alt indiciu că planificarea teritorială nu este percepută ca jucând un rol strategic în dezvoltarea la nivel local. Acest lucru este unul dintre aspectele cheie care trebuie să fie abordate.

Metodologia actuală cu privire la PUG ia în considerare necesitatea de avizare mai degrabă *post factum*, către finalul procesului de elaborare a unei documentații de urbanism. Această abordare ar putea duce la ratarea obiectivului de a asigura alinierea cu politicile naționale (de exemplu, există stimulente mai puține pentru adaptarea în mod constant a unui document care a fost deja elaborat). În plus, aceasta poate duce la o risipă de resurse, precum și la creșterea duratei de timp și birocrăției necesare pentru elaborarea proceselor de urbanism. Această situație este favorizată de lipsa unor politici consecvente de planificare urbană și a spațiului. Se pare că, în prezent, sistemul de amenajare a teritoriului se bazează prea mult pe legi, programe operaționale și acte normative elaborate la niveluri teritoriale diferite, dar care nu sunt precedate de politici publice care ar putea oferi o bază comună de interpretare și abordare a provocărilor specifice (de exemplu, „doctrina de urbanism”), precum și de proiectare a necesităților de implementare și finanțare pentru acestea.

Multiplicarea documentațiilor și documentelor strategice, fie că este vorba de PUG, strategii de dezvoltare locală, PIDU sau Agenda Locală 21, va duce în mod inevitabil la o examinare mai atentă a acestor planuri, a ceea ce speră să se realizeze prin acestea, și a măsurii în care acestea sunt corelate în realitate. Această multitudinea de documente poate dilua, de fapt, sensul și scopul planificării strategice.

## V.4. Priorități

Trebuie spus că întreg sistemul de planificare spațială este „în șantier”.

Pe partea de cadru legislativ, au existat demersuri consistente pentru pregătirea unui Cod al Urbanismului. Raportul rezultat în urma auditului legislației specifice a fost citat de mai multe ori în acest studiu. În 2011, a fost chiar semnat un memorandum pentru înființarea unui comitet interministerial și a unui grup de lucru interinstituțional pentru asigurarea unui cadru potrivit procesului de reformare a legislației și procedurilor din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului, arhitecturii și construcțiilor. În prezent, reforma legislativă în domeniu nu este în programul de guvernare în mod explicit, dar procesul de elaborare și asumare a SDTR reliefează nevoia de reformă.

Raportul realizat de experții contractați de Banca Mondială în parteneriat cu reprezentanții Ministerului de resort a constituit o bază de referință pentru acest studiu. Sunt analizate necesități de reformă derivate din practicile curente, într-un context clar influențat de aderarea la Uniunea Europeană și de posibilitatea accesării finanțărilor europene.

Este necesară mai mult ca oricând o alianță între cei care au experiență în abordarea de tip normativ și respectiv cei care au experiență în elaborarea de documente operaționale pe baza cărora să se implementeze efectiv programe publice cu impact spațial. Am constatat că problemele legate de resursele umane sunt foarte grave. Sunt foarte puțini cei care înțeleg ambele abordări și care ar putea promova această alianță. Numai astfel însă pot fi promovate acele legi care să asigure un viitor planificării strategice teritoriale în România, și un cadru instituțional și procedural în care măsurile propuse prin SDTR să fie implementate.

*„Pentru ca planificarea spațială să joace un rol strategic, ar trebui integrată în procesul de generare a viziunii și strategiei locale/naționale, precum și în procesul de prioritizare a investițiilor și al bugetului. Cel mai bun exemplu în acest caz este reprezentat de infrastructura drumurilor. La alcătuirea unui plan de transporturi principal, decizia locației de amplasare a șoselei, ordinii de construire a segmentelor și modului de prioritizare a acestora în legătură cu alte proiecte de șosele necesită o analiză amănunțită a spațiului. În acest caz, planificatorul spațial trebuie să facă parte din echipă, și nu ar trebui doar să indice*



*în spațiu locul în care va fi amplasată șoseaua, dar și să joace un rol esențial în alegerea celei mai bune rute, și în alegerea secțiunilor de drum care trebuie construite cu prioritate.”<sup>14</sup>*

Prin urmare, se impun o serie de acțiuni urgente, prioritare:

#### **INFORMAȚIE:**

Nu se poate face planificare teritorială strategică fără informație spațializată!

- cunoașterea realităților în spațiu! (observatoare urbane, observatoare teritoriale, directiva INSPIRE, standardizare indicatori pentru a putea permite comparații, decupaj spațial relevant pentru diverși indicatori etc)
- comunicarea planificării – și în timpul proceselor de pregătire, și ulterior asumării unui plan strategic, este nevoie de comunicare permanentă cu actorii publici și privați
- permanenta monitorizare a implementării planurilor – culegere de informații după indicatori clar definiți – constituirea unor centre cu echipe capabile să urmărească cu consecvență teritoriul și să tragă semnale de alarmă către decidenții politici
- simplificarea și „standardizarea” structurii pentru diversele tipuri de planuri – ghiduri metodologice clare, detaliate.

#### **RESPONSABILITĂȚI ȘI INTERACȚIUNI ÎNTRE ACTORII PLANIFICĂRII:**

- asigurarea corelărilor între diferitele tipuri de planuri, mai ales în situația introducerii nivelului administrativ al regiunilor: este necesară corelarea pe verticală, dar și cea orizontală, prin clarificarea raporturilor care există între secțiunile PATN, sau între PATJ și Strategia de Dezvoltare a Județului (eventual unificarea într-un singur document care poate avea mai multe secțiuni care să cuprindă partea normativă de reguli în plan fizic și respectiv partea operațională care trebuie să se reflecte și ea în plan fizic, dar în cadrul unui singur proces de elaborare, avizare și aprobare și ulterior monitorizarea să poată urmări și aplicarea regulilor, dar și asumarea proiectelor de investiții în linie cu măsurile propuse).
- creșterea capacității de prioritarizare a proiectelor – aplicarea măsurilor care vor fi propuse în SDTR depinde într-un mod esențial de capacitatea autorităților publice centrale și locale de a urmări în mod consecvent obiective și deci de a ierarhiza proiecte în funcție de priorități.
- folosirea resurselor (inclusiv a celor europene) în direcția atingerii obiectivelor asumate în planurile strategice aprobate – eventual unificarea direcțiilor de acțiune în investiții teritoriale integrate care profită de sinergiile potențiale date de diferite surse de finanțare, pentru un impact maxim de dezvoltare, așa cum încurajează Politica de Coeziune pentru 2014-2020 – planificarea financiară trebuie să fie parte a planurilor teritoriale strategice
- proceduri de dezbatere și avizare care să urmărească grilă de criterii și care să se constituie în instanțe de dialog între actorii publici – pentru un parteneriat public-public în promovarea interesului public, dar și implicarea actorilor privați care trebuie să devină parteneri în dezvoltare pentru interes public,

#### **RESURSE UMANE:**

- întărirea capacității locale pentru planificare și implementarea planurilor: personal suficient, cu pregătire și calificări suficiente, cu acces la resurse (de exemplu, software, date), slaba motivație (financiară, prin statut) și experiența în ceea ce privește colaborarea între departamente/instituții.

## **V.5. Viziune și obiective strategice**

**Viziune: Planificarea strategică teritorială în România asigură condițiile pentru dezvoltarea echilibrată a întregului teritoriu și se face conform cu principiile bunei guvernante.**<sup>15</sup>

Prin planificare strategică, instituțiile publice la nivel central și local își asumă responsabilitățile de gestiune a teritoriului, iar actorii dezvoltării teritoriului, atât cei publici cât și cei privați, își corelează acțiunile în spațiu indiferent de sector. Transparența decizională este esențială pentru a putea asigura această coerență între eforturi. Inputul tehnic și decizia politică se iau în considerație reciproc, ambele punând în prim plan folosirea echitabilă și responsabilă a teritoriului.

Pentru o abordare integrată a dezvoltării, planificarea strategică teritorială trebuie însoțită de un demers continuu de observație și evaluare atentă a dinamicilor sociale, economice și de mediu de la nivel teritoriului pentru a evidenția atit elemente de potențial ce trebuie valorificate cât și disfuncții care pot fi remediate prin programe publice, astfel încât teritoriului să poată susține condiții de locuire decente pentru toți cetățenii, acces la servicii de interes general (inclusiv

<sup>14</sup> Consolidarea capacității de planificare spațială, condiție pentru dezvoltarea urbană, paragraf 376, p. 123

<sup>15</sup> După criteriile UN, buna guvernare presupune: orientare către consens, abordare participativă, respectul față de spiritul legii, eficiență și eficacitate, responsabilitate asumată și demonstrată, transparență, reacție atentă la necesități, echitate și incluziune.

transport), acces la locuri de muncă și bunăstare, eficiență energetică și protecția mediului, protecția peisajelor culturale și a mediului construit valoros.

**Obiectiv strategic:**

Crearea unui cadru instituțional și de reglementare adecvat pentru implementarea obiectivelor SDTR - "O Românie a bunei guvernante"

- Obiectiv general A:

**CAPACITATE - resurse umane adecvate, politici de dezvoltare bazate pe observarea dinamicilor teritoriului și informații relevante – evidence based policy**

Creșterea performanței administrației publice centrale și locale în administrarea echilibrată teritoriului prin dezvoltarea capacității de planificare strategică și definirea unui cadru de monitorizare a impactului teritorial al politicilor publice.

- Obiectiv general B:

**CORELARE - atribuții și responsabilități, cooperare între actori (relații între centru și local) și transparență decizională**

Corelarea prin planificare strategică teritorială între sectoarele de dezvoltare cu impact teritorial, în contextul regionalizării și descentralizării (crearea de parteneriate între nivelurile administrației publice și între mediul public și cel privat conform principiilor bunei guvernante).

**Analiza din cadrul studiului 25 a demonstrat că există, în mod evident, diferențe între unități administrativ teritoriale și între zone geografice, în privința capacității instituționale pentru planificare, a gradului de disponibilitate a informației, a calității documentațiilor de amenajarea teritoriului și de urbanism dar că, în genral, sunt probleme pe toate aceste paliere peste tot în țară. Mai mult, reforma sistemului de planificare strategică teritorială presupune o abordare care aduce împreună nivelul administrației publice centrale cu nivelul local. Prin urmare, nu vor fi propuse obiective localizate, ci doar obiective de ordin general, care se aplică pentru întregul teritoriu.**

**V.6. Obiective specifice, programe și proiecte**

Unele măsuri prezentate în cele ce urmează ar consta în modificări ale legislației, altele ar putea să se concretizeze în proceduri recomandate. Ambele categorii oferă însă elemente de responsabilități și atribuții. Alte măsuri se pot prezenta sub forma unui program public de finanțare. Și în cazul acestor programe publice trebuie să existe precizări privind responsabilitățile și atribuțiile celor care organizează sau care sunt beneficiarii programului respectiv.

**Obiectiv general A: CAPACITATE**

**Creșterea performanței administrației publice centrale și locale în administrarea echilibrată a teritoriului prin dezvoltarea capacității de planificare strategică și definirea unui cadru de monitorizare a impactului teritorial al politicilor publice.**

**Obiectiv A.1. INFORMAȚIE**

Cunoașterea caracteristicilor teritoriului (date relevante și interpretarea acestora), dar și monitorizarea impactului teritorial al programelor implementate pentru eficientizare politicilor și programelor

Măsuri	tip	rezultat	Impact
<p><b>Realizarea cadastrului general prin finanțarea adecvată și accelerarea implementării programului național de cadastru</b></p> <p>Cadastrul este legătura între teritoriu și locuitorii acestuia, între teren și valoare imobiliară.</p> <p>De cele mai multe ori costurile sunt greu de suportat pentru proprietarii de terenuri, deci nu se poate rezolva exclusiv în privat, mai ales pentru mediul rural.</p>		<p>Cărți funciare la zi pentru fiecare</p> <p>Posibilitatea de a propune dezvoltări imobiliare, de a face dosare pentru granturi, pentru finanțări publice sau private, etc.</p>	
<p><b>Implementarea și gestionarea băncilor de date la scară națională</b></p> <p>Indicatori de observare a teritoriului în relație cu obiectivele de interes național!</p>	Program național	<p>Observator teritorial național</p> <p>Semnale de alarmă –</p> <p>Rapoarte privind starea teritoriului:</p> <p>Monitorizare impact politici publice</p>	<p>Cunoașterea stării teritoriului îmbunătățește politicile de dezvoltare, eficientizează cheltuielile publice prin răspunderea la nevoie reale</p>
<b>Implementarea și gestionarea băncilor de date la</b>	Program	Observator teritorial	Existența unor instrumente de

<b>scară locală pentru regiuni de dezvoltare</b>  Micro-regiunile sunt scara potrivită pentru ca elementele teritoriului să fie suficient de concrete pentru actorii locali. În cele mai multe micro-regiuni se poate vorbi de mândrie locală, de coeziune socială, de tradiții și moduri de viață comune. Teritoriul pe care îl împart conține elemente care traversează mai multe unități administrative și impun cooperare.	național	regional  Rapoarte: Semnale de alarmă pentru programe locale  Rapoarte: Monitorizare impact politici publice	monitorizare a impactului implementării strategiilor și programelor  Urmărirea în timp a impactului programelor locale
<b>Implementarea și gestionarea băncilor de date la scară locală pentru orașele medii și mari</b>  Corelare cu tematica de politici publice urbane: - siguranța populației (riscuri naturale și antropice) - locuire - mobilitate - eficiență energetică - protecția patrimoniului	Program național	Observator urban Rapoarte: Semnale de alarmă pentru programe locale  Rapoarte: Monitorizare impact politici publice	Inițierea unor procese de planificare strategică în plan local  Urmărirea în timp a impactului programelor locale
<b>Implementarea reală a directivei INSPIRE</b> (Infrastructure for Spatial Information in the European Community)	Program național	Sistem complex prin care sunt corelate datele și sunt folosite instrumente GIS, dar este impusă și publicarea unor seturi variate de date spațiale pe portaluri specializate.  Geo-portal național	Cunoaștere sistematică a caracteristicilor fizice ale teritoriului  Accesibilitatea informației  Standardizarea datelor spațiale  Creșterea calității documentațiilor
<b>Adecvarea decupajelor spațiale ale circumscripțiilor de recensământ</b> care să fie în concordanță cu caracteristicile teritoriului cu unitățile teritoriale de referință și menținerea lor în timp pentru analiza dinamicilor socio-economice în profil teritorial	Proiect în parteneriat între Institutul Național de Statistică și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	Decupaj de recensământ adecvat	O definiție logică și menținerea decupajelor de recensământ de la un recensământ la altul permit o cunoaștere a teritoriului la nivel de cartier, comparații între structuri similare, urmărirea evoluției în timp

## Obiectiv A.2. RESURSE UMANE

Creșterea capacității profesionale la nivelul unităților administrative teritoriale în ceea ce privește planificarea teritorială

Măsuri	tip	rezultat	impact
<b>Pregătirea funcționarilor publici pentru aplicarea corectă și unitară a prevederilor legislației din domeniu.</b> Crearea unei curricule pentru programul național de formare, pregătirea de formatori, formarea profesioniștilor de la nivelul UAT	Program național de formare profesională	Funcționari publici care cu formare adecvată .	Reducerea aproximărilor și erorilor de operare în urma unor interpretări locale ale modului în care trebuie aplicată legislația specifică
<b>Creșterea capacității aleșilor locali în privința planificării strategice teritoriale:</b> -organizarea unor programe de training pentru consilierii locali, mai ales pentru cei din comisiile de specialitate de urbanism și amenajarea teritoriului -schimburi de experiență între primarii unor localități	Program național în parteneriat între Ministerul de Resort și	Aleși locali în programe de formare și schimburi de experiență între aleșii locali cu privire la	Îmbunătățirea proceselor de planificare implementare și control al dezvoltării prin corelare între eforturile <i>leaderilor</i> politici și cele ale profesioniștilor

cu problematice locale similare, etc	structurile asociative ale autorităților publice locale	planificarea strategică teritorială	
<b>Creșterea rolului organizațiilor profesioniștilor din administrația publică</b> Programe de sprijin pentru Asociația arhitecților șefi de municipiu și Asociația arhitecților șefi de județ, Extinderea acestor inițiative de asociere și către alți specialiști din alte departamente din administrația publică locală astfel încât aceștia să participe împreună în programe de schimburi de experiență, în ateliere de lucru pentru semnalarea unor probleme de cadru legislativ și rezolvarea acestora prin procese participative	Program național de sprijin al activității asociative a funcționarilor publici în relație cu planificarea strategică	Funcționari publici care beneficiază de un cadru favorabil pentru schimburi de experiență	Consolidarea poziției profesioniștilor din administrația publică
<b>Întărirea rolului organizațiilor profesionale pentru creșterea gradului de performanță a profesioniștilor</b> (evaluare, control, programe de training, etc.) Programe în parteneriat între MDRAP și RUR	Programe în parteneriat între MDRAP și RUR, OAR	Programe de formare continuă	
<b>Întărirea cooperării între instituțiile de învățământ superior, organizațiile profesionale și administrația publică</b> Abordarea interdisciplinară în planificare necesită formare în acest sens. Sunt necesare programe de formare care să facă posibilă cooperarea între juriști, urbanisti, sociologi, specialiști în științe politice și administrative, ingineri, arhitecți, specialiști în analize de piață imobiliară etc	Proiecte în parteneriat între facultăți de profil și asociații profesionale	Programe de formare - specializare	Creșterea calității în formarea profesională și corelarea între necesitățile de specialiști de pe piața muncii din acest domeniu și respectiv programele de formare

### Obiectiv A.3. INSTRUMENTE

Instrumente de planificare adecvate capacității instituționale și nevoilor reale de planificare, dar și folosirea IT (tehnici informaționale) la toate nivelele administrației.

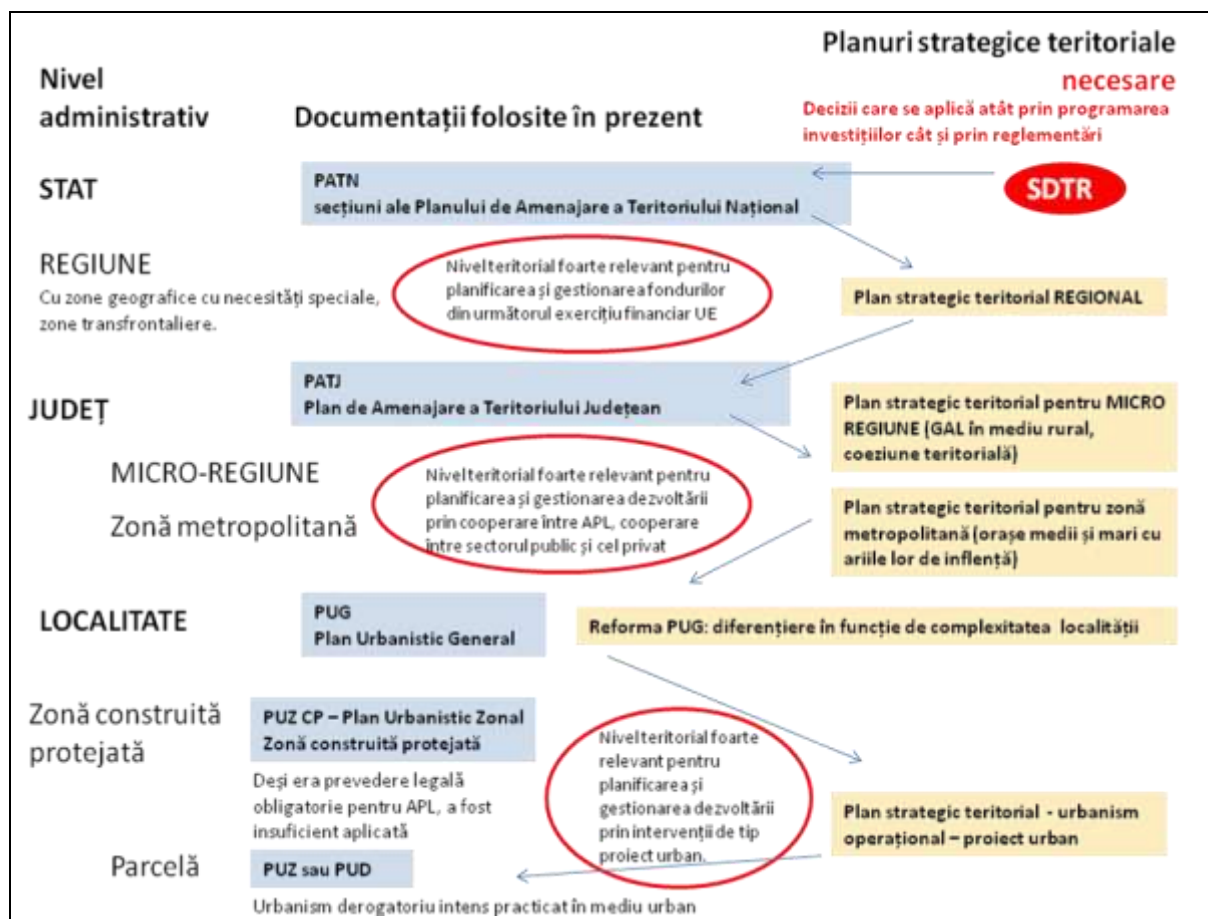


Figura 25.1. Propunere de completare a sistemului de planificare, autori: Irina Criveanu, Vera Marin

În figura de mai sus NU este reprezentată o situație în care, pe lângă documentațiile de amenajarea teritoriului și de urbanism existente, s-ar adăuga încă o serie de documentații obligatorii pentru palierul regional, micro-regional sau cel al unui cartier, ci este semnalarea necesității de a modifica substanțial modul de a face planificare, indiferent de nivelul teritorial la care se face planificarea. Pe termen scurt și mediu, inserarea acestor planuri noi, pot asigura o trecere treptată de la sistemul actual la noul sistem.

Reglementările nu sunt un scop în sine, sunt doar un mijloc pentru a asigura implementarea direcțiilor strategice stabilite prin procesul de planificare strategică. De aceea, susținem importanța dimensiunii normative și la scări teritoriale mai largi, în care administrarea teritoriilor se face prin co decizie. La orice palier teritorial, regulile trebuie însă să fie argumentate, clar și corect exprimate din punct de vedere juridic. Deasemenea, pentru ca măsurile propuse și aprobate în orice plan teritorial să fie duse la îndeplinire, este nevoie de proceduri care să conducă la responsabilizare. Simplul fapt al expunerii informației în rapoarte sistematice poate conduce la creșterea responsabilității actorilor față de promisiunile incluse în aceste planuri.

Măsuri	Tip	Rezultat	Impact
<p><b>PATN – Planul de Amenajare a Teritoriului Național</b> <b>Reforma unui instrument fundamental pentru implementarea SDTR în funcție de obiectivele SDTR</b></p> <p>Secțiunile PATN sunt doar în rare ocazii un cadru de referință pentru programe publice în diverse sectoare. <b>Organizarea pe secțiuni care au fost elaborate la momente diferite în timp accentuează abordarea fragmentată a planificării.</b></p>	Proiect al MDRAP	<p>Diagnostic al eficacității secțiunilor existente ale PATN</p> <p>Propunere de reorganizare urgentă a PATN, pe un sistem adecvat obiectivelor SDTR</p>	<p>Implementare SDTR la un nivel de documentație de amenajare a teritoriului care este în atribuțiile și competențele MDRAP</p> <p>În elaborarea noului PATN, se va constitui un context favorabil pentru cooperare inter-ministerială</p>
<p><b>Asigurarea unui conținut cadru adecvat pentru instrumentele de planificare teritorială existente</b></p> <p>Este nevoie ca documentațiile de amenajarea teritoriului și de urbanism să aibă o componentă</p>	Legislație secundară	Reforma metodologiilor cadru pentru planificare spațială: mai mult decât aducerea la zi a	Documentații și documente de planificare spațială adaptate necesităților actuale

<p>strategică și operațională mai puternică, dar și ca documentele de strategie de dezvoltare socio-economică sau de dezvoltare locală să aibă un conținut cadru, o structură de referință care să impună o abordare spațială</p> <p>Conținutul cadru pentru documentația aferentă unei localități trebuie să fie diferențiată în funcție de complexitatea acelei localități (dimensiuni).</p>		<p>metodologiilor cadru pentru documentații de amenajarea teritoriului și de urbanism</p>	
<p><b>Inserarea unor instrumente noi, care să asigure implementarea deciziilor conținute în planuri atât prin reglementări cât și prin condiționări financiare și de atribuții și competențe.</b></p> <p>În prezent, nu există suficientă preocupare pentru planificare strategică la nivele teritoriale relevante: scara regiunii (unde se vor concentra resurse financiare și umane pentru managementul fondurilor europene), scara la care ar trebui să se organizeze asociații de dezvoltare inter-comunitară, și respectiv scara vecinătății dintr-o localitate la care ar trebui să se facă intervenții integrate (area based interventions)</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Cadru instituțional</p> <p>Legislație secundară</p> <p>(axă în viitorul PODCA)</p>	<p>Planuri strategice teritoriale la nivele de teritoriu esențiale pentru implementarea SDTR</p>	<p>Implementare SDTR</p>
<p><b>Utilizarea sistemelor informaționale</b> pentru eficiență în lucrul cu publicul pentru documente de informare, pentru proceduri de avizare și aprobare</p> <p>Corelarea cu sistemul informațional specific imobiliar edilitar și cu băncile de date urbane care ar trebui create (obiectiv specific anterior)</p>	<p>Program național</p>	<p>Certificate de urbanism care se completează prin utilizarea sistem informatic</p>	<p>Eficiențizarea procesului în fiecare APL</p>
<p><b>Implementarea unui standard de reprezentare cartografică</b> pentru documentațiile de planificare teritorială în acord cu directiva INSPIRE</p>	<p>Legislație secundară</p>	<p>Reprezentări conforme cu standardul permit aplicații informatice unitare pentru toată țara</p>	<p>Eficiență sporită și constituirea unui cadru de referință pentru problematica la care trebuie să răspundă un document de planificare spațială</p>
<p><b>Utilizarea instrumentelor de planificare ca oportunități de lucru interdisciplinar real:</b></p> <p>Studiile de fundamentare au fost destul de ascunse vederii până acum. Pentru a le face vizibile și pentru a crește rolul fiecărui palier de expertiză, este nevoie să existe un conținut cadru care să impună exprimare grafică obligatorie. Planșe asociate fiecărui palier de analiză și recomandări reprezentate grafic, cu semnătura expertului și cu cea a coordonatorului de plan strategic teritorial.</p> <p>Planșele nu mai pot fi doar colecție de date (se presupune că datele sunt oricum în sistem GIS), ci trebuie să existe reprezentări grafice ale diagnosticului, precum și localizarea recomandărilor și a propunerilor specifice acelu palier de expertiză.</p>	<p>Legislație secundară</p> <p>Conținut cadru</p>	<p>Diagnostic și recomandări din studiile de fundamentare în format lizibil și asumat.</p>	<p>Interdisciplinaritate</p>

## Obiectiv general B: CORELARE

**Corelarea prin planificare strategică teritorială între sectoarele de dezvoltare cu impact teritorial, în contextul regionalizării și descentralizării**

### Obiectiv B.1. INTEGRARE ÎNTRE TEMATICI

Recunoașterea importanței teritoriului ca factor integrator pentru conținutul politicilor publice, la orice nivel administrativ și astfel **corelarea între conținuturile** politicilor publice sectoriale.

Măsurile	Tip	Rezultat	Impact
<p>În cadrul unui demers de planificare, definirea unor proceduri care să conducă la <b>cooperare între departamente ale administrației publice pentru oferirea de informații și spațializarea unui set de date minim obligatoriu</b> privind sectoarele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Economic:</b> spații de producție (terenuri industriale), clustere și parcuri de activități, turism, căi de comunicație și transport, rețele de alimentare utilități publice (apă, energie electrică, combustibil), piață imobiliară.</li> <li>- <b>Social:</b> infrastructură pentru educație, pentru sănătate, locuințe accesibile, infrastructură protecție socială, infrastructură sistem judiciar, infrastructură pentru coeziune socială (cluburi pentru tineri, spații de petrecerea timpului pentru pensionari etc), infrastructură pentru siguranța publică.</li> <li>- <b>Mediu:</b> infrastructură pentru deșeuri, rețele edilitare, rezervații naționale, arii protejate, spații verzi – spații publice, rețele de evacuare utilități publice (canalizare, ape pluviale, instalații industriale), infrastructură de protecție împotriva riscurilor naturale.</li> <li>- <b>Cultură:</b> spații publice, spații pentru sport, infrastructură muzeală, de spectacole, clădiri și situri listate de patrimoniu, arii de peisaj cultural valoros etc.</li> </ul>	<p>Conținut-cadru pentru planurile strategice teritoriale</p> <p>ROF – obligativitate de cooperare pentru orice departament</p>	<p>Informație corelată și cooperare între departamentele din cadrul AP în procesul de planificare</p> <p>Funcționari publici care ar lucra împreună pentru teritoriu recunoscut ca interes comun.</p>	<p>Teritoriul ca sursă de idei pentru planificare</p> <p>Informație spațializată ca o condiție absolut necesară pentru abordare integrată</p> <p>Asigurarea bazei pentru procese participative</p>
<p><b>Includerea unei teme noi în planificare: peisajul care trebuie protejat prin reglementări și care trebuie valorizat prin instrumente operaționale</b></p> <p>Nu este nevoie de un instrument specific de planificare și reglementare pentru protecția peisajului, ci în orice plan trebuie să existe și tematica identificării și a protecției peisajului valoros.</p> <p>Convenția peisajului, ratificată și în România, susține faptul că peisajul este integrarea valorilor mediului natural, cu cele ale activităților umane, și reprezintă și ceea ce comunitatea locală percepe ca valoare identitară.</p>	<p>Conținut-cadru pentru planurile strategice teritoriale</p>	<p>Măsurile operaționale, reglementări care să se refere la protecția și promovarea peisajului cultural valoros.</p>	<p>Peisaj cultural valoros protejat și promovat</p>
<p><b>Impunerea evaluării ex-ante a impactului asupra teritoriului</b> pentru programe și proiecte publice atât la nivel central cât și la nivel local.</p> <p>Evaluarea integrată a programelor și proiectelor publice: pe lângă evaluarea de impact asupra mediului, este nevoie de o grilă cu criterii de evaluare care să arate felul în care proiectul are impact asupra mediului economic, social, cultural din acel teritoriu.</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Cadru instituțional</p> <p>Proceduri și instrumente de analiză și de planificare</p>	<p>Grile de analiză pentru impactul programelor și proiectelor publice asupra celorlalte sectoare (cadru de referință al dezvoltării durabile a teritoriului)</p>	<p>Abordare integrată: coordonare obligatorie între sectoarele de politică publică cu impact teritorial din cadrul administrației centrale și locale</p>

<p>Impunerea evaluării ex-post: <b>localizarea proiectelor din banii publici</b></p> <p>Investițiile din bani publici pentru proiecte care au impact asupra cadrului fizic: localizate prin sistem informatic geo-referențiat, cu bugetul aferent proiectului la vedere și cu momentul în care a fost făcută investiția.</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Cadru instituțional</p> <p>Proceduri și instrumente de analiză și de planificare</p>		<p>Creșterea gradului de transparență care ar ridica nivelul așteptărilor privind performanțele autorităților publice.</p>
--	---	--	--

**Obiectiv B.2. teritoriul ca suport pentru parteneriate public-public**

Îmbunătățirea sistemului de formulare și implementare a politicilor publice la nivel central și local în vederea asigurării cadrului necesar pentru **corelarea între nivelele administrative**

Măsură	Tip	Rezultat	Impact
<p><b>Stimularea parteneriatelor verticale și orizontale între autoritățile publice</b></p> <p>Programe de finanțare și sprijin tehnic către asocierile între APL pentru rezolvarea unor probleme comune în teritoriul lor prin programe publice de finanțare de la bugetul central, din fonduri europene</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Cadru instituțional</p>	<p>Parteneriate perfectate</p>	<p>Proiecte în parteneriat pentru echipamente publice importante, etc.</p>
<p><b>Impunerea unei ierarhii între planuri și documentații astfel încât să existe un cadru real de implementare a obiectivelor SDTR</b></p> <p>În implementarea unor politici și programe la nivel local, trebuie să se țină seama de constrângerile derivate din obiectivele SDTR.</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Proceduri și instrumente de analiză</p>	<p>Procedură de verificare a transunerii în planuri și strategii regionale și locale a obiectivelor și măsurilor prevăzute în SDTR.</p>	<p>Menținerea în timp a direcțiilor asumate prin SDTR</p>
<p><b>Definirea clară a temelor majore (în legătură cu obiectivele SDTR) de care este responsabil fiecare nivel administrativ - politici publice locale cu impact asupra teritoriului – structură și sprijin metodologic de la nivel central, dar conținut de priorități și măsuri generate de nevoile și posibilitățile existente în plan local</b></p> <p><b>Propuneri pentru politici publice obligatorii la nivel regional și local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reducere a riscurilor</li> <li>- locuire (PLH),</li> <li>- mobilitate durabilă (SUMP),</li> <li>- eficiență energetică,</li> <li>- echipamente de utilitate publică,</li> <li>- regenerare-revitalizare patrimoniu și spațiu public</li> </ul>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Proceduri și instrumente de planificare obligatorie – politici publice cu impact asupra teritoriului</p>	<p>Obligație și îndrumare metodologică pentru localități medii și mari</p> <p>Obligație și îndrumare metodologică pentru ca și teritoriul rural să fie acoperit cu astfel de planuri – responsabilitate și coordonare la nivel regional – fonduri europene condiționate de existența acestor planuri</p>	<p>Obiectivele SDTR implementate la nivel local prin politici și programe pe care ar trebui să le aibă APL în mod obligatoriu</p> <p><b>conținutul standardizat de minister dar cel concret este expresia autonomiei locale!</b></p>
<p><b>Creșterea importanței planurilor strategice teritoriale deja aprobate în procesele de implementare a politicilor și programelor publice pe termen mediu și lung</b></p> <p>Justificarea oricărui program public ar trebui și acum să fie făcută cu referire la strategii și documentații de amenajarea teritoriului și de urbanism existente și la felul în care acel program sau proiect contribuie la atingerea unui obiectiv al unei strategii sau al unei documentații. Acest lucru însă nu este pe deplin asumat, și există multe situații în care, în</p>	<p>Proceduri și instrumente de analiză</p>	<p>Rapoarte sistematice și care conțin informații spațializate în urma monitorizării și evaluării politicilor publice cu impact asupra teritoriului</p>	<p>Implementare SDTR</p>



implementarea unui program, apar chiar modificări substanțiale, care nu sunt validate prin raportare la strategii și documentații, și sunt demarate proiecte a căror localizare nu este conformă cu strategii și documentații aprobate			
--	--	--	--

### Obiectiv B.3. Teritoriul ca obiectiv de cooperare între actorii dezvoltării

Îmbunătățirea sistemului de formulare și implementare a politicilor publice la nivel central și local în vederea asigurării cadrului necesar pentru **corelarea între mediul public și cel privat**

Măsuri	Tip	Rezultat	Impact
<p><b>Transparență decizională reală și asumată:</b> Creșterea transparenței decizionale prin implicarea reală a publicului în elaborarea documentațiilor de planificare strategică teritorială (evitarea unor informări superficiale și ale unor consultări formale).</p> <p>Teritoriul este resursă rară și scumpă – tendința de a păstra informație relevantă numai în anumite cercuri este foarte mare.</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Îndrumare metodologică</p> <p>Resurse financiare</p>	<p>Programe de sprijin tehnic și financiar pentru procesele de elaborare participativă a documentațiilor de planificare strategică teritorială</p>	<p>dezbateri reale asupra unor subiecte relevante</p>
<p>Stimularea formării de parteneriate public-privat pentru îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare teritorială;</p>	<p>Cadru legislativ</p> <p>Îndrumare metodologică</p>	<p>Legislație specifică pentru urbanism operațional: montaje funciare și financiare în parteneriat public-privat</p>	<p>Proiecte urbane prin PPP</p>
<p><b>Asigurarea condițiilor pentru respectarea interesului public și respectiv al dreptului asupra proprietății private în elaborarea planurilor strategice teritoriale.</b></p> <p>Fiecare restrângere a drepturilor de utilizare a unei proprietăți trebuie să fie justificate prin argumente. În egală măsură, trebuie să existe o asumare a faptului că dreptul de utilizare este conferit de comunitate, prin reglementări aprobate printr-un proces deliberativ.</p>	<p>Cadru legislativ</p>	<p>Număr redus de procese,</p> <p>Număr redus de decizii judecătorești care ignoră logica de planificare și proiectare urbană, Etc.</p>	<p>Reglementări opozabile în justiție</p>
<p><b>Evaluarea calității documentațiilor de amenajarea teritoriului și de urbanism.</b></p> <p>În procesele de elaborare, aceste documentații primesc o serie de avize care sunt, în fond, tot atâtea ocazii de „negociere” între instituțiile publice care trebuie să promoveze interesul public și care trebuie să asigure dezvoltarea echilibrată.</p>	<p>Cadru procedural</p>	<p>Ierarhie între avize</p>	<p>Documentații corecte</p>

În urma analizei realizată în cadrul acestui studiu, respectiv a corelării cu obiectivele formulate în celelalte studii de fundamentare a SDRT, pot fi identificate următoarele elemente strategice, operaționale și de implementare ale Strategiei de Dezvoltare Teritorială a României:

<b>VIZIUNE (identificată din analiza diagnostic pe domeniul studiului)</b>
”O Românie bine guvernată”
<b>PALIERUL STRATEGIC</b>
<b>Obiectiv strategic</b>
OS9. Crearea unui cadru instituțional și de reglementare adecvat pentru implementarea obiectivelor de dezvoltare
<b>Obiectiv general (linie directoare)</b>

<b>OG25. Administrarea echilibrată a teritoriului prin dezvoltarea capacității de planificare strategică teritorială și definirea unui cadru de monitorizare a impactului teritorial al politicilor publice</b>	
<b>Obiective specifice naționale</b>	
Obiective pe termen lung (orizont 2035)	Obiective pe termen mediu (orizont 2020)
<p>ON25.1. Corelarea politicilor cu caracter economic și social inițiate la nivel central cu cadrul de planificare strategică teritorială, în contextul regionalizării și descentralizării;</p> <p>ON25.4. Dezvoltarea de instrumente de planificare adecvate capacității instituționale și nevoilor reale de planificare teritorială, dar și folosirea IT (tehnici informaționale) la toate nivelele administrației;</p> <p>ON25.5. Crearea și utilizarea de instrumente de planificare strategică la nivelul regiunilor și microregiunilor cu grad ridicat de coeziune, în vederea identificării nevoilor și potențialului de dezvoltare local, ca bază a stabilirii de acțiuni integrate în favoarea dezvoltării durabile.</p>	<p>ON25.2. Introducerea obligativității identificării impactului teritorial pentru inițiativele de politici publice inițiate la nivel central;</p> <p>ON25.3. Creșterea capacității profesionale a personalului de la nivelul unităților administrative teritoriale în ceea ce privește planificarea teritorială;</p>
<b>Obiective specifice teritoriale (operaționale)</b>	
-	
<i>1. Urban-rural – zone metropolitane</i>	
-	
<i>2. Zone periferice (frontaliere)</i>	
-	
<i>3. Zone slab populate sau izolate</i>	
-	
<i>4. Zone în transformare sau declin</i>	
-	
<i>5. Zone geografice</i>	
-	
<b>PALIERUL OPERAȚIONAL</b>	
<b>Politici</b>	
<b>Măsuri</b>	
<p>MI 25 a) Impunerea unei ierarhii între planuri și documentații astfel încât să existe un cadru real de implementare a obiectivelor SDTR;</p> <p>MI 25 b) Definirea clară a temelor majore (în legătură cu obiectivele SDTR) de care este responsabil fiecare nivel administrativ</p>	
<b>Programe</b>	
<p><u>Pachetul 1 (asociat ON 25.1, ON 25.4., ON 25.5.)</u></p> <p>P 25.1. Program de realizare a cadastrului general;</p> <p>P 25.4. Programe de revizuire a conținutului-cadru pentru instrumentele de planificare teritorială și de dezvoltare existente și corelarea acestora cu cele nou introduse; asigurarea legalității circuitelor de avizare și aprobare și a principiilor de subordonare/complementaritate a acestora;</p>	

P 25.5. Program de stratificare a serviciilor publice deconcentrate suprajudețene și subjudețene, a atribuțiilor APL și a implicării diferențiate statului și APL în chestiuni legate de planificarea strategică și de dezvoltarea teritorială.
<u>Pachetul 2 (asociat ON 25.1., ON 25.4., On 25.5.)</u> P 25.2. Implementarea și gestionarea băncilor de date la scară națională, teritorială și locală necesare derulării activității de planificare teritorială;
<u>Pachetul 3 (asociat ON 25.3.)</u> P 25.3. Programe de pregătire a funcționarilor publici pentru aplicarea corectă și unitară a prevederilor legislației din domeniul planificării strategice teritoriale.
<b>Proiecte (proiecte-pilot la nivel național)</b>

## Anexă. Cuprinsul raportului final

---

### I. Informații generale

- I.1. Numărul și denumirea domeniului/studiului
- I.2. Tipul raportului (inițial, intermediar, final)
- I.3. Lista autorilor, colaboratorilor
- I.4. Lista consultanților de specialitate
- I.5. Cuprinsul studiului
- I.6. Lista hărților și cartogramelor
- I.7. Lista tabelelor și graficelor
- I.8. Anexe

### II. Metodologie

- II.1. Scopul studiului și relevanța pentru SDTR
- II.2. Contextul european și românesc
  - II.2.1. Contextul european și documentele de referință
  - II.2.2. Contextul local și documente de referință
- II.3. Problematică și obiective specifice
  - II.3.1. Problematică și întrebări de cercetare
  - II.3.2. Obiective specifice
- II.4. Ipoteze și metode de cercetare
  - II.4.1. Ipoteze de cercetare
  - II.4.2. Nivelul și tipul analizelor
  - II.4.3. Indicatori și indici
  - II.4.4. Reprezentări cartografice
- II.5. Bibliografie și surse
  - II.5.1. Studii și publicații
  - II.5.2. Date statistice
  - II.5.3. Date cartografice
- II.6. Glosar de termeni

### III. Analiză și recomandări

- III.1. Analiza-diagnostic a situației
  - III.1.1. Planificare strategică teritorială - procese
    - III.1.1.a. procese pentru planificarea strategică teritorială la nivelul Uniunii Europene
    - III.1.1.b. procese de planificare strategică teritorială în România
  - III.1.2. Planificare strategică teritorială - rezultate
    - III.1.2.a. impactul programelor europene de finanțare bazate pe principii comune de planificare spațială
    - III.1.2.b. rezultatele proceselor de planificare teritorială în România
- III.2. Tendințe de evoluție
  - III.2.1. Tendințe de accentuare a unei abordări fragmentate pe sectoare
  - III.2.2. Tendințe aduse de procesul de regionalizare
  - III.2.3. Necesitatea unei reformări urgente a sistemului de planificare strategică teritorială în România
- III.3. Priorități de dezvoltare
- III.4. Legături cu alte domenii
- III.5. Implicații economice, sociale, de mediu

### IV. Elemente strategice și operaționale

- IV.1. Viziune și obiective strategice
- IV.2. Măsurile și seturile de indicatori
- IV.3. Modalități de implementare
- IV.4. Sinteză strategică și operațională

### I.6. Lista hărților și cartogramelor

---

- Harta 25.1. Structuri de urbanism în municipii și orașe
- Harta 25.2. Număr de angajați în structurile responsabile cu urbanismul în municipii și orașe
- Harta 25.3. Localizarea orașelor care nu au arhitect șef
- Harta 25.4. Formația de bază a arhitectului șef în municipii și orașe
- Harta 25.5. Distribuția persoanelor cu drept de semnătură RUR

Harta 25.6. Creșterea populației în peri-urban

Harta 25.7. Distribuția în spațiu a administrațiilor publice locale, în funcție de anul aprobării PUG

## **I.7. Lista tabelelor și graficelor**

---

Figura 25.1 Componentele procesului de reformă a sistemului de planificare, în CSDTR

Figura 25.2. Metodologia ET2050

Figura 25.3 Trei posibile scenarii pentru teritoriul European

Figura 25.3.a. Scenariul Fluxuri

Figura 25.3.b. Scenariul Orașe

Figura 25.3.c. Scenariul Regiuni

Figura 25.4. Propunere de corelare pe orizontală și pe verticală pentru implementare CSDTR

Figura 25.5. Propunere de completare a sistemului de planificare

Tabel 25.1. Strategii de dezvoltare locală în mediu urban

## **I.8. Anexe**

---

Anexa 25.1. Temele abordate de directiva INSPIRE

Anexa 25.2. Lista municipiilor și orașelor care au strategii de dezvoltare

Anexa 25.3. Principii adoptate la Conferința de la Hanovra a Miniștrilor Responsabili pentru amenajarea teritoriului din statele membre ale Consiliului Europei - CEMAT, Hanovra, septembrie 2000

Anexa 25.4 Cadru legislativ pentru planificarea strategică teritorială